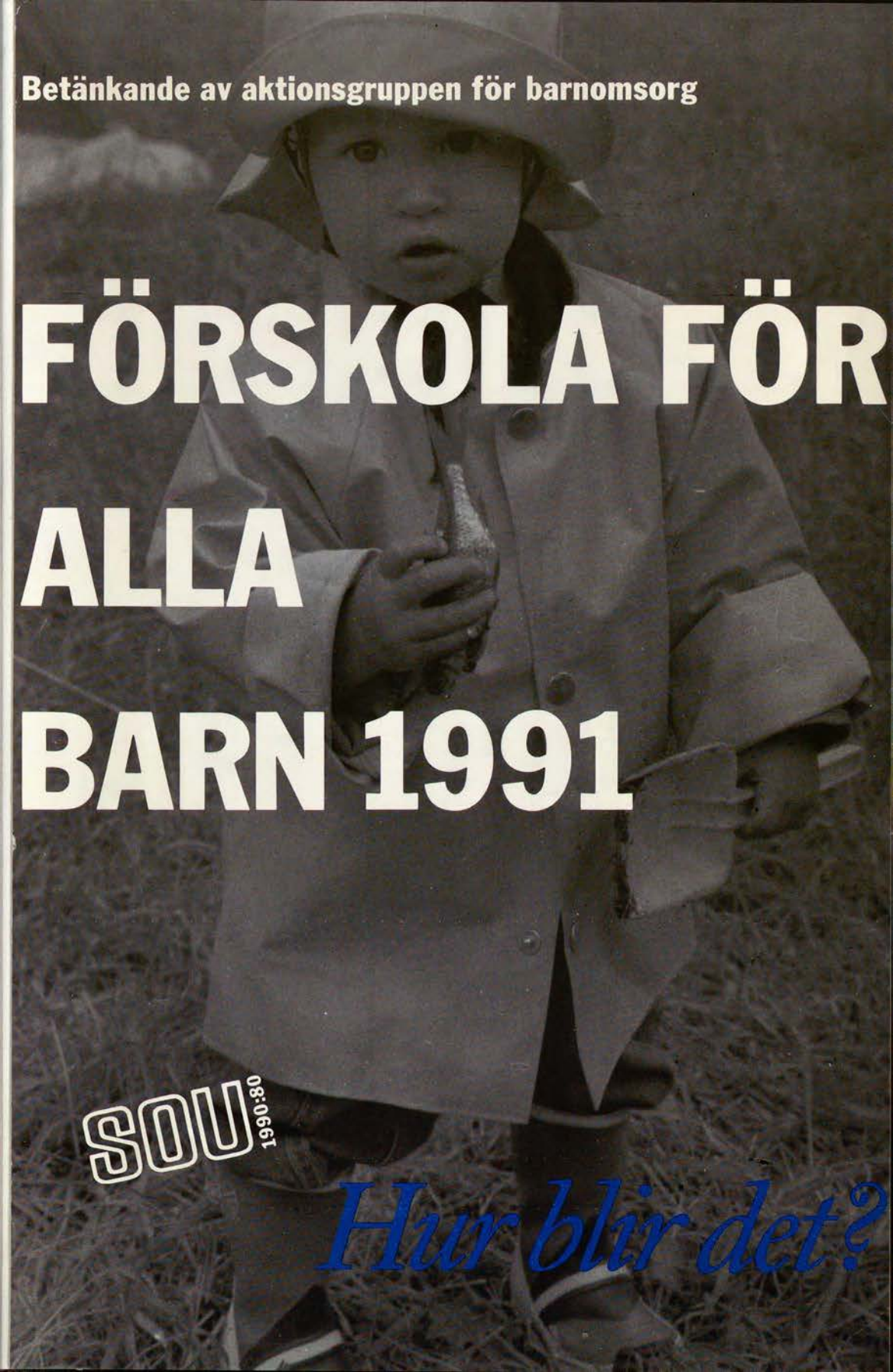




Betänkande av aktionsgruppen för barnomsorg

FÖRSKOLA FÖR ALLA BARN 1991

SOU 1990:80

Hur blir det?

Ref KB Oc



Statens offentliga utredningar
1990:80
Socialdepartementet

Förskola för alla barn 1991 - hur blir det?

Betänkande av aktionsgruppen för barnomsorg
Stockholm 1990

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget, som också på uppdrag av regeringskansliets förvaltningskontor ombesörjer remissutsändningar av dessa publikationer.

Adress: Allmänna Förlaget
Kundtjänst
106 47 Stockholm
Tel 08/739 96 30
Telefax: 08/739 95 48

Publikationerna kan också köpas i Informationsbokhandeln, Malmorgsgatan 5, Stockholm.

Till

statsrådet Bengt Lindkvist

Genom beslut den 3 mars 1990 bemyndigade regeringen statsrådet Lindkvist att tillsätta en aktionsgrupp med uppdrag att i nära samarbete med kommunerna inventera möjliga åtgärder för att snabbt bygga ut och förbättra situationen i barnomsorgen. Med stöd av detta bemyndigande förordnades den 16 april följande ledamöter och experter.

Som ledamöter förordnades: Kommunalrådet Manfred Karlsson, s, ordförande, riksdagsledamoten Maj-Inger Klingvall, s, politiska sekreteraren Maria Arnholm, fp, ekonomen Kristina Persson.

Som experter förordnades: Chefen för socialstyrelsens rättssekretariat Gunnar Fahlberg, departementssekreteraren Barbara Martin, socialdepartementet, departementssekreteraren Margareta Orrell, socialdepartementet och departementssekreteraren Marie T Säll, utbildningsdepartementet.

Sekreterare i aktionsgruppen har varit byråchefen Göran Johansson, konsulten Ewa Frisk, ekonomen Lilian Lindvall, t.o.m. 30 juli, och byrådirektören Monica Norrman.

Gruppen har antagit namnet Aktionsgruppen för barnomsorg.

Gruppen får härmed överlämna sin rapport. Förskola för alla barn 1991 – hur blir det?

Reservation har avgivits av ledamoten Maria Arnholm.

Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm den 31 augusti 1990

Manfred Karlsson

Maj-Inger Klingvall

Maria Arnholm

Kristina Persson

/Göran Johansson

Ewa Frisk

Monica Norrman

Innehåll

Sammanfattning	9
-----------------------	----------

BAKGRUND

1	Aktionsgruppens uppdrag	21
1.1	Riksdagsbeslutet om en förskola för alla barn	21
1.2	Riksdagen beslutade också om den pedagogiska verksamheten i förskolan	21
1.3	Förskolans uppgift	21
1.4	Utbyggnaden av barnomsorgen	22
1.5	Aktionsgruppen för barnomsorg	22
2	Arbetets uppläggning	25
2.1	Kommunbesök	25
2.2	Enkät om utbyggnadssituationen	26
2.3	Goda exempel på lokala lösningar	26
2.4	Insatser för att utveckla alternativa barnomsorgsformer	26
2.5	Möjligheter till effektivare resursutnyttjande	27
2.6	Personalsituationen inom barnomsorgen	27
2.7	Behovet av lagstiftning	27
2.8	Finansiering av förslag	27
3	Bakgrunden till situationen för barnomsorgen	29

AKTIONSGRUPPENS ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

4	Utbyggnadsläget	
	– Kommer målet full behovstäckning att nås 31.12 1991?	33
4.1	Ett försök till svar	33
4.2	Hur påverkar föräldraförsäkringens uppskjutande efterfrågan på barnomsorg?	34
4.3	Några viktiga begrepp vid planeringen av barnomsorg	35
4.4	Ålder, tid för ansökan m.m.	36
4.5	Aktionsgruppens överväganden och förslag	38

5	Vad hindrar att utbyggnadsmålet nås?	41
5.1	Hinder inom kommunen	41
5.1.1	Kommunernas ekonomiska situation	41
5.1.2	Planeringsprocessen	41
5.1.3	Personalsituationen	43
5.1.4	Trögheter i förändrings-/förnyelseprocessen	46
5.1.5	Den partipolitiska situationen	49
5.2	Hinder utanför kommunen	49
5.3	Aktionsgruppens överväganden och förslag	49
6	Personal- och utbildningsfrågor	53
6.1	Utvecklingen under 80-talet	53
6.2	Situationen i dag	53
6.3	Personalsituationen i hela riket	54
6.4	Personalbrist	54
6.5	Rekrytering och personalutveckling	55
6.6	Aktionsgruppens överväganden och förslag	58
7	Effektivisering inom barnomsorgen	63
7.1	Begreppet effektivitet	63
7.2	Kvalitetsbegreppet	63
7.3	En större flexibilitet behövs för att öka effektivitet ⁶⁵	65
7.4	Lokal- och verksamhetsintegration	67
7.5	Organisatoriska framkomstvägar inom kommunal verksamhet	68
7.6	Planeringsprocessen	71
7.7	Pedagogiskt utvecklingsarbete	71
7.8	Aktionsgruppens överväganden och förslag	72
8	Barnomsorg i enskild regi	
	– alternativa former	75
8.1	Nuvarande möjligheter, statsbidragsregler och praxis	75
8.2	Uppdraget och direktiven på denna punkt	77
8.3	Nuvarande omfattning av barnomsorg med annan huvudman än kommun	77
8.4	Statsbidrag till barnomsorg i Svenska kyrkans regi	77
8.5	Uppgifter från kommunbesöken	79
8.6	Personalkooperativ	80
8.7	Övrig barnomsorg med enskild huvudman	81
8.8	Aktionsgruppens överväganden och förslag	81
9	Behovet av lagstiftning	85
9.1	Kommunbesöken	85
9.2	Diskussion av för- och nackdelar med lagstiftning	85
9.3	Aktionsgruppens överväganden och förslag	87
	Reservation	89

BILAGOR

1.	Aktionsgruppens direktiv	95
2.	PM ang. lagstiftning om rätt till barnomsorg	101
3.	Blir det en förskola för alla 1991? – rapport från resultatet av två enkäter	111
4.	Aktionsgruppens kommunenkät, kommunvis redovisning	131
5.	Exempel på förändringsarbete i kommunerna	137
6.	Enkätformulär till kommunerna	147
7.	Underlag för frågor vid kommunbesök	147
8.	Förteckning, besökta kommuner	153

No.	Vad kallas det och vilken funktion har det?	%	BIOLOGI
1.1	Kroppens byggnad	1	1
1.2	Kroppens byggnad	1	2
1.3	Kroppens byggnad	1	3
1.4	Kroppens byggnad	1	4
1.5	Kroppens byggnad	1	5
1.6	Kroppens byggnad	1	6
1.7	Kroppens byggnad	1	7
1.8	Kroppens byggnad	1	8
1.9	Kroppens byggnad	1	9
1.10	Kroppens byggnad	1	10
1.11	Kroppens byggnad	1	11
1.12	Kroppens byggnad	1	12
1.13	Kroppens byggnad	1	13
1.14	Kroppens byggnad	1	14
1.15	Kroppens byggnad	1	15
1.16	Kroppens byggnad	1	16
1.17	Kroppens byggnad	1	17
1.18	Kroppens byggnad	1	18
1.19	Kroppens byggnad	1	19
1.20	Kroppens byggnad	1	20
1.21	Kroppens byggnad	1	21
1.22	Kroppens byggnad	1	22
1.23	Kroppens byggnad	1	23
1.24	Kroppens byggnad	1	24
1.25	Kroppens byggnad	1	25
1.26	Kroppens byggnad	1	26
1.27	Kroppens byggnad	1	27
1.28	Kroppens byggnad	1	28
1.29	Kroppens byggnad	1	29
1.30	Kroppens byggnad	1	30
1.31	Kroppens byggnad	1	31
1.32	Kroppens byggnad	1	32
1.33	Kroppens byggnad	1	33
1.34	Kroppens byggnad	1	34
1.35	Kroppens byggnad	1	35
1.36	Kroppens byggnad	1	36
1.37	Kroppens byggnad	1	37
1.38	Kroppens byggnad	1	38
1.39	Kroppens byggnad	1	39
1.40	Kroppens byggnad	1	40
1.41	Kroppens byggnad	1	41
1.42	Kroppens byggnad	1	42
1.43	Kroppens byggnad	1	43
1.44	Kroppens byggnad	1	44
1.45	Kroppens byggnad	1	45

Sammanfattning

Inledning

Riksdagen beslutade 1985 att ge alla barn rätt att delta i kommunal barnomsorgsverksamhet från ett och ett halvt års ålder till dess de börjar skolan. Utbyggnaden bör ske i en sådan takt att verksamheten är fullt utbyggd senast år 1991.

För barn vars föräldrar förvärvsarbetar eller studerar skall rätten avse plats i kommunalt daghem, familjedaghem eller alternativ barnomsorg, t.ex. föräldrakooperativ. För barn som är i familjedaghem eller tas om hand i det egna hemmet skall rätten gälla deltagande i öppen förskola eller plats i deltidsgupp. Vad gäller deltidsgupperna framhölls i propositionen lämpligheten av att dessa öppnas även för fyra- och femåringarna som inte finns i daghem.

Bakgrunden till situationen för barnomsorgen

Det i propositionen, 1985, beräknade utbyggnadsbehovet uppnåddes redan vid mitten av år 1989, men efterfrågan på platser har ökat med ca 70 000 under perioden. Det totala utbyggnadsbehovet för perioden 1987–1991 beräknades i propositionen till 55 000 platser i daghem/familjedaghem under förutsättning att kommunerna byggde planerat antal platser under 1985 och 1986. Det handlar således om ca 11 000 platser per år under perioden. Ökningen av efterfrågan kan förklaras av att antalet födda barn ökade kraftigt under senare delen av 1980-talet, förvärvsfrekvensen bland småbarnsmödrar fortsatte att stiga, kvinnornas arbetstid ökade och fler barn än beräknat invandrade till Sverige.

Om vi hade haft stabila födelsetal, en oförändrad situation på arbetsmarknaden för kvinnor och oförändrade attityder i familjerna till barnomsorg och förvärvsarbete hade den kö som fanns 1980 i dag varit bortbyggd.

I stället har vi fått oväntat höga födelsetal, privata dagmammor har minskat kraftigt, mormor och farmor är själva i förvärvsarbete, kvinnors förvärvsfrekvens och arbetstidens längd har ökat. Alltför många föräldrar ser barnomsorg som en rättighet och räknar med att få en plats när de behöver börja förvärvsarbete.

Vi har i dag bland de allra högsta födelsetalen i västvärlden, 2,1. Samtidigt förvärvsarbetar kvinnor i nästan samma omfattning som männen. Denna relativt unika svenska situation är en förklaring till att vi fortfarande har en otillfredsställd efterfrågan på barnomsorg i landet.

Blir det en förskola för alla barn 1991?

I kapitel 4 i rapporten redovisar vi resultatet av vår enkät om utbyggnaden av barnomsorgen. Samtidigt gör vi en analys av andra statistikkällor och försöker på så sätt att ge en så nyanserad bild som möjligt av läget.

Daghem/familjedaghem

Aktionsgruppens kommunenkät visar att 157, eller 55 procent, av totalt 284 kommuner har svarat att man kommer att klara 90–100 procent av efterfrågan i slutet av 1991. 55 kommuner eller 19 procent anger att de klarar 80–89 procent, 27 kommuner eller knappt 10 procent klarar 70–79 procent och 23 kommuner eller 8 procent klarar högst 69 procent av efterfrågan. Bortfallet, kommuner som inte svarat på vår enkät, var 17 st.

Resultatet visar således att beslutet om en förskola för alla barn inte kommer att vara förverkligat i varje kommun till slutet av 1991.

Målet kan uppnås

Utbyggnaden av barnomsorgen är ojämnt fördelad över landet. Många kommuner (55 procent) uppger i vår enkät att de kommer att klara full behovstäckning i daghem/familjedaghem, andra (19 procent) är mycket nära, medan en grupp inte kan ange när målet skall vara uppnått. Detta innebär att 75 procent av kommunerna själva bedömer att de klarar 80–100 procent av efterfrågan på daghem/familjedaghem till slutet av 1991.

Däremot är det få som klarar de övriga delarna i riksdagsbeslutet om en förskola för alla barn, dvs. deltidsgrupp från fyra års ålder och öppen förskola från 18 månader för de barn som inte är i daghem.

Aktionsgruppen bedömer att med de åtgärder som vi föreslår kommer det att finnas förutsättningar för kommunerna att klara en utbyggnad till full behovstäckning i daghem/familjedaghem senast vid årsskiftet 1992/93. Vi hyser dock viss tveksamhet vad gäller möjligheterna för vissa kommuner i storstockholmsregionen. Där finns så många faktorer som kommunerna har svårt att påverka, t.ex. arbets- och bostadsmarknaden.

Vi menar också att kommunerna behöver ytterligare ett år på sig för att klara full behovstäckning i daghem/familjedaghem. Alltför många kommuner har kommit igång sent med utbyggnaden men gör nu stora ansträngningar för att klara behoven. Dessutom finns det tyvärr kommuner som inte kan ange när eller om man skall klara riksdagsbeslutet. Aktionsgruppen har fått intrycket att det finns kommuner där viljan att bygga ut barnomsorgen saknas.

Flera kommuner behöver tid för att ställa om sin planering efter en signal från regeringen om en lagstiftad rätt till barnomsorg.

Hur påverkar föräldraförsäkringens uppskjutande efterfrågan på barnomsorg?

I en specialanalys som SCB gjort av materialet i barnomsorgsundersökningen visas att ca 22 000 barn i åldern 3–11 månader (25 procent av alla i den åldern) efterfrågade barnomsorg. Dessutom efterfrågade 27 000 (55 procent) av barn i åldern 1–1 1/2 år barnomsorg.

I verksamheten fanns det 16 000 barn som var mellan 1–1 1/2 år och 3 800 under 1 års ålder. Totalt 19 800 barn under 1 1/2 års ålder finns således i befintlig barnomsorg. I takt med utbyggnaden kommer den siffran att öka.

Det är svårt att bedöma hur stor andel av barnens föräldrar som fr.o.m. 1992 skulle ta ut en förlängd föräldraledighet sammanhållet och på så sätt minska barnomsorgsbehovet under 1 1/2 års ålder. De två undersökningar av föräldrarnas förväntade uttag av föräldraförsäkringen som aktionsgruppen kunnat ta del av ger inte heller något säkert svar på frågan om efterfrågan av barnomsorg under 1 1/2 år ålder. Det är en undersökning i Stockholm och och en annan i Örebro.

I dag tar 88 procent av barnens föräldrar ut föräldraförsäkringen i direkt samband med barnets födelse. Om föräldrarna i samma utsträckning skulle ta ut hela ledigheten i samband med barnets födelse vid en förlängd föräldraförsäkring skulle det innebära en minskad efterfrågan på barnomsorg med ca 45 000 barn under 18 månader. Ur Stockholmsundersökningen framgår att föräldrar önskar vara hemma med sina barn till i genomsnitt 1 1/2 års ålder. Nästan alla stannar hemma minst ett år och en grupp efterfrågar inte barnomsorg förrän efter tvåårsåldern. Knappt en tredjedel av barnen kommer att efterfråga plats före 1 1/2 års ålder. Dessa siffror överförda till riksplanet innebär en minskad efterfrågan med 20 000–25 000 platser.

Båda undersökningarna visar att föräldrarna skulle välja att både förlänga sin ledighet i samband med barnets födelse och att spara en del av försäkringen för senare behov. Föräldrar som har tidigare erfarenhet av barnomsorg väljer i högre grad att spara ledighet t.ex. för att förkorta den dagliga arbetstiden, förlänga semestern eller för att vara lediga då barnet börjar skolan.

Aktionsgruppens bedömning innebär att en utbyggd föräldraförsäkring till 1 1/2 års ålder minskar efterfrågan på barnomsorg med storleksordningen 20 000–25 000 platser. Det är klart mer än ett års utbyggnad av barnomsorgen.

49 000 barn upp till 18 månaders ålder efterfrågar i dag barnomsorg. De flesta kommuner vi besökt anser inte att man kan utestänga dessa, även om riksdagsbeslutet talar om en rätt från 18 månaders ålder.

Fortsatta redovisningar av utbyggnadsläget

De närmaste åren blir det mycket viktigt att följa kommunernas faktiska och planerade utbyggnad av barnomsorgen. Det gäller såväl omfattningen som olika former av omsorg för förskolebarn (daghem, familjedaghem, deltidsgrupp och öppen förskola samt olika blandformer och utvecklingen av

enskild barnomsorg).

När alltfler kommuner närmar sig full behovstäckning blir en utveckling av barnomsorgsplanarbetet på kommunal delområdesnivå angelägen.

Aktionsgruppen föreslår sammanfattningsvis regeringen överväga:

- att** föräldraförsäkringen byggs ut med ett års förskjutning enligt de ursprungliga planerna
- att** ge Statistiska centralbyrån i uppdrag att fortsätta mäta efterfrågan på barnomsorg fram till och med 1995

Hindren för att nå målet full behovstäckning

I kapitel 5 går vi igenom de hinder som finns för att nå målet en förskola för alla barn senast 1991. Uppgifterna kommer till stor del från kommunerna själva i samband med våra besök.

Kommunernas ekonomiska situation

Samtliga kommuner som Aktionsgruppen besökte ansåg att den ekonomiska situationen hade försämrats och att man på ett helt annat sätt än tidigare var tvingad att prioritera hårt samt effektivisera verksamheten.

Den ekonomiska situationen ser mycket olika ut men gemensamt är att kommunerna lyfter fram avindexeringen av statsbidraget, skatteutjämningsavgifter och bortfall av skatteunderlag som det som orsakat ekonomiska problem. Samtidigt pekar man på att kommunerna skall klara av allt större åtaganden, inom främst barn- och äldreomsorgen.

Statsbidraget till barnomsorgen

Flera av kommunerna vi besökte berörde frågan om statsbidragets konstruktion och storlek. Det finns en relativt stor enighet om att nuvarande statsbidragssystem är det bästa som man upplevt under 80-talet. Däremot vill man återinföra ett inflationsskydd för att klara en nödvändig utbyggnad av barnomsorgen. Det fanns också synpunkter på att bidraget borde vara större för småbarnsgrupper och att det borde vara möjligt att få statsbidrag till daghem med mindre öppethållande än 8 timmar. Det gällde framför allt små enavdelningsdaghem som inte har samma flexibilitet som fleravdelningsdaghem. Några kommuner framförde att statsbidraget borde delas upp i en driftkostnads- och en lokalkostnadsdel med anledning av att lokalkostnaderna är mycket olika för olika kommuner. Andra synpunkter som framfördes gällde statsbidraget till familjedaghemsverksamheten, som man inte tyckte var likvärdigt med statsbidraget till daghem.

Samtidigt fanns det oro för statsbidragsförändringar, framför allt i storstadsområden eftersom man hade erfarenheten av att ha missgynnats vid tidigare förändringar av statsbidraget. En vanlig uppfattning var att man inte ville ha tillbaka en tid då statsbidraget förändrades med korta intervaller.

Aktionsgruppen anser inte att det finns skäl att nu göra förändringar i

statsbidragets konstruktion, vad avser t.ex. större bidrag till yngre barn eller särskilt bidrag till lokalkostnader. Däremot är det motiverat med en uppräknig av statsbidraget med hänsyn till att kommunernas andel av finansieringen av barnomsorgen ökat under senare år.

Vi vill peka på behovet av att i enskilda kommuner göra likande genomlysningar i effektiviseringssyfte som aktionsgruppen gjort för att åstadkomma ett förbättrat ekonomiskt utrymme för barnomsorgsutbyggnad.

Vi anser också att det finns skäl att vidta **extraordinära insatser** under en övergångstid till dess riksdagsbeslutet om en förskola för alla barn är uppnått. Det behövs lösningar som innebär insatser i regioner med särskilt svåra problem. Personalsituationen i storstadsområdena, främst Stockholms län och Göteborg bör uppmärksammas genom riktade stödinsatser.

När full behovstäckning har uppnåtts, kan det finnas skäl att på nytt pröva om ett mer generellt statligt bidrag till kommunerna än det nuvarande kan införas.

Lånefinansieringen av lokaler

Flera av de kommuner vi besökte tog upp frågan om de höga kostnaderna för nya lokaler. I storstäderna är det inte ovanligt med kostnader för nya lokaler som uppgår till mer än en tredjedel av platskostnaden. Med hänsyn till att barnomsorgen är en del av ett gott boende, ofta lokaliserat i bostadens omedelbara närhet borde möjligheten att finansiera utbyggnaden via samma lånebestämmelser som de statliga bostadslånen återinföras. Aktionsgruppen ställer sig bakom förslaget i princip. Vi har dock inte haft tid att utreda förslaget närmare. Tillsammans med extraordinära åtgärder inom statsbidraget kan bostadslånen medverka till att lösa utbyggnaden till 1992.

Aktionsgruppen föreslår sammanfattningsvis regeringen överväga:

- att statsbidraget till barnomsorgen höjs
- att vidta extraordinära insatser under en övergångstid i regioner med särskilt svåra problem för att barnomsorgsutbyggnaden skall klaras
- att daghem får samma lånefinansiering som bostäder

Personalförsörjningen

I kapitel 6 beskriver vi personalsituationen i svensk barnomsorg. Att kunna rekrytera och behålla personal är avgörande för att kommunerna skall kunna uppnå målet en förskola för alla barn. I dag är det främst storstäderna och områdena omkring dessa som känner av personalförsörjningsproblem. På några håll är situationen allvarlig.

Även andra kommuner gör bedömningen att det kan uppstå personalbrist vid en utbyggnad av barnomsorgen. Vad som menas med personalbrist betyder mycket olika i olika kommuner beroende på hur rekryteringsläget tidigare sett ut. Det kan variera från att inte längre ha flera ansökningar till

en fast förskollärartjänst till att man nu har svårigheter att få tag i korttidsvikarier.

Daghem — fritidshem

Nästan alla kommuner som Aktionsgruppen besökt klarar i dag att rekrytera personal till daghem. Många har god tillgång till barnskötare. Den här ljusa bilden gäller inte för storstäderna och områdena runt dessa som har stora svårigheter att rekrytera all sorts personal till barnomsorg.

Gemensamt för alla kommuner vi besökt är att de har svårigheter att rekrytera dagbarnvårdare och fritidspedagoger.

Familjedaghemmen

Samtliga kommuner vi har besökt har svårigheter att rekrytera dagbarnvårdare vilket också framgår av enkäter till landets kommuner. Även kommuner som förut inte haft några rekryteringsproblem har i dag svårt att finna nya dagbarnvårdare. Man är i kommunerna överens om att det gäller att genom olika satsningar behålla den grupp man har i dag.

Aktionsgruppen föreslår sammanfattningsvis regeringen överväga:

- att möjligheten till riktade barnskötarutbildningar mot nya målgrupper prövas
- att antagningen till förskollärlinjen ökas både vad avser 100 och 50 poängsutbildningar
- att antalet utbildningsplatser ökas även på fritidspedagoglinjen
- att 50-poängsutbildningarna görs mer flexibla i förhållande till kommunala behov
- att extrainsatser vidtas bland annat i form av profilering av utbildningen för att öka rekryteringen till förskollärlinjen i Stockholm
- att ett ökat antal 10-poängkurser med olika inriktning införs för förskollärare
- att vidareutbildningsmöjligheterna förbättras för all barnomsorgspersonal

Aktionsgruppen föreslår sammanfattningsvis kommunerna överväga:

- att genomföra en stegvis personalutbildning främst i kommuner med en hög andel utbildad personal
- att fortsätta och fördjupa satsningen på förbildning och andra personalutvecklande åtgärder för att möta olika gruppers behov

Effektivisering inom barnomsorgen

Vi har i det här kapitlet lyft fram några av de förbättringar som vi tror kan göras inom svensk barnomsorg genom hushållning med resurserna.

Barnomsorgens mål anges i riksdagsbeslutet om en förskola för alla barn samt i det pedagogiska programmet. Det finns också ofta lokalt antagna mål.

Aktionsgruppens intryck efter kommunbesöken är att man överlag har en mycket hög kvalitet vad gäller lokalstandard, personaltäthet m.m. och att man har organiserat barnomsorgen ganska likartat när det gäller öppettider, barngruppernas storlek och sammansättning m.m.

Större flexibilitet behövs när det gäller öppettider och gruppstorlek

Kommunerna borde kunna ha ett mer flexibelt öppethållande anpassat efter behoven vid enskilda daghem eller avdelningar. Det är inte troligt att alla barn behöver ett öppethållande på 12 timmar som ofta förekommer. I dag är barnomsorgen så väl utbyggd, eller håller på att bli det, att det lättare kan gå att anpassa öppettiderna efter behoven. Det kan innebära kortare öppethållande på vissa ställen och kanske längre på andra. Resurser som frigörs vid minskat öppethållande kan antingen användas till fler barnomsorgsplatser eller till dem som har behov av ett utökat öppethållande.

När det gäller gruppstorlekar har det påbörjats ett förändringsarbete i kommunerna. Även här kan flexibilitet och anpassning efter olika barngruppers behov gälla. Grupper för mindre barn kan vara mindre än för större barn. Antalet barn kan variera med barngruppens stabilitet. Om det finns flera barn med behov av särskilt stöd kan gruppen behöva vara mindre.

När kommunerna närmar sig full behovstäckning blir det nödvändigt att barngruppens storlek också är flexibel under året.

Lokal- och verksamhetsintegration

Ett annat sätt att effektivisera befintlig verksamhet är verksamhets- och/eller lokalintegration mellan barnomsorgen och annan verksamhet. Dels kan det sänka lokalkostnaderna och dels kan en integration medföra kvalitetsförbättringar i verksamheten.

I dag pågår i kommunerna ett stort förändringsarbete när det gäller den framtida skolbarnsomsorgen. Aktionsgruppen har när det gäller det förändringsarbetet samrått med skolbarnsomsorgskommittén som arbetar med att analysera skolbarnsomsorgens utveckling. Aktionsgruppen ser framtida lösningar av skolbarnsomsorgen som en del i arbetet med att uppnå effektivare utnyttjande av lokaler och personal inom hela barnomsorgen samtidigt som det ger kvalitativa förbättringar för barnen.

Aktionsgruppen vill särskilt betona möjligheterna att i samband med nyproduktion eller ombyggnad av flerfamiljshus göra vinster när det gäller lokalintegration mellan de boendes gemensamhetslokal och barnomsorgslokal. Gemensamhetslokalen kan disponeras så att den kan användas till barnomsorgsverksamhet på dagarna (ofta kan ett nytillskott behövas till den gemensamma lokalytan för skapa en barnomsorgslokal). Hyresgästerna kan disponera lokalen på kvällar och helger för sina ändamål.

Organisatoriska framkomstvägar

Aktionsgruppen vill framhålla det positiva i att många kommuner i dag arbetar intensivt med ett förändringsarbete för att förnya styrning och ledning av verksamheten inom den kommunala barnomsorgen.

De tankar som ligger till grund för detta förändringsarbete är att verksamheten blir effektivare om de som är direkt berörda, fältpersonal och brukare, får tillgång till de resurser som finns för verksamheten och kan organisera dem efter behov.

Planeringsprocessen

Ett av hindren för att åstadkomma en snabb utbyggnad av barnomsorgen är på flera håll att planeringsprocessen inom kommunen inte fungerar tillfredställande.

Aktionsgruppen vill rekommendera de kommuner som inte har en fungerande planeringsprocess att införa en s.k. genomförandegrupp. Den kan bestå av politiker och/eller ansvariga tjänstemän från berörda förvaltningar kommunstyrelse, socialförvaltning, byggnadsnämnd, fastighetskontor, stadsbyggnadskontor och skolförvaltning. Genom en bred samverkan och en tydligt uttalad politisk viljeinriktning kan planeringsprocessen kortas och byggkostnaderna hållas nere.

Behov av regionalt utvecklingsstöd till kommunerna

Aktionsgruppens samlade intryck av kommunbesöken är en överlag mycket kompetent barnomsorgsledning. Men det behövs olika forum för erfarenhetsutbyte och dialog. Trots ofta liknande problem att lösa i grannkommunerna så hinner/orkar man inte prata med varandra. De mindre kommunerna har dessutom inte tillräckligt med tjänster för att kunna avsätta någon tjänsteman till "utvecklare". Det behövs regionala krafter för att samla och sprida erfarenheter.

Aktionsgruppen föreslår sammanfattningsvis kommunerna överväga:

- att skapa större flexibilitet inom barnomsorgen vad gäller öppettider och gruppstorlekar
- att arbeta för en effektivare lokalintegration mellan barnomsorg och annan verksamhet
- att bevaka behovet av en kompetent barnomsorgsledning
- att styra planeringsarbetet för barnomsorgens utbyggnad effektivt bland annat genom en bred samverkan mellan berörda förvaltningar
- att införa flexibla ekonomisystem samt en delegering med resultatansvar
- att i samarbete med länsstyrelse, kommunförbundet i länet och högskola organisera regionala utvecklingscentrum för barnomsorgen, något

som bör vara särskilt angeläget för kommuner med ett befolkningsunderlag som understiger 25 000 invånare

Barnomsorg i enskild regi – alternativa former

Inledning

Icke kommunal barnomsorg har en ny och en gammal historia. Det har under den moderna barnomsorgens framväxt alltid funnits människor som velat organisera omsorgen om sina barn i kooperativ form genom bostadsrättsföreningar eller föräldrakooperativ, i föreningsform ofta med en speciellt inriktad pedagogik eller som arbetsplatsdaghem, tidigare mest i anslutning till större sjukhus.

Under 60- och 70-talet avvecklades många sådana daghem till följd av en kraftig kommunal expansion på området. Vid 80-talets början fanns det bara ca 1 procent av daghemmen och fritidshemmen i icke-kommunal regi. Sedan mitten av 80-talet kan vi dock se en kraftig ökning. I dag är andelen ca 3,5 procent, totalt ca 12 000 platser.

Utvecklingen av antalet platser i enskild barnomsorg

Kommunföreträdarna framhåller vid våra besök att det behövs organiserat stöd till föräldrakooperativ, föreningar och pedagogiska alternativ. Det gäller såväl starten med allt vad den innebär som den fortsatta driften med personalutveckling, administration, verksamhetsutveckling, fortbildning etc.

Att enbart satsa på alternativen räcker inte för att klara en förskola för alla barn. Det behövs en kommunal expansion av barnomsorgen, på flera håll en kraftig sådan.

Den stora tillväxten av föräldrakooperativ har skett på grund av brist på kommunala platser. I vissa kommuner är det enda möjligheten som finns att ordna sin barnomsorg. Att planera, starta och genomföra en verksamhet vid ett föräldrakooperativ är en arbetsinsats av ansevärt mått. Det visar sig att det är föräldrar med stor kapacitet och intresse parat med brist på barnomsorg som orkar med detta. Politiker och tjänstemän vi mötte under våra kommunbesök gjorde samtliga den bedömningen att föräldrakooperativ med arbetsplikt inte kan vara ett alternativ för t.ex. ensamstående föräldrar.

Om det införs en lagstiftad rätt till plats i barnomsorgen har vi gjort bedömningen att det främst är föräldrakooperativen som inte kommer att ha samma tillväxttakt som i dag. Framför allt inte i kommuner där valet föräldrakooperativ eller kommunal plats i realiteten inte finns. Om man har en rätt kräver man den sannolikt av kommunen till en mindre arbetsinsats.

Däremot kommer knappast en lagstiftning att påverka de daghem/fritidshem som har en nära anknytning till en ideell organisation. Dessa föreningar har en vana att klara ekonomi, verksamhet och personalpolitik. Det är svårare att förtutse utvecklingen av bostadskooperativa lösningar vid en lagstiftad rätt till barnomsorg. Utvecklingen kommer till stor del vara beroende av vilket stöd kooperativen får och hur arbetsplikten kommer att utformas.

Aktionsgruppens slutsats av sitt arbete med s.k. alternativ barnomsorg är att om den skall växa i omfattning fordras kraftig aktivitet och en positiv inställning från kommunerna. Dessutom finns behov av en stödfunktion som kan erbjuda hjälp med administration och utveckling.

Statsbidrag till alternativ

Aktionsgruppen föreslår inga förändringar vad gäller statsbidragsreglerna till alternativ barnomsorg. Den kommande propositionen om personalkooperativ vidgar dock möjligheterna att bedriva alternativ barnomsorg.

Inom de ramar som finns i dag finns fortfarande utvecklingsmöjligheter. Vi har sett prov på detta bl.a. i kontakten med HSB, som utvecklat en modell för att stödja föräldrakooperativ barnomsorg i sina föreningar. Riksbyggen i Malmö arbetar tillsammans med kommunen på en likartad lösning även om den blir mer renodlad i den föräldrakooperativa formen.

Aktionsgruppen har diskuterat frågan om att ge statsbidrag för barnomsorg som drivs direkt av allmännyttiga bostadsföretag, men har inte haft möjlighet att utreda frågan. När det gäller Svenska kyrkans möjligheter att bedriva dag- och fritidshem har aktionsgruppen gjort en första analys av förutsättningarna, och lämnar frågan utan ett färdigt förslag då den behöver utredas ytterligare.

Om en lag införs om barns rätt till barnomsorg, blir det viktigt för kommunerna att bevaka de alternativa daghemmens intressen och se till att förutsättningarna är goda för dem att fortsätta sin verksamhet. Det behövs en positiv inställning och stöd för att de skall fortsätta att öka.

Kravet på att all verksamhet skall finnas upptaget i kommunens barnomsorgsplan för att kunna erhålla statsbidrag bör kvarstå. Däremot anser vi att den tillståndsprövning som länsstyrelsen gör bör överflyttas till kommunerna. Länsstyrelsen bör även fortsättningsvis behålla rollen som tillsynsmyndighet på regional nivå. I det sammanhanget bör det ske en förstärkning av länsstyrelsernas barnomsorgskompetens.

Aktionsgruppen föreslår sammanfattningsvis regeringen överväga:

att utreda förutsättningarna för Svenska kyrkan att bedriva dag- och fritidshemsverksamhet

att länsstyrelsernas tillståndsprövning överflyttas till kommunerna

Aktionsgruppen föreslår sammanfattningsvis kommunerna överväga:

att utveckla det ekonomiska stödet till de alternativa barnomsorgsformer-
na

att stimulera framväxten av alternativ barnomsorg

Behovet av lagstiftning

Diskussion av för- och nackdelar med lagstiftning

Gruppen har analyserat för- och nackdelar med en lagstiftning som garanterar alla barn rätt till barnomsorg. Det är viktigt att inte stanna vid att diskutera

relationen mellan kommuner och stat. För den enskilde medborgaren som efterfrågar barnomsorg är det tämligen ointressant vem det beror på att ett riksdagsbeslut från 1985 i många kommuner inte kommer att vara verklighet 1991.

Den allmänna uppfattningen torde vara den att regeringen och riksdagen genom propositionen och riksdagsbeslutet utlovat full behovstäckning till år 1991. Utan en lagstiftning i frågan kan man få det intrycket att statsmakterna nu går ifrån det löftet.

I propositionen 1984/85:209 läggs principen fast om alla barns rätt till barnomsorg. Det är knappast möjligt att tala om en "rätt" om inte detta kommer till uttryck i en lag. En icke lagfäst rätt kan knappast ses som något annat än en målsättning, låt vara att denna kan vara mer eller mindre tydlig. En annan fråga är hur rätten till barnomsorg i så fall bör vara utformad. I bilagd promemoria (bilaga 2) finns ett förslag till lagtext.

Aktionsgruppens överväganden och förslag

Diskussionen om för- och nackdelar med en lagstiftning förs utförligt i kapitel 9. En fråga som i sammanhanget måste lyftas fram är barnens rätt till en god omsorg. I dag har vi en erkänt god och efterfrågad verksamhet inom den svenska barnomsorgen. Vi föreslår i vår rapport effektiviseringar som syftar till bättre hushållande med bibehållande av en god kvalitet. Samtidigt är det avgörande för barnomsorgens fortsatta utveckling att det inte råder någon som helst tvekan om regeringens och riksdagens uppfattning i fråga om rätten till en förskola för alla barn.

Kommunerna har fört fram välunderbyggda fakta vid våra besök. Statsbidragen har urholkats på grund av att de inte räknats upp med inflationen. Kommunalskattestoppet har hindrat vissa kommuner från att finansiera en fullt utbyggd barnomsorg. Föräldraförsäkringens uppskjutande har ökat efterfrågan med minst 20 000 barn för hela riket.

Aktionsgruppen gör den bedömningen att en lagfäst rätt närmast är en konsekvens av de överväganden som skedde i propositionen 1984/85:209 och som riksdagen ställt sig bakom. Frågan blir snarare när rätten skall införas, under vilka kommunala villkor och i vilken omfattning.

Vi har tidigare angett skälen för att ikraftträdandet den lagstiftade rätten till daghem/familjedaghem bör skjutas fram ett år i tiden till utgången av år 1992.

Ur våra direktiv för arbetet framgår att vi i första hand bör pröva olika konkreta åtgärder för att påskynda utbyggnaden av framför allt heldagsomsorgen. Det också angeläget att den allmänna förskolan, som sedan 1976 är en lagstiftad rätt för alla 6-åringar och under vissa omständigheter 5-åringar och barn med behov av särskilt stöd, vidgas neråt i åldrarna till 5- och 4-åringar. Den rätten är helt oberoende av föräldrarnas förvärvsarbete eller studier.

Aktionsgruppen föreslår att det införs en lagstiftad rätt till plats i daghem/eller familjedaghem för alla barn från 18 månaders ålder till skolåldern med förvärvsarbetande eller studerande föräldrar. Barn i behov av särskilt stöd skall även fortsättningsvis med förtur anvisas plats i förskola. Denna lagstiftade rätt föreslås träda i kraft senast den 1 januari 1993.

Aktionsgruppen föreslår också att den allmänna förskolan utvidgas till att gälla för 5-åringar från och med höstterminen 1993 och för 4-åringar från och med höstterminen 1994. Den senare tidpunkten gäller också för införandet av en öppen förskoleverksamhet för barn under 4 års ålder som inte finns i daghem.

Lagstiftningsfrågan bör lösas genom en ändring i socialtjänstlagen. I övrigt vill vi hänvisa till bilaga 2, där en skiss på ett lagförslag presenteras.

Aktionsgruppen föreslår sammanfattningsvis regeringen överväga:

- att** en lagstiftad rätt till plats i barnomsorgen för barn i åldern 18 månader till skolåldern genomförs från och med den 1 januari 1993
- att** den allmänna förskolan utvidgas till att omfatta även 5-åringar från höstterminen 1993
- att** den allmänna förskolan utvidgas till att omfatta även 4-åringar från höstterminen 1994
- att** kommunerna får en lagstiftad skyldighet att tillhandahålla öppen förskola för barn under fyra års ålder som inte vistas i deltidsgrupp eller daghem från höstterminen 1994.

1 Aktionsgruppens uppdrag

1.1 Riksdagsbeslutet om en förskola för alla barn

Riksdagen beslutade 1985 att ge alla barn rätt att delta i kommunal barnomsorgsverksamhet från ett och ett halvt års ålder till dess de börjar skolan. Utbyggnaden bör ske i en sådan takt att verksamheten är fullt utbyggd senast år 1991.

För barn vars föräldrar förvärvsarbetar eller studerar skall rätten avse plats i kommunalt daghem, familjedaghem eller alternativ barnomsorg, t.ex. föräldrakooperativ. För barn som är i familjedaghem eller tas om hand i det egna hemmet skall rätten gälla deltagande i öppen förskola eller plats i deltidsgrupp. Vad gäller deltidsgrupperna framhölls i propositionen lämpligheten av att dessa öppnas även för fyra- och femåringarna som inte finns i daghem.

1.2 Riksdagen beslutade också om den pedagogiska verksamheten i förskolan

Riksdagsbeslutet om en förskola för alla barn innehöll också ställningstaganden till vissa grundläggande pedagogiska principer för svensk förskola. Alla barns rätt till och alla barns behov av en förskolepedagogisk verksamhet stod i centrum i den regeringsproposition som låg till grund för beslutet.

1.3 Förskolans uppgift

I det pedagogiska program som socialstyrelsen utarbetade till följd av riksdagsbeslutet beskrivs förskolans uppgift i samhället.

Förskolan har gradvis fått en växande betydelse för barn och samhälle. Det handlar om barnens behov av att utvecklas, att lära och förstå sin omvärld. Det handlar också om ett samhälleligt behov av att utveckla och föra vidare sin kultur och sina grundläggande värderingar till nästa generation.

För några generationer sedan växte barnen in i samhället mer naturligt än våra barn gör i dag. Många fick tidigt ta ett ansvar för sig själva, sin familj och dess försörjning. Vägen från barn till vuxen var tydlig och i stort sett utstakad. Samhällets funktioner, normer, maktförhållanden och möjligheter var på många sätt mer entydiga och lätta att överblicka än i dag. Samtidigt var begränsningarna för vad man kunde göra och bli i samhället mycket stora.

Det samhälle barnen växer upp i i dag är annorlunda. Familjeliv, yrkesliv och övrigt samhällsliv är åtskilda. De flesta barn får sällan direkta och

konkreta upplevelser av hur samhällets olika delar hör ihop. De får i gengäld mycket information genom olika medier som ger dem en mängd intryck att sortera och försöka foga in i ett sammanhang.

Barnen måste få bästa möjliga förutsättningar att växa upp i detta mångskiftande och komplicerade samhälle. De behöver hjälp att få överblick, förstå och foga ihop en bild av tillvaron. De behöver känna att det även i en föränderlig tid finns djup förankring i ett kulturarv som de är delaktiga av. De behöver utveckla sin skaparkraft och förmåga att klara sin egen vardagstillvaro. De behöver möjligheter att i lugn och ro bearbeta och smälta alla intryck och få svar på sina frågor. De behöver känna gemenskap, kontinuitet och sammanhang i en grupptillhörighet. Barn behöver stöd för utvecklingen av sin förmåga att iaktta, fundera, diskutera, tänka kritiskt och bilda en egen ståndpunkt. De behöver hjälp att förstå innebörden i vårt samhälles grundvärderingar och att alla har ett ansvar för att forma och förändra samhället till det bättre.

Förskolan har till uppgift att tillsammans med föräldrarna införliva barnen i samhället och därigenom bidra till samhällets fortbestånd och utveckling. Detta betonas i och med riksdagens beslut om en förskola för alla barn. Det kräver en målinriktad pedagogisk verksamhet av god kvalitet som stödjer barnens hela utveckling, ger omsorg och gemenskap, kunskaper och erfarenheter.

Eftersom de flesta av dagens småbarnsföräldrar yrkesarbetar eller studerar finns ett behov av trygg omsorg för barnen. Förskolan skall förena uppgifterna att ge ett gott pedagogiskt stöd för barnens utveckling och en god omsorg och tillsyn.

1.4 Utbyggnaden av barnomsorgen

Det i propositionen, 1985, beräknade utbyggnadsbehovet uppnåddes redan vid mitten av år 1989, men efterfrågan på platser har ökat med ca 70 000 under perioden. Det totala utbyggnadsbehovet för perioden 1985–1991 i daghem/familjedaghem rörde sig om ca 11 000 platser per år. Ökningen av efterfrågan kan förklaras av att antalet födda barn ökade kraftigt under senare delen av 1980-talet, förvärvsfrekvensen bland småbarnsmödrar fortsatte att stiga, kvinnornas arbetstid ökade och fler barn än beräknat invandrade till Sverige.

1.5 Aktionsgruppen för barnomsorg

Regeringen tillsatte i april 1990 Aktionsgruppen för barnomsorg. Direktiven (Dir. 1990:13, bilaga 1) innebar bl.a. att gruppen snabbt skulle agera för att åstadkomma en förbättring av utbyggnadssituationen inom barnomsorgen. Gruppen förväntades lämna en rapport till regeringen senast den 1 september 1990.

Uppdraget innebär i sammanfattning att:

- Snabbt analysera kommunernas möjligheter att klara utbyggnaden.

– Pröva olika åtgärder för att nå målet en förskola av god kvalitet för barn över ett och ett halvt års ålder.

Det gäller att pröva konkreta åtgärder för att påskynda utbyggnaden av framför allt heldagsomsorgen i de kommuner som för närvarande har uppenbara svårigheter med utbyggnadstakten. Detta arbete skall ske i nära samarbete med berörda kommuner. Åtgärderna kan vara av administrativ, teknisk eller organisatorisk natur.

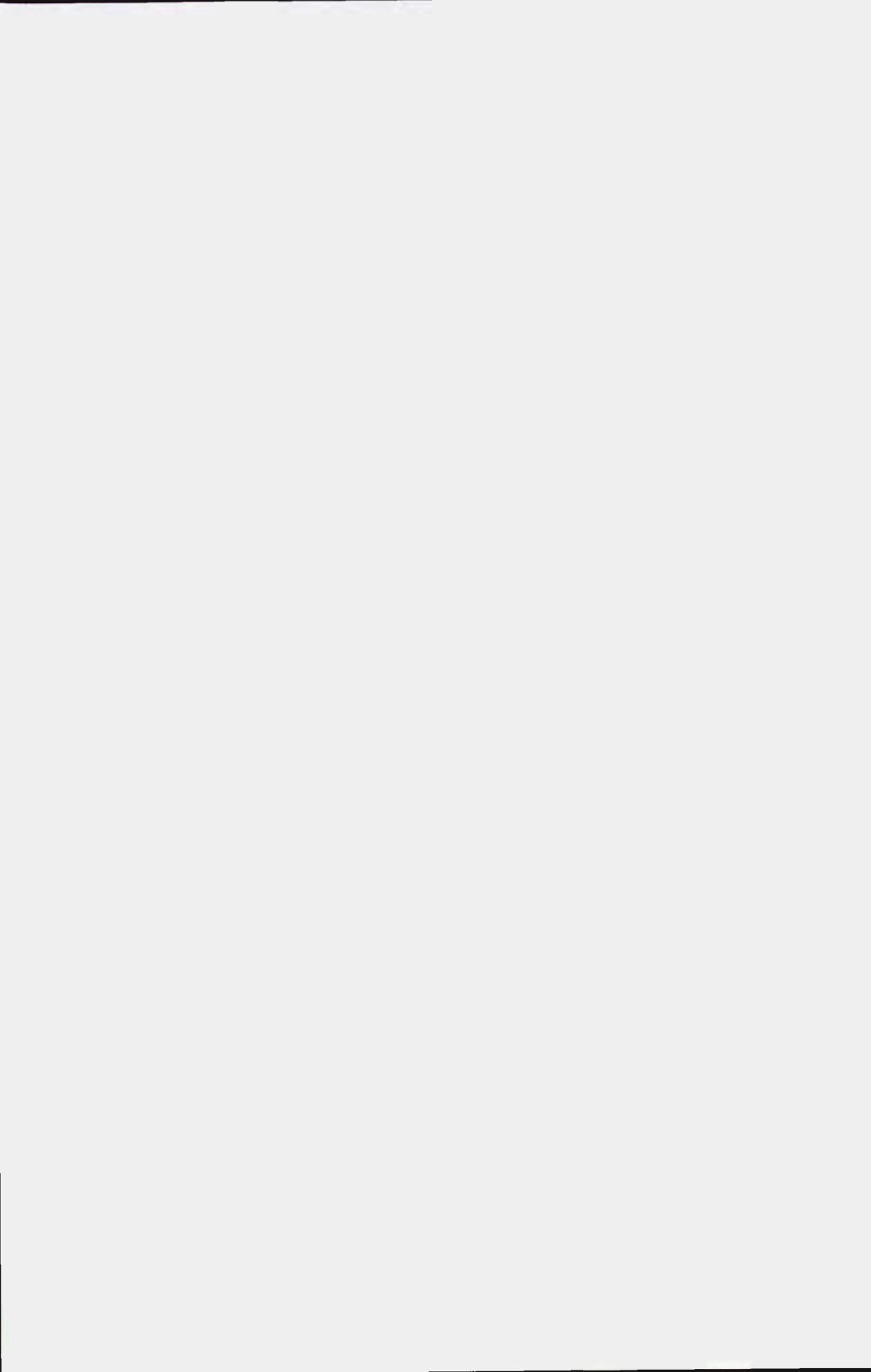
Insatser för att utveckla de alternativa barnomsorgsformerna bör prövas av gruppen.

Olika möjligheter till ett effektivare resursutnyttjande bör prövas.

Gruppen skall också förmedla goda exempel på lokala lösningar.

Gruppen bör arbeta med olika åtgärder för att förbättra personalsituationen inom barnomsorgen.

– Bedöma hur och vid vilken tidpunkt rätten till barnomsorg för alla barn fr.o.m. ett och ett halvt års ålder till skolstarten kan förverkligas, och därvid särskilt överväga möjligheten att införa en lagstiftad rätt till plats i barnomsorgen.



2 Arbetets uppläggning

Med hänsyn till den extremt korta tid aktionsgruppen hade till sitt förfogande fordrades en hård prioritering av arbetsinsatserna. Det stod tidigt klart att merparten av tiden skulle användas till kommunbesök. Dessutom fanns det ett behov att mer samlat bedöma utbyggnadssituationen i landet. En tredje del var att ta ställning till behovet av lagstiftning.

2.1 Kommunbesök

Gruppen valde att besöka ett antal kommuner som i olika undersökningar uppgivit att de har svårigheter att klara utbyggnadsmålet. Med hjälp av SCB:s barnomsorgsundersökning, socialstyrelsens sammanställning av kommunernas barnomsorgsplaner, enkäter som redovisats i massmedia och sekretariatets kunskap om utbyggnadssituationen valdes ca 30 kommuner ut. Det finns inte underlag för att hävda att de utvalda var de kommuner som låg sämst till i landet. Det finns säkert andra som har lika stora problem med utbyggnaden. Däremot bekräftade alla utvalda kommuner att man har eller har haft problem med att klara riksdagsbeslutet om en förskola för alla barn till slutet av 1991.

Dessutom har vi ägnat intresse åt situationen i storstäderna. När det gäller Stockholm koncentrerade vi insatserna till att spegla kommunens ansträngningar med att klara personalförsörjningen. Göteborg och Malmö ägnades samma genomgång som övriga kommuner. Skälet för denna särskilda insats i storstäderna är att det där skulle kunna röra sig om förhållandevis många platser om man inte klarar utbyggnaden.

Med något undantag ägnades en hel arbetsdag åt varje kommun. Besöken lades upp så att vi träffade kommunstyrelsens ordförande, socialnämndens ordförande, socialchef, ekonomichef och tjänstemän från barnomsorgen. Några kommuner valde att låta sig representeras av hela arbetsutskottet i kommunstyrelse och socialnämnd.

Vi hade ett i förväg upprättat och utsänt frågeformulär som grund för samtalen (se bilaga 7). Frågorna handlade om näringsgeografisk struktur, kommunekonomi, barnomsorgens utbyggnadsläge, planeringsprocessen och personalsituationen.

Besöken har inneburit en ingående diskussion om kommunens barnomsgssituation. Aktionsgruppen har fått förslag på förbättringar av statens politik och förslag om goda kommunala lösningar. Samtidigt har vi kunnat dela med oss av exempel från andra kommuner och givit vår syn på barnomsorgsutbyggnaden.

Ytterligare en grupp kommuner som hade varit av intresse att studera är

sådana som redan idag klarat stora delar av utbyggnadsmålet. Vi planerade en hearing som tyvärr fick skjutas på framtiden på grund av tidsbrist. Vid kontakter med socialstyrelsen har vi erfarit att den gärna fullföljer vår idé. En hearing skulle kunna ge ytterligare förslag och exempel för att underlätta utbyggnaden.

2.2 Enkät om utbyggnadssituationen

Med tanke på att urvalet av kommuner för våra besök inte är representativt för landet har det funnits behov av att göra en mer heltäckande inventering av läget.

Gruppen gav därför SCB i uppdrag att göra en enkätundersökning till samtliga landets kommuner om hur man i juni 1990 **bedömer** att man kommer att klara riksdagsbeslutet om en förskola för alla barn senast 1991. Frågeformuläret redovisas i bilaga 5 till rapporten.

Denna enkätundersökning har tillsammans med en analys av kommunernas barnomsorgsplaner, SCB:s årliga barnomsorgsundersökning och socialstyrelsens senaste enkät till kommunerna legat till grund för gruppens analys av utbyggnadsläget i landet. Resultatet redovisas i kapitel 4 i rapporten. Avdelningsdirektören Siv Thorsell har som expert biträtt gruppen med en analys av tre undersökningar inklusive vår egen. Hennes rapport redovisas som bilaga 3.

2.3 Goda exempel på lokala lösningar

Aktionsgruppens insatser har koncentrerats till att söka efter och förmedla lösningar som innebär en effektivisering av resursutnyttjandet på barnomsorgsområdet. Vi har skrivit till samtliga kommuner och efterfrågat exempel på goda lösningar. Besökskommunerna har också förmedlat goda exempel.

Vi tvingas konstatera att den tid vi haft till vårt förfogande inte räckt till för att spegla, förmedla och analysera allt det intressanta utvecklingsarbete som pågår runt om i landets kommuner.

2.4 Insatser för att utveckla alternativa barnomsorgsformer

Vi har undersökt villkoren för alternativa barnomsorgsformer som finns i dag vad avser rådgivning och stöd från kommuner och stat. Gruppen har diskuterat statsbidragen till alternativen. En särskild fråga i sammanhanget har varit statsbidrag till daghem drivna av Svenska kyrkan. Gruppen har under arbetet sammanträffat med representanter för Kooperativa institutet, HSB:s riksförbund, Svenska kyrkan, Pysslingen Förskolor AB och daghemmet Lyckan i Malmö.

2.5 Möjligheter till effektivare resursutnyttjande

Genom kommunbesöken och inbjudan att sända in goda exempel till sekretariatet har vi fångat upp förslag på effektiviseringar vad gäller resursutnyttjandet. Vi har också själva analyserat situationen och ger exempel på vad som kan göras för att nå ett bättre resursutnyttjande.

2.6 Personalsituationen inom barnomsorgen

Möjligheten att rekrytera och behålla personal är en ödesfråga för svensk barnomsorg. Idag är det främst storstadsområden som känner av personalförsörjningsproblemen. Många kommuner gör bedömningen att även andra delar av landet snart kommer att få uppleva liknande problem. Aktionsgruppen har samlat och analyserat material från olika källor. Vi har undersökt situationen i besökskommunerna.

Statens insatser för att stödja barnomsorgsutbyggnaden sker främst genom att tillhandahålla utbildning och statsbidrag. När det gäller utbildningen lägger vi förslag som främst avser lösa situationen på kort sikt.

2.7 Behovet av lagstiftning

En uppgift för gruppen har varit att bedöma hur och vid vilken tidpunkt rätten till barnomsorg för alla barn fr.o.m. ett och ett halvt års ålder till skolstarten kan förverkligas. Vi har särskilt övervägt möjligheten att införa en lagstiftad rätt till plats i barnomsorgen.

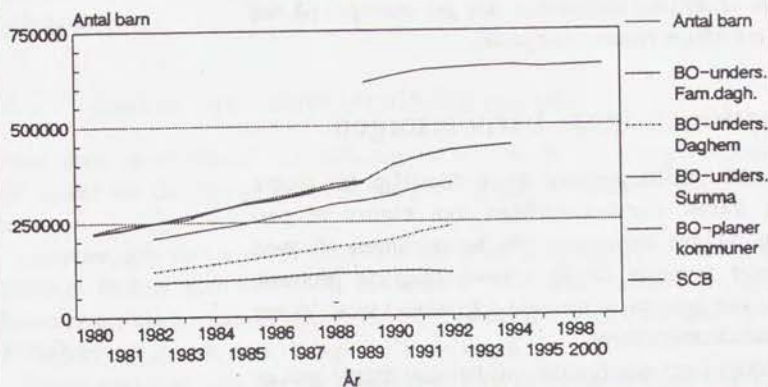
Under arbetet med kommunbesöken har vi inventerat argumenten för och emot en lagstiftning. Experten Gunnar Fahlberg har haft gruppens uppdrag att skissa på möjliga lösningar av lagstiftningsfrågan. En sådan skiss presenteras i bilaga 2 till rapporten.

2.8 Finansiering av förslag

Med hänsyn till den knappa tid som stått till aktionsgruppens förfogande har vi inte haft möjlighet att föreslå finansieringar till de förslag som läggs fram. Aktionsgruppen anser dock att förslagen bör rymmas inom befintliga resursramar.

DAGHEM OCH FAMILJEDAGHEM**1980 - 1994**

- enligt olika källor



3 Bakgrunden till situationen för barnomsorgen

Inledning

Detta avsnitt ger en kort förklaring till den nuvarande svenska barnomsorgssituationen. Vi koncentrerar oss främst på utvecklingen under 1980-talet.

Barnomsorgens omfattning 1980 och 1990

År 1980 fanns det totalt 714 000 barn i åldern 3 mån. – 6 år. (Det är i dessa åldrar som SCB:s barnomsorgsundersökning mäter efterfrågan) Av dessa hade 210 800 plats i daghem eller familjedaghem. 137 000 ytterligare efterfrågade plats. Då var således den totala efterfrågan 347 800 platser eller 48,5 procent av barnen.

1990 fanns det totalt 700 200 barn i motsvarande grupp av vilka 348 000 hade plats i daghem eller familjedaghem. Det utgör 49,5 procent. 67 300 ytterligare barn efterfrågade barnomsorg (kommunal eller alternativ). Den totala efterfrågan var 416 100 platser eller 59 procent.

Diagram 1

Andelen barn som efterfrågar daghem/familjedaghem har således ökat med drygt 10 procentenheter på dessa tio år. Det tillkom 138 000 nya platser under samma tid, vilket är något fler än den otillfredsställda efterfrågan 1980.

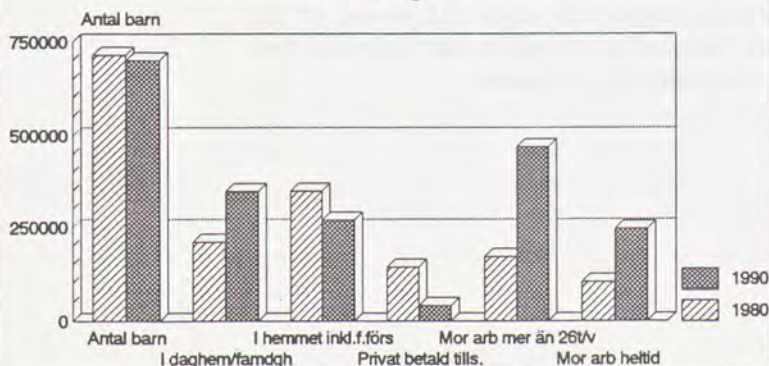
Förändringar i förvärvsmönster, efterfrågan etc.

Antalet barn som fick privat betald tillsyn eller tillsyn på annat sätt minskade under perioden med drygt 100 000. 1990 var det totalt 41 600 barn som hade sådan tillsyn. Här ser vi en annan mycket tydlig effekt av förändringarna på arbetsmarknaden. I dag förvärvsarbetar nästan alla kvinnor. Det gäller även mormor och farmor etc., vilket gjort det betydligt svårare att klara barnomsorgen på ett informellt sätt 1990 än 1980.

Om vi ser på antalet barn som enbart får omsorg i hemmet minskade dessa med ca 69 000 under perioden. I dag är det 270 000 barn som är hemma med någon av sina föräldrar. 137 000 dvs. drygt hälften av dessa är lediga med föräldrapenning. När det gäller 1980 saknas uppgift på hur många som var lediga med föräldrapenning i SCB materialet.

FÖRVÄRVSMÖNSTER OCH BARNOMSORG 1980 och 1990

– barnens tillsyn och mödrarnas syssel-
sättning



Antalet barn med mödrar som arbetar mer än 26 timmar per vecka har ökat med 216 700 till 469 000 år 1990. Barn med heltidsarbetande mor har ökat med 103 200 till 245 600 st.

Efterfrågan påverkas av möjligheterna att få tillgång till en plats i barnomsorgen, dvs. i takt med att kommunerna bygger ut sin barnomsorg. Efterfrågan påverkas också av avgifternas storlek, regler om vistelsetid, öppethållande och sannolikt också av föreställningar om och olika attityder till barnomsorgen. Dessutom påverkar möjligheterna att ordna barnomsorgen "på egen hand" efterfrågan på kommunal barnomsorg.

Befolkningsprognos 1983 jämfört med faktiskt födda barn åren 1983–1990

I den prognos som fanns vid utarbetandet av propositionen om en förskola för alla barn beräknades antalet födda barn åren 1983–1990 till 757 000. Om trenden t.o.m. juni för 1990 håller kommer det faktiska antalet födda under perioden att bli ca 846 000 eller ca 89 000 fler än beräknat.

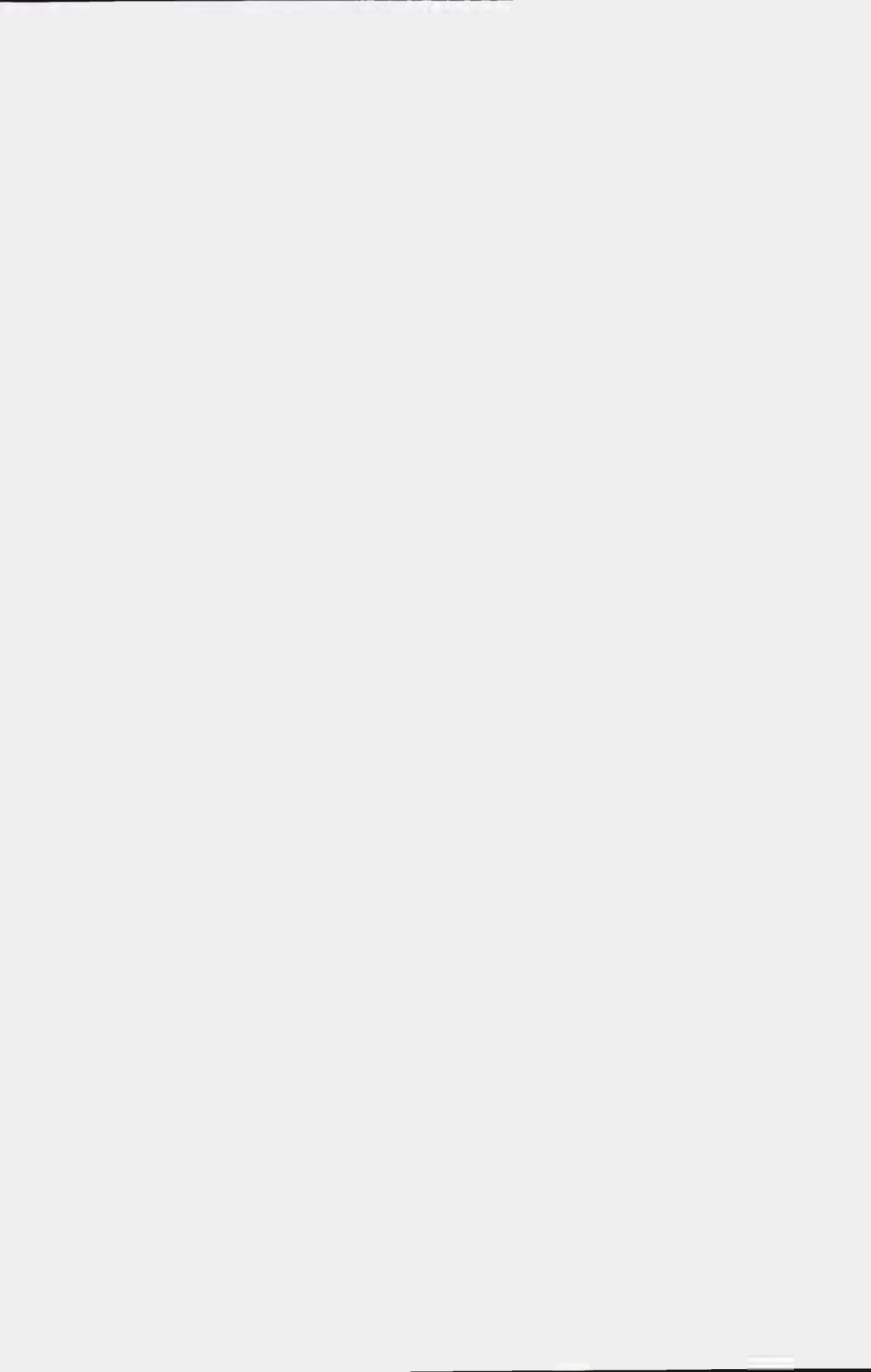
Den minsta födelsekullen under 1900-talet kom år 1983 då det föddes 92 000 barn. Ca 65 procent eller 60 000 av dessa har haft daghems- eller familjedaghemsp plats men börjar skolan under 1990 och flyttas då till skolbarnsomsorgen. Under 1990 beräknas det födas 126 000 barn. 65 procent av denna kull är ca 82 000 eller 22 000 fler än de som går över till skolan. Denna effekt med mindre kullar som slutar än börjar i barnomsorgen kommer att bestå till dess födelsetalen planar ut eller går ner.

Slutsatser

Om vi hade haft stabila födelsetal, en oförändrad situation på arbetsmarknaden för kvinnor och oförändrade attityder i familjerna till barnomsorg och förvärvsarbete hade den kö som fanns 1980 i dag varit bortbyggd.

I stället har vi fått oväntat höga födelsetal, privata dagmammor har minskat kraftigt, mormor och farmor är själva i förvärvsarbete, kvinnors förvärvsfrekvens och arbetstidens längd har ökat. Oregelbundna och obekväma arbetstider har också ökat. Drygt 550 000 kvinnor arbetade oregelbundet 1988. Alltför många föräldrar ser barnomsorg som en rättighet och räknar med att få en plats när de behöver börja förvärvsarbete.

Vi har i dag bland de allra högsta födelsetalen i västvärlden, 2,1. Samtidigt förvärvsarbetar kvinnor i nästan samma omfattning som männen. Denna relativt unika svenska situation är en förklaring till att vi fortfarande har en otillfredsställd efterfrågan på barnomsorg i landet. Vi kommer senare i vår rapport att redovisa kommunernas skiftande förmåga att klara efterfrågan.



4 Utbyggnadsläget

– kommer målet en förskola för alla barn att uppnås 1991?

4.1 Ett försök till svar

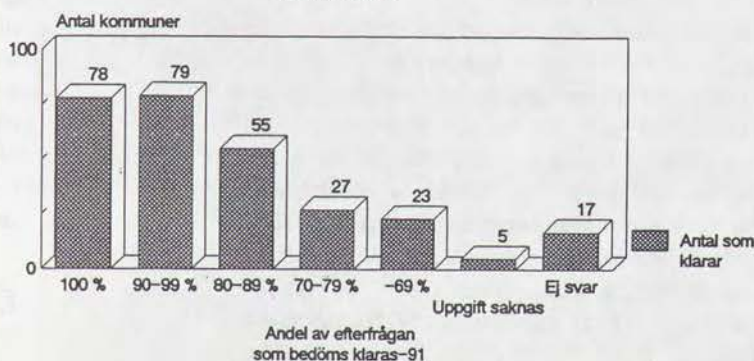
Daghem/familjedaghem

Aktionsgruppens kommunenkät visar att 157, eller 55 procent, av totalt 284 kommuner har svarat att man kommer att klara 90–100 procent av efterfrågan i slutet av 1991. 55 kommuner eller 19 procent anger att de klarar 80–89 procent, 27 kommuner eller knappt 10 procent klarar 70–79 procent och 23 kommuner eller 8 procent klarar högst 69 procent av efterfrågan. Bortfallet, kommuner som inte svarat på vår enkät, var 17 st.

Resultatet visar således att beslutet om en förskola för alla barn inte kommer att vara förverkligat i varje kommun till slutet av 1991.

DAGHEM OCH FAMILJEDAGHEM

–antal kommuner som klarar
riksdagsbeslutet om en förskola för alla
barn 1991



Det totala antalet platser i Sverige skulle kunna räcka för att täcka efterfrågan från barn i åldern 18 månader till skolåldern, men de är ojämnt fördelade geografiskt. Det är ointressant för ett barn i Stockholm att det skulle kunna få en plats i Malmö eller Jokkmokk. (kommuner som klarar behovet 1991) Denna ojämna utbyggnad innebär bland annat att flera kommuner kan erbjuda betydligt yngre barn än 18 månader plats i barnomsorgen.

I bilaga 4 redovisas samtliga kommuners svar på aktionsgruppens enkät.

Förskola från 4 års ålder oberoende av föräldrarnas sysselsättning

Endast 11 kommuner har svarat att man kommer att uppnå målet deltidsgrupp för alla 4–6-åringar och öppen förskola för resten. 43 kommuner kommer att uppnå en deltidsförskola för alla 5-åringar och öppen förskola för resten.

Förutsägelser om utbyggnaden

Mellan 380 000 och 400 000 barn skulle kunna få plats i daghem och familjedaghem år 1991. Detta år kommer det enligt befolkningsprognosen att finnas över 645 000 barn i åldern 1–6 år, dvs. nära 14 000 fler barn än föregående år. Det innebär att 59–62 procent av alla barn i den åldern skulle kunna ha en plats i daghem eller familjedaghem år 1991. Räknar man med att tillgodose en del av efterfrågan från barn under 1 års ålder och barn med behov av särskilt stöd skulle 57–60 procent klaras.

Det behöver tillkomma 63 000 platser i daghem och familjedaghem från årsskiftet 1989/90 till årsskiftet 1991/92 om efterfrågan från barn 1 1/2–6 år skall kunna tillgodoses. I beräkningen har antagits att 65 procent av barnen 1 1/2–6 år efterfrågar plats (384 000 barn) och att man klarar att erbjuda barnomsorg för 15 procent av barnen i åldern 3–17 månader (19 000 barn).

Vi vill peka på att vi räknat med en fortsatt ökning av andelen som efterfrågar daghem/familjedaghem. Efterfrågan beräknas 1991 ha ökat till 65 procent av barnen i åldern från 18 månader och till skolåldern. En procentandels förändring av efterfrågan innebär ca 6 000 platser.

Om full behovstäckning skulle uppnås först vid årsskiftet 1992/93 behövs det fram till dess en utbyggnad med ytterligare 12 000 platser. Det inkluderar en efterfrågeökning på 1 procent även det sista året. Totalt behövs således en utbyggnad med ca 75 000 platser fram till årsskiftet 92/93. Det är en årlig utbyggnad med 25 000 platser förutsatt att inga åtgärder vidtas för att minska efterfrågan eller öka effektiviteten i verksamheten.

4.2 Hur påverkar föräldraförsäkringens uppskjutande efterfrågan på barnomsorg?

I en specialanalys som SCB gjort av materialet i barnomsorgsundersökningen visas att ca 22 000 barn i åldern 3–11 månader (25 procent av alla i den

åldern) efterfrågade barnomsorg. Dessutom efterfrågade 27 000 (55 procent) av barn i åldern 1–1 1/2 år barnomsorg.

I verksamheten fanns det 16 000 barn som var mellan 1–1 1/2 år och 3 800 under 1 års ålder. Totalt 19 800 barn under 1 1/2 års ålder finns således i befintlig barnomsorg. I takt med utbyggnaden kommer den siffran att öka.

Det är svårt att bedöma hur stor andel av barnens föräldrar som fr.o.m. 1992 skulle ta ut en förlängd föräldraledighet sammanhållet och på så sätt minska barnomsorgsbehovet under 1 1/2 års ålder. De två undersökningar av föräldrarnas förväntade uttag av föräldraförsäkringen som aktionsgruppen kunnat ta del av ger inte heller något säkert svar på frågan om efterfrågan av barnomsorg under 1 1/2 år ålder. Det är en undersökning i Stockholm och en annan i Örebro.

I dag tar 88 procent av barnens föräldrar ut föräldraförsäkringen i direkt samband med barnets födelse. Om föräldrarna i samma utsträckning skulle ta ut hela ledigheten i samband med barnets födelse vid en förlängd föräldraförsäkring skulle det innebära en minskad efterfrågan på barnomsorg med ca 45 000 barn under 18 månader. Ur Stockholmsundersökningen framgår att föräldrar önskar vara hemma med sina barn till i genomsnitt 1 1/2 års ålder. Nästan alla stannar hemma minst ett år och en grupp efterfrågar inte barnomsorg förrän efter tvåårsåldern. Knappt en tredjedel av barnen kommer att efterfråga plats före 1 1/2 års ålder. Dessa siffror överförda till riksplanet innebär en minskad efterfrågan med 20 000–25 000 platser.

Båda undersökningarna visar att föräldrarna skulle välja att både förlänga sin ledighet i samband med barnets födelse och att spara en del av försäkringen för senare behov. Föräldrar som har tidigare erfarenhet av barnomsorg väljer i högre grad att spara ledighet t.ex. för att förkorta den dagliga arbetstiden, förlänga semestern eller för att vara lediga då barnet börjar skolan.

Aktionsgruppens bedömning innebär att en utbyggd föräldraförsäkring till 1 1/2 års ålder minskar efterfrågan på barnomsorg med storleksordningen 20 000–25 000 platser. Det är klart mer än ett års utbyggnad av barnomsorgen.

4.3 Några viktiga begrepp vid planeringen av barnomsorg

Kommunerna planerar utbyggnaden av barnomsorgen med mycket olika faktorer som underlag. Det är framförallt begreppen behov och efterfrågan som betyder olika saker. Våra kommunbesök bekräftar den erfarenheten.

Behov

I barnomsorgsplanerna beskriver kommunerna vad man skulle kunna kalla behovsramen eller det s.k. teoretiska behovet. Det innebär att kommunerna beräknar det totala antalet barn med föräldrar som förvärvsarbetar eller studerar minst halvtid, dvs. 16 timmar eller mer per vecka. Till den gruppen

kommer barn i behov av särskilt stöd. Detta är ett grovt planeringsinstrument.

Det är inte säkert att alla barn som har förvärvsarbetande föräldrar behöver en plats. Därför gör man också en rimlighetsbedömning av hur många av de barn vars föräldrar förvärvsarbetar som man antar har behov av plats.

Efterfrågan

I barnomsorgsundersökningarna, som SCB sedan 1986 gör årligen på regeringens uppdrag får föräldrarna uttrycka vilken barntillsyn de skulle vilja ha under resten av första halvåret. Både de som redan har en barnomsorgsplats för sina barn och övriga småbarnsföräldrar får frågan. Det är alltså ett mått på efterfrågan av barnomsorg för den närmaste tiden. Behovet kan se annorlunda ut på sikt.

Barnomsorgsundersökningarna visar att andelen föräldrar som önskar plats i daghem eller familjedaghem har varit konstant de senaste åren men antalet har ökat på grund av det ökade barnafödandet. Andelen som efterfrågar barnomsorg fortsätter att öka i flera av de kommuner som traditionellt haft en låg efterfrågan. Några kommuner i Stockholms län har dock kunnat iaktta en vikande efterfrågan. Trenderna vad gäller efterfrågan kommer säkert innebära stora variationer mellan kommunerna de närmaste åren.

Gemensamt gäller att det främst är daghemsplatser som efterfrågas, i synnerhet nyefterfrågan.

Full behovstäckning

Många kommuner funderar över innebörden i "full behovstäckning". Från vilken ålder skall det gälla? Från vilken tid efter anmälan? Måste man ha ett visst överskott på platser för att kunna tillgodose behovet av barnomsorg till alla som behöver?

Aktionsgruppens svar på frågan om full behovstäckning innebär en hänvisning till 1985 års riksdagsbeslut om en förskola för alla barn. Det ger alla barn rätt att delta i kommunal barnomsorgsverksamhet från ett och ett halvt års ålder till dess de börjar skolan. För barn vars föräldrar förvärvsarbetar eller studerar skall rätten avse plats i kommunalt daghem, familjedaghem eller alternativ barnomsorg, t.ex. föräldrakooperativ. För barn som är i familjedaghem eller tas om hand i det egna hemmet skall rätten gälla deltagande i öppen förskola eller plats i deltidsgrupp. Vad gäller deltidsgrupporna framhölls i propositionen lämpligheten av att dessa öppnas även för fyra- och femåringarna som inte finns i daghem.

4.4 Ålder, tid för ansökan m.m.

Barnets ålder

Det totala antalet barn med behov beror på hur man definierar målgruppen. Riksdagsbeslutet om en rätt till förskola för alla barn har angett barn från 18 månaders ålder. I propositionstexten anknyts bland annat till att föräldrar har en lagfäst rätt att vara lediga från anställning under barnets första 18

månader. Det anses lämpligt att anknyta till denna åldersgräns samt att stödet i form av föräldraförsäkringen skall byggas ut då de ekonomiska ramarna så medger. I propositionen nämns också att 18-månadersgränsen inte betyder att kommunen befrias från sitt ansvar för omsorger för barn under 18 månader.

Flera kommuner vi besökt har satt en gräns vid 12 månader för en mer generell rätt till plats i barnomsorgen. Några använder 18 månader som gräns. Ytterligare några har ingen gräns alls men i praktiken blir den mellan 18 månader och två år, ibland betydligt högre.

Flera skulle klara målet till slutet av 1991 om de ändrade sina nuvarande regler och mer generellt införde en rätt till plats i barnomsorgen från 18 månaders ålder.

Det är viktigt att framhålla risken för en social snedfördelning vid all form av individuell behovsprövning av platser och i alla kösituationer. Klara och tydliga kommunala regler som allmänheten känner väl och som utgör en garanti minskar påtagligt risken för att redan gynnade går före.

I socialstyrelsens rapport om orsakerna till den sociala snedfördelningen (Sos rapport 1989:20) framgår att informationsstarka grupper kan dra fördelar av ett komplext och svåröverskådligt administrativt system som innefattar någon form av behovsprövning och prioritering. Det är mycket troligt att vissa föräldragrupper lättare än andra kan "gå förbi" kön genom att de kan tala för sig på rätt sätt och få en plats i barnomsorgen före andra som kanske skulle behövt den bättre.

Tid efter anmälan

Flera av de kommuner vi besökt har tagit upp frågan om hur snabbt efter anmälan kommunen skall ställa upp med en plats i barnomsorgen. Botkyrka kommun garanterar en plats i barnomsorgen från 18 månaders ålder om föräldern anmäler behovet minst 4 månader i förväg. Ofta kan man få fram en plats på kortare tid. Vi anser det vara en rimlig tid för att en kommun skall kunna ordna en lämplig plats.

Behövs extra platser?

En vanlig uppfattning i de kommuner vi besökt är att man måste ha ett visst överskott på platser för att kunna uppnå full behovstäckning. Omsättningen på platser inom barnomsorgen under året klarar dock en stor del av de behov som uppstår förutsatt att man har en hygglig planering. Till detta kommer möjligheten att låta antalet barn variera kring ett genomsnittsvärde. Behovet av flexibilitet ökar när man närmar sig full behovstäckning.

En utveckling av barnomsorgsplanarbetet på lokal nivå i kommunerna är angeläget även när man uppnått full behovstäckning. Det kommer alltid att handla om anpassning till var barnen och familjerna bor med tanke på anknytningen av barnomsorg till bostadsområdet.

4.5 Aktionsgruppens överväganden och förslag

Målet kan uppnås

Utbyggnaden av barnomsorgen är ojämnt fördelad över landet. Många kommuner (55 procent) uppger i vår enkät att de kommer att klara full behovstäckning i daghem/familjedaghem, andra (19 procent) är mycket nära, medan en grupp inte kan ange när målet skall vara uppnått. Detta innebär att 75 procent av kommunerna själva bedömer att de klarar 80–100 procent av efterfrågan på daghem/familjedaghem till slutet av 1991.

Däremot är det få som klarar de övriga delarna i riksdagsbeslutet om en förskola för alla barn, dvs. deltidsgrupp från fyra års ålder och öppen förskola från 18 månader för de barn som inte är i daghem.

Aktionsgruppen bedömer att med de åtgärder som vi föreslår kommer det att finnas förutsättningar för kommunerna att klara en utbyggnad till full behovstäckning i daghem/familjedaghem senast vid årsskiftet 1992/93. Vi hyser dock viss tveksamhet vad gäller möjligheterna för vissa kommuner i storstockholmsregionen. Där finns så många faktorer som kommunerna har svårt att påverka, t.ex. arbets- och bostadsmarknaden.

Vi menar också att kommunerna behöver ytterligare ett år på sig för att klara full behovstäckning i daghem/familjedaghem. Alltför många kommuner har kommit igång sent med utbyggnaden men gör nu stora ansträngningar för att klara behoven. Dessutom finns det tyvärr kommuner som inte kan ange när eller om man skall klara riksdagsbeslutet. Aktionsgruppen har fått intrycket att det finns kommuner där viljan att bygga ut barnomsorgen saknas.

Flera kommuner behöver tid för att ställa om sin planering efter en signal från regeringen om en lagstiftad rätt till barnomsorg.

Utbyggnadsbehovet från 1990 till årsskiftet 1991/92 är 63 000 platser. Till årsskiftet 1992/93 är behovet ytterligare 12 000 platser eller totalt 75 000 platser på tre år. I dessa siffror har vi samma andel barn under 18 månader som i dag. Det innebär drygt 20 000 barn under 18 månader i verksamheten 1993.

Om man utnyttjar de möjligheter till ett effektivare resursutnyttjande som vi pekar på kan det tillkomma ca 10 000 platser. Detta är samma antal som skillnaden mellan kommunernas statsbidragsansökningar och det antal barn som finns redovisade i den officiella statistiken. Det finns också knappt 12 000 skolbarn i daghemsavdelningar i dag. En större del av dessa borde kunna beredas plats inom skolbarnsomsorgen. Om dessa förändringar genomförs innebär det en nettoutbyggnad av daghem/familjedaghem för förskolebarn på ca 55 000 platser fram till slutet av 1992.

Den utbyggnad som då behövs per år är klart mindre än de senaste årens.

En osäker faktor i prognosen är förändringar i efterfrågan. Vi beräknar en ökning med 1 procentenhet per år. Efterfrågan påverkas bland annat av arbetsmarknadssituationen, kvinnors förvärvsfrekvens, och inställningen till barnomsorg. Dessutom minskar antalet familjedaghemplatser. Det är svårt att förutse i vilken takt den minskningen kommer att fortgå, eller om möjligen kommunerna med aktiva personalinsatser kan bromsa den.

Den uppskjutna föräldraförsäkringen

Efter vår genomgång av den svenska barnomsorgssituationen framstår det som klart att föräldraförsäkringens uppskjutande allvarligt försämrat möjligheterna att nå målet en förskola för alla barn till 1991. Visserligen är det ytterst vanskligt att med stöd av de undersökningar som är gjorda förutsäga familjernas beteende några år framåt. Vår bedömning är dock att den uppskjutna föräldraförsäkringen medför en ökad efterfrågan 1991 med minst 20 000 daghems/familjedaghemplatser. Det motsvarar mer än ett års utbyggnad.

49 000 barn upp till 18 månaders ålder efterfrågar i dag barnomsorg. De flesta kommuner vi besökt anser inte att man kan utestänga dessa, även om riksdagsbeslutet talar om en rätt från 18 månaders ålder. I den bedömning aktionsgruppen gjort har endast 15 procent av barnen i dessa åldrar räknats in i underlaget.

Fortsatta redovisningar av utbyggnadsläget

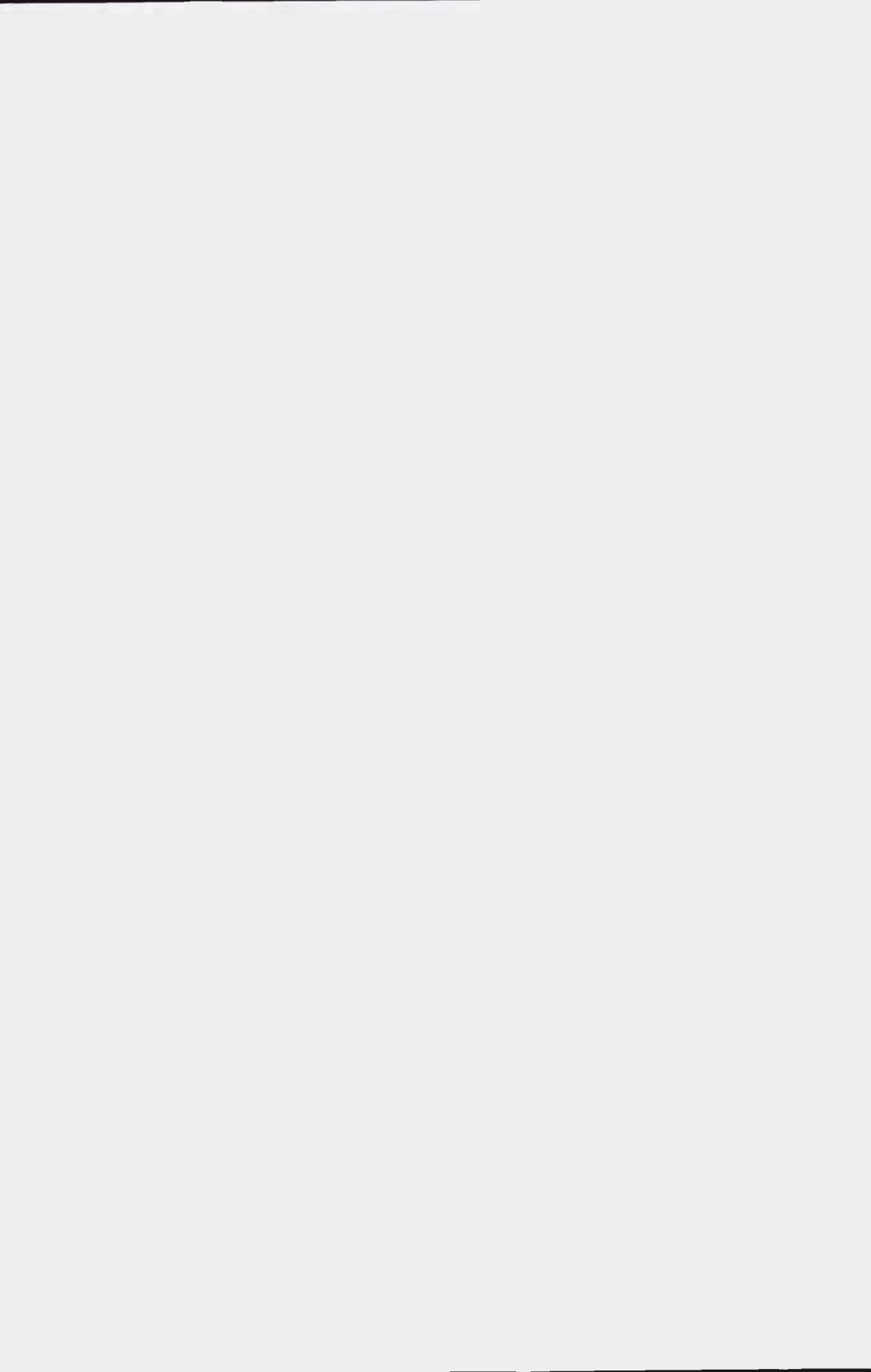
Det är angeläget att SCB under ytterligare ett antal år får i uppdrag att mäta barnomsorgsefterfrågan och utbyggnad. I detta sammanhang bör också en redovisning ske som tydligare visar regionala och kommunala skillnader i efterfrågan och utbyggnad. Riksdagsbeslutet om en förskola för alla barn är inte genomfört förrän den sista kommunen klarar full behovstäckning. Därför blir lokala redovisningar allt intressantare. Även 18 månadersgränsen bör lyftas fram i de redovisningar som sker av undersökningen, lokalt och på riksnivå. I det sammanhanget är det viktigt att föräldrarnas egna önskemål om hur man vill använda föräldraförsäkringen också undersöks.

De närmaste åren blir det mycket viktigt att följa kommunernas faktiska och planerade utbyggnad av barnomsorgen. Det gäller såväl omfattningen som olika former av omsorg för förskolebarn (daghem, familjedaghem, deltidsgrupp och öppen förskola samt olika blandformer och utvecklingen av enskild barnomsorg).

När alltfler kommuner närmar sig full behovstäckning blir en utvecklingen av barnomsorgsplanarbetet på kommunal delområdesnivå angelägen.

Aktionsgruppen föreslår sammanfattningsvis regeringen överväga:

- att föräldraförsäkringen byggs ut med ett års förskjutning enligt de ursprungliga planerna
- att ge Statistiska centralbyrån i uppdrag att fortsätta mäta efterfrågan på barnomsorg fram till och med 1995.



5 Vad hindrar att utbyggnadsmålet nås?

5.1 Hinder inom kommunen

5.1.1 Kommunernas ekonomiska situation

Samtliga kommuner som Aktionsgruppen besökte ansåg att den ekonomiska situationen hade försämrats och att man nu på ett helt annat sätt än tidigare, var tvingade att prioritera hårt samt effektivisera den kommunala verksamheten.

En majoritet av de uppsökta kommunerna ansåg att den ekonomiska situationen var huvudproblemet till varför barnomsorgsutbyggnaden inte kunde klaras av inom de närmaste två åren.

Kommunerna bedömer att man har en svår ekonomisk situation utifrån mycket olika utgångspunkter. Det som kallades mycket dålig ekonomisk situation för den ena kommunen, skulle i en annan kommun ha betraktats som ett eftersträfvansvärt läge.

Aktionsgruppen har sett exempel på kommuner, där man fått låna pengar för att klara driften av befintlig verksamhet och andra som inte haft några besparingsbeting utlagda på förvaltningarna utan klarar situationen med i stort sett bibehållen standard.

Flera kommuner framförde synpunkten att staten har övervälltrat alltför stora kostnader på kommunerna under 1980-talet. Sådant som avindexering av statsbidrag, skatteutjämningsavgifter och bortfall av skatteunderlag har orsakat stora ekonomiska problem för kommunerna. Därtill kommer allt större åtaganden, inom främst barn- och äldreomsorgen samt den senaste avtalsrörelsens effekter.

5.1.2 Planeringsprocessen

Med planeringsprocessen menas alla moment som måste fungera för att nya barnomsorgsplatser skall kunna tillskapas.

De flesta socialförvaltningar har – åtminstone fr.o.m. 1985 då riksdagsbeslutet om en förskola för alla barn togs – planerat för en fullt utbyggd barnomsorg till slutet av 1991.

Att bedöma efterfrågan

Det första steget i planeringsprocessen är att bedöma hur stor efterfrågan av barnomsorg är. Vid de kommunbesök som Aktionsgruppen har gjort har det

visat sig att kommunerna planerar efter ett behov som beräknas med olika utgångspunkter. I vissa kommuner går man efter kösituationen för tillfället. Andra väger också in befolkningsutvecklingen i sina prognoser, och tar då hänsyn till sådant som födelsetalens utveckling, förvärvsfrekvensutvecklingen bland småbarnsföräldrar, inflyttningen, invandringen, bostadsproduktionen m.m.

Olikheterna vad gäller att bedöma behovet leder till att antalet barn som bedöms behöva barnomsorg varierar. Vi har sett exempel på att även stora kommuner, med en befolkning på 70 000–120 000 invånare, i det ena fallet kan bedöma att servicenivån skall ligga på 50 procent medan man i den andra bedömer servicenivån till 80 procent. (Servicenivån = andel av samtliga barn i åldern 0–6 år som har plats i barnomsorgen).

Här finns en stor osäkerhetsfaktor när det gäller att bedöma huruvida utbyggnaden kommer att klaras eller inte och när den kan vara klar. De kommuner som bedömer att servicenivån skall ligga runt 50–55 procent, kommer förmodligen att få uppleva att det var för lågt. Det är i dag dessutom mycket svårt att avgöra hur en eventuell lagstiftning om barns rätt till barnomsorg, kommer att påverka efterfrågan. Å andra sidan kan man av svaren på aktionsgruppens enkät göra den bedömningen att kommunerna totalt sett ligger för högt vad gäller bedömningen av antalet barn som behöver barnomsorg i förhållande till SCB:s barnomsorgsundersöknings siffror.

Att fatta politiska beslut

Det andra steget i processen blir att få ett politiskt beslut på utbyggnaden samt avsätta medel. I vissa kommuner har det under 1980-talet förekommit att politikerna har gjort egna bedömningar av behovet, vilket har lett till att utbyggnaden skurits ner i förhållande till förvaltningens förslag.

Ett annat vanligt politiskt ställningstagande är att man vill se en större andel familjedaghemplatser än vad förvaltningarna har föreslagit och föräldrarna efterfrågat. Svårigheten att kunna rekrytera dagbarnvårdare har sedan inneburit att utbyggnaden försenats därför att budgeten inte varit så flexibel att ledigt ekonomiskt utrymme i familjedaghemsvärksamheten kunnat användas till utbyggnad av daghem. Detta trots att det funnits en efterfrågan på daghemplatser.

Att förverkliga beslut

Det tredje steget i planeringsprocessen innebär att se till att beslutet förverkligas, efter att erforderliga politiska beslut fattats. I vissa fall finns redan före beslutet en utbyggnadsplan med angivna tomter för institutionslokaler. I andra fall börjar nu arbetet med att leta efter tomtmark, hitta byggentreprenörer m.m.

Processen fungerar mycket olika. Vissa kommuner har tillsatt en s.k. "genomförandegrupp" med representanter från fastighetskontor, stadsbyggnadskontor, socialkontor och byggnadsnämnd samt i vissa fall från skolan.

Ibland leds gruppen av KS-ordföranden samt representeras med ordföranden från övriga nämnder. I andra fall består gruppen av ansvariga

tjänstemän från berörda förvaltningar. Genomförandegruppens uppgift kan vara att leta fram lämplig tomtmark, göra en tidplan för utbyggnaden, ta in anbud från byggtreprenörer samt ge förslag till beslut. När man inte bygger nytt, kan gruppen arbeta med det bestående lokalbeståndet och planera för ombyggnation, anpassning m.m. samt ha ett ansvar för att barnomsorg kommer in i nyproduktionen av bostäder.

När beslut är taget att exempelvis ett daghem skall byggas på en viss tomt, förekommer det att de boende överklagar beslutet, särskilt om barnstugan planeras i parkmark eller liknande. I vissa kommuner har man i genomförandegruppen en beredskap som dels innebär att man informerar berörda i tid om planerna, dels uppsöker personer som är missnöjda i syfte att försöka få dem att förstå vikten av att barnstugan byggs. Sker inte detta kan byggnation försenas 1–2 år – ibland längre – genom att överklagningar skall behandlas.

I vissa kommuner, verkar det fortfarande råda oklarhet vem som har ansvaret för att genomföra politiska beslut om barnomsorgsutbyggnad. Det förekommer att barnomsorgsinspektörer åker runt och letar efter tomter eller lämpliga lokaler.

Det är på flera håll inte självklart för de tekniska kontoren att de har ett ansvar för att utbyggnaden kommer till stånd. Då behövs en stark politisk samordning och styrning.

Många kommuner klagar på den centrala styrningen när det gäller teknisk utformning av lokaler m.m. – se nedan 5.2. I vissa fall är man medveten om att man själv på olika sätt sätter käppar i hjulet för en effektiv utbyggnadsprocess. Det kan t.ex. vara en nitisk hälsovårdsinspektör, som har mycket höga krav på lokalernas utformning eller ett tekniskt kontor som inte godkänner prefabricerade barnstugor.

Slutsatsen måste bli att det inte går att tala om en verklig politisk viljeinriktning när det gäller barnomsorgsutbyggnaden, förrän den politiska ledningen sett till att hela planerings- och utbyggnadsprocessen flyter smidigt och alla berörda parter känner till sitt ansvar och tar det.

5.1.3 Personalsituationen i de besökta kommunerna

Att kunna behålla och rekrytera personal är avgörande för att kommunerna skall kunna uppnå målet en förskola för alla barn. I dag är det främst storstäderna och kommunerna runt dessa som har personalförsörjningsproblem. Även andra kommuner i landet gör bedömningen att de kan få problem med personalförsörjningen vid en utbyggnad av barnomsorgen. När det gäller en mer allmän beskrivning av situation och åtgärder på personalområdet vill vi hänvisa till det följande kapitlet. I detta avsnitt behandlar vi situationen i de besökta kommunerna.

De allra flesta av de kommuner Aktionsgruppen har besökt har i dag inga svårigheter att rekrytera personal till daghem. Vad som menas med personalbrist i en kommun betyder dock inte samma sak i en annan beroende på hur rekryteringsläget varit tidigare. Det kan variera från att man inte längre har ett tiotal sökande till fasta tjänster till att man har kortare vakanser på förskollärartjänster. Flera av kommunerna uppgav att de inte längre har lika många sökande till fasta tjänster och då främst förskollärar-

tjänster. De flesta har svårt att få tag i vikarier både för kortare och längre vikariat. Många har god tillgång på barnskötare. Det förekommer att det finns arbetslösa barnskötare.

Många kommuner som bygger ut barnomsorgen snabbt har en rörelse bland personalen när erfaren personal söker sig till en nyöppnad barnstuga. Därmed uppstår vakanser och en omsättning bland personalen som är påfrestande för verksamheten.

Undantag från denna förhållandevis goda situation är storstäderna Stockholm och Göteborg och kommuner i dess närhet som har svårigheter att rekrytera personal samtidigt som man expanderar. I Stockholm och några näraliggande kommuner är rekryteringsproblemen mycket stora. Göteborg börjar också få problem. Det är också i storstäderna den allra största utbyggnaden i antal platser planeras och där behovet av mer personal är störst. Personalsituationen är olika inom olika delområden i de större kommunerna. På många håll har man dock vakanser, utbildad personal på vissa barnskötartjänster och delar av förskollärartjänsterna besatta av barnskötare.

Några exempel:

I **Stockholm** är situationen allvarligast. Ca 2 000 platser inom barnomsorgen kan inte utnyttjas på grund av personalvakanser. Det finns dock tecken på att ökningstakten för personalomsättningen dämpats något och att sjukfrånvaron minskat. Inom barnomsorgens var omsättningen 1989 23,6 procent för barnskötare och 15,5 procent för förskollärare vilket är en minskning mot tidigare år. Personalsituationen inom barnomsorgen kan delvis förklaras i skenet av en arbetsmarknad som kännetecknas av stor rörlighet och konkurrens om arbetskraft. Men förvaltningen antar att man med en ännu mer aktiv och offensiv personalpolitik och fortsatt utveckling av arbetsorganisationen kan minska personalomsättningen och sjukfrånvaron. Man anser att de positiva tendenser som 1989 visar ger uttryck för att de omfattande satsningar som gjorts börjar ge resultat.

Huddinge kommun hade under första kvartalet 1990, 264 platser i daghem och 192 platser i familjedaghem som inte kunde utnyttjas på grund av personalvakanser. I **Danderyds kommun** stod under 1989 ca 70 platser tomma på grund av personalbrist. Man behövde dock inte stänga någon avdelning då platserna var spridda över hela kommunen.

Göteborg fick under sista kvartalet 1989 stänga avdelningar, helt eller delvis vid 430 tillfällen. Antalet förskollärar- och fritidspedagogbefattningar som tillfälligt besatts med personal som saknar adekvat utbildning har fördubblats mellan december 1988 – december 1989. SCB:s barnomsorgsundersökning visar att efterfrågan på barnomsorg ökat i Göteborg. 1990 räknar man med att 71 procent av barnen mellan 18 mån. – 6 år behöver plats i barnomsorgen mot 68 procent åren innan.

Kungsbacka och **Lerum** har sedan en tid tillbaka börjat få rekryteringsproblem när det gäller förskollärare och dagbarnvårdare även om man hittills har utbildad personal på i stort sett varje tjänst. Det finns fortfarande överskott på barnskötare i Kungsbacka. Mölndal har hittills kunnat rekrytera förskollärare, fritidspedagoger och barnskötare men har svårigheter att besätta vikariat.

Malmö har den gynnsammaste personalsituationen bland storstäderna. Ingen fast tjänst är besatt med utbildad personal. Man har aldrig behövt stänga hela avdelningar annat än akut mindre öppethållande vissa dagar. Däremot är personalsituationen bekymmersam på sikt på grund av utbyggnaden och bristen på utbildade förskollärare i regionen.

Gemensamt för de kommuner vi besökt är att de har stora svårigheter att rekrytera dagbarnvårdare. Om man lyckas få tag i dagbarnvårdare så bor de på "fel ställe". Erfarenheterna visar att svårigheterna att hålla ställningarna när det gäller dagbarnvårdare är ett problem som delas med i stort sett alla landets kommuner. Nu kan man också se det i statistiken. Antalet platser i familjedaghem minskade med drygt 5 000 mellan april 1989 och april 1990 i statsbidragsansökningarna. Besökskommunerna gör bedömningen att man får göra stora ansträngningar för att hålla verksamheten på den nivå man har idag. Många klarar det inte.

Även om många av de kommuner vi besökte aktivt satsade resurser på familjedaghemmen var det flera som inte hunnit lika långt, när det gäller fortbildningsinsatser, utvecklingsmöjligheter, professionell arbetsledning och möjligheter att arbeta tillsammans för dagbarnvårdarna, som för annan personal inom barnomsorgen.

Den s.k. Uppsala-modellen, vilken innebär att dagbarnvårdare får förtur till barnomsorg för sina egna barn, med placering i det egna hemmet, nämns av kommunerna både som en möjlighet att få fler platser och som ett hinder. Det är en mycket dyr form genom att statsbidrag inte utgår. I vissa kommuner, där ett införande av modellen beslutats eller diskuterats, var förvaltningsledningarna övertygade om att modellens införande i sig är ett hinder för barnomsorgsutbyggnaden med anledning av att den är mycket dyr utan att ge något i utbyte i form av nya barnomsorgsplatser.

De flesta kommuner vi besökt har problem med att rekrytera fritidspedagoger. En möjlighet att tillskapa fler platser i daghem för förskolebarn är att de skolbarn som i dag finns i daghem eller totalintegrerade syskongrupper kan få plats i fritidshem. Brist på fritidspedagoger kan medföra att daghemplatser måste användas till skolbarn och så var fallet i några av de kommuner vi besökte. Ett bekymmer för många kommuner har varit att man erbjudit deltidstjänster till fritidspedagoger utifrån verksamhetens behov. De som söker tjänster vill ha heltid och i några kommuner hade man nu infört endast heltidstjänster för att locka fler fritidspedagoger. I Enköping hade man lyckats rekrytera fritidspedagoger efter ett aktivt uppsökande arbete av en barnomsorgsinspektör.

Rekrytering och utbildning

Flera av kommunerna arbetar mycket aktivt för att rekrytera och behålla personal. Det verkar som kommunerna i landet tagit intryck av de senaste årens debatt om flykten från barnomsorgen. Kommuner utanför storstadsregionerna säger att de inte alls känner igen sig i bilden av att personalen lämnar barnomsorgen och att det är ytterst angeläget att bilden nyanseras. Men de arbetar för att förhindra att personalbrist uppstår och är skrämda av situationen i främst Stockholm.

Några kommuner i Stockholmsområdet som vi besökt har avsevärda problem med att rekrytera utbildad personal och anser att de provat alla tänkbara åtgärder. Man diskuterar rekryteringskampanjer riktade mot nya grupper som kan vara intresserade av arbete i barnomsorgen till exempel invandrare, värnpliktiga som gör vapenfri tjänst eller arbetslösa kulturarbetare. De senaste årens "löneupptrappning" då kommunerna bjudit över varandra i lön har varit ett problem. Ett annat stort bekymmer är bristen på bostäder.

Som nämnts löser man också personalproblemet genom att försöka rekrytera utbildad personal som söker sig till yrket. En viktig uppgift är då att skapa en arbetsorganisation så att den äldre mer erfarna och utbildade personalen kan introducera och handleda den utbildade. Att det finns ett bra introduktionsprogram, en progressiv personalpolitik och en tillräcklig och ändamålsenlig fortbildning som är behovsanpassad för olika personalgrupper blir ännu viktigare när man får in fler utbildade i verksamheten.

En del kommuner har etablerat ett samarbete med en näraliggande högskola. Andra önskar att upprätta ett samarbete. Många kommuner efterlyser en flexiblare mer decentraliserad högskola. Så gott som alla kommuner önskar en utlokaliserad 50-poängutbildning (den kortare utbildningen till förskollärare som är avsedd för barnskötare med minst 4 års erfarenhet av yrket) eller fler platser om utbildningen redan finns på orten.

Många kommuner har gott om intresserade barnskötare som önskar utbildas till förskollärare. Man är inte orolig för att ta personal från verksamheten eftersom man i dessa kommuner än så länge kan rekrytera nya barnskötare. Bilden är dock inte lika positiv överallt. Några kommuner vi besökt har även svårigheter att intressera barnskötare för vidareutbildning och de har också stora svårigheter att "avvara" dem eftersom alla behövs i det dagliga arbetet med barnen. Ersättningen till dem som utbildar sig till förskollärare varierar starkt mellan kommunerna.

Det kom också signaler från några av våra besökskommuner att man har ett lokalt fackligt motstånd, ibland kombinerat med ett politiskt, mot att förändra relationen mellan barnskötare och förskollärare. Det kan exempelvis ta sig uttryck i att man säger nej till att förändra tjänster när barnskötare kommer tillbaka efter utbildningen till förskollärare. Motståndet är så pass allvarligt att det förhindrar goda utbildningsinitiativ.

Det kan också finnas andra hinder för att starta 50-poängsutbildning till förskollärare. Timrå kommun som har arbetslösa barnskötare vill gärna få till stånd en 50-poängutbildning så att man får fler förskollärare i kommunen. Länsarbetsnämnden vill stödja utbildningen. Enligt bestämmelserna om uppdragsutbildning får man dock inte köpa en hel högskoleutbildning.

5.1.4 Trögheter i förändrings/förnyelseprocessen

Sveriges kommuner står inför ett omfattande förändrings- och förnyelsearbete under kommande år.

Det utvecklingsarbete som pågår kännetecknas av en övergång till ett mera målstyrt arbetssätt med omfattande decentralisering som följd. Uppföljningssystemet diskuteras liksom möjligheterna att lägga ut viss verksamhet på entreprenad men samtidigt behålla styrning och kontroll. Vissa kommuner har

kommit långt i denna utveckling medan andra knappast börjat.

För lite variation i förhållande till lokala behov

De erfarenheter och rekommendationer som gjordes om barnomsorgens organisation under 1970-talets uppbyggnadsskede har fått mycket stort genomslag. Det är påfallande hur likartad barnomsorgen fortfarande är organiserad på fältnivån.

Barngruppernas storlek, sammansättning, personaltäthet och utbildningsnivå bland personalen är likartad. Öppethållandet är lika (06.30–18.30), liksom lokalernas utformning.

Vissa frågor är fortfarande styrda av lagar och regler t.ex. vad som gäller lokalernas utformning, medan annat inte längre finns reglerat. Ändå lever regler från tidigare kvar i tänkandet såväl hos fältpersonal som politisk ledning.

Administrativa hinder

Andra hinder kan vara en alltför detaljerad delegationsordning, där varje tänkbart beslut regleras. Fortfarande finns det många kommuner, som inte har delegerat för verksamheten nödvändiga beslut till fältnivån. Denna typ av detaljreglering leder ofta till passivitet, onödig byråkrati och en försiktighet som inte harmonierar med det behov av förändringsvilja, som kommunerna har i dag.

I flera kommuner som Aktionsgruppen besökt förekommer fortfarande en detaljstyrning av ekonomin, som på många sätt kan vara hindrande för barnomsorgsutbyggnaden. Exempelvis fastställs en detaljerad personalbudget på fullmäktigenivån med följden att förvaltningarna inte har möjlighet att omfördela medel mellan övriga kostnader och personalbudget och inte heller kan omvandla tjänster utan nya fullmäktigebeslut. Rambudgettänkandet hade i dessa kommuner inte nått förvaltningsnivån.

I andra kommuner har man sedan flera år prövat att lägga ut ett rambudgetansvar för den totala verksamheten till föreståndare inom barnomsorgen och planerar nu att gå vidare mot en utveckling med resultatansvar och prestationsbudget för de enskilda enheterna eller områdena.

Hanteringen av drift- och investeringsbudget skiljer också mellan kommunerna. Tidigare ingick ofta både medel till nya lokaler och utrustning i investeringsbudgeten, medan utvecklingen för närvarande går mot att investeringsbudgeten enbart tar upp medel för lokaler samt första uppsättningen inventarier. Övriga inventarier budgeteras på driftbudgeten. Det tidigare synsättet finns dock kvar i en del kommuner, vilket innebär att man får svårigheter med att göra förändringar vid behov av nya inventarier eller enkla förändringar i lokaler, om det inte finns medel kvar i investeringsbudgeten.

Ledningens betydelse

Medvetenheten om ledningens betydelse för att åstadkomma ett effektivt förändringsarbete varierar. Det är i dag viktigt att kommunledningen har

förmåga att prioritera, sätta upp mål och styra verksamheten. Man bör inte nöja sig med att se sig enbart som samtalspartner till de olika nämnderna.

Även förvaltningsledningen måste ha ett medvetet förhållningssätt så att det blir tydligt för verksamheten vart utvecklingen är på väg, vad som skall uppnås och varför.

Vissa politiker och ledare hänvisade till att man ville arbeta demokratiskt och därför inte kunde tänka sig att genomföra stora förändringar mot befolkningens och/eller personalens vilja. Man talade om vikten av positiva processer, som måste få ta tid. På andra håll ansåg man att det gällde för politiker och förvaltningsledning att visa vad man ville, vara tydlig och strida för sina idéer och förslag i syfte att få människor att förstå nödvändigheten och nyttan av förändringar.

Många kommuner pekade på att motstånd från allmänhet och personal ofta förekommer och att man tar hänsyn till det, men i olika hög grad. På många håll fanns en bred delaktighet i de förändringsprocesser som pågick.

Aktionsgruppens slutsats är att det är ytterst viktigt med en tydlig och klart uttalad viljeinriktning från den politiska ledningen. Vår bedömning är att detta ibland saknades.

Förändringar i verksamheten

Som tidigare nämnts pågår ett omfattande förändringsarbete på många håll i kommunerna. Det mesta kan sammanfattas i begreppet "administrativa förändringar" – delegering, uppbyggande av resultatenheter, nya ekonomi- och uppföljningssystem etc.

När det gäller förändringsarbete, som direkt effektiviserar inom verksamhetsområdet, finns inte lika stor samstämmighet om vad som bör och skall göras och det är ovanligare att man har omfattande omstruktureringsprocesser på gång.

Aktionsgruppens roll kommenterades på många håll och flera kommuner tackade för de förslag och idéer som gruppen kunde dela med sig av och berättade att man hade svårt att kunna hålla sig à jour med utvecklingen inom området. Dels hade man inte tid och råd att skicka folk på konferenser och studiebesök dels tyckte man att man inte fick tillräcklig stimulans via andra organ i samhället.

Det var påfallande många kommuner, som inte hade tänkt på sådant som personalbudgetens konstruktion, på möjligheten att integrera institutioner med utlagd lägenhetsyta när man bygger bostadshus, på hur en integrerad skolbarnsomsorg skulle kunna se ut i en skola m.m.

Man kan ifrågasätta om inte det regionala samarbetet vad gäller barnomsorgen borde utvecklas. Kommunerna behöver mer av stimulans, idé-tillförsel, möjligheter att få konkreta exempel, hjälp med efterforskning av idéer osv. Man behöver även hjälp med kritiska genomgångar av den egna verksamheten. Viktiga parter i ett sådant samarbete bör vara länsstyrelsen, kommunförbundet på länsnivå samt högskolorna.

5.1.5 Den partipolitiska situationen

Flera av de kommuner, som Aktionsgruppen besökte, tog upp problemet med att inte ha en stabil politisk majoritet. Man har ofta flera småpartier förutom de etablerade, större partierna. Många gånger vet man inte förrän i fullmäktige hur ett beslut kommer att se ut. Förvaltningarnas förslag kan ha gått igenom i kommunstyrelsen, men i fullmäktige händer det att något mindre parti har bytt sida, ofta på grund av att man påverkats av opinionstryck från personal och/eller allmänhet.

Det kan hända att en fråga som t.ex. rör omstrukturering eller utbyggnad av barnomsorgen kan bollas flera gånger mellan förvaltningen och de politiska instanserna innan den får ett slutligt avgörande. Det går naturligtvis att ifrågasätta om man kan kalla ett utslag av den demokratiska processen för ett hinder, men vi nämner det eftersom man själv tog upp fenomenet som ett hinder i flera kommuner.

5.2 Hinder utanför kommunen

Så gott som alla besökta kommuner klagade på den lagstyrning som förekommer när det gäller lokalers utformning m.m. Man vände sig även emot de tolkningar, som görs bl.a. av yrkesinspektionen och som har visat sig vara olika hårda för olika län och inspektörer.

De klagomål som framkom gällde främst kraven på ventilation, köksstandard och handikappanpassning. Den gällande lagstiftning som berörs är främst Arbetsmiljölagen (AML), Hälsoskyddslagen (HL), Plan och bygglagen (PBL) samt Livsmedelslagen (SLV).

Aktionsgruppen har inte fortsatt utreda dessa frågor eftersom en interdepartemental arbetsgrupp för närvarande arbetar med frågorna – den s.k. Kringla gruppen (barnomsorgens kringlagstiftning). Gruppen beräknas slutföra sitt arbete inom kort.

5.3 Aktionsgruppens överväganden och förslag

Inledning

Aktionsgruppen har vid kommunbesöken ställt frågor till ansvariga politiker och tjänstemän för att få en uppfattning om vilka hinder inom och utom kommunen som har störst betydelse när det gäller att åstadkomma en snabb utbyggnad av barnomsorgen med bibehållen kvalitet.

Kommunernas ekonomiska situation

Samtliga kommuner som Aktionsgruppen besökte ansåg att den ekonomiska situationen hade försämrats och att man på ett helt annat sätt än tidigare var tvingad att prioritera hårt samt effektivisera verksamheten.

Den ekonomiska situationen ser mycket olika ut men gemensamt är att kommunerna lyfter fram avindexeringen av statsbidraget, skatteutjämningsavgifter och bortfall av skatteunderlag som det som orsakat ekonomiska

problem. Samtidigt pekar man på att kommunerna skall klara av allt större åtaganden, inom främst barn- och äldreomsorgen.

Statsbidraget till barnomsorgen

När det gäller barnomsorgens statsbidrag togs den automatiska kopplingen till konsumentprisindex bort redan 1983, således innan riksdagen tog beslutet om en förskola för alla barn. Syftet var att statens utgifter inte skulle öka med en automatik utan att riksdagen skulle få ta ställning till höjningar av statsbidrag vid varje särskilt tillfälle.

Statsbidragsanlaget för budgetåret 1990/91 omfattar drygt 12 miljarder kr. Det är alltså fråga om betydande belopp. Nuvarande statsbidrag till kommunal barnomsorg är ett s.k. prestationsrelaterat bidrag. Det skall underlätta utbyggnaden av barnomsorgen och uppnåendet av det fastställda målet om en förskola för alla barn.

Flera av kommunerna vi besökte berörde frågan om statsbidragets konstruktion och storlek. Det finns en relativt stor enighet om att nuvarande statsbidragssystem är det bästa som man upplevt under 1980-talet. Däremot vill man återinföra ett inflationsskydd för att klara en nödvändig utbyggnad av barnomsorgen. Det fanns också synpunkter på att bidraget borde vara större för småbarnsgrupper och att det borde vara möjligt att få statsbidrag till daghem med mindre öppethållande än 8 timmar. Det gällde framför allt små enavdelningsdaghem som inte har samma flexibilitet som fleravdelningsdaghem. Några kommuner framförde att statsbidraget borde delas upp i en driftkostnads- och en lokalkostnadsdel med anledning av att lokalkostnaderna är mycket olika för olika kommuner. Andra synpunkter som framfördes gällde statsbidraget till familjedaghemssamheten, som man inte tyckte var likvärdigt med statsbidraget till daghem.

Samtidigt fanns det oro för statsbidragsförändringar, framför allt i storstadsområden eftersom man hade erfarenheten av att ha missgynnats vid tidigare förändringar av statsbidraget. En vanlig uppfattning var att man inte ville ha tillbaka en tid då statsbidraget förändrades med korta intervaller.

Aktionsgruppen anser inte att det finns skäl att nu göra förändringar i statsbidragets konstruktion, vad avser t.ex. större bidrag till yngre barn eller särskilt bidrag till lokalkostnader. Däremot är det motiverat med en uppräkning av statsbidraget med hänsyn till att kommunernas andel av finansieringen av barnomsorgen ökat under senare år.

Vi anser också att det finns skäl att vidta extraordinära insatser under en övergångstid till dess riksdagsbeslutet om en förskola för alla barn är uppnått. Det behövs lösningar som innebär insatser i regioner med särskilt svåra problem. Personalsituationen i storstadsområdena, främst Stockholms län och Göteborg bör uppmärksammas genom riktade stödinsatser.

Gruppen har också diskuterat möjligheten att villkora statsbidragen på så sätt att enbart kommuner som klarat full behovstäckning respektive fattat politiska beslut om tidpunkten och inriktat planeringen på detta skulle uppbära bidrag fortsättningsvis. Med tanke på vårt ställningstagande i lagstiftningsfrågan (kapitel 9) är förslaget inte längre aktuellt.

När full behovstäckning har uppnåtts, kan det finnas skäl att på nytt pröva

om ett mer generellt statligt bidrag till kommunerna än det nuvarande kan införas.

Lånefinansieringen av lokaler

Flera av de kommuner vi besökte tog upp frågan om de höga kostnaderna för nya lokaler. I storstäderna är det inte ovanligt med kostnader för nya lokaler som uppgår till mer än en tredjedel av platskostnaden. Med hänsyn till att barnomsorgen är en del av ett gott boende, ofta lokaliserat i bostadens omedelbara närhet borde möjligheten att finansiera utbyggnaden via samma lånebestämmelser som de statliga bostadslånen återinföras. Aktionsgruppen ställer sig bakom förslaget i princip. Vi har dock inte haft tid att utreda förslaget närmare. Tillsammans med extraordinära åtgärder inom statsbidraget kan bostadslånen medverka till att lösa utbyggnaden till 1992.

Personalfrågor

Överväganden och förslag kring barnomsorgens personalfrågor kommer samlat i nästa kapitel i rapporten.

Aktionsgruppen föreslår sammanfattningsvis regeringen överväga:

- att statsbidraget till barnomsorgen höjs
- att vidta extraordinära insatser under en övergångstid i regioner med särskilt svåra problem för att barnomsorgsutbyggnaden skall klaras
- att daghem får samma lånefinansiering som bostäder.

1890

1890

1890

1890

1890

6 Personal- och utbildningsfrågor

6.1 Utvecklingen under 80-talet

I början av 1980-talet fanns en god tillgång på förskollärare. Då befarades ett personalöverskott mot slutet av 1980-talet. Signalerna ledde till att utbildningsplatserna skars ner mycket kraftigt. 1980/81 till 1986/87 minskade antalet platser på förskollärary- och fritidspedagogutbildningarna med 37 respektive 32 procent. I platser innebar det att förskolläraryutbildningen minskade från ca 4 500 till 3 000.

Under 1980-talet fortsatte barnomsorgen att expandera. Det ökade behovet av utbildad personal.

Det har samtidigt, särskilt under mitten av 1980-talet, varit svårt att rekrytera sökanden till utbildningarna, vilket har minskat antalet examinerade. De förskollärare och fritidspedagoger som man inte fick utbildade då behöver "tas igen". Under de senaste åren har dock intresset för utbildningarna åter ökat något. Nu finns det fler sökande än platser på samtliga högskolor utom Stockholm.

Situationen på arbetsmarknaden som helhet har också förändrats under 1980-talet. I början av decenniet var det ont om arbeten. I dag har vi en betydligt hårdare konkurrens om arbetskraften. Det har ökat rörligheten på arbetsmarknaden, framförallt i storstadsregionerna. Det har inte varit gynnsamt för barnomsorgens utbyggnad.

6.2 Situationen i dag

I slutet av 1989 fanns enligt senaste SCB statistik 95 000 anställda – motsvarande 76 000 heltidsarbetande – som arbetade med barnen i förskolor och fritidshem. Ungefär 43 procent av personalen hade förskolläraryutbildning och 40 procent barnsköтарыutbildning.

Under början av 1980-talet ökade andelen personal med förskolläraryutbildning. Det var ingen stor ökning men en tendens. Under slutet av 1980-talet har andelen med förskolläraryutbildning minskat något så att den nu är på ungefär samma nivå där den var i början av 1980-talet.

Beträffande barnsköтары har det skett en motsatt utveckling. Andelen barnsköтары minskade fram till mitten av decenniet för att sedan öka något.

Andelen personal utan barnavårdsutbildning har liksom barnsköтары minskat fram till mitten av decenniet. Under senare år har andelen utbildade ökat. I slutet av 1989 fanns drygt 6 500 inom barnomsorgen utan barnavårdsutbildning. 1989 utfördes knappt 10 procent av det totala förskolläraryarbetet,

motsvarande 3 300 årsarbetare, av personal som saknade föreskriven utbildning.

6.3 Personalsituationen i hela riket

I en enkät till landets kommuner våren 1990 har socialstyrelsen ställt frågor om hur kommunerna klarar av utbyggnads målet en förskola för alla barn. Av enkäten framgår att ca 100 kommuner har uppgivit personalbrist eller svårigheter att rekrytera personal som ett av hindren att nå målet full behovstäckning. Antagligen gäller det kommuner som avsett att klara en större del av utbyggnaden genom fler familjedaghemspplatser än vad man sedan lyckats med. Svaren bör också ses i ljuset av våra erfarenheter att kommunerna menar mycket olika förhållanden när de talar om personalrekryteringsproblem.

På riksnivå finns inga dagsaktuella siffror om personalbrist. SCB:s statistik visar att andelen utbildade har ökat. Dessutom visar SCB:s senaste statistik och som nämnts statsbidragsansökningarna att antalet barn i familjedaghem minskat.

6.4 Personalbrist

Socialstyrelsen har nyligen överlämnat en rapport till Universitets- och högskoleämbetet (UHÄ) som visar att bristen på högskoleutbildad personal befaras bli stor under 1990-talet. Rapporten är i första hand ett planeringsunderlag för UHÄ i dess utbildningsplanering. Prognosen över det framtida behovet av personal utgår från antaganden om en fortsatt hög förvärvsfrekvens bland småbarnsmödrar, en något ökad efterfrågan på daghemspplatser och att det kommer att efterfrågas plats i daghem eller familjedaghem från barnet är ca ett år gammalt.

Prognosen har alltså en något högre "ambitionsnivå" än riksdagsbeslutet om en förskola för alla. Skillnaden mellan den beräknade tillgången och det uppskattade behovet är drygt 14 000 förskollärare i början av 1994. När det gäller fritidspedagoger visar beräkningarna att det uppstår en brist på mellan 4 200 till knappt 6 000 årsarbetare 1994.

Även om det råder osäkerhet när det gäller en del av de antaganden som beräkningarna bygger på så blir slutsatsen i socialstyrelsens prognos att risken för personalbrist är stor under hela 1990-talet. Socialstyrelsen bedömer att det behövs en kraftig ökning av antalet utbildningsplatser och att det är särskilt viktigt för fritidspedagogutbildningen som inte utökats alls under de senaste åren. Antalet utbildningsplatser på förskollärlinjen är just nu ca 3 500 och för fritidspedagoger ca 950.

Mycket har gjorts

Under de senaste åren har man arbetat mycket aktivt, lokalt i kommuner och centralt i myndigheter, departement och intresseorganisationer, för att på olika sätt påverka att utbildad personal stannar i yrket och att intresserade söker

sig till utbildningarna.

Den stigande oron över det som i massmedia kallades "flykten från barnomsorgen" och som inte alls kändes igen av flertalet kommuner bidrog till att flera projekt och utredningar startades på lokal och central nivå för att kartlägga och analysera personalrörligheten.

Även om bilden av barnomsorgen i den allmänna debatten blev alltför svart och generaliserad medverkade den säkert till att lyfta fram frågorna om personalens behov av en ändamålsenlig fortbildning och personalutveckling samt en arbetsorganisation som tar till vara och utvecklar yrkeskompetensen.

Trots att det i den allmänna debatten ofta nämns att personalavgångarna från barnomsorgen är mycket stora finns egentligen inget som styrker att barnomsorgspersonal lämnar sitt yrke i särskilt stor utsträckning jämfört med många andra samhällssektorer. Däremot är det naturligt att det blir en viss omsättning av personal inom barnomsorgen i samband med en stark expansion. Med tanke på det växande behovet av personal och barnens behov av en stabil personalgrupp bör avgångarna vara så små som möjligt.

6.5 Rekrytering och personalutveckling

Aktionsgruppen har inte haft möjlighet att fördjupa sig i hur kommunernas arbete med personalrekrytering och personalutveckling ser ut. Vi kommer därför att nämna några av de goda exempel vi sett och referera det första resultatet av en enkät som Svenska kommunförbundet nyligen sänt till ett urval kommuner.

Kommunförbundet har också under året startat en kampanj kallad "Den goda arbetsplatsen." Syftet är att göra kommunerna till bättre arbetsgivare och att minska personalomsättningen med 20 procent på två år.

Kommunförbundets enkät

Projektet "Personalutveckling inom barnomsorgen" inleddes 1989 med stöd av socialdepartementet och skall under i första hand ett år samla in kunskaper och erfarenheter om olika typer av personalutvecklande åtgärder där bland annat fortbildning ingår. Goda idéer skall genom skriftlig information och konferensverksamhet spridas till kommunerna.

I en enkät som skickats till ett urval av landets kommuner (79 st) frågade man bl a efter personalstödande insatser. För samtliga insatser – *introduktion enligt särskilt program, konsultativt stöd, kontinuerlig handledning, utvecklings- och planeringssamtal samt återkommande kontakt med resursperson i visst ämne* – visar enkätsvaren skillnader mellan kommungrupper. De stora kommunerna har tillgång till avsevärt mera resurser än kommuner med mindre än 25 000 invånare.

I enkäten fanns också en fråga där man skulle välja tre faktorer bland ca femton nämnda, som är betydelsefulla för att stimulera, engagera och motivera personal. För daghem, deltidsskola och fritidshem har faktorerna *Mål och riktlinjer och eget inflytande över verksamheten* bedömts som viktigast.

För dagbarnvårdare var det viktigast med *arbetsledning och dagbarn-*

I en öppen fråga om planerna inför 90-talet har de kommuner som besvarat frågan uppgett att arbete pågår med eller skall påbörjas som rör en långsiktig planering av fortbildning. Många kommuner redovisar också tydliga mål för fortbildningen för olika verksamheter.

Rekrytering

Flertalet av de kommuner som Aktionsgruppen besökte hade inga svårigheter att rekrytera personal till barnomsorgen. Några av de kommuner som har en högskola i närheten hade etablerat ett gott samarbete med denna och fångade upp nytexaminerade förskollärare.

När det gällde rekrytering av barnskötare hade många god tillgång till utbildade barnskötare. Man hade också ett väl fungerande system med olika utbildningar inom kommunen t.ex. gymnasiskola eller abonnemang på ett visst antal platser per år på Komvux.

Ett allmänt intryck är att kommunerna har en medveten personalplanering och arbetar på olika sätt för att klara en utbyggnad och samtidigt kunna rekrytera personal.

För att förbättra möjligheterna att rekrytera personal till barnomsorgen hade några av de kommuner, som Aktionsgruppen besökte, inrättat särskilda *rekryteringsgrupper* som arbetade aktivt med att få intresserade sökande till barnomsorgen. Man hade också gjort särskilda program för att ta kontakt med högskolor och barnskötarutbildningar i syfte att presentera sina verksamheter.

I Halmstad gick förvaltningen ut till högskolan och anställde forskollärare innan de slutat sin utbildning oavsett om förvaltningen hade fasta tjänster vid tillfället eller inte. Man anställde alltså personal för att ha en beredskap för utbyggnaden.

I Huddinge satsade man på att behålla de elever som gjorde sin praktik i kommunen. Man hade en särskild anställd som hade ansvar för elever och stöttade handledarna ute på fältet. Genom en gedigen satsning på eleverna visade det sig att Huddinge fick en hel del ny personal.

Rekryteringen till förskollärlärlinjen är mycket god till samtliga utbildningar utom Stockholm. För att komma till rätta med rekryteringsproblemen i Stockholm krävs åtgärder på en rad områden. På utbildningssidan kan det innebära lösningar som är specifika för Stockholm.

Vid högskolan för lärarutbildning i Stockholm finns idéer om en försöksverksamhet. Det gäller en påbyggnad av förskollärarutbildningen med 20-poäng profilerad mot lek, idrott och rörelse. Tanken är att man skall kunna vända sig mot nya grupper där intresset för barn, lek, idrott och rörelse kan förenas. Denna kombination kan också stimulera rekryteringen av manliga sökande till förskollärarutbildningen.

Eftersom antalet sökande till idrottslärarutbildningarna är mycket högt skulle sannolikt en sådan profilerad förskollärarutbildning innebära att högskolan i Stockholm fyller fler utbildningsplatser.

Fortbildning och personalutveckling

I beslutet om en förskola för alla och i det pedagogiska programmet för förskolan betonas fortbildning som nödvändigt för att vidmakthålla personalens kompetens och utveckla den genom att tillföra nya rön och kunskaper. En ändamålsenlig fortbildning har också kommit att bli en viktig faktor för att locka till sig ny personal och behålla den erfarna.

Intrycken från kommunbesöken är att det pågår ett aktivt arbete med fortbildningsplanering och andra personalutvecklande åtgärder, dels för att höja kompetens bland personalen och dels för att behålla den och locka till sig ny.

Flera av de besökta kommunerna hade beslutat sig för att stänga barnomsorgen under 2–5 dagar per år, så att personalen kunde ha planerings- och utbildningstillfällen.

Det fanns stora variationer när det gällde hur stor budget man hade att tillgå för fortbildning. I flera av de besökta kommunerna var utbildningsanslaget detsamma som den del av statsbidraget som beräknas avse fortbildning. I andra var anslaget betydligt lägre.

I några kommuner fick Aktionsgruppen ta del av ambitiösa utbildningsprogram som samordnas centralt och görs upp efter att någon form av inventering av behovet har förekommit.

Bland exemplen kan nämnas Mölndal som satsat på en två-veckors kurs tillsammans med universitetet för förskollärare som arbetat länge i verksamheten. Andra kommuner hade genom att omorganisera tjänster inom barnomsorgens ledning fått mer samlade resurser för fortbildning, personalutveckling och verksamhetsutveckling.

Aktionsgruppen har inte haft möjligheter att skaffa sig en totalbild av situationen i kommunerna när det gäller personalens möjligheter att få stöd, handledning och liknande åtgärder. Vi vill dock betona att personalens möjligheter att få återkommande stöd och handledning är angelägen. Det är viktigt att ta tillvara och utveckla den kunskap som finns bland personalen.

Lokala och regionala fortbildningscentrum

Under senare år har flera kommuner tillsammans startat utvecklingscentrum där bland annat personalen får fortbildning och metodutveckling.

I Skaraborgs län har högskolan i Skövde i samverkan med kommunförbundet i länet initierat ett utvecklings- och fortbildningscentrum för personal inom barnomsorgen. Samtliga kommuner ingår i projektet som till vissa delar stöds med statliga medel. Syftet är att samordna fortbildningsinsatser, stimulera utbyggnad av en bra förskola för alla och att ordna högskolekurser med anknytning till forskning och kritiskt tänkande. Liknande centrum planeras och finns på andra håll i landet.

Bland de kommuner som anmält intresse av att få del av de medel för utvecklings- och förnyelsearbete som socialstyrelsen förfogar över finns ett stort intresse för att skapa *regionala nätverk*. Syftet med att bilda nätverk mellan utvecklingsprojekt är bl.a. att skapa förutsättningar för möten mellan de som arbetar i projekten, sprida goda exempel, och höja kompetensen inom olika områden.

"En lärande organisation"

Det har rått brist på utbildad personal samtidigt som människor utan "barnutbildning" med intresse för att arbeta med barn sökt sig till barnomsorgen. Det är viktigt att hitta olika lösningar för att behålla den personal som är intresserad av yrket och ge dem adekvat utbildning.

En stor andel utbildad personal ställer stora krav på ledning av kompetent personal med lång erfarenhet. Det är därför angeläget att den erfarna personalen "mästarna" får stimulans för att utvecklas vidare. Arbetsorganisationen bör utvecklas så att de erfarna successivt kan få mer kvalificerade arbetsuppgifter och vill återvända till det pedagogiska arbetet även om de gjort ett avbrott i detta. En viktig uppgift är att handleda och stödja "lärlingarna". De som är under utbildning och de nyutbildade mer oerfarna.

Det går att se den ökade andelen utbildade i svensk barnomsorg som ett problem som skapar ökat tryck på den utbildade personalen. Men det går också att se den utbildade gruppen som en möjlighet att klara verksamheten, en långsiktig rekryteringsresurs. Det är i detta sammanhang vi menar att kommunerna måste utveckla former för att bättre ta hand om och slussa in de utbildade i verksamheten. Då handlar det om en god introduktion, varvad med någon form av teoretisk utbildning, fortsatta möjligheter till utbildning i arbetet till barnskötare. Det tredje steget efter 4-5 års praktiskt arbete som barnskötare kan vara en kortare utbildning till förskollärare.

Stockholm, som har en hög andel utbildade, har utvecklat en personalutbildning i tre steg. Introduktionsutbildning av dem som saknar barnutbildning. Barnskötarutbildning på komvux med betald lön efter en tid och förskolläraryrkesutbildning för barnskötarna med stöd i form av bidrag på ca 4 600 kr. månad efter 5 år i yrket. Det finns varianter på detta i många kommuner men ingen som genomfört ett helt systematiskt program i denna omfattning ännu.

6.6 Aktionsgruppens överväganden och förslag

Inledning

Att kunna rekrytera och behålla personal är avgörande för att kommunerna ska kunna uppnå målet en förskola för alla barn. I dag är det främst storstäderna och områdena omkring dessa som känner av personalförsumningsproblem. På några håll är situationen allvarlig.

Även andra kommuner gör bedömningen att det kan uppstå personalbrist vid en utbyggnad av barnomsorgen. Vad som menas med personalbrist betyder mycket olika i olika kommuner beroende på hur rekryteringsläget tidigare sett ut. Det kan variera från att inte längre ha flera ansökningar till en fast förskollärartjänst till att man nu har svårigheter att få tag i korttidsvikarier.

Nästan alla kommuner som Aktionsgruppen besökt klarar i dag att rekrytera personal till daghem. Många har god tillgång till barnskötare. Den här ljusa bilden gäller inte för storstäderna och områdena runt dessa som har stora svårigheter att rekrytera all sorts personal till barnomsorg.

Gemensamt för alla kommuner vi besökt är att de har svårigheter att

rekrytera dagbarnvårdare och fritidspedagoger.

I en enkät som socialstyrelsen nyligen skickat till landets kommuner om hur de planerar att klara riksdagsbeslutet om full behovstäckning uppger ca 100 kommuner att brist på personal är en av de faktorer som kan försvåra att målet nås. Svaret måste ses i ljuset av att personalbrist betyder mycket olika i olika kommuner.

Socialstyrelsen har nyligen i en rapport till UHÄ påtalat behovet av fler utbildningsplatser för förskollärare och fritidspedagoger om det inte skall uppstå brist på utbildad personal under 1990-talet.

Fler utbildningsplatser behövs

Aktionsgruppen anser i likhet med kommunerna och socialstyrelsen att det måste till fler utbildningsplatser på förskollärlinjen för att det inte skall uppstå personalbrist när kommunerna bygger ut barnomsorgen till full behovstäckning. Dels behöver antalet utbildningsplatser på 100-poängutbildningen ökas i landet, dels behöver antalet 50-poängutbildningar ökas.

I kommunerna finns önskemål om fler utlokaliserade 50-poängutbildningar. Under 1990 finns sådana utbildningar på drygt 30 orter i landet. Många kommuner har god tillgång på barnskötare. De är inte oroliga för att "ta barnskötare" från verksamheten. Man kan på många håll än så länge rekrytera nya barnskötare. Erfarenheten är att en förskollärare som varit barnskötare och "bestämt sig en gång till för yrket" är en mycket pålitlig arbetskraft. För andra kommuner kan en mer flexibel utbildning vara bättre, t.ex. att läsa på halvfart och samtidigt arbeta i barnomsorgen på resterande tid.

Rekryteringen till förskollärlinjen är mycket god till samtliga utbildningar utom Stockholm. För Stockholms del krävs extra åtgärder. Aktionsgruppen anser att det förslag om en påbyggnad av förskollärarytbildningen profilerad mot lek, idrott och rörelse som högskolan i Stockholm (HLS) presenterat är mycket intressant och bör prövas. Utbildningen är tänkt att vända sig till delvis nya målgrupper och även stimulera män att söka till förskollärarytbildningen. Syftet är också att fånga upp en del av de elever som i dag söker till idrottslärlinjen. Den senare har avsvårt fler sökande än platser.

Även andra nya målgrupper för vilka en påbyggnad av förskollärarytbildningen kan vara av intresse, t.ex. kulturarbetare kan undersökas i första hand i Stockholmsområdet.

Många kommuner har i dag svårigheter att rekrytera fritidspedagoger. 1989 fanns nästan 12 000 skolbarn i daghem. Flera av dessa skulle kunna ha plats i fritidshem om det bland annat fanns tillräckligt med personal. I landet som helhet pågår ett stort utvecklingsarbete inom skolbarnsomsorgen. Det är mycket viktigt att detta arbete möts av ett tillräckligt antal utbildade fritidspedagoger. Aktionsgruppen anser att även antalet utbildningsplatser på fritidspedagoglinjen behöver ökas.

För de kommuner som även har svårigheter att rekrytera barnskötare kan riktade barnskötarytbildningar mot nya målgrupper behöva undersökas och stimuleras. Det kan gälla t.ex. invandrargrupper eller värnpliktiga som gör vapenfri tjänst inom barnomsorgen.

Utbildning i flera steg

För de kommuner som har en viss andel utbildad personal under en övergångstid kan en stegvis personalutbildning liknande den som finns i Stockholm vara ett sätt att ta till vara personer som sökt sig till barnomsorgen av intresse och fallenhet för barn.

Först får man en introduktionsutbildning, sedan följer en barnskötarutbildning efter en tid i yrket, eventuellt med viss ersättning. Tredje steget är förskollärarytbildning efter 4-5 år i yrket.

Erfarenheter från ett flertal kommuner under många år är att en hög andel utbildad personal inom en avdelning eller ett daghem är påfrestande för den mer erfarna personalen som blir "ensam".

Familjedaghemmen

Samtliga kommuner vi har besökt har svårigheter att rekrytera dagbarnvårdare vilket också framgår av enkäter till landets kommuner. Även kommuner som förut inte haft några rekryteringsproblem har i dag svårt att finna nya dagbarnvårdare. Man är i kommunerna överens om att det gäller att genom olika satsningar behålla den grupp man har i dag.

Det behövs förbättrad arbetsledning, fortbildningsinsatser och möjligheter för dagbarnvårdare att arbeta tillsammans. Det kan behövas att man inom utbildningarna, såväl på gymnasienivå som inom högskolan, skapar en profilering som tar hänsyn till familjedaghemsvksamheten. Det är viktigt att varje kommun, eller några kommuner som finns nära varandra, satsar på en fortbildning som tar hänsyn till de behov och särdrag som finns lokalt och områdesmässigt när det gäller familjedaghemmen.

En viktig fråga för dagbarnvårdarna är ersättningen för de allra minsta barnen. Många kommuner har infört ett sk små barnstillägg som kan vara 25 eller 50 procent extra ersättning.

Fortbildning och personalutveckling

Att öka antalet utbildningsplatser är en åtgärd som måste till för att motverka brist på personal. Minst lika viktigt är att den personal som utbildats till förskollärare eller barnskötare också börjar arbeta i yrket. Att de får sådana utvecklingsmöjligheter i en arbetsorganisation som tar till vara deras kompetens, att de fortsätter i yrket. Den bästa rekryteraren är sannolikt den nöjda personalen som berättar om sitt arbete med glädje och stolthet.

Ännu mer ansträngningar behöver göras, lokalt i kommunerna och centralt, för att utbilda, rekrytera, behålla och utveckla personal. Bland sådana åtgärder kan nämnas:

- * en utvecklad och förbättrad grundutbildning
- * en bra introduktion av nyanställd personal
- * en progressiv personalpolitik
- * en tillräcklig och ändamålsenlig fortbildning som är anpassad till olika personalgruppers och individers behov
- * stöd och handledning i det dagliga arbetet

- tid för reflektion och eftertanke
- en utvecklad arbetsorganisation där personalens kompetens tas till vara
- vidareutbildning

Intrycken från kommunbesöken och kommunförbundets enkät samt de ansökningar om medel för utvecklings och förnyelsearbete som socialstyrelsen fått under senaste året är att kommunerna är mycket aktiva i sitt arbete att med alla medel både rekrytera och behålla personal.

Det är angeläget att kommunerna fortsätter att arbeta aktivt med fortbildning och andra personalutvecklande åtgärder utifrån olika personalgruppers behov. Vi vill särskilt framhålla behovet av pedagogisk handledning och stöd.

En kompetent och engagerad personal avgör om kvaliteten på barnomsorgen är hög. Personalens möjligheter till utveckling och engagemang är en grundsten som verksamheten vilar på. Därför måste personalutvecklingsåtgärder prioriteras.

Det är avgörande för stabiliteten och kunskapsutvecklingen i barnomsorgen att arbetsorganisationen utvecklas så att de mer erfarna successivt kan få mer kvalificerade arbetsuppgifter och vill återvända till det pedagogiska arbetet även sedan de gjort ett avbrott i detta.

Den utveckling som sker genom att kommuner tillsammans ordnar fortbildningscentrum för att bättre utnyttja sina egna och andras resurser är viktig särskilt för de mindre kommunerna.

Det finns också ett par nya fonder som kan användas för att förbättra arbetsmiljön och andra villkor i arbetet. Vi tänker på den nya Arbetslivsfonden och Arbetsmiljöfondens s.k. KOM-program, Kvinnor och män i samverkan.

Vidareutbildning

En satsning på de mer erfarna förskollärarna/fritidspedagogerna bör inrymma vidareutbildning, t.ex. ett ökat antal 10-poängskurser vid högskola, med olika inriktning t.ex. pedagogiskt utvecklingsarbete, handledningsmetodik, barn med behov av särskilt stöd, musik, rörelse, drama, arbete i kooperativ, arbetsledning för dagbarnvårdare etc.

Aktionsgruppen föreslår sammanfattningsvis regeringen överväga:

- | | |
|-----|--|
| att | möjligheten till riktade barnskötarutbildningar mot nya målgrupper prövas |
| att | antagningen till förskollärlinjen ökas både vad avser 100 och 50 poängsutbildningar |
| att | antalet utbildningsplatser ökas även på fritidspedagoglinjen |
| att | 50-poängsutbildningarna görs mer flexibla i förhållande till kommunala behov |
| att | extrainsatser vidtas bland annat i form av profilering av utbildningen för att öka rekryteringen till förskollärlinjen i Stockholm |

- att ett ökat antal 10-poängkurser med olika inriktning införs för förskollärare
- att vidareutbildningsmöjligheterna förbättras för all barnomsorgspersonal

Aktionsgruppen föreslår sammanfattningsvis kommunerna överväga:

- att genomföra en stegvis personalutbildning främst i kommuner med en hög andel utbildad personal
- att fortsätta och fördjupa satsningen på fortbildning och andra personalutvecklande åtgärder för att möta olika gruppers behov.

7 Effektivisering inom barnomsorgen

7.1 Begreppet effektivitet

En vedertagen definition av effektivitet som aktionsgruppen ansluter sig till är att: "Med effektivitet menas att vi når målen med

- god hushållning med resurser
- uppfyllande av vissa krav vad gäller rättssäkerhet
- beaktande av personalens behov av arbetstillfredsställelse, personlig utveckling och god arbetsmiljö"

Med att nå målen menas för barnomsorgens del de samhällsmål som finns upptagna i det pedagogiska programmet för förskolan och lokala mål. Barns utveckling och barns och föräldrars upplevelse av och synpunkter på barnomsorgen kan vara några sätt att mäta graden av måluppfyllelse.

Med hushållning med resurser menas att man är effektiv om man når målen med ett maximalt utnyttjande av resurserna. Detta innebär att man i och för sig kan ha en god måluppfyllelse utan att vara effektiv, men man kan inte vara effektiv utan att ha en god måluppfyllelse.

Effektivitet står alltså för relationen mellan måluppfyllelsen och resursinsatsen. Man kan få ut mer eller mindre beroende på var och hur man sätter in de resurser som finns att tillgå.

I den debatt som förs i dag blandas ofta begreppet effektivitet och produktivitet. En kommunstyrelseordförande kan säga: "Vi måste bli effektivare", och då mena att man borde kunna öka barngruppernas storlek. Vad han då gör är att säga att han vill öka produktiviteten, dvs. få ut mera barnomsorgsplatser med konstant resurstilldelning. Man kan alltså öka produktiviteten på olika sätt, men inte säga att man uppnått större effektivitet förrän man vet hur det går med måluppfyllelsen.

7.2 Kvalitetsbegreppet

Begreppet effektivitet handlar både om kvalitet och kvantitet, dvs. att producera så mycket som möjligt med en hög grad av måluppfyllelse. Hög kvalitet kan sägas vara en hög grad av måluppfyllelse, men kvalitetsbegreppet inom barnomsorgen innefattar även sådant som utbildningsnivå, barngrupper, lokalstandard m.m. Huruvida man har en god kvalitet eller inte sammanhänger således med hur den politiska nivån, ledningsfunktionen och fältnivån lyckas tillskapa förutsättningar, organisation och metoder så att man med

gemensamma resurser kan arbeta målinriktat med att utveckla barnen samt ge föräldrarna en fullgod service.

Orsakerna till en låg kvalitet kan ligga i alla eller i någon av dessa tre nivåer. Det kan brista i den politiska nivåns möjlighet att ta ansvar för utformningen av strukturen, överbyggnaden. Det kan brista i ledningens förmåga att producera, prioritera eller informera och det kan vara brister i fältpersonalens kompetens, engagemang eller serviceinställning.

Hög kvalitet i barnomsorgen beskrivs i det pedagogiska programmet för förskolan dels i målform dels i ett antal principer som skall vara vägledande för arbetet.

Målen för förskolans pedagogiska verksamhet baseras bland annat på de grundläggande värderingar som uttrycks i socialtjänstlagen, men förskolans mål baseras också på den pedagogiska tradition som vuxit fram inom den svenska förskoleverksamheten:

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

I s.k. kommunala riktlinjer bör kommunerna ta ställning till hur organisation och ansvarsfördelning skall se ut mellan de olika personalkategorierna, personaltätthet samt personalens vidareutveckling, principer för intagning av barn till barnomsorgen, principer för samverkan med andra, lokalernas utformning osv.

Det pedagogiska programmet skall vara vägledande för kommunernas ställningstaganden till riktlinjerna, men i övrigt kan sägas att det i dag råder en förhållandevis stor frihet för kommunerna att organisera och bedriva förskoleverksamhet.

Förutom det pedagogiska programmet, som är ett allmänt råd, finns också lagar såsom arbetsmiljölagen, hälsoskyddslagen, livsmedelslagen m.fl.

I Regeringens definition av rätt till barnomsorg i propositionen "Förskola för alla", sägs att alla barn skall få rätt att delta i någon form av kommunal barnomsorgsverksamhet från ett och ett halvt års ålder till dess de börjar skolan. För de barn, som har studerande eller förvärvsarbete föräldrar och som vistas i familjedaghem skall rätt finnas till gruppverksamhet i deltidsförskola eller i öppen förskola. Detsamma skall gälla för barn till hemarbetande föräldrar. Man betonar alltså gruppverksamhetens betydelse för barnen, en gruppverksamhet under pedagogisk ledning.

7.3 En större flexibilitet behövs för att öka effektiviteten

Aktionsgruppen har under försommaren och sommaren besökt närmare 30 svenska kommuner. Det genomgående intrycket är att man överlag har en mycket hög kvalitet vad gäller lokalstandard, personaltätthet m.m.

Ett annat intryck är att kommunerna har organiserat barnomsorgen ganska likartat och då enligt av socialstyrelsen på 1970-talet gjorda erfarenheter och rekommendationer.

Detta innebär t.ex. att öppethållandetiderna i daghemmen oftast är mellan 06.30–18.30, att barngrupperna utgörs av s.k. syskongrupper med 15–16 barn samt att personalen i en sådan grupp utgörs av två förskollärare och en barnskötare.

Familjedaghemmen har i regel hand om deltidsbarnen och de barn som behöver barnomsorg på oregelbundna tider.

I deltidsförskolan finns mestadels 6-åringar, samt de 5-åringar som får plats.

En naturlig fråga att ställa i dagsläget, när drygt hälften av alla förskolebarn har en plats i daghem/familjedaghem, är om verksamheten är organiserad på effektivast möjliga sätt, dvs. om resurserna används optimalt.

Aktionsgruppen anser att det fortfarande finns effektivitetsvinster att göra inom barnomsorgen. En av förutsättningarna för detta är att kommunerna anpassar verksamheten efter de faktiska behov som finns.

Öppethållandet

Det är inte troligt att alla barn behöver sin plats 12 timmar per dag. Tidigare, när tillgången på barnomsorg inte var så stor och när föräldrar och barn fick åka långa vägar för att få sin plats (förekommer fortfarande), kanske det var mer befogat att alla avdelningar hade samma öppethållande.

I dag borde öppethållandet kunna anpassas mera efter behoven, eftersom barnstugor i regel finns ganska tätt i kommunerna.

Ett sätt att ta reda på behoven är att göra återkommande efterfrågeundersökningar bland alla föräldrar. Ett annat sätt är att helt enkelt erbjuda olika alternativ och sedan se hur stor efterfrågan varje alternativ får och anpassa efter det.

En inventering av behoven skulle troligen visa att många kommuner kan inrätta daghem/avdelningar med 7–9 timmars öppethållande per dag. Avdelningar med ett kortare öppethållande behöver inte ha lika många anställda eftersom personalen inte i sådana fall behöver schemaläggas. Personal-tätheten kan alltså bibehållas men antalet anställda minskas.

Ett mera flexibelt öppethållande, tillskapar ekonomiska och personella resurser för fler barnomsorgsplatser samt möjlighet till barnomsorg på helger, kvällar och nätter etc. Runt om i landet finns i dag olika exempel på att man försöker anpassa verksamheten bättre utifrån de behov som barnfamiljerna har.

Sandvikens kommun håller för närvarande på med en stor omstruktureringsprocess, som bl.a. innebär ett mera varierat öppethållande med ett differentierat avgiftssystem.

De nya former av daghemsverksamhet som inrättas är:

Daghem med heldagsomsorg för åldrarna 0–3 år med ett varierat öppet-hållande mellan exempelvis 06.00–20.00, 06.30–18.00, 07.00–17.00 etc.

Denna form kompletteras med daghem med begränsat öppet-hållande för barn i åldrarna 0–3 år. Öppet-hållandet är 5–9 timmar per dag och avgifterna är anpassade till detta. För de deltidöppna daghemmen gäller att barnen har fasta vistelsetider.

För barn i åldrarna 4–6 år har man infört en allmän förskola med ett utökat öppet-hållande till 4 timmar per dag. För de barn, som har behov av omsorg därutöver skall det finnas möjlighet till detta i anslutning till förskolan eller i familjedaghem.

Den öppna förskolan skall i första hand rikta sig till de yngre barnen 0–3 år, vars föräldrar är hemarbetande. Dessutom skall den vara ett komplement för de yngre förskolebarnen, som vistas i familjedaghem.

Familjedaghemsverksamheten skall företrädesvis rikta sig till barn i åldrarna 0–3 år, vars föräldrar förvärvsarbetar eller studerar. Den är också ett komplement för 4–6-åringar i den tidsmässigt utökade deltidsförskolan.

I Sandviken menar man att den omstrukturerings som gjorts är ett sätt att anpassa verksamheten till gällande riksdagsbeslut, där man talar om rätt till pedagogisk gruppverksamhet för alla barn över 4 år.

Gruppstorlekar

När det gäller gruppstorlekarna har det påbörjats ett förändringsarbete i kommunerna. I dag finns barngrupper inom daghemsverksamheten på mellan 8–20 barn.

Även här bör resonemanget om flexibilitet och anpassning efter behoven gälla, utan att därför ge avkall på barnens behov av pedagogisk verksamhet enligt uppställda mål. Barngrupper för mindre barn kan vara mindre än för större barn och dessutom bör antalet barn variera med barngruppens utseende. Finns det många barn med behov av särskilt stöd i gruppen, kan gruppen behöva ha mindre antal barn.

I områden där man arbetar med småbarnsavdelningar och syskongrupper, bör syskongruppen kunna vara större än 15 barn i stabila områden och där man har en stabil och välutbildad personalgrupp.

I de flesta kommuner i landet finns tillgång till välutbildad personal med lång erfarenhet av yrket – en faktor som bör vägas in när barngruppens storlek fastställs.

För de kommuner, som uppnått full behovstäckning eller beslutat sig för att införa en garanti om barnomsorg för barn över ett och ett halvt års ålder gäller, att barngrupperna måste vara flexibla under året. I de fall kommunen utlovar en plats i barnomsorgen vid en viss ålder, anmäler familjen i regel behovet 3–4 mån innan man önskar plats. Ett sådant förfarande innebär att kommunen måste ha en beredskap att ta in barn under hela året, inte bara vid höstterminens start.

I Botkyrka kommun införde man 1988 en barnomsorgsgaranti för barn från ett och ett halvt års ålder. Man anmäler behovet av plats 4 månader innan man vill ha en plats. Man har organiserat intagningarna så att barngrupperna

vid höststarten är 15 barn eller mindre och sedan fylls de på under året upp till 16–17 barn per avdelning.

7.4 Lokal- och verksamhetsintegration

Ett sätt att effektivisera befintlig verksamhet inom barnomsorgen är verksamhets- och/eller lokalintegration mellan barnomsorg och annan verksamhet.

Detta kan göras dels i syfte att sänka lokalkostnaderna, som blir allt dyrare, dels i syfte att även åstadkomma kvalitetsförbättringar i verksamheten.

Skolbarnomsorg

För närvarande pågår ett omfattande förändringsarbete vad gäller lokal- och verksamhetsintegration mellan skola och skolbarnomsorg i många av landets kommuner. Denna typ av förändringsarbete görs för att få möjligheter att skapa en miljö i skolorna där skolbarn kan vistas hela dagarna så att de slipper vandra mellan olika lokaler och för att man antar att ett integrerat arbetssätt mellan fritidshemspersonal och lärare skulle kunna innebära en kvalitetsökning.

I vissa kommuner sker endast en inflyttning av fritidshemmen i särskilda lokaler i skolorna, medan andra prövar en integration både vad gäller lokal och personal.

En integration av skolbarnomsorgen i skolorna, kan för många kommuner innebära, att man frigör bra fritidshemslokaler som i stället kan användas till daghem, deltidsförskolor och öppna förskolor så att sådana lokaler kan byggas i mindre utsträckning.

Aktionsgruppen har när det gäller detta förändringsarbete samrått med skolbarnomsorgskommittén, som för närvarande arbetar med att analysera skolbarnomsorgens utveckling. Skolbarnomsorgskommitténs slutbetänkande förväntas komma hösten 1991.

I Stockholm finns några exempel på genomförd skolbarnomsorg i skolor där man integrerat lokal och personal t.ex. i Karlbergsskolan. Lokalytan är planerad utifrån barns behov av både undervisning och fritidsverksamhet och personalen består av en lärare, en fritidspedagog och en barnskötare för varje klass. Barnen har möjlighet till heldagsvistelse i lokalen, undervisning och andra aktiviteter varvas under hela dagen. Vid en lokal- och verksamhetsintegration av denna typ behöver lokalytan knappast vara större än vad den är i en traditionell skola – ca 15 m²/barn.

Övrig lokalintegration

I samband med byggande och ombyggnad av flerfamiljshus, finns stora vinster att göra vad gäller lokalintegration och även andra samverkansvinster.

Vid ombyggnad och nybyggnad av bostadshus, läggs ofta en del av lägenhetsytan ut på gemensamhetslokaler för de boende (1–3 m² per lägenhet). Denna gemensamhetslokal kan med fördel disponeras på ett sådant sätt, att den – oftast behövs ett yttillskott – kan användas till barnomsorgs- verksamhet på dagarna. På kvällar och helger kan hyresgästerna utnyttja

lokalerna för sina ändamål.

I Sollentuna kommun pågår ett projekt, Serviceutveckling i centrala Edsberg, där man i ett bostadsområde dels bygger om befintliga höghus, dels förtätar med nya hus. I samband med detta förändringsarbete förändrar man serviceorganisationen och integrerar verksamhet för boende, barn och äldre i några servicelokaler i husen och i dess närhet.

Vissa av de lokaler som planeras består dels av utlagd lägenhetsyta, som integreras med exempelvis daghem, vilket innebär att daghemsytan dels består av hyresgästernas lokal samt ett tillskott. Förutom att lokalkostnaden blir lägre, räknar man med att uppnå andra effekter såsom ett större engagemang från de boende i den verksamhet som bedrivs i gemensamma lokaler.

I två av de planerade lokalerna skall låg- och mellanstadieskolan integreras med skolbarnsomsorgen i ett s.k. "Barnens Hus".

Boendeservicedelegationen kan ge flera exempel på projekt i landet där man arbetat med lokalintegration av denna typ.

Även andra former av verksamhets- och lokalintegration förekommer i landets kommuner. En vanlig åtgärd är att integrera deltidsskola och fritidshem så att man bedriver deltidsskola i lokalen på förmiddagarna och fritidshem på eftermiddagar samt integrerat med deltidsskolan på morgnar.

Andra exempel är fritidsverksamhet för mellanstadbarn i s.k. fritidsklubbar integrerade i fritidsgårdar.

7.5 Organisatoriska framkomstvägar inom kommunal verksamhet

Ett intensivt arbete pågår i landets kommuner med att förnya styrning, ledning och verksamhet. Förändringsarbetet handlar om:

- * målstyrning
- * decentralisering
- * serviceinriktning
- * medborgarinflytande
- * uppföljning och utvärdering
- * att pröva nya former för kommunal verksamhet

Syftet med förändringsarbetet är att effektivisera verksamheten och samtidigt finna former som ger en större öppenhet med möjlighet till delaktighet för medborgarna och kompetensutveckling för de anställda.

Grunden för förändringsarbetet ligger i antagandet att verksamhet blir effektivare om de som är direkt berörda, fältpersonal och brukare, får tillgång till de resurser som finns för verksamheten och kan organisera dem efter behov.

Den ökade målstyrningen innebär att definiera de olika rollerna i organisationen och klarlägga vars och ens kompetens och ansvar. Politikerna ses som beställaren, som vet vad man vill ha och varför, ledningsorganisationen skapar förutsättningarna och fältpersonalen har kompetens inom verksamhetsområdet, ser till att verksamheten får ett innehåll som leder mot målen.

I flera av de kommuner, som Aktionsgruppen besökt, pågår ett sådant

förändringsarbete. I andra kommuner, har utvecklingsarbetet inte påbörjats i någon större omfattning ännu.

Det vanligaste är att kommunerna börjar med decentraliseringsfrågorna. Barnomsorgen är den sektor, som kanske har gått längst i fråga om decentralisering i landets kommuner, även om det som nämnts inte skett överallt ännu.

Nya driftformer prövas också såsom kooperativa modeller inom barnomsorgen och s.k. kommunala resultatenheter.

Rambudgetansvar

Den fortfarande vanligaste lösningen, när kommunerna decentraliserar inom barnomsorgen, är att lägga ut en rambudget för varje enskild barnstuga med en rätt för föreståndaren att omfördela mellan olika konton inom ramen. I vissa fall läggs även ett fullt personalansvar ut så att föreståndaren har beslutanderätten i alla förekommande personalfrågor. Inom den ekonomiska ramen ligger i de flesta fall driftkostnader och personalkostnader, medan lokalkostnader och kostnader för markunderhåll mera sällan är utlagt även om det förekommer. I de flesta fall finns normer för personaltätthet, barngruppsstorlek samt öppenhållande kvar. I rambudgetmodellen ansvarar barnstugan inte för verksamhetens intäkter.

Resultatenheter

Resultatenheterna har kommit som en fortsättning på det omfattande decentraliseringsarbete, som försiggått.

Verksamheten kallas för en resultatenhet om den ges totalansvar för kostnader och intäkter både vad gäller drift-, personal- och lokalkostnader samt ofta även markunderhåll och annat.

Det ekonomiska bidraget delas upp så att det blir synligt vad som utgör föräldraavgifter, statsbidrag och kommunbidrag (kommunalskatt).

Barnstugan erhåller ekonomiska medel efter prestation. Man har olika mätpunkter där man kontinuerligt mäter prestationerna. Prestationerna mäts i antal barn och för varje barn utdelas ett platsbidrag där bidraget uppdelas i en intäktsdel och en del som utgör kommunbidraget. En miniminivå när det gäller antal platser fastställs. Därutöver ges ofta en möjlighet att få skriva in ytterligare barn och då utdelas ett platsbidrag även för det barnet. Platsbidraget kan vara olika stort, dvs. större för små barn och barn med behov av särskilt stöd.

Kommunen som beställare

Ett ytterligare steg i decentraliseringsutvecklingen, som prövas på några håll är att utveckla socialnämndens roll som beställare. Socialnämnden (eller den nämnd som ansvarar för barnomsorgen), beställer av förvaltningen ett antal platser inom barnomsorgen och anslår för detta en viss summa pengar. Föreståndare inom barnomsorgen åtar sig att bedriva barnomsorg i en viss omfattning och skriver sedan ett kontrakt med kommunen där omfattning,

innehåll och kvalitet m.m. regleras. Kontraktet kan gälla under 2-3 år och verksamheten skall under tiden följas upp kontinuerligt. Styrmedel förutom kontraktet är förskolans pedagogiska program och lokala riktlinjer. Föreståndaren beslutar själv om personaltäthet, barnantal, öppethållande m.m. inom vissa givna ramar.

Samma modell används alltså i dessa fall som för barnomsorg i enskild regi.

I Göteborg, Kortedaladistriktet var man först i landet med att utveckla denna modell, som just nu införs i bl.a. Ekerö och Sollentuna kommun.

I flera kommuner ges barnstugan möjlighet att behålla hela eller delar av överskottet från ett år till ett annat. Samma sak gäller i flera fall för det ekonomiska underskottet.

I många kommuner är föreståndarna skeptiska till utvecklingen och menar att det pedagogiska arbetet kommer på undantag.

Från politiskt håll finns både en klivenhet inför att delegera beslutanderätt men ofta också en tro på att en decentralisering kommer att lösa alla problem. "Bara vi får ut ansvaret och befogenheterna, börjar föreståndarna själva att ta in fler barn i grupperna", var en kommentar som Aktionsgruppen hörde i flera kommuner. Det finns en övertro på att en decentralisering kan lösa alla barnomsorgens problem. Förståelse verkar saknas i sådana kommuner för vikten av en tydlig och klar ledning, som talar om vart utvecklingen skall gå och vad man har att vänta sig.

En utveckling mot ett mera målstyrt arbetssätt med en hög grad av decentralisering som följd, är effektivt bara om samtliga nivåer i organisationen ser och kan ta sitt ansvar så att fältnivån inte lämnas åt sitt öde med en mängd mer eller mindre outtalade krav och förväntningar. Utvecklingen måste också följas av en rejäl satsning på kompetensutveckling och innehållsfrågor i organisationen. Annars kan pedagogiska ledare ersättas av enbart administrativt skickliga "verkställande direktörer".

Alternativa driftformer

Att utveckla alternativa former inom barnomsorgen kan också vara ett sätt att effektivisera verksamheten. Platskostnaderna i sådan verksamhet är ofta lägre än i kommunalt driven verksamhet genom att man t.ex. minskat på viss personal och i stället använder sig av obetalda föräldrainsatser.

Många kommuner satsar målmedvetet på att öka andelen föräldrakooperativa dag- och fritidshem. I sådana kommuner finns ofta en annan beredskap än i kommuner, där viljeinriktningen inte är lika tydlig. Man har bra informationsmaterial, särskilt avsatt personal som arbetar med att bistå föräldrakooperativen och man har tydliga regler och bidragsnormer etc.

De alternativa formerna behandlas mera ingående i kapitel 8.

Övergripande organisation

I flera kommuner pågår ett prövande av organisationsmodeller. Man inför kommunaldelsnämnder, stadsdelsförvaltningar, barn- och ungdomsnämnder, distriktsindelningar av olika slag etc.

Aktionsgruppen kan inte göra några uttalanden om vilka organisations-

modeller som är effektivast förutom att det förmodligen förhåller sig så att det i dag inte finns en modell som passar alla kommuner. Däremot kan vi påstå att i alla modeller som införs och prövas tjänar man på att renodla kompetens, inte sammanblanda olika ansvarsområden, inte förminska betydelsen av kompetent ledning.

7.6 Planeringsprocessen

Ett av hindren för att åstadkomma en snabb utbyggnad av barnomsorgen är på flera håll att planeringsprocessen inte fungerar tillfredsställande (se kap. 5). För att råda bot på detta har man inrättat s.k. genomförandegrupper. Dessa grupper kan bestå av politiker och/eller ansvariga tjänstemän från berörda förvaltningar – kommunstyrelse, socialförvaltning, byggnadsnämnd, fastighetskontor, stadsbyggnadskontor och skolförvaltning.

Genom en bred samverkan med en tydligt uttalad politisk viljeinriktning kan planeringsprocessen påskyndas och även byggkostnaderna hållas nere.

Kungsbacka kommun har inrättat en genomförandegrupp på tjänstemannanivå, som planerar, letar fram tomter, tar kontakt med boende som klagat på byggnationen och sköter upphandling.

För att få till stånd en bra upphandling har man dessutom arbetat fram ett lokalprogram för en typbarnstuga, som underlag för upphandling. Genom att det finns konkurrens mellan byggföretagen, har kostnaderna pressats. I dag bygger man billigare än 1987.

Hela processen fungerar smidigt och det kan ta endast sex månader från att beslutet om byggnation är fattat till barnstugan står på plats.

7.7 Pedagogiskt utvecklingsarbete

Det pågår ett omfattande utvecklingsarbete i landets kommuner när det gäller den innehållsliga delen av verksamheten. Vi har inte haft i uppdrag att spegla det arbetet. Vi vill betona att det pedagogiska utvecklingsarbetet är den viktigaste faktorn om man vill arbeta för en effektivisering av verksamheten.

På vissa håll arbetar man så intensivt med det administrativa förändringsarbetet att det pedagogiska utvecklingsarbetet verkar komma i skymundan. På andra håll går det hand i hand. Ibland arbetar man aktivt med den administrativa utvecklingen av verksamheten med decentraliserat budgetansvar, resultatenheter utan att inse vikten av att se till att det finns en kvalificerad pedagogisk ledningsfunktion. Inte alla föreståndare klarar att fungera som både verkställande direktörer och skapande pedagoger, särskilt om de inte har tillgång till skickliga handledare.

Många kommuner har fungerande organisation för pedagogiskt stöd och utvecklingsarbete. Andra håller på att skapa sådana resurser.

I **Botkyrka kommun** diskuterades under arbetet med de kommunala riktlinjerna möjligheten att inrätta ett Pedagogiskt centrum. Det Pedagogiska centrumet ska fungera som ett forum för samlade kunskaper och erfarenheter. Här ska personalen få utbildning, utbyta idéer, få råd och stöd. På centrumet arbetar nu praktikhandledare, förskolepsykologer, talpedagoger,

invandrarkonsulent och pedagogkonsulent. Centrumet har tillskapats med redan befintliga resurser genom en samordning av dessa.

I Norrköping finns utvecklingscentrum för samtliga verksamhetsgrenar inom socialtjänsten, som fungerar i likhet med det pedagogiska centrumet i Botkyrka. Stockholms s.k. Idébanker som i dag finns på nästan samtliga socialdistrikt har kommit till efter liknande tankegångar som de pedagogiska centra i Botkyrka och Norrköping.

Under senare år har flera kommuner tillsammans startat utvecklingscentrum där bland annat personalen får fortbildning och metodutveckling i vissa frågor.

Genom Torget-projektet (ett treårigt projekt om lednings- och utvecklingsarbete inom socialstyrelsen med stöd av medel från socialdepartementet) har det initierats ett flertal regionala torg eller fortbildningscentra.

7.8 Aktionsgruppens överväganden och förslag

Inledning

Vi har i det här kapitlet lyft fram några av de förbättringar som vi tror kan göras inom svensk barnomsorg genom hushållning med resurserna.

Barnomsorgens mål anges i riksdagsbeslutet om en förskola för alla barn samt i det pedagogiska programmet. Det finns också ofta lokalt antagna mål.

Aktionsgruppens intryck efter kommunbesöken är att man överlag har en mycket hög kvalitet vad gäller lokalstandard, personaltäthet m.m. och att man har organiserat barnomsorgen ganska likartat när det gäller öppettider, barngruppernas storlek och sammansättning m.m.

Större flexibilitet behövs när det gäller öppettider och gruppstorlek

Kommunerna borde kunna ha ett mer flexibelt öppethållande anpassat efter behoven vid enskilda daghem eller avdelningar. Det är inte troligt att alla barn behöver ett öppethållande på 12 timmar som ofta förekommer. I dag är barnomsorgen så väl utbyggd, eller håller på att bli det, att det lättare kan gå att anpassa öppettiderna efter behoven. Det kan innebära kortare öppethållande på vissa ställen och längre på andra. Resurser som frigörs vid kortare öppethållande kan antingen användas till fler barnomsorgsplatser eller till dem som har behov av ett utökat öppethållande.

När det gäller gruppstorlekar har det påbörjats ett förändringsarbete i kommunerna. Även här kan flexibilitet och anpassning efter olika barngruppers behov gälla. Grupper för mindre barn kan vara mindre än för större barn. Antalet barn kan variera med barngruppens stabilitet. Om det finns flera barn med behov av särskilt stöd kan gruppen behöva vara mindre.

När kommunerna närmar sig full behovstäckning blir det nödvändigt att barngruppens storlek också är flexibel under året.

Lokal och verksamhetsintegration.

Ett annat sätt att effektivisera befintlig verksamhet är verksamhets- och/eller lokalintegration mellan barnomsorgen och annan verksamhet. Dels kan det sänka lokalkostnaderna och dels kan en integration medföra kvalitetsförbättringar i verksamheten.

I dag pågår i kommunerna ett stort förändringsarbete när det gäller den framtida skolbarnsomsorgen. Aktionsgruppen har när det gäller det förändringsarbetet samrått med skolbarnsomsorgskommittén som arbetar med att analysera skolbarnsomsorgens utveckling. Aktionsgruppen ser framtida lösningar av skolbarnsomsorgen som en del i arbetet med att uppnå effektivare utnyttjande av lokaler och personal inom hela barnomsorgen samtidigt som det ger kvalitativa förbättringar för barnen.

Aktionsgruppen vill särskilt betona möjligheterna att i samband med nyproduktion eller ombyggnad av flerfamiljshus göra vinster när det gäller lokalintegration mellan de boendes gemensamhetslokal och barnomsorgslokal. Gemensamhetslokalen kan disponeras så att den kan användas till barnomsorgsverksamhet på dagarna (ofta kan ett nytillskott behövas till den gemensamma lokalytan). Hyresgästerna kan disponera lokalen på kvällar och helger för sina ändamål.

Om barnomsorgen för åtminstone de yngre barnen betraktas som en del av boendet kan även den del av barnomsorgslokalen som ligger utanför de gemensamma ytorna komma i åtnjutande av samma lånevillkor som gäller för bostäder. Aktionsgruppen anser att det är en fråga som bör undersökas vidare.

Organisatoriska framkomstvägar

Aktionsgruppen vill framhålla det positiva i att många kommuner i dag arbetar intensivt med ett förändringsarbete för att förnya styrning, ledning och verksamheten inom den kommunala barnomsorgen.

De tankegångar som ligger till grund för detta förändringsarbete är att verksamheten blir effektivare om de som är direkt berörda, fältpersonal och brukare, får tillgång till de resurser som finns för verksamheten och kan organisera dem efter behov.

Planeringsprocessen

Ett av hindren för att åstadkomma en snabb utbyggnad av barnomsorgen är på flera håll att planeringsprocessen inom kommunen inte fungerar tillfredställande.

Aktionsgruppen vill rekommendera de kommuner som inte har en fungerande planeringsprocess att införa en s.k. genomförandegrupp. Den kan bestå av politiker och/eller ansvariga tjänstemän från berörda förvaltningar kommunstyrelse, socialförvaltning, byggnadsnämnd, fastighetskontor, stadsbyggnadskontor och skolförvaltning. Genom en bred samverkan och en tydligt uttalad politisk viljeinriktning kan planeringsprocessen kortas byggkostnaderna kan hållas nere.

Behov av regionalt utvecklingsstöd till kommunerna

Aktionsgruppens samlade intryck av kommunbesöken är en överlag mycket kompetent barnomsorgsledning. Men det behövs olika forum för erfarenhetsutbyte och dialog. Trots ofta liknande problem att lösa i grannkommunerna så hinner/orkar man inte prata med varandra. De mindre kommunerna har dessutom inte tillräckligt med tjänster för att kunna avsätta någon tjänsteman till "utvecklare". Det behövs regionala krafter för att samla och sprida erfarenheter. Det borde vara en uppgift för länsstyrelserna, men tyvärr har det skett en ensidig rekrytering inriktad på arbetsuppgifter som mest rör enskild ärendehantering inom individ- och familjeomsorgen. Andra regionala organ är som skulle kunna stimulera en sådan utveckling är Kommunförbundet i länet och högskolorna.

Aktionsgruppen föreslår sammanfattningsvis kommunerna överväga:

- att skapa större flexibilitet inom barnomsorgen vad gäller öppettider och gruppstorlekar
- att arbeta för en effektivare lokalintegration mellan barnomsorg och annan verksamhet
- att bevaka behovet av en kompetent barnomsorgsledning
- att styra planeringsarbetet för barnomsorgens utbyggnad effektivt bland annat genom en bred samverkan mellan berörda förvaltningar
- att införa flexibla ekonomisystem samt en delegering med resultatansvar
- att i samarbete med länsstyrelse, kommunförbundet i länet och högskola organisera regionala utvecklingscentrum för barnomsorgen, något som bör vara särskilt angeläget för kommuner med ett befolkningsunderlag som understiger 25 000 invånare.

8 Barnomsorg i enskild regi

– alternativa former

8.1 Nuvarande möjligheter, statsbidragsregler och praxis

Tillstånd

Enskilda huvudmän för barnomsorg måste ha tillstånd att bedriva verksamheten. Sådant tillstånd söker man hos länsstyrelsen i det län där daghemmet/deltidsförskolan/fritidshemmet är beläget. (69 § socialtjänstlagen).

Tillståndsprövningen innebär att det ställs liknande kvalitetskrav på enskild verksamhet som kommunal vad avser exempelvis personalens utbildning och erfarenhet, lokalernas beskaffenhet och verksamhetens omfattning. Kommunen har sedan ett ansvar för att verksamheten håller samma kvalitet som jämförbar kommunal verksamhet. (kommunal tillsyn)

Under förutsättning att man sedan kan finansiera verksamheten finns det utöver tillståndsplikten inga andra krav för att få driva exempelvis ett daghem. I den meningen finns inget förbud mot vinstdrivande verksamhet. I praktiken har det dock visat sig ointressant att driva daghemsverksamhet utan statliga bidrag.

Statsbidrag

Under vissa villkor som redogörs närmare för nedan kan den enskilda huvudmannen få statsbidrag till verksamheten. Statsbidrag utgår dock inte till deltidsgupper, öppna förskolor eller trefamiljesystem som drivs av annan huvudman än kommun.

En första förutsättning för att statsbidrag skall utgå till enskild verksamhet är att den finns upptagen i kommunens barnomsorgsplan. Genom den regeln har kommunen i realiteten en vetorätt på området.

Statsbidrag för enskild verksamhet utbetalas till kommunen på samma villkor som för kommunala daghem och fritidshem. Kommunen fördelar sedan det erhållna statsbidraget till de enskilda huvudmännen med hänsyn till den verksamhet som bedrivits.

Statsbidrag för enskilda daghem och fritidshem lämnas endast under förutsättning, att den som bedriver verksamheten är antingen

- en sammanslutning av föräldrar, som gemensamt tar ansvaret för omsorgen om sina egna eller varandras barn (föräldrakooperativ)
- eller
- * en sammanslutning som har anknytning till en ideell organisation,
- * erbjuder en speciell form av pedagogik eller
- * arbetar på andra liknande ideella grunder.

Oavsett organisationsform skall verksamheten bedrivas inom ramen för av samhället accepterade målsättningar och pedagogiska former, som de kommer till uttryck i 1 § socialtjänstlagen.

Det förutsätts att den sammanslutning som driver en privat barnomsorgsverksamhet till föreningsformen kan vara såväl ideell som ekonomisk. Socialstyrelsen skriver dessutom i sina föreskrifter att *detta innebär bl.a. att statsbidrag inte kan ges till daghem och fritidshem, som drivs affärsmässigt med vinstsyfte.* (SOSFS 1989:47)

Nuvarande praxis

Tillämpningen av bestämmelserna är i normalfallen relativt enkla. Socialstyrelsen har rekommenderat kommunerna att begära förhandsbesked om statsbidrag om man har minsta tvekan om att en verksamhet ligger i gränsområdet för vad bidrag kan utgå till.

Sedan nuvarande bestämmelser infördes i mitten av 1980-talet har det utvecklats en relativt klar praxis.

Gränsärenden har t.ex. gällt företag som velat starta daghem för sin anställda personal och inte kunnat få statsbidrag. Man har löst frågan genom att personalen bildar ett föräldrakooperativ som sedan kunnat få såväl statligt som kommunalt stöd. I många fall har också företaget stött kooperativet genom exempelvis låg hyra eller bidrag till driften.

En annan typ av gränsärenden är AB Pysslingens daghem i Stockholm och Nacka. Där har socialstyrelsen bedömt att verksamheten anpassats i allt väsentligt till en kommunal verksamhet och därför beviljat statsbidrag. Det handlar om en s.k. föreståndarentreprenad. Pysslingen tillhandahåller föreståndare, rådgivning och fortbildning. Övrig personal anställs av kommunen.

Andra gränsärenden har gällt personaldrivna daghem. Nuvarande bestämmelser medger inte statsbidrag till personaldrivna daghem eller s.k. personalkooperativ. Det finns ett antal ärenden där personalen tagit initiativ till verksamheten men där man tvingats gå omvägen via ett föräldrakooperativ för att få statsbidrag. Regeringen kommer under hösten att lämna en proposition till riksdagen för behandling. Statsbidrag kommer att utgå till s.k. personalkooperativ.

När det gäller den fjärde punkten, *andra liknande ideella grunder*, har det förekommit en typ av ärenden som gäller HSB:s bostadsrättsföreningar. De har inte kunnat bedömas som föräldrakooperativ pga att flera än de föräldrar som har barn i daghemmen är medlemmar. Statsbidrag har dock utgått med hänsyn till HSB:s tradition på området med daghemmen som ett naturligt inslag i den bostadspolitik man vill driva. HSB startade redan under 1920-talet daghem och senare utbildning för förskollärare.

När det gäller barnomsorg med icke-kommunala huvudmän förekom det tidigare att kommuner utnyttjade sin vetorätt genom att inte ta upp verksamheten i barnomsorgsplanen. Därmed förelåg inte förutsättningar för statsbidrag. Sedan mitten av 1980-talet har man kunnat iaktta en gradvis förändrad mer positiv inställning till alternativ barnomsorg bland flertalet kommuner.

8.2 Uppdraget och direktiven på denna punkt

I direktiven nämns insatser för att utveckla de alternativa barnomsorgsformerna (dir. 1990:13, s. 4). Det tas upp i samma stycke som handlar om att pröva olika konkreta åtgärder för att påskynda utbyggnaden av framför allt hel-dagsomsorgen i de kommuner som för närvarande har uppenbara svårigheter med utbyggnadstakten. I övrigt utvecklas inte uppdraget.

8.3 Nuvarande omfattning av barnomsorg med annan huvudman än kommun

I slutet av 1989 var det 728 st enskilda daghem och fritidshem som fick statsbidrag. Av dessa var 556 daghem, 54 fritidshem och 118 tog emot både förskolebarn och skolbarn. Den vanligaste huvudmannen i enskild barnomsorg är ett föräldrakooperativ. Sammanslutningar med anknytning till en ideell organisation och sammanslutningar som erbjuder en speciell form av pedagogik utgör nästan en tredjedel av samtliga. 1989 fanns det 436 föräldrakooperativ, 120 daghem och fritidshem med ideell anknytning och 152 med speciell pedagogik. Därtill kommer 20 som arbetar på andra liknande grunder.

Enskild barnomsorg utgör fortfarande en liten del av den totala barnomsorgen i Sverige. 1989 drevs ca 3,5 % av alla daghems- och fritidshemsplatser i enskild regi. Under senare år har det dock varit en stadig ökning.

Socialstyrelsen har i en rapport till regeringen sommaren 1990 redovisat dessa siffror. Av rapporten framgår också att mer än hälften av landets 284 kommuner hade enskilda daghem och fritidshem 1989. De flesta startas av föräldrar som på grund av bristande utbyggnad inte får kommunal barnomsorg. En del kommuner underlättar start av föräldrakooperativ. Andra gör det inte. De flesta enskilda daghemmen finns i storstäderna Stockholm, Göteborg och Malmö. Uppsala har också många enskilda daghem. En del små kommuner har under 1989 ökat sitt antal betydligt.

8.4 Statsbidrag till barnomsorg i Svenska kyrkans regi

Nuvarande bestämmelser

Nuvarande bestämmelser medger inte att statsbidrag betalas ut till Svenska kyrkans församlingar för drift av daghem, fritidshem, deltidsgupper eller öppna förskolor. Statsbidrag kan däremot utgå 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.

Omfattningen av verksamheten

Statsbidragsredovisningen skiljer inte på föräldrakooperativ med olika anknytningar till organisationer.

Av de 120 daghem och fritidshem med anknytning till ideell organisation som får statsbidrag är 64 st organisationer med någon form av religiös prägel. Det vanligaste är frikyrkor. Det finns några katolska församlingar som får bidrag, en judisk och en muslimsk.

I dag rör det sig om 25–30 daghem som drivs med anknytning till Svenska kyrkan. Det handlar både om föräldrakooperativ och ideell förening. Två av dessa daghem är ekumeniska, dvs. drivs i samarbete med några frikyrko-församlingar. Ytterligare ett tiotal daghem planeras eller är under uppförande.

Svenska Kyrkans övriga förskole- och barnverksamhet är omfattande. I dag har verksamhetens olika former följande antal barn: 5 080 st i deltidsförskola, 57 108 st i kyrkans barntimmar, 28 600 i öppen förskola och 10 000 i söndagsskola. Det finns i barngrupperna många barn med behov av ett längre öppethållande än den deltidsverksamhet det är fråga om. I verksamheten finns det i dag ca 400–500 utbildade förskollärare. Dessa har ofta en vidareutbildning för sitt arbete med kyrkans frågor. Till detta kommer en stor grupp s.k. barntimmeledare, varav det också finns utbildade barnskötare.

Ett statsbidrag till Svenska kyrkans församlingar skulle kunna innebära att ett större antal församlingar skulle prioritera en daghemsverksamhet. Ingen representant vi talat med vågar dock göra några uttalanden om växtkraften i en kyrklig daghemsverksamhet. Det handlar mer om att nuvarande omgång via daghemsföreningar och föräldrakooperativ skall upphöra. Från kommunbesöken har det framkommit en positiv hållning till barnomsorg i Svenska kyrkans regi.

Framställningar om statsbidrag till Svenska kyrkans församlingar

Svenska kyrkans Förvaltningsnämnd och Församlingsnämnd har nyligen uppvaktat regeringen i frågan om statsbidrag till Svenska kyrkans förskolor. Regeringen har överlämnat ärendet till aktionsgruppen.

Från kyrkligt håll anser man omgången via föräldraförening eller föräldrakooperativ är besvärande. Det vore en mer rak hållning att bevilja statsbidrag till församlingens daghem när det i de flesta fall i realiteten är församlingsverksamhet.

Aktionsgruppen har övervägt frågan om villkoren för statsbidrag till Svenska kyrkans församlingar för drift av daghem och fritidshem. Utredningsuppdraget har två sidor, dels lagstiftningen som styr den kyrkokommunala verksamheten, dels statsbidragsbestämmelserna.

När det gäller den kyrkokommunala verksamheten har frågan gällt om kyrkan har rätt (eller kyrkokommunal kompetens) att bedriva verksamhet i form av förskola eller fritidshem. Det är ju en verksamhet som i lag har ålagts den borgerliga kommunen.

Enligt 3 § församlingslagen (1988:180) får en församling själv eller i samverkan med andra församlingar sköta sina angelägenheter. Med församlingsangelägenheter avses frågor om bl.a. främjande av kyrkans gudstjänstliv och undervisning samt diakoni och evangelisation. Hit hör t.ex. att främja

kristen verksamhet bland barn och ungdom.

Församlingar inom Svenska kyrkan kan med stöd av denna bestämmelse anses ha befogenhet att bedriva kristen förskole- och fritidshemsverksamhet. Sådan verksamhet bedrivs alltså inte med stöd av socialtjänstlagen. Verksamheten behöver då inte heller bedrivas i de former och med de pedagogiska mål som förutsätts i socialtjänstlagen. Den kommer inte heller att stå under tillsyn av länsstyrelsen och socialstyrelsen på det sätt som den primärkommunala och den enskilda barnomsorgsverksamheten gör. För att driva en församlingsanknuten förskole- eller fritidshemsverksamhet behövs inte heller något tillstånd enligt 69 § socialtjänstlagen.

Det nuvarande statsbidraget till förskolor och fritidshem torde förutsätta att det rör sig om en verksamhet som omfattas av socialtjänstlagens bestämmelser. Även om det inte föreligger några formella hinder för att ge statsbidrag även till en kyrklig kommun på samma sätt som till en primärkommun är det en principiell fråga huruvida statsbidrag bör utgå till verksamhet som motsvarar primärkommunernas verksamhet men som inte faller inom ramen för socialtjänstlagens bestämmelser.

En lösning kan därvid vara att ge även kyrklig kommun befogenheter att driva verksamhet enligt socialtjänstlagen. En fråga som man därvid måste ta ställning till är förhållandet mellan primärkommunen och den kyrkliga församlingen. Skall t.ex. kyrklig barnomsorgsverksamhet ingå i kommunens barnomsorgsplan för att rätt till statsbidrag skall föreligga? Vad betyder det i så fall för den kyrkliga självstyrelsen att denna dess verksamhet kommer att vara beroende av en annan kommuns (primärkommunens) ställningstagande. Andra frågor som man måste ta ställning till är om församlingarnas verksamhet skall omfattas av socialtjänstlagens tillsynsbestämmelser och om kyrklig barnomsorgsverksamhet för att bedrivas måste ha tillstånd enligt 69 § socialtjänstlagen.

En annan lösning kan vara att man jämte de nuvarande statsbidragsbestämmelserna även ger kyrklig kommun rätt till statsbidrag enligt samma regler som gäller för primärkommunerna.

Innan ställning tas till frågan om statsbidrag till Svenska kyrkans församlingar för dess barnomsorg måste således både formella och principiella frågor utredas.

8.5 Uppgifter från kommunbesöken

Positiv inställning

Aktionsgruppen besökte närmare 30 kommuner inklusive de tre storstäderna. Antalet avdelningar i icke-kommunal regi är naturligtvis flest i storstäderna. Stockholm hade 110 st daghems- och fritidshemsavdelningar 1989, Göteborg 94 st och Malmö 44 st.

Det var vanligt att de borgerliga kommunledningarna pläderade för att man i princip skulle släppa statsbidragen fria till alternativ barnomsorg, oavsett huvudman. Däremot ville alla behålla kravet på att verksamheten skulle finnas med i kommunens barnomsorgsplan och stå under någon form av samhällelig kontroll och insyn.

När det gällde bedömningen av möjligheterna för dagens alternativ att växa kunde vi inte märka några partipolitiska skillnader. Många kommunledningar hade en mycket pragmatisk inställning till barnomsorg i enskild regi.

Det fanns i de flesta kommuner vi besökte en positiv grundinställning till föräldrakooperativ och föreningsdrivna daghem. I en kommun redovisade man ett ideologiskt motstånd mot sådana lösningar och i en annan var man inne i en fas av omprövning i positiv riktning. Detta stämmer rätt väl med landet som helhet där man kan se en tydlig förändring till en mer positiv hållning till alternativ barnomsorg bland kommunerna under senare hälften av 80-talet.

Kraftiga variationer i kommunalt stöd till enskild barnomsorg

Stödet till icke-kommunal barnomsorg varierade kraftigt även bland de kommuner vi besökte. Det gäller främst den mer aktiva informationen till föräldrar som vill starta kooperativ, men också praktisk hjälp till allt som har med igångsättandet att göra, att ordna lokaler, att söka tillstånd hos länsstyrelsen, administrativa rutiner, arbetsrättsfrågor, etc.

Också storleken på det kommunala bidraget till verksamheten varierar. Det förekom bland våra besökskommuner att man ger ett bidrag som motsvarar kostnaderna för en kommunal plats och den faktiska kostnaden för lokaler. Dessa såg inte föräldrakooperativ barnomsorg som ett sätt att bedriva verksamheten till en lägre kostnad. En vanligare variant var att det fanns arbetsplikt för föräldrarna som motsvarade ca en tjänst per avdelning i föräldrakooperativen. En kommun betalade 85 procent av lokalkostnaderna för att inte få orimliga priser i centrum. Andra förhandlade om bidragets storlek med det enskilda daghemmet varje år.

Ur socialstyrelsens rapport framgår att det kommunala ekonomiska stödet för enskilda daghem i landet varierar mellan 7 000 och 30 000 kr. per plats.

8.6 Personalkooperativ

Under hösten 1990 kommer en proposition beträffande statsbidrag till personalkooperativ att lämnas till riksdagen för behandling. Därför har aktionsgruppen inte ägnat tid åt frågan annat än att vi intresserat oss för besökskommunernas bedömning av växtkraften i en sådan verksamhet. Det tycks vara en gemensam bedömning att det kommer att finnas personal som är intresserade av att bilda eget, men de uppgifter vi fått in ger inte möjlighet att göra några prognoser.

Aktionsgruppen har besökt daghemmet Lyckan i Malmö, som formellt är ett föräldrakooperativ. I realiteten startades det dock som en förening bestående av personal. Den ombildades på grund av att statsbidragsbestämmelserna inte gav denna möjlighet. Verksamheten kostar mindre än kommunens motsvarande genom att man har mindre personal (inga extra resurser till administration, lokalvård och kök). Personalen upplever en stor tillfredsställelse över att själva driva och ansvara för verksamheten och önskar att verksamheten kan gå över i den personalkooperativa formen när detta blir

möjligt och under förutsättning att hela personalgruppen inte behöver ingå som delägare.

8.7 Övrig barnomsorg med enskild huvudman

Aktionsgruppen har sammanträffat med representanter för Pysslingen Förskolor AB. Dess affärsidé är att bedriva kvalitativt god barnomsorg på uppdrag/entreprenad från kommuner. I dag finns Pysslingen Förskolor AB representerade i Stockholm och Nacka kommuner.

Under de senaste åren har det på nytt vuxit upp daghem förlagda till föräldrarnas arbetsplatser. Några försäkringsbolag i storstäderna var tidiga med denna lösning. Det handlar om arbetsgivare som värderat behovet av stabil personal med god närvaro. Det kan också fungera i konkurrensen om arbetskraft med andra företag. I dessa fall har man bildat föräldrakooperativ. Lokalfrågan löses oftast av företaget, men det utgår såväl kommunala som statliga bidrag till verksamheten på samma grunder som övriga föräldrakooperativ i kommunen.

Föräldrakooperativ vid företag i storstäder avviker på en punkt kraftigt från utvecklingen inom svensk barnomsorg som en del av boendet och närområdets miljö.

8.8 Aktionsgruppens överväganden och förslag

Inledning

Icke kommunal barnomsorg har en ny och en gammal historia. Det har under den moderna barnomsorgens framväxt alltid funnits människor som velat organisera omsorgen om sina barn i kooperativ form genom bostadsrättsföreningar eller föräldrakooperativ, i föreningsform ofta med en speciellt inriktad pedagogik eller som arbetsplatsdaghem, tidigare mest i anslutning till större sjukhus.

Under 1960- och 1970-talen avvecklades många sådana daghem till följd av en kraftig kommunal expansion på området. Vid 1980-talets början fanns det bara ca 1 procent av daghemmen och fritidshemmen i icke-kommunal regi. Sedan mitten av 80-talet kan vi dock se en kraftig ökning. I dag är andelen ca 3,5 procent, totalt ca 12 000 platser.

Utvecklingen av antalet platser i enskild barnomsorg

Kommunföreträdarna framhåller vid våra besök att det behövs organiserat stöd till föräldrakooperativ, föreningar och pedagogiska alternativ. Det gäller såväl starten med allt vad den innebär som den fortsatta driften med personalutveckling, administration, verksamhetsutveckling, fortbildning etc.

Att enbart satsa på alternativen räcker inte för att klara en förskola för alla barn. Det behövs en kommunal expansion av barnomsorgen, på flera håll en kraftig sådan.

Göteborg och Malmö har närmat sig 10 procent av antalet platser i daghem i icke-kommunal regi. Malmö avser dessutom att klara ca 20 procent av den

återstående utbyggnaden under 1990 och 1991 i icke-kommunal barnomsorg.

Den stora tillväxten av föräldrakooperativ har skett på grund av brist på kommunala platser. I vissa kommuner är det enda möjligheten som finns att ordna sin barnomsorg. Att planera, starta och genomföra en verksamhet vid ett föräldrakooperativ är en arbetsinsats av ansevärt mått. Det visar sig att det är föräldrar med stor kapacitet och intresse parat med brist på barnomsorg som orkar med detta. Politiker och tjänstemän vi mötte under våra kommunbesök gjorde samtliga den bedömningen att föräldrakooperativ med arbetsplikt inte kan vara ett alternativ för t.ex. ensamstående föräldrar.

Om det införs en lagstiftad rätt till plats i barnomsorgen har vi gjort bedömningen att det främst är föräldrakooperativen som inte kommer att ha samma tillväxttakt som i dag. Framför allt inte i kommuner där valet föräldrakooperativ eller kommunal plats i realiteten inte finns i dag. Om man har en rätt kräver man den sannolikt av kommunen till en mindre arbetsinsats.

Däremot kommer knappast en lagstiftning att påverka de daghem/fritidshem som har en nära anknytning till en ideell organisation. Dessa föreningar har en vana att klara ekonomi, verksamhet och personalpolitik. Det är svårare att förutse utvecklingen av bostadskooperativa lösningar vid en lagstiftad rätt till barnomsorg. Utvecklingen kommer till stor del vara beroende av vilket stöd kooperativen får och hur arbetsplikten kommer att utformas.

Information, stöd och ledning

De större kommunerna har i allmänhet en person avdelad som ansvarar för rådgivning till föräldrakooperativ och annan icke-kommunal barnomsorg. Dessutom har man utfärdat regler för stödet till den enskilda barnomsorgen som man aktivt informerar om i broschyrer till allmänheten. Det tycks vara nödvändigt för att verksamheten skall expandera, men det räcker inte. Det fordras en positiv inställning och stöd från den kommunala organisationen. Det gäller lokaler, ekonomiskt stöd till drift och kontinuerliga utbildningsmöjligheter.

Alternativet till kommunens insatser finns i att större organisationer åtar sig en viss del av stödet inför start och senare drift.

HSB har fått igång en verksamhet bland sina bostadsrättsföreningar som lovar mer. I dag handlar det om ca 20 daghem. Andra bostadsproducenter visar intresse för att följa efter. I Malmö kommer Riksbyggen att bygga och driva daghem i samtliga sina nybyggda bostadsområden. Bostadsrättsinnehavarna ges möjlighet att i föräldrakooperativets form få sin barnomsorg ordnad.

Stödföreningen Vårat Dagis informerar och stöder främst tillkomsten av föräldrakooperativ. Medlemmar är Kooperationen närstående företag och organisationer.

Pysslingen Förskolor AB bedriver idag information, utbildning och verksamhet kring barnomsorgen. Det finns några kommunala daghem i Nacka och Stockholm där Pysslingen slutit samarbetsavtal.

Aktionsgruppens slutsats av sitt arbete med s.k. alternativ barnomsorg är att

om den skall växa i omfattning fordras kraftig aktivitet och en positiv inställning från kommunerna. Dessutom finns behov av en stödfunktion som kan erbjuda hjälp med administration och utveckling.

Statsbidrag till alternativ

Aktionsgruppen föreslår inga förändringar vad gäller statsbidragsreglerna till alternativ barnomsorg. Den kommande propositionen om personalkooperativ vidgar dock möjligheterna att bedriva alternativ barnomsorg.

Inom de ramar som finns i dag finns fortfarande utvecklingsmöjligheter. Vi har sett prov på detta bl.a. i kontakten med HSB, som utvecklat en modell för att stödja föräldrakooperativ barnomsorg i sina föreningar. Riksbyggen i Malmö arbetar tillsammans med kommunen på en likartad lösning även om den blir mer renodlad i den föräldrakooperativa formen.

Aktionsgruppen har diskuterat frågan om att ge statsbidrag för barnomsorg som drivs direkt av allmännyttiga bostadsföretag, men har inte haft möjlighet att utreda frågan. När det gäller Svenska kyrkans möjligheter att bedriva dag- och fritidshem har aktionsgruppen gjort en första analys av förutsättningarna, och lämnar frågan utan ett färdigt förslag då den behöver utredas ytterligare.

Innan ställning tas till frågan om statsbidrag till Svenska kyrkans församlingar för dess barnomsorg måste både formella och principiella frågor utredas. Aktionsgruppen föreslår därför att man i särskild ordning överväger om och i så fall i vilken utsträckning och under vilka förutsättningar statsbidrag skall kunna utgå till kyrkans barnomsorgs verksamhet. Tills vidare bör det alltså vara tillräckligt att statsbidrag som för närvarande kan få utgå om enskilda medlemmar tillhörande Svenska kyrkan bildar ett föräldrakooperativ eller en ideell förening.

Om en lag införs om barns rätt till barnomsorg, blir det viktigt för kommunerna att bevaka de alternativa daghemmens intressen och se till att förutsättningarna är goda för dem att fortsätta sin verksamhet. Det behövs en positiv inställning och stöd för att de skall fortsätta att öka.

Kravet på att all verksamhet skall finnas upptagen i kommunens barnomsorgsplan för att kunna erhålla statsbidrag bör kvarstå. Däremot anser vi att den tillståndsprovning som länsstyrelsen gör bör överflyttas till kommunerna. Länsstyrelsen bör även fortsättningsvis behålla rollen som tillsynsmyndighet på regional nivå. I det sammanhanget bör det ske en förstärkning av länsstyrelsernas barnomsorgskompetens.

Aktionsgruppen föreslår sammanfattningsvis regeringen överväga:

- att utreda förutsättningarna för Svenska kyrkan att bedriva dag- och fritidshemsverksamhet
- att länsstyrelsernas tillståndsprovning överflyttas till kommunerna

Aktionsgruppen föreslår sammanfattningsvis kommunerna överväga:

- att utveckla det ekonomiska stödet till de alternativa barnomsorgsformer-
na
- att stimulera framväxten av alternativ barnomsorg.

9 Behovet av lagstiftning

9.1 Kommunbesöken

Aktionsgruppens resor i kommunerna har givit en mycket differentierad bild av situationen. Bland de kommuner vi valt för besöken fanns det trots tidigare uppgivna svårigheter sådana som kommer att klara full behovstäckning när det gäller daghems-/familjedaghemsverksamheten. Det finns också de som inte klarar beslutet 1991 men anger 1992 eller 1993. En tredje grupp kommuner kan inte ange någon tidpunkt när man tänker klara riksdagsbeslutet.

Det bör upprepas att våra besökskommuner inte är representativa för Sveriges kommuner. De hade valts ut på grund av problem med att klara utbyggnaden. På en punkt var dock svaren relativt samstämmiga från kommunledningarna. De flesta önskar inte någon lagstiftning.

Kommunledningarna har i stället för lagstiftning krävt en förbättring av statsbidraget och i några fall kritiserat staten för det kommunala skattestoppet och uppskjutandet av föräldraförsäkringen. Flera av de besökta kommunledningarna anser att en lagstiftning i detta läge utan att ge kommunerna reella möjligheter vad avser ekonomi, personal och en mindre efterfrågan av yngre barn genom utbyggd föräldraförsäkring skulle vara ett allvarligt ingrepp i det kommunala självstyret.

Som vi nämnde tidigare finns det dock kommuner som varken investerar eller planerar för att klara riksdagsbeslutet. Vi har således fått intrycket av att man på en del håll inte anstränger sig nog mycket för att prioritera barnomsorgsutbyggnad, i några fall saknas antagligen viljan.

9.2 Diskussion av för- och nackdelar med lagstiftning

Gruppen har analyserat för- och nackdelar med en lagstiftning som garanterar alla barn rätt till barnomsorg. Det är viktigt att inte stanna vid att diskutera relationen mellan kommuner och stat. För den enskilde medborgaren som efterfrågar barnomsorg är det tämligen ointressant vem det beror på att ett riksdagsbeslut från 1985 i många kommuner inte kommer att vara verklighet 1991.

Den allmänna uppfattningen torde vara den att regeringen och riksdagen genom propositionen och riksdagsbeslutet utlovat full behovstäckning till år 1991. Utan en lagstiftning i frågan kan man få intrycket att statsmakterna nu går ifrån det löftet.

I propositionen 1984/85:209 läggs principen fast om **alla** barns rätt till

barnomsorg. Det är knappast möjligt att tala om en "rätt" om inte detta kommer till uttryck i en lag. En icke lagfäst rätt kan knappast ses som något annat än en målsättning, låt vara att denna kan vara mer eller mindre tydlig. En annan fråga är hur rätten till barnomsorg i så fall bör vara utformad. I bilagd promemoria (bilaga 2) finns ett förslag till lagtext.

Utan en lagfäst rätt till barnomsorg kan man sägas acceptera att några barn kan komma att ställas utanför möjligheten till barnomsorg. En lagstiftning gör det också klart för de kommuner som av olika skäl inte anser sig kunna uppfylla målet att de måste prioritera denna verksamhet och bygga ut barnomsorgen.

En lagstiftning skulle också göra tydligt vad det är för rätt som de enskilda barnen och föräldrarna har. Man kan därvid skilja på barnens rätt till förskola med ett pedagogiskt innehåll och föräldrarnas rätt till omvårdnad av barnen under den tid de arbetar eller studerar.

Bland argument av mer teknisk natur kan nämnas att en lagstiftad rätt till barnomsorg för alla barn gör det möjligt att gå över från specialdestinerade statsbidrag till mer generella statliga bidrag. En lagfäst rätt kommer inte att ha någon som helst ekonomisk betydelse för alla de kommuner som avser klara full behovstäckning.

Bland nackdelarna med en lagstiftning ligger som vi ser det främst svårigheten att förutse vilken effekt en lagfäst rätt skulle få. Det handlar då om kommunernas prioriteringar, situationen i storstäderna då främst Stockholm vad avser personalrekryteringen, kommuner med en svår ekonomisk situation etc. Om man kombinerar rätten med en överklagningsrätt uppkommer frågan hur man skall gå tillväga för att förmå en kommun att verkställa en dom om rätt till barnomsorg. Idag finns ingen sanktionsmöjlighet om en kommun inte kan eller vill verkställa utslaget i en dom.

Socialtjänstlagen bygger i princip på en rätt för kommunerna att inom ramen för socialtjänstlagens allmänna mål själva organisera och prioritera verksamheten efter egna behov. En lagfäst rätt till barnomsorg kan därmed komma att gå ut över andra sociala verksamheter, där den enskildes rätt inte är lika tydlig, t.ex. vad gäller äldre- och handikappomsorg.

Det finns risk för att en lagstiftning kommer att uppfattas mycket olika av olika kommuner. Det skulle kunna innebära att vissa kommuner för att uppfylla kravet på full behovstäckning anser sig tvugna att efterge kravet på kvalitet i verksamheten. Det kan ske genom att skriva in ett orimligt antal barn eller anställa otillräckligt med personal eller utbildad arbetskraft. Risken för det senare är naturligtvis överhängande redan i dag i storstadsområdena.

En lagfäst rätt utan avgiftmaximeringar skulle kunna utgöra en frestelse för en del kommuner att genom höjda avgifter begränsa efterfrågan på barnomsorg.

En lagfäst rätt till barnomsorg skulle kunna minska motiven för föräldrar att genom föräldrakooperativ organisera omsorgen om sina barn. En stor del av tillväxten av föräldrakooperativ beror på bristen på kommunal barnomsorg. Om man får en rätt är det sannolikt att man i kräver den av kommunen och i mindre utsträckning är benägen att lägga ner det arbete som krävs för att planera, starta och driva föräldrakooperativ.

Möjligen skulle man kunna komma till rätta med kommunernas utbygg-

nadsproblem utan lagstiftning genom en förbättring av statsbidragen till barnomsorgen.

Det finns en risk att enbart de föräldrar som har kapacitet och ork att driva en tvist med kommunen får sin rätt tillgodosedd. En lagfäst rätt skulle därmed kunna utgöra ytterligare en segregeringsskild faktor. Denna risk minskar naturligtvis i takt med utbyggnaden, men går inte helt att bortse ifrån. Innan alla kommuner når en 100-procentig täckning innebär en överklagningsrätt att det är domstolarna och inte kommunerna som bestämmer över kommunala resurser. När målet är uppnått kommer domstolarnas utslag mer att handla om t.ex. ett enskilt barn uppfyller de formella kraven för rätt till barnomsorg eller om det dessutom skall ha rätt till bistånd utöver rätten till barnomsorg.

9.3 Aktionsgruppens överväganden och förslag

Diskussionen om för- och nackdelar kan säkert utvidgas med ytterligare argument. En fråga som i sammanhanget måste lyftas fram är barnens rätt till en god omsorg. I dag har vi en erkänt god och efterfrågad verksamhet inom den svenska barnomsorgen. Vi föreslår i vår rapport effektiviseringar som syftar till bättre hushållande med bibehållande av en god kvalitet. Samtidigt är det avgörande för barnomsorgens fortsatta utveckling att det inte råder någon som helst tvekan om regeringens och riksdagens uppfattning i fråga om rätten till en förskola för alla barn.

Kommunerna har fört fram välunderbyggda fakta vid våra besök. Statsbidragen har urholkats på grund av att de inte räknats upp med inflationen. Kommunalskattestoppet har hindrat vissa kommuner från att finansiera en fullt utbyggd barnomsorg. Föräldraförsäkringens uppskjutande har ökat efterfrågan med minst 20 000 barn för hela riket.

Aktionsgruppen gör den bedömningen att en lagfäst rätt närmast är en konsekvens av de överväganden som skedde i propositionen 1984/85:209 och som riksdagen ställt sig bakom. Frågan blir snarare när rätten ska införas, under vilka kommunala villkor och i vilken omfattning.

Vi har tidigare i redovisningen av utbyggnadsläget i kapitel 4 angett skälen för att ikraftträdandet den lagstiftade rätten till daghem/familjedaghem bör skjutas fram ett år i tiden till utgången av år 1992.

Av våra direktiv för arbetet framgår att vi i första hand bör pröva olika konkreta åtgärder för att påskynda utbyggnaden av framför allt heldagsomsorgen. Det är också angeläget att den allmänna förskolan, som sedan 1976 är en lagstiftad rätt för alla 6-åringar och under vissa omständigheter 5-åringar och barn med behov av särskilt stöd, vidgas neråt i åldrarna till 5- och 4-åringar. Den rätten är helt oberoende av föräldrarnas förvärvsarbete eller studier.

Aktionsgruppen föreslår att det införs en lagstiftad rätt till plats i daghem/eller familjedaghem för alla barn från 18 månaders ålder till skolåldern med förvärvsarbetande eller studerande föräldrar. Barn i behov av särskilt stöd ska även fortsättningsvis med förtur anvisas plats i förskola. Denna lagstiftade rätt föreslås träda i kraft senast den 1 januari 1993.

Aktionsgruppen föreslår också att den allmänna förskolan utvidgas till att

gälla för 5-åringar från och med höstterminen 1993 och för 4-åringar från och med höstterminen 1994. Den senare tidpunkten gäller också för införandet av en öppen förskoleverksamhet för barn under 4 års ålder som inte finns i daghem.

Lagstiftningsfrågan bör lösas genom en ändring i socialtjänstlagen. I övrigt vill vi hänvisa till bilaga 2, där en skiss på ett lagförslag presenteras.

Aktionsgruppen föreslår sammanfattningsvis regeringen överväga:

- att en lagstiftad rätt till plats i barnomsorgen för barn i åldern 18 månader till skolåldern genomförs från och med den 1 januari 1993
- att den allmänna förskolan utvidgas till att omfatta även 5-åringar från höstterminen 1993
- att den allmänna förskolan utvidgas till att omfatta även 4-åringar från höstterminen 1994
- att kommunerna får en lagstiftad skyldighet att tillhandahålla öppen förskola för barn under fyra års ålder som inte vistas i deltidsgrupp eller daghem från höstterminen 1994.

Reservation

Av Maria Arnholm (fp)

Den undersökning av läget i Sveriges kommuner som utredningen gjort visar att det av riksdagen 1985 fastställda målet om förskola för alla barn 1991 inte kommer att kunna uppnås i hela riket.

Det finns flera skäl till detta misslyckande. Den oväntade uppgången i födelsetalen och kommunernas ekonomiska situation tillhör dessa. Men en mer avgörande orsak är den bristande förmåga till flexibilitet och nytänkande som har präglat den politiska processen.

Detta gäller i viss mån kommunerna där man på många håll har haft svårt att komma i gång med det nödvändiga förnyelsearbetet. Men framför allt gäller det statsmakterna som envist och dogmatiskt har stoppat många alternativa producenter av barnomsorg.

Med beklagande tvingas jag konstatera att utredningens majoritet inte föreslår något för att nu ändra på dessa förutsättningar. Trots positiva formuleringar om alternativens betydelse är man inte på en enda punkt beredd att justera gällande statsbidragsregler.

Skall vi klara barnomsorgsmålet måste alla goda krafter tas till vara. Enligt min mening bör statsbidrag utgå till all barnomsorg som uppfyller rimliga kvalitetskrav.

I arbetet för en fullt utbyggd barnomsorg av god kvalitet skulle en sådan förändring av statsbidragsreglerna betyda mycket.

Ökad valfrihet

Ökade möjligheter för föräldrar att välja mellan olika barnomsorgsformer.

Kvalitetsutveckling

I alternativens friare arbetsformer kan ofta verksamheten utvecklas på ett sätt som kan komma all barnomsorg till godo. Föräldramedverkan i de föräldra-kooperativa daghemmen och det omfattande pedagogiska stöd som ges till personalen i Pysslingendaghemmen är bara ett par exempel.

Bättre resursutnyttjande

Den enskilt drivna barnomsorgen är ofta billigare än den kommunalt drivna. Det kan ha olika orsaker. I de föräldrakooperativa är det föräldrarnas arbetsinsatser, i de personaldrivna personalens extra arbetsinsatser som kan

jämföras med andra småföretagares.

Dessutom finns i den enskilda verksamheten det uttalade ekonomiska ansvar och de korta beslutsvägar som många kommuner nu genom resultatenheter och decentralisering försöker överföra till de kommunala barnstugorna.

Den större kostnadseffektiviteten i de enskilda daghemmen kan ge två positiva effekter. Dels innebär förekomsten av billigare alternativ i sig att vi kan få fler barnomsorgsplatser för en viss summa pengar. Dels kan erfarenheterna överföras till den kommunala barnomsorgen och därmed bidra till att kostnadseffektiviteten ökar i hela barnomsorgen.

En starkare position för personalen

Med alternativa producenter av barnomsorg får förskollärare och barnskötare fler arbetsgivare att välja mellan. Det ger dem en starkare position när det gäller att skapa goda arbetsvillkor och en större frihet att välja under vilka former de vill arbeta. Detta skulle genom spridningseffekter komma all personal till godo, också dem som arbetar i kommunal barnomsorg.

Möjligheter för barnomsorgspersonal att utvecklas i yrket

Efter några år i yrket känner många inom barnomsorgen att de vill pröva egna idéer om hur verksamheten skall bedrivas. Släpper vi alternativen fria kan de som vill starta eget i de former som ger bäst utlopp för deras fantasi och engagemang.

Minskad personalflykt

Personalen skulle genom alternativen få en starkare ställning och större utvecklingsmöjligheter. Det skulle bidra till att höja barnomsorgsarbets status och till att minska personalflykten. Vid många av kommunbesöken uppgavs att en grupp som är svår att hålla kvar i yrket är just förskollärare som har lång erfarenhet och som inte längre ser några utvecklingsmöjligheter i den kommunala barnomsorgen.

Utnyttjande av nya krafter

Det finns många underutnyttjade eller outnyttjade krafter att ta tillvara för att klara barnomsorgsutbyggnaden. Svenska kyrkan är en sådan, bostadsföretag och rena daghemsföretag som Pysslingen Förskolor AB är andra.

När det gäller Svenska kyrkans möjligheter att få statsbidrag för barnomsorg har utredningens majoritet med hänvisning till såväl principiella som formella skäl valt att skjuta frågan på framtiden.

Jag ser inga principiella hinder mot statligt stöd till barnomsorg på kristen eller annan religiös grund. Tvärtom är det ett rättvisekrav att de föräldrar som vill välja ett sådant alternativ skall ha rätt att göra det och få samma bidrag som andra föräldrar.

Utredningens majoritet vill bibehålla den paradoxala ordningen att

frikyrkoförsamlingar kan få statsbidrag medan Svenska kyrkan inte kan få det. De principiella hindren mot statligt stöd till barnomsorg med religiösa förtecken föreligger tydligen bara när det gäller Svenska kyrkan.

Det formella hinder som utredningsmajoriteten stödjer sig på hänger samman med Svenska kyrkans formella ställning som kommun. Att dessa hinder på intet sätt är oöverstigliga framgår av utredningen.

När det gäller bostadsföretag kan nämnas att Malmö kommun är på väg att sluta avtal med Riksbyggen för att de skall både bygga och driva barnstugor. Det är mycket sannolikt att Riksbyggen med dess kompetens inom byggande och fastighetsförvaltning kommer att kunna öka kostnadseffektiviteten vid byggande och drift av barnstugor.

För att med gällande statsbidragsregler kunna få bidrag för denna verksamhet måste daghemmen drivas som föräldrakooperativ. Föräldrakooperativ är ett utmärkt alternativ för vissa föräldrar men långt i från för alla. Det bästa skulle naturligtvis vara om Riksbyggen hade möjlighet att också driva barnstugorna helt i egen regi.

Pysslingen Förskolor AB är hittills det enda barnomsorgsföretag som finns i Sverige. Dess affärsidé är att driva barnomsorg på entreprenad åt kommuner. Till dess affärsidé hör att arbeta enbart med förskollärare, att starkt betona föreståndarrollen och att ha en väl utvecklad och omfattande pedagogisk rådgivning till personalen.

Som en anpassning till gällande statsbidragsregler arbetar Pysslingen för närvarande med arbetsledarentreprenader åt Nacka och Stockholms kommuner. Man erbjuder barnomsorg av god kvalitet till lägre kostnad än motsvarande kommunala barnomsorg. Det finns all anledning tro att ökad frihet för Pysslingen skulle ha mer positivt att erbjuda. Och att Pysslingen skulle få efterföljare den dag statsmakterna vågar släppa fram alternativ barnomsorg.

Andra intressenter som skulle kunna väntas bidra till barnomsorgsutbygganden är företag och andra arbetsgivare som vill ordna barnomsorg för sina anställda.

Fler dagisplatser

Det är naturligtvis omöjligt att med någon exakthet ange hur många nya platser i barnomsorgen det skulle bli om man öppnade för alternativen. De få satsningar på alternativ som har gjorts pekar dock entydigt i en riktning.

När den nytilträdde borgerliga regimen i Malmö 1985 gjorde en helhjärtad satsning på alternativ barnomsorg ökade andelen enskilt drivna daghemsplatser från 4 till 8 procent. Än viktigare är att av de 1 200 daghemsplatser som byggdes under perioden 1985–1988 var nästan hälften i enskild regi. Det är dessutom viktigt att komma ihåg att denna satsning gjordes inom ramen för gällande statsbidragsregler och under högljutt och demagogiskt motstånd från regeringen och från den socialdemokratiska oppositionen i Malmö.

Också de små öppningar för alternativen som har gjorts under senare år, framför allt för föräldrakooperativ, visar att det finns goda utvecklingsmöjligheter. Av de nytilkommande daghemsplatserna under 1989 fanns 14 procent i enskilda daghem, de flesta i föräldrakooperativ.

Min bedömning är att den största potentialen för utbyggnad i enskild regi inte finns hos föräldrakooperativen, som ställer krav på en föräldramedverkan som många har svårt att klara, utan hos förskollärare som vill starta eget och andra alternativ som i dag inte får statsbidrag.

Alla de möjligheter som alternativen skulle kunna ge säger utredningens majoritet nej till. Utan några som helst argument slår de fast att gällande statsbidragsregler inte skall ändras, dvs. att barnomsorg inte skall få drivas i "vinstsyfte".

Mot detta finns flera starka invändningar.

För det första är resonemanget märkligt eftersom barnomsorgspersonal, självklart, arbetar mot betalning och dessutom, som andra löntagare, vill ha så hög lön som möjligt. I denna mening drivs nästan all barnomsorg i "vinstsyfte".

För det andra röjer detta en vulgär syn på vad vinst egentligen är. På en marknad där det finns alternativ, och där intäkterna dessutom är mer eller mindre givna, är vinst ett uttryck för kostnadseffektivitet. För att förbättra effektiviteten används numera även inom offentlig sektor olika former av vinstmått och vinst- eller överskottsdelning. Det är ett uttryck för en mer realistisk syn på vad vinst är än den som kommer till uttryck i gällande statsbidragsregler och i utredningsmajoritetens förslag.

För det tredje är det en närmast befängd tanke att den som i första hand eftersträvar stora vinster skulle satsa på barnomsorg. Den praktiska erfarenheten är i stället att de som driver barnomsorg, och andra sociala verksamheter, i enskild regi liksom andra småföretagare gör omfattande arbetsinsatser utöver normalarbetstid vilket i realiteten begränsar deras betalning per timme.

Utredningens majoritet är positiv till den aviserade propositionen om möjlighet att få statsbidrag för personalkooperativ. Utan tvekan skulle personalkooperativ kunna vara ett alternativ för många av dem som vill arbeta mer självständigt i barnomsorgen. Det är dock avgörande hur villkoren kommer att utformas. Skall personalkooperativ få någon betydelse är det t.ex. angeläget att det räcker att en minoritet av personalen ingår i kooperativet.

Personalkooperativ kan förhoppningsvis ge ett bidrag till barnomsorgsutbyggnaden. Samtidigt är det emellertid svårt att förstå varför ett personalkooperativ, som är en ekonomisk förening, och som därför enligt lagen om ekonomiska föreningar skall drivas i "vinstsyfte", skall kunna få statsbidrag medan andra driftformer skall nekas sådant.

När det gäller övriga alternativ hänvisar utredningens majoritet till de statsbidragsregler som finns, dvs. till möjligheten att starta föräldrakooperativ. Genom formella föräldrakooperativ skall Svenska kyrkan, Riksbyggen, arbetsgivare m.fl. kunna driva barnomsorg. Mot det synsättet är jag starkt kritisk.

För det första vill jag varna för att den kooperativa idén förfuskas om även verksamheter som inte bygger på denna idé av statsbidragsskäl tvingas in i samma fålla.

För det andra skulle den lagstiftning om rätt till förskola för alla barn som utredningen föreslår med all säkerhet leda till att det blev svårare att motivera föräldrar att starta kooperativ. Alla som i dag engagerar sig i

kooperativ enbart för att klara barnomsorgen i en bristsituation kan då i stället kräva en plats i kommunal barnomsorg. Vilka råd vill majoriteten då ge Svenska kyrkan, Riksbyggen, m.fl?

Genom att öppna för fler alternativa driftformer skulle den kooperativa organisationsformen kunna förbehållas de riktiga kooperativen och andra alternativ få existera vid sidan av dessa på sina egna meriter.

Det är en tragedi för barn och föräldrar i den svenska barnomsorgskön att socialdemokraterna i denna utredning, som tillkommit just med anledning av det mycket besvärliga läget för barnomsorgen, inte har lyckats prestera ett enda förslag för att öppna för fler alternativ i svensk barnomsorg.

Enligt min uppfattning är det två villkor som måste vara uppfyllda för att vi skall nå målet om en förskola för alla barn.

Det ena är att alternativen tillåts, det andra att kommunerna bedriver ett långtgående och radikalt effektiviseringsarbete. Utredningens kartläggning visar att en del kommuner redan har kommit långt i detta arbete och att andra är på god väg. För åter andra återstår dock det mesta.

När det gäller behovet av nytänkande i kommunerna har vi inom utredningen i stora stycken varit eniga. Jag menar dock att den signal som utredningens majoritet vill sända ut är tvetydig. Att uppmana till djärva grepp och nya lösningar i kommunerna samtidigt som man tar avstånd från varje tanke på radikalt nytänkande från statsmakternas sida är motsägelsefullt och inte ägnat att skapa den anda som är nödvändig för att målet skall nås.

Jag är i princip positiv till en lagstiftning om rätt till förskola för alla barn. Inte minst därför att en sådan lagstiftning är en förutsättning för ett mindre styrande statsbidragssystem eller för ett system med barnomsorgspeng till de föräldrar som förvärvsarbetar eller studerar.

Samtidigt anser jag att en sådan lagstiftning kan genomföras bara under förutsättning att kommunerna får fria händer att lösa utbyggnadsfrågorna och att föräldrarnas inflytande ökar. Det är enligt min mening orimligt att i lag ålägga kommunerna att klara full behovstäckning om man samtidigt förhindrar kommunerna att använda sig av entreprenader och vägrar ge statsbidrag till vissa alternativ.

Jag menar att utredningens majoritet i sitt sökande efter olika medel att uppnå full behovstäckning på flera punkter har kommit till oacceptabla slutsatser.

För det första har man fastnat i en olycklig betoning av gränsen 18 månader för att få barnomsorg.

Det mål som riksdagen ställde sig bakom 1985 innebär visserligen en rätt för barn vars föräldrar förvärvsarbetar eller studerar att från 18 månaders ålder få en plats i heldagsomsorg. Men samtidigt underströks i propositionen att detta mål inte innebar att kommunerna befriades från sitt ansvar för barn under 18 månader.

Full behovstäckning inom barnomsorgen är en förutsättning för småbarnsfamiljernas valfrihet. Kombinerat med ett vårdnadsbidrag som ger ett visst stöd till den som väljer att vara hemma när barnen är små och med full valfrihet mellan olika barnomsorgsalternativ ger den fulla behovstäckningen barnfamiljerna goda möjligheter att planera sitt liv och sin vardag efter egna önskemål.

Enligt min mening är risken uppenbar att utredningens betänkande i många kommuner kommer att tas till intäkt för att sluta ta emot barn under 18 månader i barnomsorgen. I kombination med utredningens förslag att föräldraförsäkringen skall byggas ut till 18 månader är det lätt att se en utveckling där alla tvingas vara hemma i arton månader. Talet om föräldraförsäkringens flexibilitet blir då bara tom retorik.

En familjepolitik för valfrihet förutsätter att det finns barnomsorg för barn också under 18 månader. Jag menar att målet om en förskola för alla barn bör omformuleras så att det tydligare framgår att också yngre barn har rätt till barnomsorg när föräldrarna så önskar.

För det andra föreslår utredningens majoritet att målet om full behovstäckning till viss del skall uppnås genom att efterfrågan minskas. I praktiken anser utredningsmajoriteten att ett viktigt syfte med att bygga ut föräldraförsäkringen är just att minska efterfrågan på barnomsorg.

Jag menar att utredningens majoritet genom att lägga så stor vikt vid denna synpunkt har misstolkat utredningsuppdraget. Det har varit att diskutera hur behovet av barnomsorg skall kunna tillgodoses, inte att föreslå hur efterfrågan på barnomsorg skall kunna minskas.

För det tredje har utredningens majoritet visat en häpnadsväckande nonchalans mot både utredningsdirektiven, som slår fast att alla kostnadsförslag måste finansieras inom den egna sektorn, och mot de samhällsekonomiska förutsättningarna i allmänhet.

Förutom en utbyggd föräldraförsäkring föreslår man höjda statsbidrag, ett särskilt nytt statsbidrag till kommuner med dåligt utbyggd barnomsorg och nya bostadssubventioner till barnomsorgsutbyggnad. Någon finansiering föreslås inte.

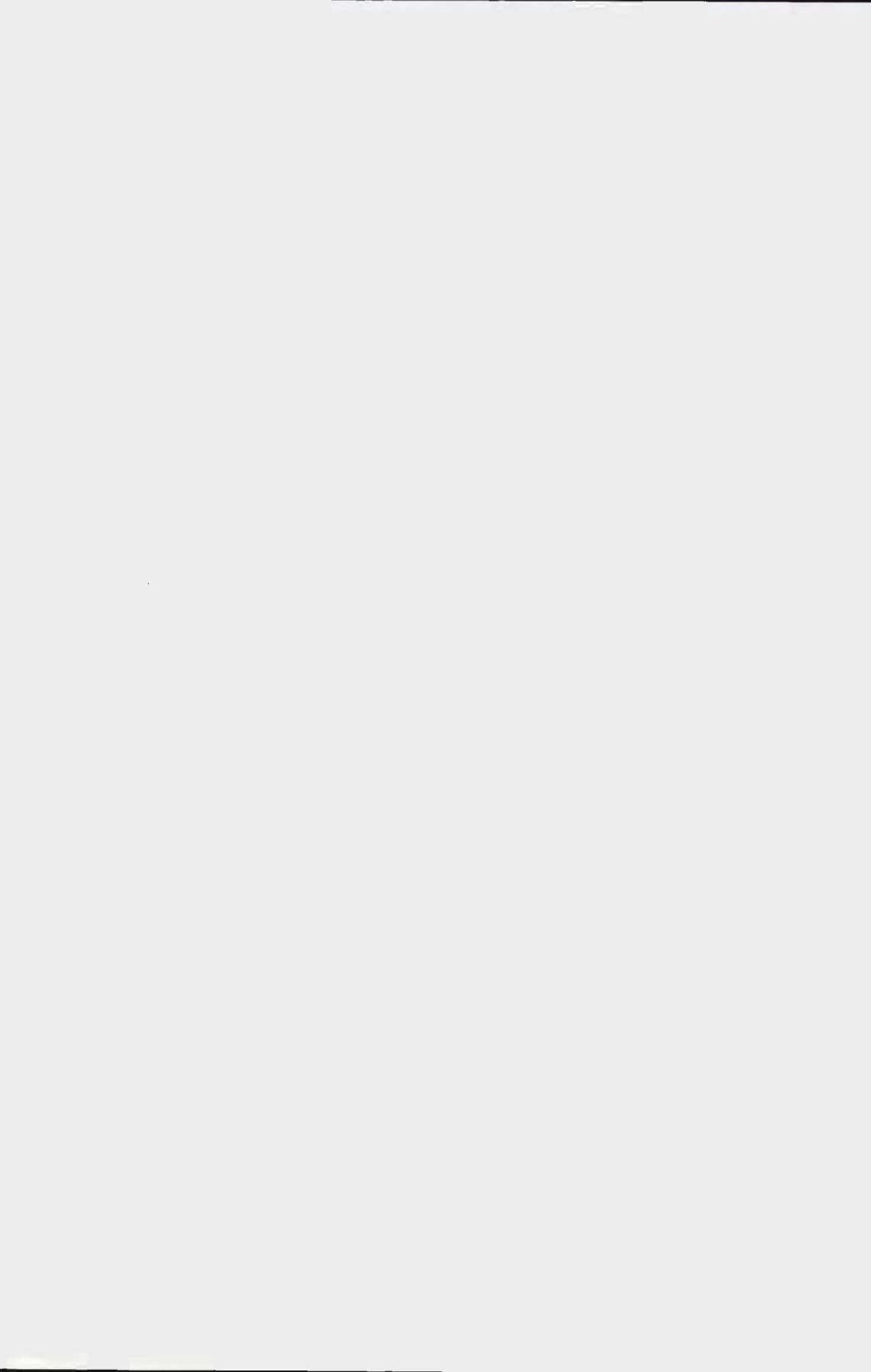
Utmaningen för den här utredningen borde enligt min mening ha varit att i ett kärvat ekonomiskt läge formulera en strategi för att klara barnomsorgsutbyggnaden, inte att sammanställa en önskelista utan tanke på vad den kostar att förverkliga.

Jag delar majoritetens uppfattning att det är önskvärt att uppjustera de allmänna statsbidragen till barnomsorgen, men det kan ske först när samhällsekonomin så tillåter.

Särskilda bidrag till de kommuner som inte klarar utbyggnaden ger däremot en felaktig signal. Det skulle innebära att kommuner som inte har ansträngt sig för att leva upp till av riksdagen uttalade mål får särskilt stöd medan de som uppnått målet blir utan. För framtiden kan ett sådant statsbidrag få mycket negativa effekter. Jag avvisar detta förslag.

Jag tar också avstånd från tanken att via de redan allt för omfattande bostadssubventionerna ge stöd till barnomsorgen. Statens bidrags- och subventionssystem måste renodlas och göras tydligare, inte krånglas till ytterligare.

Lösningen för svensk barnomsorg kan inte huvudsakligen ligga i minskad efterfrågan, höjda bidrag och mera subventioner. Den bör i stället sökas i en politik som aktivt uppmuntrar och tar till vara alla goda krafter som vill vara med och bygga ut, förbättra och effektivisera barnomsorgen.



Kommittédirektiv



Dir. 1990:13

Aktionsgrupp för barnomsorgen

Dir. 1990:13

Beslut vid regeringssammanträde 1990-03-08

Statsrådet Lindqvist anför.

Mitt förslag

Jag föreslår att en aktionsgrupp tillsätts för att i nära samarbete med kommunerna inventera möjliga åtgärder för att snabbt bygga ut och förbättra situationen i barnomsorgen.

Gruppen skall dels undersöka vilka bedömningar kommunerna gör vad gäller möjligheterna att nå målet full behovstäckning, dels göra en egen analys av möjligheterna.

Gruppen skall också ha till uppgift att bedöma hur och vid vilken tidpunkt rätten till barnomsorg för alla barn fr.o.m. ett och ett halvt år till dess de börjar skolan kan förverkligas, och därvid särskilt överväga möjligheten att införa en lagstiftad rätt till plats i barnomsorgen för alla barn.

Bakgrund

Riksdagen antog i december 1985 regeringens proposition (1984/85:209) om förskola för alla barn (SoU 1985/86:5, rskr. 27). Riksdagen lade därmed fast principerna för att förverkliga en rätt för alla barn att delta i kommunal barnomsorgsverksamhet från ett och ett halvt års ålder till dess de börjar skolan. Utbyggnaden bör därvid ske i sådan takt att barnomsorgsverksamheten är fullt utbyggd senast år 1991, framhölls i propositionen.

För barn vars vårdnadshavare förvärvsarbetar eller studerar skall rätten avse plats i kommunalt daghem, familjedaghem eller alternativ barnomsorg, t.ex. föräldrakooperativ. För barn som är i familjedaghem eller tas om hand i det egna hemmet skall rätten gälla deltagande i öppen förskola eller plats i

deltidsgrupp. Vad gäller deltidsgруппerna framhölls i propositionen lämpligheten av att dessa öppnas även för fyra- och femåringarna som inte finns i daghem. Riksdagsbeslutet innebar vidare att mål och innehåll för barnomsorgens förskoleverksamhet lades fast, bl.a. genom utarbetandet av ett pedagogiskt program för förskolan och genom lokala, kommunala riktlinjer för pedagogisk ledning och utveckling. Beslutet angav också att frågor om organisationen av barnomsorgen är en uppgift för kommunerna.

I propositionen anförde föredragande statsrådet vidare att han under utbyggnadsperioden, dvs. senast år 1991, avsåg att återkomma till frågan om en lagstiftad rätt till förskola för alla barn.

I propositionen föreslogs också ett nytt statsbidragssystem som senare utvecklats ytterligare. Senast höjdes statsbidraget med 900 milj. kr. fr.o.m. 1 januari 1990. Socialstyrelsen har på regeringens uppdrag analyserat och utarbetat en rapport om den sociala snedfördelningen i barnomsorgen. I syfte att motverka en sådan utveckling infördes fr.o.m. 1 januari 1990 utöver det särskilda statsbidraget till nattöppna daghem – ett särskilt statsbidrag till daghemsavdelningar med förlängt öppethållande.

Stödet till alternativa barnomsorgsformer, t.ex. föräldrakooperativ, har förbättrats. Förslag kommer senare i vår att föreläggas riksdagen om att rätt till statsbidrag införs för s.k. personalkooperativa daghem och fritidshem och arbetsplatsdaghem som drivs som föräldra- eller personalkooperativ. Personalkooperativen skall ägas av personalen, som ska ha yrkeskompetens och kooperativen ska vara intagna i kommunens barnomsorgsplan.

En arbetsgrupp i regeringskansliet ser för närvarande över regler och administrativa hinder för barnomsorgens utbyggnad på bl.a. arbetsmiljö- och livsmedelslagstiftningens områden. Personalutbildningen har utökats de senaste åren. För att ytterligare förbättra personalförsörjningen föreslås i årets budgetproposition en väsentlig utökning av förskolläro-utbildningen fr.o.m. hösten 1990. Socialstyrelsen avses få i uppdrag att genomföra en utvärdering av barnomsorgens kvantitet, kvalitet och ekonomi.

Utbyggnadens genomförande

Med ledning av Statistiska centralbyråns (SCB) undersökning om efterfrågan på barnomsorg 1982/83 beräknades i propositionen att totalt ca 380 000 barn i åldrarna ett och ett halvt år t.o.m. de börjar skolan hade föräldrar som förvärvsarbetade eller studerade. Av dessa beräknades 307 000 efterfråga barnomsorg i daghem eller familjedaghem. Samtidigt fanns 266 000 barn inskrivna i daghem eller familjedaghem. Det saknades således vid denna tidpunkt plats för ca 41 000 barn i daghem eller familjedaghem.

Det totala utbyggnadsbehovet av daghem och familjedaghem under hela utbyggnadsperioden 1987–1991 beräknades till nära 55 000 inskrivna barn.

Utbyggnadsbehovet bedömdes mot bakgrund av då kända uppgifter om födelsetalens framtida utveckling och om ökningen av den kvinnliga förvärvsfrekvensen under perioden. Vidare förutsattes att antalet inskrivna barn under ett och ett halvt års ålder inte minskar.

Det i propositionen beräknade utbyggnadsbehovet uppnåddes i praktiken redan vid mitten av år 1989, då antalet tillgängliga platser uppgick till ca 357 000.

Behovet av platser i daghem och familjedaghem har emellertid ökat för varje år och kan för närvarande beräknas till ca 430 000 vid utgången av år 1991. Denna ökade efterfrågan med ca 70 000 platser kan i stort sett förklaras av den mycket kraftiga ökningen av antalet födda barn under senare delen av 1980-talet. Även de förlängda arbetstiderna och en ökad invandring har bidragit till den ökade efterfrågan på barnomsorgsplatser. Utbyggnadsbehovet från mitten av år 1989 till utgången av år 1991 kan således nu beräknas till ca 73 000 platser.

I den redovisade behovsberäkningen har hänsyn inte tagits till den förlängning av föräldraförsäkringen som riksdagen ställt sig bakom. Det är emellertid svårt att bedöma i vilken omfattning förlängningen av föräldraförsäkringen påverkar efterfrågan av barnomsorg.

Under förutsättning att föräldraförsäkringen utnyttjas i samma omfattning som i dag (88 %) skulle det återstående utbyggnadsbehovet under perioden mitten av år 1989 t.o.m. år 1991 reduceras kraftigt till totalt 34 200 platser, dvs. ca 14 000 platser per år. Under perioden 1984–1988 var den genomsnittliga utbyggnaden 15 800 platser per år.

Tillgången på platser i förhållande till behovsutvecklingen varierar emellertid mellan kommunerna. Enligt uppgifter från Svenska kommunförbundet år 1989 bedömer en stor majoritet av landets kommuner att de kommer att klara det uppställda målet. Ett antal kommuner har emellertid i förbundets förfrågningar anmält att de har svårigheter att klara utbyggnaden. Olika förklaringar till svårigheterna har framförts från dessa kommuners sida. Hit hör bl.a. bristande ekonomiska resurser, markbrist, lokalbrist, tidsödande planeringsregler vid ny- och ombyggnation, oförutsedd ökning av behoven samt personalbrist.

Barnomsorgens mål och innehåll

1985 års riksdagsbeslut innebar också att mål och innehåll för barnomsorgens förskoleverksamhet lades fast. För verksamheten finns numera ett av socialstyrelsen utarbetat pedagogiskt program. I ett stort antal kommuner har, som ett komplement till det pedagogiska programmet, utarbetats kommunala riktlinjer för förskolans pedagogiska ledning och utveckling. Vidare kommer socialstyrelsen att inom kort presentera ett särskilt komplement till

det pedagogiska programmet för de äldre barnen i förskolan. I detta sammanhang kan också nämnas att sedan år 1984 avsätts särskilda statliga medel för utvecklingsinsatser i barnomsorgen. Hittills har ca 600 utvecklingsprojekt genomförts med stöd av dessa medel.

Av särskild betydelse för barnomsorgens kvalitetsmässiga utveckling är möjligheterna till personalens fortbildning. Sedan år 1988 har särskilda medel för fortbildning avsatts i statsbidraget. Svenska kommunförbundet gör för närvarande i samarbete med socialdepartementet en analys av utvecklingen på fortbildningsområdet.

Aktionsgruppens uppdrag

Mot bakgrund av vad jag nu anfört finner jag det angeläget att tillsätta en aktionsgrupp som snabbt analyserar kommunernas möjligheter och prövar olika åtgärder för att nå målet en förskola av god kvalitet för alla barn över ett och ett halvt års ålder.

Gruppen bör pröva olika konkreta åtgärder för att påskynda utbyggnaden av framför allt heldagsomsorgen i de kommuner som för närvarande har uppenbara svårigheter med utbyggnadstakten. Detta arbete bör ske i nära samarbete med berörda kommuner. Till åtgärder som bör prövas hör insatser för att ta bort administrativa, tekniska eller organisatoriska hinder i kommunerna, skapa snabbare beslutsprocesser i kommunerna, decentralisera ansvar och befogenheter samt insatser för att utveckla de alternativa barnomsorgsformerna. Olika möjligheter för att effektivare utnyttja barnomsorgens resurser bör prövas. Gruppen bör vidare förmedla goda exempel på lokala lösningar, bl.a. i glesbygdsområden. Gruppen bör arbeta med olika åtgärder för att förbättra personalsituationen inom barnomsorgen.

Gruppen skall också ha till uppgift att bedöma hur och vid vilken tidpunkt **rätten** till barnomsorg för alla barn fr.o.m. ett och ett halvt år till dess de börjar skolan kan förverkligas, och därvid särskilt överväga möjligheten att införa en lagstiftad rätt till plats i barnomsorgen för alla barn.

Aktionsgruppen skall därutöver, med utgångspunkt i sitt arbete och med beaktande av regeringens direktiv (dir 1984:5) till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagets inriktning, föreslå regeringen de kompletterande åtgärder som den finner nödvändiga för att förverkliga 1985 års riksdagsbeslut om förskola för alla barn. Dessa direktiv gäller även i övriga avseenden för gruppen.

Under sitt arbete bör aktionsgruppen samråda med berörda myndigheter samt inhämta synpunkter från Svenska kommunförbundet och berörda personal- och intresseorganisationer.

Aktionsgruppens arbete skall slutföras senast den 1 september 1990.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu anförd hemställer jag att regeringen bemyndigar det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden om barnomsorg att tillkalla en aktionsgrupp – omfattad av kommittéförordningen (1976:119) – med högst 4 ledamöter med uppdrag att inventera möjliga åtgärder för att nå målet om en förskola för alla barn över ett och ett halvt års ålder,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt aktionsgruppen.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnader skall belasta femte huvudtitelns anslag A2 Utredningar m.m.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Socialdepartementet)

Bilaga 2

PM angående lagstiftning om rätt till barnomsorg

Av Gunnar Fahlberg

Aktionsgruppens förslag

Aktionsgruppen föreslår att det senast den 1 januari 1993 införs en lagfäst rätt till barnomsorg fr.o.m. ett och ett halvt års ålder för alla barn vars föräldrar förvärvsarbetar eller studerar. Gruppen föreslår också att alla barn, som inte med stöd av den förstnämnda bestämmelsen har plats i förskola, fr.o.m. fyra års ålder skall ha rätt till deltidsförskola. Rätten föreslås inträda fr.o.m. höstterminen 1993 för de barn som under året fyller fem år och fr.o.m. höstterminen 1994 för de barn som under året fyller fyra år. Aktionsgruppen föreslår också att kommunerna skall vara skyldiga att tillhandahålla öppen förskola för alla barn under fyra år som inte har plats i förskola.

Särskild lag eller ändring i socialtjänstlagen

Socialtjänstlagen bygger på bl.a. på helhetsprincipen. Den utgör ett samlat regelsystem för samhällets socialtjänst, även om tvångsreglerna återfinns i särskilda lagar. En särskild barnomsorgslag med regler om rätt till förskola m.m. skulle bryta den princip som låg till grund för införandet av socialtjänstlagen.

Barnomsorgen tillhör systematiskt kommunernas socialtjänst. Det kan inte nu vara läge att väcka en debatt om huvudmannaskapet för förskolan. Det finns alltså principiella skäl för att inte tillskapa en särskild barnomsorgslag. Härtill kommer att det tekniskt sett är lättare att göra förändringar i nuvarande lag och förordning än att skapa ett helt nytt regelsystem.

Jag föreslår därför att lagstiftningsfrågan löses genom en ändring i socialtjänstlagen.

Förvaltningsbesvär eller kommunalbesvär

Det finns två olika lösningar när det gäller rätten till förskola för alla barn.

Man kan skärpa kraven på kommunerna att inom ramen för den kommunala självbestämmanderätten införa en obligatorisk förskola för alla barn. Som förebild härtill har man då de nuvarande reglerna i 14 och 15 §§ socialtjänstlagen som ger kommunerna en skyldighet att dels anvisa sexåringar plats i förskola (14 §) och dels anvisa sådan plats tidigare till de barn som behöver särskilt stöd i sin utveckling (15 §). Dessa skyldigheter för kommunerna motsvaras emellertid inte av någon rätt för den enskilde att föra förvaltningsbesvär över ett eventuellt negativt besked från kommunen.

Man kan även tänka sig möjligheten att liksom vad gäller beslut om bistånd införa en rätt för den enskilde som berörs av beslutet att överklaga detta i förvaltningsbesvärsordning.

Kan ett avgörande överklagas med förvaltningsbesvär har domstolen (länsrätten) skyldighet att pröva frågan i hela dess räckvidd, alltså såväl lagligheten som lämpligheten i det enskilda fallet. Det gäller framför allt beslut om bistånd enligt 6 § SoL. Domstolen kan då sätta annat beslut i det överklagade beslutets ställe. Kommunen är skyldig att omedelbart verkställa domen, om inte domstolen förordnar att domen inte behöver verkställas förrän den vunnit laga kraft. För att förvaltningsbesvär skall kunna ske gäller att det särskilt skall vara angivet att socialnämndens beslut får överklagas. Enbart **den som beslutet angår** har rätt att överklaga. Denne har tre veckor på sig att överklaga från det han blev underrättad om beslutet.

Finns inte någon särskild regel om att ett kommunalt beslut är överklagbart gäller att **kommunmedlem** kan överklaga beslutet i kommunalbesvärsordning. Sådana överklaganden sker till kammarrätten. Domstolen kan upphäva ett beslut som är olagligt men inte sätta annat beslut i dess ställe. Någon möjlighet för den enskilde att få ett besluts lämplighet prövat föreligger inte. Kan ett beslut enbart överklagas med kommunalbesvär är besvärstiden tre veckor från den dag då det tillkännages på kommunens anslagstavla att protokoll från det sammanträde då beslutet fattades är justerat (7 kap. 1 § andra stycket kommunallagen). När den enskilde, som eventuellt berörs av ett sådant beslut, fick del av det har ingen betydelse för beräkningen av besvärstiden.

Bestämmelserna i 14 och 15 §§ socialtjänstlagen kan på sätt och vis anses också som rättigheter för de enskilda som omfattas av den kommunala skyldigheten. Skyldigheten för kommunerna att bereda sexåringar plats i förskola uppfattas också som en rättighet medan det torde vara svårare att ange vad skyldigheten enligt 15 § betyder i ett enskilt fall. Bestämmelsen i 15 § är nämligen inte utformad som en generell skyldighet utan på att man i ett enskilt fall gör den bedömningen att barnet behöver särskilt stöd i sin utveckling.

Enbart en i lag angiven skyldighet för en kommun kan inte heller ses som en "rättighet" i juridisk bemärkelse för den enskilde. Härför krävs dels en klart angiven rätt, dels en möjlighet för den enskilde att kunna få frågan prövad i hela dess räckvidd av domstol. Kommunalbesvär ger den enskilde enbart en rätt att få ett beslut upphävt inte att få prövat om det i det enskilda fallet föreligger en rätt för den enskilde till en viss förmån.

För att man skall kunna tala om en "rätt" till barnomsorg bör därför ett beslut härom kunna få överklagas med förvaltningsbesvär.

Innehållet i den lagfästa rätten

Det är i två olika situationer som den utvidgade rätten till barnomsorg bör inträda. Dels rör det sådana fall då föräldrarna förvärvsarbetar eller studerar, dels rör det barnets rätt att redan före sex års ålder få del av det sociala och pedagogiska innehållet i förskolan.

Barnomsorg under tid då föräldrarna förvärvsarbetar eller studerar

Rätten till barnomsorg i de fall då föräldrarna förvärvsarbetar eller studerar bör enligt vad som framgår av propositionen 1984/85:209 och som riksdagen ställt sig bakom inträda från det att barnet fyllt ett och ett halvt år. I första hand är det då fråga om behov av barnomsorg i förskola eller i familjedaghem.

Även om denna rätt till barnomsorg är motiverad utifrån föräldrarnas behov av barntillsyn för att kunna arbeta eller studera innebär det inte att barnomsorgens kvalitet får eftersättas. Det är och bör vara en uppgift för tillsynsmyndigheten (socialstyrelsen) att påverka kommunerna att ge innehållet i barnomsorgen det pedagogiska och sociala innehåll som är nödvändigt.

Den rätt som nu är i fråga bör utformas som en rätt till plats för barnet inom förskoleverksamheten (alltså inte förskola) under den tid som föräldrarna förvärvsarbetar eller studerar. I motiveringen till bestämmelsen bör anges att omvårdnaden i första hand skall ges i kommunalt daghem eller familjedaghem. Man skall därvid eftersträva att föräldrarna erbjuds den omvårdnadsform som de önskar.

Rätten till barnomsorg i detta fall kan dock knappast kan vara helt valfri för föräldrarna. I den mån föräldrarna önskar plats i kommunal förskola bör kommunen eftersträva att bereda barnet en sådan plats. Kommunen bör kunna uppfylla sin skyldighet genom att erbjuda annan omvårdnadsform i de fall detta med hänsyn till kommunens resurser och barnets behov kan anses acceptabelt. Det måste dock vara fråga om kommunal barnomsorg. Att enbart hänvisa föräldrarna till plats inom alternativ barnomsorg (enskild eller föreningsanknuten barnomsorg) bör inte kunna få ske.

Ett särskilt problem gäller frågan om rätt till barnomsorg i de fall föräldrarna har obekväm arbetstid eller inte kan ta ledigt under tid då daghemmen i allmänhet är stängda (sommarsemestrar och helger). Om rätten till barnomsorg skall vara en verklig rätt torde det vara nödvändigt att kunna erbjuda barnomsorg även under tidiga morgnar, sena kvällar, nätter, helger och semestertid. Även om detta kan ställa sig både opraktiskt och resurskrävande för enskilda kommuner bör det inte förmenas föräldrar att också i sådana fall kunna få barnets omvårdnad tillgodosedd på ett ändamålsenligt sätt genom "nattis" eller familjedaghem. I annat fall måste man införa den regeln att kommunens skyldighet inskränker sig till normal arbetstid eller (övergångsvis) införa någon form av dispensmöjlighet.

I den allmänna motiveringen bör även anges att rätten till barnomsorg bör gälla plats i daghem eller familjedaghem som ligger inom sådant avstånd från barnets hem att barnet och föräldrarna i praktiken kan få sin rätt till

barnomsorg tillgodosedd. Att i lagen ange ett längsta avstånd inom vilket daghemmet eller familjedaghemmet skall ligga är dock inte möjligt. Var barnet skall beredas plats måste få bero på förhållandena i det enskilda fallet. Det torde dock kunna tillåtas föräldrarna att i domstol få prövat om rätten till barnomsorg i praktiken är uppfyllt genom det erbjudande som kommunen ger.

Avgifterna i den kommunala barnomsorgen är i princip fria för kommunerna (med undantag för deltidsförskolan från sex års ålder). Kommunen får ta ut skäliga avgifter enligt grunder som den själv bestämmer. Avgiften får dock inte överstiga kommunens självkostnader. Uppenbart är att en sådan avgiftsbegränsning i och för sig inte hindrar kommunerna att ta ut avgifter som enskilda föräldrar kan uppfatta som betungande. Det måste därför övervägas sådana skrivningar i den allmänna motiveringen till den lagfästa rätten att den inte blir skenbar genom extrema avgiftshöjningar i kommunerna.

Även generella ökningsar av barngruppens storlek måste i möjligaste mån förhindras. Detta får inte bli en metod annat än i undantagsfall att kunna uppfylla den skyldighet som kommunerna skall ha. Problemet med bristen på personal kan dock bli svårare att komma till rätta med. Härvidlag har statsmakterna ett ansvar och det kan därför i viss mån vara nödvändigt att i varje fall under en övergångstid tillåta kommunerna att anställa personal utan erforderlig utbildning för att de skall kunna uppfylla sitt ansvar.

Den rätt som enskilda föräldrar skall ha till barnomsorg för sina barn under den tid de förvärsarbetar skall inträda från det att barnet fyllt ett och ett halvt år. Emellertid är det knappast rimligt att föräldrarna ges en omedelbar rätt härtill så fort barnet fyller ett och ett halvt år. Kommunen bör tillåtas ha viss tid på sig att sedan föräldrarna anmält behov av barnomsorg kunna ordna med intagning i daghem eller plats i familjedaghem. Det talar för att rätten till barnomsorg får inträda viss tid efter det att föräldrarna anmält barnets behov av barnomsorg. Aktionsgruppen har föreslagit att denna varseltid skall vara fyra månader. Det skall alltså uppfattas som en rättighet för föräldrarna (och barnet) att fyra månader efter anmälan få plats inom barnomsorgen. En särskild bestämmelse härom skall därför tas in i lagen.

Plats i deltidsskolor eller öppen skolor

För närvarande gäller att kommunen har en skyldighet att anvisa varje barn plats i skolor fr.o.m. höstterminen det år barnet fyller sex år. Sådan skolor skall omfatta minst 525 timmar om året. Kommunen kan dock dela upp skolorn på två år, alltså fr.o.m. höstterminen det år barnet fyller fem år. I sådant fall skall skolorn omfatta minst 700 timmar (i allmänhet 350 timmar varje år). Även de barn, vilkas skolstart har skjutits upp enligt 3 kap. 7 § skollagen (1985:1100) skall anvisas plats i skolor.

I propositionen 1984/85:209 anförde föredragande departementschefen följande (s. 6).

Jag ser det som en naturlig utveckling att kommunerna mer generellt öppnar deltidsskolorn för fyra- och femåringar som inte finns i daghem. Självfallet bör

denna verksamhet tidsmässigt anknyta till de regler som gäller för den allmänna förskolan.

Enligt departementschefens uppfattning borde vidare barn som inte har plats i daghem eller deltidsgrupp ha en generell rätt att delta i öppen förskola. Hans uppfattning var dock att, i valet mellan att erbjuda fyra- och femåringar plats i deltidsgrupp resp. öppen förskola, barnen från fyra års ålder har större utbyte av en mera strukturerad verksamhet i daghem eller deltidsförskola där verksamheten leds av utbildad personal.

Med utgångspunkt i övervägandena i propositionen som godkänts av riksdagen har aktionsgruppen ansett det rimligt att införa en vidgad rätt för barn att komma i åtnjutande av den pedagogiska och sociala verksamhet som erbjuds i förskolorna. Denna rätt bör enligt aktionsgruppen tillkomma jämväl åldersgrupperna fyra- och femåringar.

Dessa barn bör därför erhålla rätt till plats i deltidsförskola i den mån de inte redan har plats i heltidsförskola (daghem). Rätten bör jämväl omfatta de barn, som med stöd av den allmänna bestämmelsen om rätt till barnomsorg fr.o.m. ett och ett halvt års ålder, har beretts plats i ett familjedaghem eller som erhållit annan form av barntillsyn, t.ex. inom en privat verksamhet.

Den nu nämnda rätten bör inträda fr.o.m. höstterminen det år barnet fyller fyra år, liksom vad som för närvarande gäller för sexåringar. Någon särskild varseltid för föräldrarna är inte erforderlig. Kommunerna bör kunna ordna sin verksamhet så att de kan erbjuda alla fyra- och femåringar den nu nämnda formen av barnomsorg. Kommunerna bör ha skyldighet att verka för att de barn som omfattas av rätten till deltidsförskola utnyttjar anvisad plats.

Rätten till plats i deltidsförskola bör i likhet med vad som för närvarande gäller för sexåringarna omfatta ett visst antal timmar under året. Det kan därvid vara lämpligt att verksamheten för fyra- och fem-åringarna omfattar 350 timmar om året (2 timmar/dag) medan den för sexåringarna alltså bör omfatta 525 timmar om året (3 timmar/dag). Vad som gäller för sexåringarna skall liksom hittills även gälla de barn vars skolgång uppskjutits.

Den nu nämnda rätten bör vara en rätt i verklig mening. Det bör alltså så vara möjligt att kunna överklaga ett negativt beslut från kommunen i förvaltningsbesvärsordning.

I propositionen (1984/85:209) har departementschefen även uttalat att alla barn, alltså även yngre än fyra år, bör ha rätt att delta i öppen förskoleverksamhet. Det är naturligtvis önskvärt att så sker. Det är dock mera tveksamt om det bör vara möjligt att i förvaltningsbesvärsordning kunna få prövat rätten härtill. I socialtjänstlagen bör därför stadgas en skyldighet för kommunerna att erbjuda öppen förskola till de barn under fyra år som inte har plats i förskola (daghem eller deltidsgrupp). I en sådan verksamhet ges barnen möjligheter att tillsammans med förälder eller annan vårdare delta i en verksamhet i gruppens form som syftar till att ge pedagogisk stimulans. Den öppna förskoleverksamheten bör erbjudas barnen och föräldrarna utan krav på inskrivning eller deltagande i viss omfattning av verksamheten. I övrigt får jag hänvisa till departementschefens uttalande på sidan 6 i den nämnda propositionen.

Barn med behov av särskilt stöd

För närvarande gäller att de barn som av fysiska, psykiska, eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling skall anvisas plats i förskola tidigare än fr.o.m. sex års ålder. Skyldigheten finns angiven i 15 § socialtjänstlagen. Möjligheten att kunna få prövat om kommunen har uppfyllt sin skyldighet enligt den nämnda bestämmelsen i ett enskilt fall kan emellertid enbart ske i kommunalbesvärsordning.

Om man emellertid inför en lagfäst rätt till deltidsförskola även för fyra- och femåringar med rätt för föräldrarna att kunna överklaga beslutet med förvaltningsbesvär, ställer det sig naturligt att även införa möjligheten att kunna överklaga ett beslut enligt 15 § socialtjänstlagen med förvaltningsbesvär. Möjligheten att kunna överklaga ett beslut enligt 15 § bör lämpligen träda i kraft den 1 januari 1993.

Ikraftträdande

Aktionsgruppen föreslår att den lagfästa rätten till barnomsorg fr.o.m. ett och ett halvt års ålder träder i kraft den 1 januari 1993. Rätten till deltidsförskola bör enligt aktionsgruppen inträda för femåringarna fr.o.m. höstterminen 1993 och för fyraåringarna fr.o.m. höstterminen 1994. Det medför krav på särskilda övergångsbestämmelser i socialtjänstlagen.

Förslag till ändring i socialtjänstlagen

13 a § Barn som fyllt ett och ett halvt år och vars vårdnadshavare förvärvsarbetar eller studerar skall beredas plats inom kommunens förskoleverksamhet, om barnets behov av omvårdnad inte tillgodosetts på annat sätt. Förskoleverksamhet skall erbjudas i den omfattning det behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärsarbete eller studier.

Rätt till sådan plats som sägs i första stycket inträder tidigast fyra månader efter det att vårdnadshavaren hos kommunen anmält barnets behov av plats.

14 § Alla barn skall från och med höstterminen det år barnet fyller fyra år anvisas plats i förskola. Sådan förskola skall de två första åren omfatta minst 350 timmar per år och därefter minst 525 timmar per år.

De barn vilkas skolstart har skjutits upp enligt 3 kap. 7 § skollagen (1985:1100) skall anvisas plats i förskola.

14 a § Barn under fyra år som inte har plats i förskola skall ges möjlighet att delta i öppen förskoleverksamhet.

16 § Socialnämnden skall verka för att barn utnyttjar den rätt barnet har till plats inom förskole- eller fritidshemsverksamheten och informera föräldrarna om verksamheten och syftet med denna.

17 § Kommunen skall genom en planmässig anpassning av förskole- och fritidshemsverksamheten sörja för att behovet av sådan verksamhet kan tillgodoses.

73 § Socialnämndens beslut får överklagas hos länsrätten, om nämnden meddelat beslut i fråga om

bistånd enligt 6 §,

plats inom förskoleverksamheten enligt 13 a, 14 eller 15 §,

medgivande enligt 25 §,

förbud enligt 27 § eller

eftergift enligt 37 §.

Beslut i fråga om bistånd till annan får inte överklagas enligt första stycket.

Beslut i frågor som avses i första stycket gäller omedelbart. En länsrätt eller kammarrätt får dock förordna att dess beslut skall verkställas först sedan det har vunnit laga kraft.

13. 13 a § och bestämmelsen i 73 § såvitt avser 13 a § och 15 § träder i kraft den 1 januari 1993.

14. Övriga bestämmelser i denna lag träder i kraft den 1 januari 1994. För barn som under år 1993 fyller fem år skall dock 14 § i dess nya lydelse tillämpas från och med den 1 januari 1993. Detsamma gäller 73 § såvitt avser beslut enligt 14 § i dess nya lydelse.

Specialmotiveringar

13 a §

Paragrafen som är ny ger alla barn rätt till plats inom förskoleverksamheten när barnet uppnått ett och ett halvt års ålder. En förutsättning för denna rätt är att båda föräldrarna förvärvsarbetar eller studerar. Rätten till plats inom förskoleverksamheten är beroende på den tid föräldrarna behöver använda för att kunna sköta sitt arbete eller sina studier. Med förälder avses här även adoptivförälder, särskilt förordnad vårdnadshavare samt den som med socialnämndens medgivande enligt 25 § socialtjänstlagen tagit emot barnet för stadigvarande vård och fostran.

Den form av omvårdnad som kommunen skall erbjuda kan variera med hänsyn till kommunens resurser. Rätten avser dock plats inom den kommunala förskoleverksamheten. I första hand skall det vara fråga om plats vid kommunalt daghem. Kommunen kan dock välja att erbjuda annan form av omvårdnad t.ex. genom kommunalt familjedaghem.

Kommunens skyldighet begränsar sig till det fallet att barnets behov av omvårdnad inte tillgodoses på annat sätt. Barnet kan t.ex. med föräldrarnas medgivande erbjudas plats inom enskild barnomsorg.

Den barnomsorg som kommunen skall erbjuda skall uppfylla de krav på kvalitet som kan ställas i fråga omvårdnadsbehov och pedagogiskt innehåll. Det ankommer på tillsynsmyndigheten (socialstyrelsen) att ge riktlinjer för barnomsorgens kvalitet.

I andra stycket anges att kommunens skyldighet inträder efter en viss varseltid. Denna har satts till fyra månader. Fyra månader bör vara en rimlig

tidrymd för kommunen att kunna ordna plats inom förskoleverksamheten för barnet. Föräldrarna kan anmäla behov av plats redan innan barnet uppnått ett och ett halvt års ålder. Rätten till sådan plats inträder då efter fyra månader dock först sedan barnet fyllt ett och ett halvt år.

Det sagda innebär inte att kommunerna aldrig kan vara skyldiga att bereda ett barn plats inom förskoleverksamheten före ett och ett halvt års ålder. En sådan rätt kan föreligga med stöd av 6 eller 15 § socialtjänstlagen.

Som framgår av ändringen i 73 § kan rätten till plats inom förskoleverksamheten överklagas med förvaltningsbesvär. Länsrätten kan i ett sådant överklagandeärende pröva omfattningen av den rätt som tillkommer barnet eller om det erbjudande som föräldrarna fått ger dem möjlighet att kunna arbeta eller studera på avsett sätt. Prövningen kan även omfatta frågan huruvida barnet uppfyller det formella kravet på rätt till barnomsorg genom att stadigvarande vistas i kommunen.

Avgifter för plats i förskola enligt denna paragraf kan enligt 35 § första stycket socialtjänstlagen tas ut enligt grunder som kommunen bestämmer. Avgifterna skall dock vara skäligen och får inte överstiga kommunens självkostnader. Det får förutsättas att kommunerna inte tar ut så höga avgifter att rätten till plats inom förskoleverksamheten blir en chimär för föräldrarna.

14 §

Nuvarande bestämmelse om skyldighet för kommunerna att bereda alla sexåringar plats i deltidsförskola utökas till att avse även fyra- och femåringar. För de senare gruppernas del omfattar rätten till deltidsförskola 350 timmar om året, vilket motsvarar 10 timmar i veckan eller 2 timmar om dagen. För sexåringar och för de barn som fått sin skolgång uppskjuten omfattar rätten 525 timmar om året (15 timmar i veckan eller 3 timmar om dagen).

Rätten enligt den föreslagna lydelsen av 14 § omfattar alla barn, således även de barn som erhåller barnomsorg på annat sätt än i kommunal förskola. Barn som med stöd av 13 a § erhållit plats i familjedaghem och barn som vistas i en alternativ barnomsorgsform har således även rätt till deltidsförskola enligt denna paragraf.

Rätten till deltidsförskola kan enligt ändringen i 73 § överklagas med förvaltningsbesvär. Eftersom rätten är generell för alla barn som fyllt fyra år torde i praktiken prövningen enbart komma att avse frågan huruvida barnet stadigvarande vistas i kommunen.

Med hänsyn till att kommunerna kan behöva relativt lång tid på sig för att planera för införandet av förskola för alla fyra- och femåringar föreslås att bestämmelsen träder i kraft fr.o.m. höstterminen 1993 för femåringarna och fr.o.m. höstterminen 1994 för fyraåringarna.

14 a §

Paragrafen är ny. Bestämmelsen innebär att alla barn under fyra år och som inte redan har plats i förskola skall ges möjlighet att delta i öppen förskola. Bestämmelsen har inte försetts med någon möjlighet för föräldrarna att föra

förvaltningsbesvär. Det bör dock vara en strävan hos kommunerna att kunna erbjuda öppen förskola i den mån barnet inte redan har plats i kommunal förskola.

16 och 17 §§

Lydelserna av paragraferna har anpassats till de ändringar som skett i övrigt vad gäller förskoleverksamheten.

73 §

Beslut om plats inom förskoleverksamheten enligt 13 a, 14 och 15 §§ kan överklagas med förvaltningsbesvär. Rätt att överklaga har den som beslutet rör, alltså i allmänhet barnets vårdnadshavare. Även annan som representerar barnet kan dock överklaga, t.ex. person som med socialnämndens medgivande enligt 25 § socialtjänstlagen tagit emot barnet för stadigvarande vård och fostran.

I ärenden som avser plats inom förskoleverksamheten gäller bestämmelserna om handläggning i förvaltningslagen (1986:223) och de särskilda handläggningsbestämmelser som framgår av socialtjänstlagen.

Andra stycket i 73 § innebär att förvaltningsbesvär inte får föras vad gäller bistånd till annan än den beslutet rör. Beslut om bistånd kan däremot överklagas med kommunalbesvär av annan kommunmedlem. Det saknas anledning att ha någon motsvarande möjlighet vad gäller beslut som avses i 13 a, 14 och 15 §§. Bestämmelsen om rätt att överklaga platsbeslut inom förskoleverksamheten med förvaltningsbesvär innebär att kommunalbesvär över sådana beslut inte är möjliga.

Ikraftträdande

13 a § och 14 § i dess nya lydelse såvitt avser barn som under år 1993 fyller fem år träder i kraft den 1 januari 1993. Detsamma gäller bestämmelsen i 73 § såvitt avser beslut enligt 14 § i dess nya lydelse beträffande barn som fyller fem år under år 1993 och beslut enligt 15 §. Övriga bestämmelse träder i kraft den 1 januari 1994.

Bilaga 3

Blir det förskola för alla 1991?

Rapport om resultat från två enkäter

Av Siv Thorsell

Inledning

Denna rapport har gjorts på uppdrag av aktionsgruppen. I den första delen försöker jag att reda ut hur det kan komma att se ut 1991 när det gäller utbyggnad av daghem, familjedaghem, deltidsförskola och öppen förskola, antalet barn i olika åldrar upp till 7 år och efterfrågan/behov av olika former av barnomsorg. Den andra delen utgörs av beskrivningar av tre kommunenkäter: Kommunförbundets hösten 1988, socialstyrelsens vårvintern 1990 och aktionsgruppens egen enkät som sändes ut i maj 1990.

Bilaga 1 består av både tabeller och diagram som beskriver samma data. Den kan läsaren använda som uppslagsbok och göra egna observationer efter behov. I tabellbilagan finns möjlighet att läsa endera tabell eller diagram eller studera båda för att få en kompletterande bild.

Med tanke på att enkäten avslutades så sent som möjligt inför aktionsgruppens slutrapport finns det i vissa tabeller med samtliga svar som kommit in medan några bygger på något färre svar. Det påverkar dock inte helhetsbilden. Tabell 2 och 8 B har med samtliga kommuners svar vid tidpunkten för avslutningen av enkäten.

I bilaga 4 till aktionsgruppens rapport redovisas schematiskt hur kommunerna kan komma att svara upp till målsättningen i riksdagsbeslutet när det gäller såväl daghem/familjedaghem för alla barn över 1 1/2 år vilka efterfrågar sådan barnomsorg som deltidsförskola/öppen förskola för övriga barn.

Förutsägelser om utbyggnaden till 1991

Källor

Tre statistikällor, den årliga SCB-statistiken, barnomsorgsplanerna och barnomsorgsundersökningarna, har huvudsakligen använts för att beskriva utbyggnaden. De sistnämnda har genomförts 1980, 1983 och årligen fr.o.m. 1986. Åren mellan 1980 och 1983 samt 1983 och 1986 har därför den årliga utbyggnaden räknats ut som ett genomsnitt. I några tabeller och diagram i tabellbilagan har även statsbidragsstatistiken använts, bl.a. för att beskriva utbyggnaden av enskilda daghem.

Det bör noteras att SCB-statistiken och barnomsorgsplanerna avser den 31

december varje år. Barnomsorgsundersökningarna har däremot gjorts i början av respektive år, vilket bidrar till att förklara de lägre talen i den statistikkällan. I statsbidragsstatistiken står antalet barn för det genomsnittliga antalet barn under respektive år i daghem och familjedaghem.

De senaste barnomsorgsplanerna avser planeringsperioden 1990–1994 och har hittills endast bearbetats preliminärt. De höga talen för utbyggnaden 1989–1994 bör tas med stor försiktighet. De över 90 000 platserna som skulle tillkomma under den perioden består av nära 10 000 platser i familjedaghem. Eftersom antalet barn i familjedaghem mycket påtagligt minskat under senare delen av 1980-talet finns det därför anledning att vara skeptisk till uppgifterna i barnomsorgsplanerna om dimensioneringen av familjedaghem kommande år.

Den stora ökningen av platser i daghem åren 1989–91 enligt barnomsorgsplanerna står sannolikt för en strävan från många kommuners sida att göra en stark slutsputt till 1991. Detta antagande har stöd i intrycken från aktionsgruppens kommunbesök. Dessutom visar en preliminär bearbetning av statsbidragsstatistiken från april 1990 på en stark ökning jämfört med samma tid föregående år.

De i allmänhet högre talen när det gäller *befintligt antal barn* i olika barnomsorgsformer i barnomsorgsplanerna står för att man i planerna räknar med platser medan övrig statistik visar hur många barn som fanns i de olika formerna av barnomsorg. Skillnaderna mellan barnomsorgsplanerna och övriga statistikkällor skulle därmed kunna stå för platser som inte utnyttjas. Den skillnaden har inte tenderat att minska de senaste åren och borde ge anledning att se över utnyttjandet av tillgängliga platser i barnomsorgen. I varje fall är det en hypotes som skulle vara intressant att forska vidare på.

De lägre siffrorna i barnomsorgsundersökningarna för antal barn i daghem jämfört med annan statistik till och med år 1988 beror på att enskilda (alternativa) daghem började specificeras först från år 1989. Statsbidragsstatistiken, som redovisar enskilda daghem fr.o.m. år 1985, ger hjälp att justera upp barnomsorgsundersökningarna när det gäller det totala antalet barn i daghem. Däremot kan noteras att barnomsorgsundersökningen sedan 1987 har lägre antal barn i familjedaghem än övriga statistikkällor.

Daghem och familjedaghem

I tabellbilaga 1 finns tabeller och diagram som visar utbyggnaden av daghem och familjedaghem under 1980-talet. 1989 fanns enligt SCB-statistiken 231 500 barn i daghem (kommunala och enskilda). Några månader senare – i januari–februari 1990 skulle det enligt barnomsorgsundersökningen 1990 finnas 226 000 barn i kommunala daghem vartill skall läggas 12 000 barn i enskilda daghem.

En sammanvägning av de olika statistikkällorna tyder på att drygt 340 000 barn hade plats i kommunala och enskilda daghem samt familjedaghem i början av år 1990. Det innebär att 50 procent av alla barn i åldern 3 månader – 6 år hade daghems- eller familjedaghemsp plats detta år. Räknar man med barn i åldrarna 1–6 år fanns plats för 55 procent.

Enligt barnomsorgsundersökningen efterfrågades plats för 400 000 barn i

början av år 1990, vilket innebär att 60 000 saknade plats. I procent var efterfrågan något lägre än föregående år men på grund av de ökade födelse-talen var det trots utbyggnaden en något mindre andel barn som hade plats 1990 jämfört med 1989. Enligt barnomsorgsundersökningen ökade antalet barn i *kommunala* daghem med 12 000 mellan 1989 och 1990 men antalet barn i familjedaghem minskade med 5 000.

Mellan 380 000 och 400 000 barn skulle enligt trendframskrivningen kunna få plats i daghem och familjedaghem år 1991. Detta år kommer det enligt befolkningsprognosen att finnas ca 645 000 barn i åldern 1–6 år. Det innebär att 59–62 procent av alla barn i den åldern skulle kunna ha en plats i daghem eller familjedaghem år 1991. Räknar man med plats enbart för barn i åldern 18 månader – 6 år (enligt beräkning totalt 590 000) skulle 64–68 procent få plats.

Enligt 1990 års barnomsorgsökning efterfrågades plats i daghem och familjedaghem för 59 procent av barnen. Det bör noteras att barnomsorgsundersökningen undersökt efterfrågan för barn från 3 månaders ålder.

En specialanalys som SCB gjort av materialet i barnomsorgsundersökningen visar att ca 22 000 barn i åldern 3–11 månader (25 procent av alla i den åldern) i 1990 års undersökning efterfrågade barnomsorg. Ca 3 800 (drygt 17 procent) av dessa hade plats i daghem eller familjedaghem.

När det gäller barn i åldern 1–1 1/2 år efterfrågades enligt specialanalysen av 1990 års material plats i barnomsorg för ca 27 000 (55 procent av alla i den åldern). Ca 16 000 barn (59 procent) av dessa hade barnomsorgsplatser.

Det behöver tillkomma 63 000 platser i daghem och familjedaghem från årsskiftet 1989/90 till årsskiftet 1991/92 om efterfrågan från barn i åldern 1 1/2–6 år skall kunna tillgodoses. I beräkningen har antagits att 65 procent av barnen 1 1/2–6 år efterfrågar plats (384 000 barn) och att man skall kunna erbjuda barnomsorg för 15 procent av barnen i åldern 3–17 månader.

Vill man klara efterfrågan från barn 1–6 år behöver det 1989/91–1991/92 tillkomma 71 000 platser. I denna beräkning har antagits att 62 procent av barnen efterfrågar barnomsorg (400 000 barn) och att det skall gå att erbjuda plats till 15 procent av barnen i åldern 3–11 månader (11 000 barn).

Deltidsförskolan och öppna förskolan

Speciellt viktiga är enkäterna när det gäller deltidsförskolan och öppna förskolan. De använda statistikkällorna ger ingen hjälp när det gäller att förutsäga utvecklingen av dessa två former av förskola. Antalet barn i deltidsgрупп har stadigt minskat hela 1980-talet från nära 105 000 till knappt 67 000 år 1989.

I Barnomsorgen i siffror 1989 (SoS-rapport 1990:19, sid. 21–22) räknas i det lägsta alternativet med ett behov av platser i deltidsgрупп för 120 000 barn om det skall bli plats för alla barn 4–6 år. Reserveras deltidsgруппerna för 5–6-åringar skulle 80 000 barn behöva plats i deltidsgрупп.

I Barnomsorgen i siffror 1989 beräknas antalet barn som behöver öppen förskola röra sig mellan som lägst 280 000 och som högst 380 000 barn, vilket skulle innebära 5 600–7 600 öppna förskolor. År 1989 fanns knappt

1 500 öppna förskolor. Enligt kommunernas planer 1989-93 skulle det komma att finnas 2 000 öppna förskolor år 1991.

Enkäterna

Kommunförbundets och socialstyrelsens enkäter - jämförelse

Hösten 1988 ställde Kommunförbundet några frågor om kommunernas planer när det gällde genomförande av en förskola för alla barn från 1 1/2 års ålder. Våren 1990 upprepade socialstyrelsen en enkät med så gott som identiska frågor för att kunna jämföra svaren med kommunförbundsundersökningen.

Kommunförbundets enkät besvarades av 226 av totalt 284 kommuner. Socialstyrelsen har t.o.m. juli 1990 besvarats av 254 kommuner.

Tabell 7 i tabellbilagan visar hur jämförelsen utfaller när det gäller frågan om att klara daghem/familjedaghem åt alla barn. Uppemot 70 procent av kommunerna svarade ja på den frågan i Kommunförbundets enkät. I socialstyrelsens utgjorde ja-svaren knappt 60 procent. Betydligt fler kommuner svarade nej eller utredde frågan i socialstyrelsens enkät jämfört med i Kommunförbundets.

På frågan om att klara deltidsgrupp/öppen förskola (tabell 8) svarade ca 24 procent i Kommunförbundets undersökning att de avsåg genomföra deltidsförskola för 4-6-åringar och öppen förskola för övriga. En fjärdedel svarade att de ämnade genomföra deltidsförskola för 5-6-åringar och öppen förskola för övriga. I socialstyrelsens enkät hade 10 respektive nära 16 procent sådana planer, dvs. en betydande minskning.

Deltidsförskola för enbart sexåringar och öppen förskola för övriga avsåg i Kommunförbundets enkät drygt 15 procent att klara. I socialstyrelsens enkät är det betydligt fler som inskränker deltidsgруппerna till sexåringarna, som ju omfattas av den allmänna förskolan. Det är hittills ca 38 procent som gett detta svar i socialstyrelsens enkät.

4 procent i Kommunförbundets enkät tänkte ordna deltidsförskola/öppen förskola på annat sätt. Sistnämnda svar avser ofta att integrera "deltidsbarn" i daghem enligt t.ex. Ale kommuns modell. Uppemot 6 procent i socialstyrelsens enkät tänkte klara deltidsgрупп/öppen förskola på annat sätt.

Av socialstyrelsens enkät kan utläsas att det finns en viss tendens i glesbygdskommunerna att svara att de tänker klara 4-6- och/eller 5-6-åringarna, vilket förklaras av den glesbygdsmodell som får stöd i 14 § i socialtjänstlagen innebärande att allmänna förskolan kan delas upp på två år.

Svaret att man utreder frågan respektive svaret nej är följaktligen betydligt vanligare i socialstyrelsens enkät än i Kommunförbundets. Det bör dock noteras att svarsprocenten var betydligt lägre i Kommunförbundets undersökning.

Socialstyrelsens och aktionsgruppens enkäter - jämförelse

Svaren på socialstyrelsens enkät skulle vara insända före 1 april 1990, men då hade endast ett hundratal svar inkommit. Resterande svar, hittills 254, har insänts successivt under perioden april-juli 1990. Aktionsgruppens enkät

skickades ut den 15 maj 1990. Underlaget för denna underhandsrapport utgörs av svar från 230 kommuner. En specialbearbetning som jag gjort av aktionsgruppens enkät innehåller svar från 238 kommuner. När aktionsgruppens enkät avslutats har 267 kommuner svarat. Dessa finns med i tabell 2 och 8B.

Frågorna i socialstyrelsens och aktionsgruppens enkäter är inte ställda på riktigt samma sätt. Svarsalternativet att kommunen utreder frågan finns inte med i aktionsgruppens undersökning. På frågan om daghem och familjedaghem åt alla över 1 1/2 år har aktionsgruppen, som framgår av bilagda enkätformulär, delat upp frågan på tre. Först frågas om det ungefärliga antalet barn i aktuella åldrar. Därefter frågas om hur många som bedöms efterfråga daghem/familjedaghem. I fråga 3 ombeds kommunen ange hur stor andel av efterfrågan i slutet av 1991 som kommunen kommer att ha möjlighet att tillgodose. Frågan om deltidsgrupp/öppen förskola innehåller dock samma svarsalternativ bortsett från det ovan nämnda.

Socialstyrelsen har frågat kommunerna om de planerar att medan aktionsgruppen ber den som besvarar enkäten att bedöma utsikterna att klara utbyggnaden av daghem/familjedaghem respektive deltidsförskola/öppen förskola. Aktionsgruppens enkät torde därför innehålla en aktiv bedömning av en sakkunnig förvaltning om utsikterna att klara delmålen i riksdagsbeslutet. Det ger säkert en viktig förklaring till varför svaren i aktionsgruppens enkät är mindre optimistiska än i socialstyrelsens. I den senare enkäten förutsätts att den som besvarar enkäten ger svaren med utgångspunkt i kommunens barnomsorgsplan.

I båda enkäterna frågas efter om det gjorts beslut i olika politiska organ i kommunen. I denna rapport har det ansetts tillräckligt att hänvisa till svaren i aktionsgruppens undersökning.

Även om frågan om daghem/familjedaghem inte var lika upplagd i de båda enkäterna går det att göra vissa jämförelser. Antalet ja-svar i socialstyrelsens enkät var 169 kommuner (60 procent). I aktionsgruppens enkät svarade 156 kommuner (55 procent) att de skulle kunna klara mellan 90 och 100 procent av efterfrågan. 100 procent har getts som svar av 78 kommuner (27,5 procent) 79 kommuner har svarat att de kan klara 90–99 procent. 55 kommuner (19 procent) anger att de klarar 80–89 procent och 27 kommuner (nära 10 procent) 70–79 procent. Övriga kommuner som svarat, 23 kommuner (8 procent), bedömer sig klara högst 69 procent.

På frågan om deltidsförskola/öppen förskola har andelen som tänker sig klara deltidsförskola för barn 4–6 år och öppen förskola för övriga sjunkit från 29 kommuner (10,2 procent) i socialstyrelsens enkät till 11 kommuner (4 procent) i aktionsgruppens. Deltidsförskola för 5–6-åringar och öppen förskola för övriga tänkte sig i den socialstyrelsens enkät 45 kommuner (16 procent) erbjuda. I aktionsgruppens enkät var det 43 kommuner (15 procent) som gett ett sådant svar. 107 kommuner (38 procent i socialstyrelsenkäten) siktade på deltidsförskola för enbart sexåringarna och öppen förskola för övriga. Så svarade 143 kommuner (50 procent) i aktionsgruppens enkät. Nej-svar gavs av 28 kommuner (10 procent) i socialstyrelsens enkät och av 51 kommuner (18 procent) i den senare enkäten. I stort sett lika många 16 i socialstyrelsens (6 procent) och 17 (6 procent) i aktionsgruppens enkät

tänkte sig lösa denna del av reformen på annat sätt. Det bör noteras att en relativt stor andel i socialstyrelsens enkät svarat att de utreder frågan.

Det kan noteras att de som svarat att de tänker sig klara en stor andel (100 procent) av efterfrågan på daghem/familjedaghem (100 procent) också till stor del avser att genomföra deltidsförskola för 4-6-åringar eller 5-6-åringar och öppen förskola för övriga. Samtidigt finns en grupp kommuner som bedömer sig klara en låg andel av efterfrågan på daghem/familjedaghem men som avser att genomföra del-tidsförskola för 4-6-åringar eller 5-6-åringar och öppen förskola för övriga.

Kombineras svaren på motsvarande två frågor i socialstyrelsens enkät tyder den undersökningen på att 35 procent av dem som planerar att klara hela efterfrågan på daghem/familjedaghem 1991 avser att genomföra deltidsförskola för alla 4-5- eller 5-6-åringar och öppen förskola för övriga. Av dem som svarat nej på frågan om daghem/familjedaghem var det endast ca 15 procent som skulle klara alla 4-5- eller 5-6-åringar. Av dem som utredde frågan om daghem/familjedaghem var det ca 22 procent som planerade att klara deltidsförskola för 4-5- eller 5-6-åringarna. Det var en stor andel som utredde frågan om daghem och familjedaghem som inte tagit ställning till i vilken omfattning förskolebarn skulle erbjudas plats i deltidsgrupp/öppen förskola.

Preliminär granskning av kommunernas uppgifter om antal barn 1 1/2-6 år och efterfrågan

En addering av antal barn och efterfrågan enligt kommunernas uppgifter i aktionsgruppens enkät visar som framgår av nedanstående tabell betydligt högre antal än i barnomsorgsundersökningen 1990. Även om det blir fler barn i dessa åldrar år 1991 så måste kommunernas beräkningar innebära en överskattning av antalet barn. Detsamma måste gälla deras bedömning av efterfrågan, där andelen efterfrågan är så mycket högre än barnomsorgsundersökningen 1990 att det innebär att många kommuner troligen överskattat efterfrågan. Detta med tanke på att aktionsgruppen frågat efter antal barn i åldrarna 1 1/2-6 år medan barnomsorgsundersökningen omfattar barn i åldrarna 3 mån. - 6 år.

	Totalt antal	Efterfrågan antal	procent
Enligt 238 kommuner i aktionsgruppens enkät	551 774	401 903	72,8
D:o kompletterat med uppgifter från BO-undersökningen 1990 för 46 kommuner	696 946	482 397	69,2
Summa plus/minus korrigeringar för klart orimliga uppgifter	697 163	487 275	69,9
Summa enligt BO-undersökningen 1990 (barn 3 mån. – 6 år)	700 185	399 635	59,5
Antal barn 1–6 år enl. prognos för år 1990	631 000		
D:o för barn 1 1/2–6 år	577 000		
Antal barn 1–6 år enl. prognos för år 1991	645 350		
D:o för barn 1 1/2–6 år	590 000		

* inkl. efterfrågan på enskilda daghem

I denna preliminära analys har, som framgår av tabellen, uppgifter om antal barn och efterfrågan kompletterats med motsvarande data från 1990 års barnomsorgsundersökning. Dessutom har klart orimliga uppgifter från några kommuner ersatts med data från barnomsorgsundersökningen. Även med dessa kompletteringar och tillägg ter sig enkätuppgifterna som kraftiga överskattningar.

Detta innebär att man får ta under övervägande kommunernas bedömning av sina möjligheterna att tillgodose efterfrågan på daghem/familjedaghem. En mer detaljerad jämförelse med t.ex. barnomsorgsundersökningen än vad jag haft möjlighet att göra till denna rapport skulle kunna ge ytterligare nödvändig belysning av frågan. Kan det vara så att *begreppet efterfrågan* definierats på olika sätt av kommunerna? Det är möjligt att en del kommuner definierat efterfrågan som hela den möjliga behovsgruppen (det teoretiska behovet som socialstyrelsen tidigare använt i barnomsorgsplanerna, dvs. alla barn med förvärvsarbete och studerande föräldrar m.fl.).

Aktionsgruppens enkät – svaren uppdelade på olika variabler

Efterfrågeandel - efterfrågeprocent som tillgodoses

36 kommuner uppgav att de hade en efterfrågeandel på över 80 procent av barnen i åldern 1 1/2–6 år, 169 kommuner beräknade efterfrågan till 61–80 procent och 59 till högst 60 procent.

En högre andel av kommuner med 61–80 procents efterfrågan än övriga bedömer sig kunna tillgodose efterfrågan. Kommuner med högre respektive lägre efterfrågan ser ut att sikta lägre när det gäller att tillgodose behovet av daghem och familjedaghem.

Län - efterfrågeprocent som tillgodoses

Högsta andelen kommuner som siktar på att tillgodose 90–100 procent (bortsett från Gotlands som bara består av en kommun) hade Hallands, Jönköpings, Västmanlands och Västernorrlands län. Lägst andel kommuner med det målet hade Kristianstads, Gävleborgs, Uppsala samt Blekinge och Kopparbergs län. Högsta andelen ja-svar på frågan om daghem/familjedaghem i socialstyrelsens enkät hade Norrbottens, Kalmar, Västerbottens och Älvsborgs län och högsta andelen nej-svar hade Uppsala, Göteborgs- och Bohus, Kronobergs och Kopparbergs län. Som framgår inget klart samband mellan de båda enkäterna bortsett från Uppsala och Kopparbergs län. Det får lov att tilläggas att det är vanskligt att jämföra de båda enkäterna dels eftersom frågorna var olika ställda, dels på grund av att länen i allmänhet består av relativt få kommuner.

Politiska beslut

27 procent av kommunerna hade inte tagit något politiskt beslut om förskola för alla barn 1991. 12 procent hade beslut i enbart socialnämnden och 55 procent i kommunstyrelse och eller kommunfullmäktige.

Kommuner som tänkte tillgodose 100 procent av efterfrågan hade den högsta andelen med beslut i kommunstyrelse/kommunfullmäktige. 75 procent av dem hade ett sådant beslut och ca 6 procent hade tagit beslut i socialnämnd. (Resultat från preliminär bearbetning.)

Politisk majoritet

31 procent av kommuner med socialistisk majoritet och 25 procent av kommuner med borgerlig majoritet samt 9 procent av kommuner med "varken-eller-situation" siktar på att kunna tillgodose 100 procent av efterfrågan på daghem/familjedaghem. Socialistiska kommuner kommer enligt enkäten att klara 90–99 procent av efterfrågan, borgerliga 27 procent och övriga 36 procent.

Bland kommuner med borgerlig majoritet är det en något större andel som siktar mot att genomföra deltidsförskola för 4–6-åringar och öppen förskola för övriga än i kommuner med socialistisk majoritet. Men slår man ihop svaren om 4–6- respektive 5–6-åringar blir loppet ungefär jämnt mellan kommuner med borgerlig respektive socialistisk majoritet.

I kommuner med borgerlig majoritet och de med "varken-eller-situation" är det en något större andel som inte tagit något politiskt beslut om genomförande av förskola för alla barn. (Från preliminär bearbetning.)

Skattesats

Större delen av kommunerna har en skattsats på 1 600–1 799 kr. Det är således relativt få kommuner i övriga skattesatsgrupper. Jag har därför avstått från att dra några slutsatser av eventuella samband mellan kommunens skattesats och andel av efterfrågan på daghem/familjedaghem som bedöms kunna

tillgodoses respektive kommunernas svar på frågan om deltidsförskola/öppen förskola.

Kvinnlig förvärvsintensitet

Bearbetas svaren efter kvinnlig förvärvsintensitet i kommunerna erhålls ett visst samband när det gäller svaret på frågan om deltidsförskola och öppen förskola. En större andel kommuner med högst 80 procent kvinnlig förvärvsintensitet än de med högre förvärvsintensitet har svarat att de kommer att erbjuda deltidsförskola till 4-6- eller 5-6-åringar samt öppen förskola för övriga barn.

Jämförelse mellan de båda enkäterna – specialanalys

Från den databearbetning som jag själv gjort av båda enkäterna har jag bl.a. granskat hur de som i socialstyrelsens enkät svarat att de *utred*er daghem/familjedaghem respektive deltidsgrupp/öppen förskola besvarat motsvarande frågor i aktionsgruppens enkät.

37 kommuner i socialstyrelsens enkät har svarat att de har frågan om daghem/familjedaghem under utredning. Inga av dessa kommuner har i aktionsgruppens enkät svarat att de till 100 procent kan tillgodose efterfrågan på daghem/familjedaghem 1991. 16 kommuner (43 procent) har lagt sig på 90-99 procent, 10 kommuner har svarat 80-89 procent och 5 har svarat 70-79 procent, dvs. de ligger på lägre andelar än landets kommuner som helhet.

Kommuner som i socialstyrelsens enkät svarat att de *utred*er frågan om deltidsgrupp/öppen förskola (totalt 28) har i något högre utsträckning än landet som helhet svarat att de klarar deltidsförskola för sexåringar och öppen förskola för övriga och flera av dessa har också svarat nej på den frågan.

På frågan om kommunen *äm*nar erbjuda deltidsförskola/öppen förskola har de som ännu ej besvarat socialstyrelsens enkät i högre utsträckning än samtliga kommuner i aktionsgruppens enkät svarat nej på den frågan.

Kommuntyper

Genomgången av svar efter olika grupperingar av kommunerna tyder på att det finns vissa samband mellan politisk majoritet och svar på enkätfrågorna. När det gäller kvinnlig förvärvsintensitet blev det visst utslag på frågan om deltidsförskola och öppen förskola.

Kommuntypindelningen som använts i bearbetningen av socialstyrelsens enkät är mera sammansatt än ovan redovisade grupperingar. Här inryms tätortsgrad, invånarantal och i viss mån näringslivsstruktur. (Se nedan. Vilka kommuner som inryms i de olika kommuntyperna, se även Barnomsorgen i siffror 1988, SoS-rapport 1989:22).

Storstad: Kommun med en folkmängd överstigande 200 000 invånare

Förortskommun: Kommun som är förort till en storstad

Större stad: Kommun med en tätortsgrad överstigande 75 % och med mer än 50 000 invånare

Mellanstor stad: Kommun med en tätortsgrad överstigande 75 % och med ett invånartal mellan 20 000 och 50 000

Bruksort: Kommun med mer än 80 % tätortsgrad, mindre än 20 000 invånare och en stor industrisektor med ett dominerande företag

Normalkommun: Kommun med en tätortsgrad mellan 60 och 75 % och en folkmängd mindre än 45 000 invånare

Glesbygdskommun: En ytmässigt stor kommun med en tätortsgrad på mindre än 70 % och med mindre än 5 invånare per kvadratkilometer

Landsbygdskommun: Kommun med mindre än 60 % tätortsgrad och med en stor jord- och skogsbrukssektor

Indelas svaren på enkätfrågorna efter kommuntyp framkommer från socialstyrelsens enkät att brukskommuner, glesbygdskommuner och landsbygdskommuner i lägst utsträckning svarat nej på frågan om daghem/familjedaghem. I de två sistnämnda grupperna finns också den största andelen kommuner som ej besvarat socialstyrelsens enkät. I de tre nämnda kommuntyperna samt i gruppen normalkommuner är det en lägre andel än i övriga som svarat att de kommer att erbjuda 4–5- eller 5–6-åringarna deltidsförskola och övriga öppen förskola. Som tidigare noterats är det dock relativt sett många glesbygdskommuner som sagt sig klara detta – vilket kan förklaras av att många redan nu tillämpar en glesbygdsmodell av allmän förskola, där barnen börjar i förskola vid fem eller t.o.m. fyra års ålder men går ett färre antal timmar/dagar i veckan än de stipulerade fem dagarna/15 timmarna i veckan.

När det gäller frågan om daghem/familjedaghem i aktionsgruppens enkät (den preliminära bearbetningen med 238 kommuner) är det en jämförelsevis stor andel i gruppen normalkommuner som svarat att de bedömer sig kunna klara 100 procent av efterfrågan. Glesbygdskommuner och landsbygdskommuner och även medelstora städer har i mindre utsträckning än övriga kommungrupper svarat att de kommer att kunna tillgodose 90–100 procent av efterfrågan.

När det gäller svaren på frågan om vilka barn som erbjuds deltidsförskola/öppen förskola (den senare bearbetningen med 265 kommuner) har ingen av kommunerna i gruppen bruksorter svarat att de klarar det för 4–6- eller 5–6-åringar. På den frågan är det huvudsakligen storstäder, förortskommuner, större städer och glesbygdskommuner som svarat i sådan riktning.

Svårigheter

I socialstyrelsens enkät ställdes en öppen fråga om eventuella svårigheter för att klara planerad utbyggnad. En liknande fråga ställdes i aktionsgruppens enkät. Svaren på socialstyrelsens fråga har bearbetats och sammanställts men

ännu inte aktionsgruppens. 159 av totalt 254 kommuner som besvarat socialstyrelsens enkät har svarat på denna fråga.

97 kommuner har angett svårigheter att rekrytera personal vartill kommer 10 kommuner som speciellt anför svårigheter att rekrytera dagbarnvårdare. Det torde dock vara flera än dessa 10 som har ett besvärligt rekryteringsläge när det gäller dagbarnvårdarna. 67 kommuner har nämnt att de har ekonomiska svårigheter och 72 kommuner pekar på svårigheter att anskaffa lokaler och eller mark. Det svaret inbegriper oftast en kommentar om de höga kostnaderna för ny- och ombyggnad. 5 kommuner har nämnt senareläggningen av föräldraförsäkringen som ett hinder för att nå målet och 9 kommuner har pekat på de höga födelsetalen.

Sammanfattning – preliminära slutsatser

Förutsägelser om utbyggnaden

Mellan 380 000 och 400 000 barn skulle kunna få plats i daghem och familjedaghem år 1991. Detta år kommer det enligt befolkningsprognosen att finnas över 645 000 barn i åldern 1–6 år, dvs. nära 14 000 fler barn än föregående år. Det innebär att 59–62 procent av alla barn i den åldern skulle kunna ha en plats i daghem eller familjedaghem år 1991. Räknar man med att tillgodose en del av efterfrågan från barn under 1 års ålder och barn med behov av särskilt stöd skulle 57–60 procent klaras.

Det behöver tillkomma 63 000 platser i daghem och familjedaghem från årsskiftet 1989/90 till årsskiftet 1991/92 om efterfrågan från barn 1 1/2–6 år skall kunna tillgodoses. I beräkningen har antagits att 65 procent av barnen 1 1/2–6 år efterfrågar plats (384 000 barn) och att man klarar att erbjuda barnomsorg för 15 procent av barnen i åldern 3–17 månader (19 000 barn).

Vill man klara efterfrågan för barn 1–6 år behöver det 1989/90–1991/92 tillkomma 71 000 platser. I denna beräkning har antagits att 62 procent av barnen efterfrågar barnomsorg (400 000 barn) och att det skall gå att erbjuda plats till 15 procent av barn i åldern 3–11 månader (11 000 barn).

Beräkningar av utbyggnad och efterfrågan på riksnivå visar att det finns en viss chans att 1991 klara efterfrågan på daghem/familjedaghem för barn i åldern 1 1/2–6 år. Det råder dock stora olikheter mellan kommunerna. Förskola för alla skall ju klaras i varje kommun. Därför är enkäterna som socialstyrelsen respektive aktionsgruppen ställt till rikets samtliga kommuner om de planerar respektive bedömer sig kunna klara utbyggnadsmålet viktiga källor för att bedöma läget.

Antalet barn i deltidsgrupp har stadigt minskat hela 1980-talet från nära 105 000 till knappt 67 000 år 1989.

I Barnomsorgen i siffror 1989 (SoS-rapport 1990:19, sid. 21–22) räknas i det lägsta alternativet med ett behov av platser i deltidsgrupp för 120 000 barn om det skall bli plats för alla barn 4–6 år. Reserveras deltidsgруппerna för 5–6-åringar skulle 80 000 barn behöva plats i deltidsgrupp.

I Barnomsorgen i siffror 1989 beräknas antalet barn som behöver öppen förskola röra sig mellan som lägst 280 000 och som högst 380 000 barn, vilket skulle innebära 5 600–7 600 öppna förskolor. År 1989 fanns knappt

1 500 öppna förskolor. Enligt kommunernas planer 1989–93 skulle det komma att finnas 2 000 öppna förskolor år 1991.

Jämförelse mellan tre enkäter: Kommunförbundets, socialstyrelsens och aktionsgruppens

En jämförelse mellan Kommunförbundets enkät hösten 1988 och socialstyrelsens våren 1990 har visat att andelen kommuner som siktar på att klara efterfrågan på daghem/familjedaghem och deltidsgupp åt 4–6- eller 5–6-åringar kraftigt minskat under tiden mellan de båda enkäterna.

En jämförelse mellan socialstyrelsens och aktionsgruppens enkäter, som genomförts mycket nära i tiden, visar också på en tendens att allt fler kommuner inte klarar målet fullt ut. På socialstyrelsens fråga om daghem/familjedaghem svarade 169 kommuner (60 procent) att de planerade att klara efterfrågan. På aktionsgruppens enkät svarade 156 kommuner (55 procent) att de skulle komma att klara 90–100 procent av efterfrågan på daghem eller familjedaghem. Av dessa trodde sig 78 kommuner (27,5 procent) kunna tillgodose 100 procents efterfrågan och 79 st 90–99 procents efterfrågan.

På socialstyrelsens fråga om deltidsgupp/öppen förskola svarade 74 kommuner (26 procent) att de skulle erbjuda barn 4–6 eller 5–6 år deltidsförskola och övriga öppen förskola. I aktionsgruppens enkät har 54 kommuner (19 procent) svarat på samma sätt. Flertalet, 143 kommuner (över 50 procent) i aktionsgruppens enkät har svarat att de klarar deltidsförskola för enbart sexåringar och öppen förskola för övriga barn. 17 kommuner (6 procent) svarade att de försöker klara deltidsförskola/öppen förskola på annat sätt. 51 kommuner (18 procent) svarade nej på denna fråga.

Socialstyrelsen har frågat kommunerna om de **planerar att** medan aktionsgruppen ber den som besvarar enkäten att **bedöma** utsikterna att klara utbyggnaden av daghem/familjedaghem respektive deltidsförskola/öppen förskola. Aktionsgruppens enkät torde därför innehålla en aktiv bedömning av en sakkunnig förvaltning om utsikterna att klara delmålen i riksdagsbeslutet. Det ger säkert en viktig förklaring till varför svaren i aktionsgruppens enkät är mindre optimistiska än i socialstyrelsens. I den senare enkäten förut-sätts att den som besvarar enkäten ger svaren med utgångspunkt i kommunens barnomsorgsplan.

Behov av fortsatt analys

En preliminär granskning har gjorts av kommunernas uppgifter om antal barn i åldern 1 1/2–6 år och beräknad efterfrågan. En addering av antalet barn och av uppgifterna om efterfrågan från hittills inkomna svar i aktionsgruppens enkät visar betydligt högre antal än i barnomsorgsundersökningen 1990, som ju avser barn i åldrarna 3 mån. – 6 år. Det innebär att kommunernas svar på fråga 3 i enkäten om hur stor andel av efterfrågan de bedömer sig ha möjlighet att tillgodose kan behöva tas under övervägande. En noggrannare jämförelse mellan enkätsvaren och t.ex. barnomsorgsundersökningen skulle kunna ge ytterligare belysning av de stora skillnader som noterats i denna preliminära jämförelse mellan enkätsvaren och data i barnomsorgsundersök-

ningen.

I rapporten har även konstaterats att barnomsorgsplanernas siffror för *befintligt* antal barn olika år genomgående är högre än övriga statistik och sannolikt står för en redovisning av antalet tillgängliga *platser*. Skillnaderna mellan barnomsorgsplaner och övriga statistikällor skulle därför kunna belysa antalet platser som inte utnyttjats. Detta är ytterligare en fråga som är av intresse att undersöka närmare.

Det har också konstaterats att barnomsorgsundersökningarna fr.o.m. år 1987 noterar lägre antal barn i familjedaghem än övriga statistikunderlag. Det kunde också vara av intresse att studera orsakerna till sådana skillnader. De tidiga barnomsorgsundersökningarnas lägre siffror konstaterades bero på att före 1989 fanns inte enskilda daghem specificerade i barnomsorgsundersökningarna.

Eventuella samband – skillnader mellan kommuntyper m.m.

Aktionsgruppen har låtit SCB köra enkätsvaren mot en rad variabler: efterfrågeprocent av alla barn, län, politiska beslut eller ej i kommunen, politisk majoritet, skattesats och kvirnlig förvärvsintensitet.

När det gäller politisk majoritet i kommunerna visade det sig att en större andel av de med socialistisk majoritet bedömde sig kunna klara 90–100 procent av efterfrågan på daghem och familjedaghem än de med borgerlig majoritet. Av kommunerna med borgerlig majoritet svarade dock en större andel än övriga att de skulle kunna erbjuda 4–6-åringarna deltidsförskola och övriga barn öppen förskola. Men slår man ihop svaren om 4–6- respektive 5–6-åringar blir loppet ungefär jämnt mellan kommuner med borgerlig respektive socialistisk majoritet. Kommuner som har vare sig socialistisk eller borgerlig majoritet är allra mest pessimistiska på såväl frågan om daghem/familjedaghem som den om deltidsförskola/öppen förskola.

Det finns skillnader mellan olika delar av landet, dvs. mellan länen. Kanske de sistnämnda skillnaderna står för något som kommer fram i specialbearbetningen av socialstyrelsens och aktionsgruppens enkäter, nämligen skillnaderna mellan olika kommuntyper, där hänsyn tas till tätortsgrad, invånarantal och i viss mån näringslivsstruktur.

I socialstyrelsens enkät ligger bruksorter, glesbygds- och landsbygdskommuner relativt sett lägre på frågorna om daghem/familjedaghem och deltidsgrupp/öppen förskola. Beträffande brukskommuner kan tilläggas att flera sådana kommuner hittills haft en ganska god utbyggnad, främst när det gäller daghem. Det besannas i specialbearbetningen av svaren på frågorna i aktionsgruppens enkät där de ligger bra till när det gäller frågan om daghem/familjedaghem.

En jämförelsevis stor andel normalkommuner har svarat att de bedömer att de kan klara 100 procent av efterfrågan. Glesbygdskommuner och landsbygdskommuner och även medelstora städer har till mindre del än övriga kommungrupper svarat att de kommer att tillgodose 90–100 procent av efterfrågan.

Grupperingen efter kommuntyper visar i båda enkäterna att glesbygdskommunerna har det procentuellt sett största bortfallet.

Ingen av de brukskommuner som hittills besvarat aktionsgruppens enkät har bedömt sig kunna ordna deltidsförskola/öppen förskola för 4-6- eller 5-6-åringar och öppen förskola för övriga. På den frågan är det huvudsakligen storstäder, förortskommuner, större städer och glesbygdskommuner som svarat att de klarar deltidsförskola för barn i åldern 4-6 eller 5-6 år och öppen förskola för övriga barn i förskoleåldern.

Svårigheter

Om man går efter svaren på socialstyrelsens enkät om eventuella svårigheter för att klara planerad utbyggnad nämner en stor del av de som besvarat frågan problem med personalrekrytering. Svårigheter att klara utbyggnaden med hänsyn till kommunens ekonomiska situation och höga kostnader för ny- och ombyggnad är också en kommentar som ges av många kommuner.

Bilaga 1 till Bilaga 3

Tabell 1 Utbyggnad av daghem och familjedaghem 1980–1994 och prognos för antal barn 1–6 år 1989–2000. Källor: SCB:s SM S-serie, barnomsorgsplaner, barnomsorgsundersökning och SCB:s befolkningsprognos

År	SCB	BO-planer	Barnomsorgsundersökningarna*			Bef.prog. barn 1–6 år
	Summa	Summa	Summa	Daghem	Familje- daghem	
1980	219 257	224 000	208 836	119 524	89 312	
1981	231 325	241 800	221 467	129 386	92 081	
1982	248 127	248 300	234 098	139 248	94 850	
1983	264 527	256 800	246 729	149 110	97 619	
1984	282 054	280 900	263 335	160 345	102 990	
1985	297 865	301 000	279 941	171 580	108 361	
1986	307 924	314 400	296 546	182 814	113 732	
1987	322 905	327 300	305 097	190 341	114 756	
1988	337 367	347 289	318 263	202 105	116 158	
1989	348 783	354 356	338 923	223 172*	115 751	612 700
1990		396 019	348 817	238 088*	110 751	631 620
1991		418 605				645 350
1992		434 720				651 070
1993		442 855				655 200
1994		557 794				657 300
1995						652 640
1998						654 800
2000						658 480

Tabell 2 Antal resp. andel kommuner som bedömer att de kan klara daghem/familjedaghem åt alla 1991. Aktionsgruppens enkät

Andel av efterfrågan som kan klaras	Antal	Procent
100 %	78	27,5
90 – 99 %	79	27,8
80 – 89 %	55	19,4
70 – 79 %	27	9,5
– 69 %	23	8,1
Uppgift saknas	5	1,8
Ej svar	17	6,0
Summa	284	100,1

Tabell 3 Antal resp. andel kommuner som bedömer att de kan klara deltidsgrupp/öppen förskola 1991. Aktionsgruppens enkät

	Antal	Procent
Deltidsförskola för 4-6-åringar, öppen förskola åt övriga	11	3,9
Deltidsförskola för 5-6-åringar, öppen förskola åt övriga	43	15,1
Deltidsförskola för 6-åringar, öppen förskola åt övriga	143	50,4
Annat sätt	17	6,0
Nej	51	18,0
Ej svar	19	6,7
Summa	284	100,1

Tabell 4 A Kombination av svar på frågorna 3 och 4 i aktionsgruppens enkät. Antal

Andel av efterfrågan på daghem/familjedaghem som kan tillgodoses	Ej svar	Plats i deltidsförskola/öppen förskola för övriga barn				Nej	Summa
		4-6-år. deltidsf.	5-6-år. + öppen förskola	6-år.	Annat sätt		
Ej svar	19	-	-	-	-	-	19
100 %	-	5	15	46	6	6	78
90-99 %	-	2	17	39	1	19	78
80-89 %	-	1	7	29	5	12	54
70-79 %	-	1	2	12	3	9	27
60-69 %	-	1	1	5	1	-	8
50-59 %	-	-	-	7	1	2	10
-49 %	-	-	-	3	-	2	5
Uppgift saknas	-	1	1	2	-	1	5
Summa	19	11	43	143	17	51	284

Tabell 4 B Kombination av svar på frågorna 3 och 4 i aktionsgruppens enkät. Procent

Andel av efterfrågan på daghem/familjedaghem som kan tillgodoses	Ej svar	Plats i deltidsförskola/öppen förskola för övriga barn				Nej	Summa
		4-6-år. deltidsf.	5-6-år. + öppen förskola	6-år.	Annat sätt		
Ej svar	100,0	-	-	-	-	-	100,0
100 %	-	6,4	19,2	59,0	7,7	7,7	100,0
90-99 %	-	2,6	21,8	50,0	1,3	24,4	100,0
80-89 %	-	1,9	13,0	53,7	9,3	22,2	100,0
70-79 %	-	3,7	7,4	44,4	11,1	33,3	100,0
60-69 %	-	12,5	12,5	62,5	12,5	-	100,0
50-59 %	-	-	-	70,0	10,0	20,0	100,0
-49 %	-	-	-	60,0	-	40,0	100,0
Uppgift saknas	-	20,0	20,0	40,0	-	20,0	100,0
Summa	6,7	3,9	15,1	50,4	6,0	18,0	100,0

**Tabell 5 Länsvis svar på frågan om att klara daghem/familjdaghem åt alla.
Antal. Aktionsgruppens enkät**

Län	100 %	90-99 %	80-89 %	70-79 %	-69 %	Uppgift saknas	Ej svar	Summa
A	5	12	4	1	1	2	—	25
C	1	1	2	1	—	—	1	6
D	2	2	2	—	1	—	—	7
E	6	3	2	—	2	—	—	13
F	5	4	1	—	1	—	—	11
G	—	4	—	—	1	2	1	8
H	4	3	3	2	—	—	—	12
I	—	1	—	—	—	—	—	1
K	2	—	1	—	1	—	1	5
L	1	2	4	4	—	—	2	13
M	5	4	3	3	3	1	1	20
N	2	3	—	—	—	—	1	6
O	3	4	2	4	1	—	1	15
P	8	2	4	2	1	—	1	18
R	5	5	5	1	1	—	—	17
S	4	5	4	2	1	—	—	16
T	1	5	2	—	1	—	2	11
U	5	4	1	1	—	—	—	11
W	3	3	3	3	2	—	1	15
X	3	—	4	—	2	—	1	10
Y	2	3	1	—	1	—	—	7
Z	1	3	—	1	1	—	2	8
AB	5	4	1	1	1	—	3	15
BD	5	1	5	1	1	—	1	14
Summa	78	78	54	27	23	5	19	284

**Tabell 6 A Efterfrågan på daghem/familjedaghem som bedöms kunna
tillgodoses. Fördelning av svar efter politisk majoritet i kommunerna.
Aktionsgruppens enkät. Antal**

	100 %	90-99 %	80-89 %	70-79 %	- 69 %	Uppgift saknas	Ej svar	Sum- ma
Borgerlig majoritet	31	34	29	12	13	2	5	126
Socialistisk majoritet	46	40	23	12	9	2	14	147
Varken eller	1	4	2	3	1	—	—	11
Summa	78	78	54	27	23	5	19	184

Tabell 6 B Efterfrågan på daghem/familjedaghem som bedöms kunna tillgodoses. Fördelning av svar efter politisk majoritet i kommunerna. Aktionsgruppens enkät. Procent

	100 %	90-99 %	80-89 %	70-79 %	- 69 %	Uppgift saknas	Ej svar	Sum- ma
Borgerlig majoritet	24,6	27,0	23,0	9,5	10,4	1,6	4,0	100,0
Socialistisk majoritet	31,3	27,2	15,6	8,2	6,1	2,0	9,5	100,0
Varken eller	9,1	36,4	18,2	27,3	9,1	—	—	100,0
Summa	27,5	27,5	19,0	9,5	8,1	1,8	6,7	100,0

Tabell 7 Barn som erbjuds deltidsförskola/öppen förskola efter politisk majoritet. Aktionsgruppens enkät

	Borgerlig majoritet	Socialistisk majoritet	Varken eller	Summa
4-6-åringar				
Antal	7	4	—	11
Procent	5,6	2,7	—	3,9
5-6-åringar				
Antal	16	26	1	43
Procent	12,7	17,7	9,1	15,1
6-åringar				
Antal	72	68	3	143
Procent	57,1	46,3	27,3	50,4
Annat sätt				
Antal	7	9	1	17
Procent	5,6	6,1	9,1	6,0
Nej				
Antal	19	26	6	51
Procent	15,1	17,7	54,5	18,0
Ej svar				
Antal	5	14	—	19
Procent	4,0	9,5	—	6,7
Summa				
Antal	126	147	11	284
Procent	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabell 8 A Hur stor andel av efterfrågan på daghem/familjedaghem kommunerna kommer att tillgodose. Egen bearbetning av aktionsgruppens enkät med uppdelning i kommuntyper. Antal

Kommuntyper	100 %	90-99 %	80-89 %	70-79 %	-69 %	Obesv.	Ej svar	Sum- ma
Storstäder	—	2	—	—	—	1	—	3
Förortskommuner	8	13	7	5	1	1	1	36
Större städer	6	10	4	2	1	2	1	26
Medelstora städer	10	9	9	5	4	—	1	38
Bruksorter	5	5	4	1	—	—	1	16
Normalkommuner	33	24	20	8	7	1	7	100
Glesbygdskom.	10	5	2	3	5	—	4	29
Landsbygdskom.	6	11	9	3	5	—	2	36
Hela landet	78	79	55	27	23	5	17	284

Tabell 8 B Hur stor andel av efterfrågan på daghem/familjedaghem kommunerna kommer att tillgodose. Egen bearbetning av aktionsgruppens enkät med uppdelning i kommuntyper. Procent

Kommuntyper	100 %	90-99 %	80-89 %	70-79 %	-69 %	Obesv.	Ej svar	Sum- ma
Storstäder	—	66,7	—	—	—	33,3	—	100,0
Förortskommuner	22,2	36,1	19,4	13,9	2,8	2,8	2,8	100,0
Större städer	23,1	38,5	15,4	7,7	3,8	7,7	3,8	100,0
Medelstora städer	26,3	23,7	23,7	13,2	10,5	—	2,6	100,0
Bruksorter	31,3	31,3	25,0	6,3	—	—	6,3	100,0
Normalkommuner	33,0	24,0	20,0	8,0	7,0	1,0	7,0	100,0
Glesbygdskom.	34,5	17,2	6,9	10,3	17,2	—	13,8	100,0
Landsbygdskom.	16,7	30,6	25,0	8,3	13,9	—	5,6	100,0
Hela landet	27,5	27,8	19,4	9,5	8,1	1,8	6,0	100,0

Som synes har en större andel av bruksorter och större städer än övriga bedömt att de klarar 9-100 procent av efterfrågan. Lägsta andelen som bedömer att de klarar 90-100 procents efterfrågan har landsbygdskommuner, medelstora städer och glesbygdskommuner.

Tabell 9 A Kommer kommunen att erbjuda alla barn som inte har plats i daghem, plats i deltidsförskola/öppen förskola? Svar med uppdelning i kommuntyper. Antal. (SCB:s slutliga bearbetning)

	4-6 år.	5-6 år.	6-åring.	Annat sätt	Nej	Ej svar	Sum- ma
Storstäder*	1	1	1	1	—	—	4
Förortskommuner	4	8	17	1	4	1	35
Större städer	1	6	11	3	4	1	26
Medelstora städer	1	4	15	5	12	1	38
Bruksorter	—	1	8	1	5	1	16
Normalkommuner	—	14	58	3	16	9	100
Glesbygdskom.	2	5	11	2	5	4	29
Landsbygdskom.	2	4	22	1	5	2	36
Hela landet	11	43	143	17	51	19	284

* 4orstäder.

Tabell 9 B Kommer kommunen att erbjuda alla barn som inte har plats i daghem, plats i deltidsförskola/öppen förskola? Svar med uppdelning i kommuntyper. Procent. (SCB:s slutliga bearbetning)

	4-6 år.	5-6 år.	6-åring.	Annat sätt	Nej	Ej svar	Sum- ma
Storstäder	25,0	25,0	25,0	25,0	—	—	100,0
Förortskommuner	11,4	22,9	48,6	2,9	11,4	2,9	100,0
Större städer	3,8	23,1	42,3	11,5	15,4	3,8	100,0
Medelstora städer	2,6	10,5	39,5	13,2	31,6	2,6	100,0
Bruksorter	—	6,3	50,0	6,3	31,3	6,3	100,0
Normalkommuner	—	14,0	58,0	3,0	16,0	9,0	100,0
Glesbygdskom.	6,9	17,2	37,9	6,9	17,2	13,8	100,0
Landsbygdskom.	5,6	11,1	61,1	2,8	13,9	5,6	100,0
Hela landet	3,9	15,1	50,4	6,0	18,0	6,7	100,0

Bilaga 4

Enkäten till kommunerna

Svaren redovisade kommunvis

***	Klarar både daghem/familjedaghem (fråga 3: 90-100 % av efterfrågan, svarsalternativ 1 och 2) och deltidsförskola för 4-5- eller 5-6-åringarna samt öppen förskola för övriga (fråga 4: svarsalternativ 1 och 2)
**	Klarar enbart daghem/familjedaghem (fråga 3: 90-100 % av efterfrågan, svarsalternativ 1 och 2)
*	Klarar enbart deltidsförskola för 4-5- eller 5-6-åringarna och öppen förskola för övriga (fråga 4: svarsalternativ 1 och 2)
0	Klarar ingetdera
?	Inget svar

Stockholms län

Botkyrka	***	
Danderyd	*	
Ekerö	**	
Haninge	*	svårtolkat svar på fråga 3
Huddinge	**	
Järfälla	**	
Lidingö	***	
Nacka	*	
Norrtälje	***	
Nynäshamn	**	
Salem	***	
Sigtuna	0	Deltids-/öppen förskola på annat sätt
Sollentuna	0	
Solna	***	
Stockholm	*	svårtolkat svar på fråga 3
Sundbyberg	**	
Södertälje	**	
Tyresö	*	
Täby	**	
Upplands-Bro	**	
Upplands-Väsby	**	
Vallentuna	**	
Vaxholm	***	
Värmdö	0	
Österåker	***	

Uppsala län

Enköping	?
Håbo	0
Tierp	**

Uppsala	***	
Älvkarleby	0	
Östhammar	0	
Södermanlands län		
Eskilstuna	*	
Flen	**	
Katrineholm	**	
Nyköping	0	Deltids-/öppen förskola på annat sätt
Oxelösund	**	
Strängnäs	0	
Vingåker	**	
Östergötlands län		
Boxholm	**	
Finspång	**	
Kinda	0	
Linköping	***	
Mjölby	0	
Motala	***	
Norrköping	**	
Söderköping	*	
Vadstena	**	
Valdemarsvik	**	Deltids-/öppen förskola på annat sätt
Ydre	**	
Årvidaberg	***	
Ödeshög	0	
Jönköpings län		
Aneby	**	
Eksjö	**	
Gislaved	**	
Gnosjö	**	
Jönköping	**	
Nässjö	**	
Sävsjö	**	
Tranås	**	
Vaggeryd	0	
Vetlanda	*	
Värnamo	**	Deltids-/öppen förskola på annat sätt
Kronobergs län		
Alvesta	**	
Lessebo	**	
Ljungby	0	svårtolkat svar på fråga 3
Markaryd	0	
Tingsryd	**	
Uppvidinge	?	
Växjö	0	
Älmhult	**	
Kalmar län		
Borgholm	**	
Emmaboda	**	
Hultsfred	0	
Högsby	**	
Kalmar	**	
Mönsterås	**	
Mörbylånga	0	
Nybro	**	
Oskarshamn	***	
Torsås	0	
Vimmerby	*	
Västervik	0	
Gotlands län		
Gotland	**	

Blekinge län

Karlshamn	0
Karlskrona	**
Olofström	0
Ronneby	**
Sölvesborg	0

Kristianstads län

Bromölla	0	
Båstad	?	
Hässleholm	**	
Klippan	0	
Kristianstad	0	Deltids-/öppen förskola på annat sätt
Osby	0	
Perstorp	0	
Simrishamn	?	
Tomelilla	0	
Åstorp	0	
Ängelholm	0	
Örkelljunga	**	
Östra Göinge	***	

Malmöhus län

Bjuv	**	
Burlöv	?	
Eslöv	**	
Helsingborg	0	svårtolkat svar på fråga 3
Höganäs	0	
Hörby	0	
Höör	0	
Kävlinge	**	
Landskrona	**	Deltids-/öppen förskola på annat sätt
Lomma	**	
Lund	***	
Malmö	***	
Sjöbo	*	
Skurup	0	
Staffanstorp	0	
Svalöv	0	
Svedala	***	
Trelleborg	**	
Vellinge	0	
Ystad	0	Deltids-/öppen förskola på annat sätt

Hallands län

Falkenberg	**
Halmstad	**
Hylte	?
Kungsbacka	**
Laholm	**
Varberg	**

Göteborgs o Bohus län

Göteborg	**	
Härryda	0	
Kungälv	**	
Lysekil	0	
Munkedal	0	
Mölnadal	0	Deltids-/öppen förskola på annat sätt
Orust	0	
Partille	0	
Sotenäs	**	
Stenungsund	?	
Strömstad	***	
Tanum	***	
Tjörn	**	
Uddevalla	0	
Öckerö	**	

Älvsborgs län

Ale	***
Alingsås	0
Bengtsfors	**
Borås	***
Dals-Ed	***
Färgelanda	0
Herrljunga	***
Lerum	0
Lilla Edet	**
Mark	**
Mellerud	0
Svenljunga	**
Tranemo	**
Trollhättan	***
Ulricehamn	**
Värgårda	0
Vänersborg	0
Åmål	0

Skaraborgs län

Essunga	**
Falköping	**
Grästorp	**
Gullspång	**
Götene	0
Habo	**
Hjo	*
Karlsborg	0
Lidköping	0
Mariestad	0
Mullsjö	***
Skara	**
Skövde	**
Tibro	0
Tidaholm	0
Töreboda	**
Vara	**

Värmlands län

Arvika	0
Eda	**
Filipstad	**
Forshaga	**
Grums	**
Hagfors	?
Hammarö	**
Karlstad	0
Kil	0
Kristinehamn	**
Munkfors	***
Storfors	*
Sunne	***
Säffle	0
Torsby	0
Årjäng	***

Örebro län

Askersund	0
Degerfors	**
Hallsberg	**
Hällefors	**
Karlskoga	***
Kumla	***
Laxå	0
Lindesberg	?
Ljusnarsberg	?
Nora	**

Deltids-/öppen förskola på annat sätt

Deltids-/öppen förskola på annat sätt

Örebro 0

Västmanlands län

Arboga **
 Fagersta **
 Hallstahammar **
 Heby **
 Kungsör ***
 Köping **
 Norberg ***
 Sala 0
 Skinnskatteberg **
 Surahammar **
 Västerås 0

Kopparbergs län

Avesta **
 Borlänge ?
 Falun **
 Gagnef **
 Hedemora **
 Leksand 0
 Ludvika *
 Malung *
 Mora 0
 Orsa 0
 Rättvik **
 Smedjebacken 0
 Säter **
 Vansbro 0
 Älvdalen 0

Gävleborgs län

Bollnäs ?
 Gävle 0
 Hofors 0
 Hudiksvall **
 Ljusdal **
 Nordanstig 0
 Ockelbo 0
 Ovanåker **
 Sandviken 0
 Söderhamn 0

Deltids-/öppen förskola på annat sätt

Västernorrlands län

Härnösand 0
 Kramfors **
 Sollefteå 0
 Sundsvall ***
 Timrå **
 Ånge **
 Örnsköldsvik **

Jämtlands län

Berg **
 Bräcke ***
 Härjedalen ?
 Krokom 0
 Ragunda ?
 Strömsund ***
 Åre 0
 Östersund ***

Deltids-/öppen förskola på annat sätt

Västerbottens län

Bjurholm **
 Dorotea ***
 Lycksele ?
 Malå **

Nordmaling	0
Norsjö	**
Robertsfors	0
Skellefteå	**
Sorsele	0
Storuman	***
Umeå	?
Vilhelmina	?
Vindeln	***
Vännäs	**
Åsle	**

Norrbottens län

Arjeplog	0
Arvidsjaur	**
Boden	**
Gällivare	0
Haparanda	**
Jokkmokk	***
Kalix	?
Kiruna	0
Luleå	***
Pajala	*
Piteå	0
Älvsbyn	0
Övertorneå	**
Övertorneå	0

Deltids-/öppen förskola på annat sätt

Bilaga 5

Exempel på förändringsarbete i kommunerna

En av de första åtgärder som vidtogs när Aktionsgruppens arbete startade var att skicka ut ett brev till samtliga barnomsorgsförvaltningar i landet och be dem att komma in med sina exempel på nytänkande. Det gällde nytänkande inom sektorn, som inneburit en effektivisering av verksamheten och som kunde vara av intresse för andra.

I detta kapitel redovisas en del av de exempel, som inkommit till Aktionsgruppen, samt andra exempel på effektivisering inom området, som Aktionsgruppen fått del av på annat sätt (bl.a. via SOCBAS socialstyrelsens databas för forsknings- och utvecklingsarbete inom socialtjänsten).

Några av exemplen, som kommit in redovisas i utredningen och upprepas inte här.

Vi vill betona att aktionsgruppen inte tagit ställning till de exempel på kommunalt utvecklingsarbete som redovisas. Vi har däremot ansett det rimligt att exemplen sprids till övriga som en illustration över det utvecklingsarbete vad gäller effektivisering som kommunerna på kort tid redovisade till oss.

Öppettider, deltidssorg

Trångsund – en kommundelsnämnd i Huddinge kommun

I Trångsunds kommundel planerar man för en framtida organisation där 50 % av förskolor och fritidshem har ett permanent kortare öppethållande än i dag. Förändringarna kommer att genomföras under perioden 1990-92. De fördelar man förväntar sig med detta förändringsarbete är:

- minskad personalåtgång
- förbättrat resursutnyttjande
- möjlighet att attrahera barnomsorgsutbildade, som vill ha fasta arbetstider
- pedagogiska fördelar
- planeringstid och konferenser kan förläggas på dagtid

Förskolan möjligheternas hus i Göteborg

Möjligheternas Hus i Göteborg tillkom med det uttalade syftet att utveckla

och pröva nya möjligheter för organisation och innehåll i heltids- och deltidsförskoleverksamheten. Vid de tre avdelningarna bedrivs heltids- och deltidsförskoleverksamhet med barn i åldrarna 1-7 år. För de som behöver tillsyn på oregelbundna tider har man möjlighet att ha ett öppethållande på en av avdelningarna mellan kl. 05.30-21.00. De andra två avdelningarna har ett öppethållande mellan klockan 07.00-17.00. Totalt har man inte mera personal på barnstugan än på en vanlig tre-avdelningsstuga.

På Möjligheternas Hus tillämpas en timbaserad taxa. De äldre förskolebarn som enbart går i deltidsförskola på Möjligheternas Hus betalar ingen avgift. Barngrupperna består av en syskongrupp 1-7 år med förlängt öppethållande enligt ovan. En annan avdelning är en syskongrupp med öppethållande mellan 07.00-17.00. Avdelning 3 är en kombinerad deltid- och heltidsverksamhet avsedd för barn i åldern 4-7 år och har ett öppethållande mellan 07.00-17.00. Tanken är att de båda övriga avdelningarnas 4-7-åringar skall delta i deltidsförskoleverksamheten på denna avdelning. En av tankarna när det gäller det pedagogiska arbetet vid Möjligheternas Hus är att det skall vara en likvärdig pedagogisk verksamhet i heltids- och deltidsförskolan. På varje avdelning finns en förskollärare med samordningsansvar. Dessa bildar tillsammans med föreståndaren förskolans pedagogiska ledningsgrupp. Gruppen ansvarar för att driva det pedagogiska utvecklingsarbetet samt för att samordna planering och utvärdering i huset samt för att se till att det finns en gemensam linje som präglar arbetet. Lokalerna är utformade så att det finns ett kök på varje avdelning och det är en barnskötare, som ansvarar för matlagningen. Detta sker i syfte att barnen skall kunna delta i köksarbetet.

Karlskoga kommun

I Karlskoga har man försökt lösa barnomsorgsbehovet för barn till föräldrar med obekväma och oregelbundna arbetstider, som inte kan erbjudas familjedaghem genom ett s.k. "öppet daghem". Verksamheten är i första hand avsedd för barn i förskoleåldern. I mån av plats tas även skolbarn upp till elva år emot. Förskolebarnens omsorgsbehov skall understiga 40 tim./mån. och skolbarnens 20 tim./mån. Verksamhetens mål har varit att:

- * erbjuda barnomsorg som är bättre än olika tillfälliga lösningar
- * föräldrar och barn skall känna tryggheten av att en planerad tillsyn finns
- * stimulera barnens utveckling bland annat genom ordnad gruppverksamhet
- * genomföra vissa fasta gruppaktiviteter i samverkan med föräldrarna

Den öppna daghemsavdelningen har plats för 30 barn sammanlagt, men alla barn är aldrig på avdelningen samtidigt. Öppettiderna är 06.00-17.00 måndag-fredag.

Lerums kommun

I Lerums kommun finns en utvecklad modell för deltidstillsyn i förskolan som har följande varianter:

- två barn kan dela på en plats i förskolan
- i kommunen finns två speciella avdelningar, där barnen går varannan dag, vilket innebär att ca 30 barn får plats på samma avdelning
 - en av daghemsavdelningarna i kommunen är inrättad så att barnen går två resp. tre dagar per vecka och resterande dagar bedrivs öppen förskola i lokalen
 - en korttidsöppen avdelning finns med ett öppethållande mellan kl. 07.00–14.30 och med ett avgiftsuttag på 75 %. På eftermiddagarna utnyttjas avdelningen för skolbarnsverksamhet

Ale kommun

I Ale har man infört s.k. allmän förskola för barn fr.o.m. 3 års ålder med en strukturerad pedagogisk verksamhet under delar av dagen.

Lunds kommun

Inom barnomsorgen i Lund pågår ett försök på tre barnstugor med vardera fem avdelningar, där barnen erbjuds allmän förskola mellan klockan 08.00–15.00 till en låg föräldraavgift. För de barn, som har behov av ett förlängt öppethållande, kan detta tillgodoses inom förskolans ram, men då tas en betydligt högre avgift ut för "mertiden". De barn som tidigare gick i deltidsförskola i de områden där försöket pågår fördes över till den allmänna förskolan.

I Lund pågår också ett projekt "Barnomsorg på obekvämt arbetstid", som syftar till att utveckla metoder för behovsundersökningar liksom metoder för planering och organisation av barnomsorg på obekvämt arbetstid.

Familjedagshemverksamheten och de öppna förskolorna

Familjedagshemsverksamheten genomgår för närvarande ett omfattande utvecklingsarbete i många av landets kommuner. Dagbarnvårdarna organiseras i grupper, som stöttar och hjälper varandra och tar hand om varandras barn när någon dagbarnvårdare är sjuk. Vissa kommuner har infört ett system med anställda avlösare. Områdeslokaler för dagbarnvårdargrupperna finns på flera håll liksom en nära arbetsledning antingen på de öppna förskolan eller av en områdesföreståndare, som ansvarar för hela barnomsorgen i ett mindre närområde.

Vellinge kommun

Vellinge kommun m.fl. planerar att införa en strukturerad verksamhet vid den öppna förskolan för 5-åringar, som inte kan erbjudas deltidsförskola, eller som inte efterfrågar det. I några kommuner, som Aktionsgruppen besökte hade man liknande planer för 4-åringar. Ett problem som finns, särskilt i glesbygdskommuner, är att ge deltidsskoleverksamhet till 4- och 5-åringar, som vistas i familjedaghem. Det skulle innebära att dagbarnvårdarna får fler

barn än i dag, samt måste se till att barnen kommer till deltidsförskolan. Även skolskjutsverksamheten blir omfattande och dyr i glesbygd. Av dessa anledningar ifrågasätter man i vissa kommuner, om det inte skulle gå lika bra att införa en mer strukturerad verksamhet för dessa åldersgrupper i de öppna förskolorna, som ofta ligger närmare hemmet och/eller dagbarnvårdarnas hem.

I Vellinge kommun införde man Uppsalamodellen på försök i mitten av 1989. En första utvärdering är gjord, som visar att:

- rekryteringsmöjligheterna till yrket har förbättrats markant
- man får en bättre storlek på barngrupperna
- nettokostnaden för en familjedaghemplats ökade med ca 3,3 tkr
- personalomsättningen minskade

Åstorps kommun

I Åstorps kommun har man två utbildade barnskötare, som arbetar som dagbarnvårdare. Dessa hade bestämt sig för att sluta som dagbarnvårdare, om de inte fick arbeta tillsammans. På eget initiativ hyrde de en lägenhet där de började bedriva sin verksamhet med barnen. Lägenheten betalades med omkostnadsersättningen, men kommunen liksom dagbarnvårdarna, önskar att kostnaden för lägenheten åtminstone var avdragsgill i deklarationen, ännu hellre skulle man vilja att man kunde få statsbidrag. Förskoleavdelningen och föräldrarna är mycket nöjda med den verksamhet som bedrivs och familjer köar för att få en plats till sina barn i verksamheten.

Det har kommit till Aktionsgruppens kännedom att liknande lösningar förekommer även i andra kommuner.

Övriga former av barnomsorg

I Järfälla kommun prövas just nu ett s.k. tvåfamiljssystem, vilket innebär att två familjer delar på omsorgen om varandras barn. Om båda föräldrarna i båda familjerna deltar i systemet, kan alla arbeta 75 % av ordinarie arbetstid samt till 25 % dela på omsorgsansvaret. Familjerna förbinder sig att delta i systemet för viss tid – exempelvis sex månader eller till nästkommande höst. Under den tiden erbjuds de inte annan barnomsorg. Barnen behåller sin köplacering under tiden. Ersättningen per barn ligger på ca 20 000:-/år. Föräldrarna betalar ingen barnomsorgsavgift. Avsikten med systemet var att göra det så enkelt som möjligt med ett minimum av administration. Systemet är i första hand avsett för barn som står i kö och väntar på en ordinarie barnomsorgsplats.

Stockholms kommun har en liknande modell – den s.k. Stockholmsmodellen – som i motsats till Järfällas modell innebär att föräldrarnas ersättning utgör en barnskötarlön och föräldrarna får betala avgift för, det arbete som de utför.

Pajala kommun m.fl.

I Pajala kommun och i andra glesbygdskommuner i landet, prövar man att

lösa barnomsorgen i mindre orter med s.k. minidagis. Lokalen kan vara en lägenhet eller liknande. Verksamheten som bedrivs kan bestå av i stort sett alla former av barnomsorg. Barngruppernas storlek varierar mellan 8–12 barn.

Den s.k. minidagismodellen är utformad så att den skall vara ytterst flexibel både vad gäller arbetssätt och öppethållande. Deltidsbarn, småbarn och skolbarn kan blandas i en sådan grupp.

Integrerad skolbarnsomsorg

Flera kommuner håller på med detta förändringsarbete i dag om än i olika former. Ytan per barn i en traditionell skola utgör ca 15 m² per barn. Ytan i ett fritidshem är ca 9–10 m² per barn. Om man kan integrera skolbarnens undervisning och fritidsverksamhet på samma yta som skolans norm – 15 m² – vinner man 9–10 m² per barn i lokalkostnad. Befintliga fritidshem kan frigöras till daghem eller annan verksamhet.

På fritidshemmen i dag arbetar 2–2,5 personal med 15–20-barnsgrupper. Om verksamheten integreras kan 2 fritidspedagoger eller 1 fritidspedagog och en barnskötare/fritidsledare arbeta tillsammans med en lärare med en skolklass – ca 25 barn. Även på personalsidan rationaliserar man således förutom att det går att bedriva en verksamhet som är både flexiblare och av högre kvalitet.

En förutsättning för en lösning av denna typ är att befintliga skollokaler kan anpassas. Det traditionella klassrummets utseende måste ifrågasättas. Lokalen bör kunna bestå av ett större samlingsrum med ett mindre hemvistrum i anslutning. Gemensamt för alla "klasser" kan bibliotek, matsal, verkstad och gymnastiksal finnas i anslutning till hemvistena.

Barnens inskrivning i verksamheten kan variera från att vara som i fritidshemmen i dag till ett deltagande som mera liknar fritidsklubbarnas. Avgifterna kan variera med graden av inskrivning, liksom personaltätheten och öppethållandet.

När nya skolor planeras bör man på planeringsstadiet planera för en integrerad verksamhet i samtliga skollokaler även om kanske inte alla klasser kommer att utnyttjas för fritidsverksamhet på eftermiddagar, beroende på efterfrågan.

Flera av de kommuner, som Aktionsgruppen besökt planerar en integration av skolbarnsomsorgen i skolorna.

I Västerås har socialnämnden tagit ett beslut, som innebär att fritidshemsverksamheten skall vara inrymd i skolorna fr.o.m. hösten 1991. I Lerums och Kungsbacka kommuner har man med konsultstöd gått igenom befintlig verksamhet i fritidshem och skolor i syfte att utröna på vilka skolor man kan integrera verksamheten.

I Stockholm, Västervik, Uppsala, Sollentuna m.fl. prövas redan i dag olika former av integrerad verksamhet i skolor.

Hässleholms kommun

Aktionsgruppen har fått en redovisning från Hässleholms socialkontor över

hur man bedriver 6-årsverksamhet i fritidshemmen. Modellen prövas också i några andra kommuner. Fr.o.m. augusti 1990 är modellen införd på samtliga fritidshem, efter en treårig försöksperiod på två ställen. Sexåringarna vistas i fritidshemmet på förmiddagarna, efter middagen går barnen på deltidsförskola. En del barn återvänder till fritidshemmet i väntan på föräldrarna.

Bättre utnyttjande av befintliga resurser

Ronneby kommun

I Ronneby bedrivs sedan några år ett omfattande förändringsarbete inom barnomsorgen som dels går ut på att engagera fältpersonalen att ta ansvar för idéer och genomförande, dels att bättre ta tillvara på de befintliga resurserna. Tillsammans med en konsult arbetade ledning och arbetsgrupper inom daghems-, fritidshems- och familjedaghemsverksamheten med att komma med konstruktiva förslag till förbättringar och effektiviseringar.

Resultatet har bl.a. blivit 135 nya platser inom barnomsorgens institutioner, vilket innebär en volymökning för Ronneby med 30 %. För att åstadkomma denna förändring använde man ca 1,5 milj. kr. av kapitalbudgeten, vilket motsvarar ungefär vad kommunen hade fått lägga ner för att åstadkomma en ny daghemsavdelning med 17 platser.

Ånge kommun

Även i Ånge kommun har man lyckats till skapa en betydande platsökning inom befintliga ramar. Med hjälp av en konsult gick man igenom samtliga verksamheter och lokaler och övervägde om och vad som kunde göras för att t.ex. öka barnantalet eller göra lokalen mera ändamålsenlig. Även integration av verksamheter övervägdes. Med lösningar som exempelvis utökning med 0,5 barnskötare på ett ställe, flyttning av en vägg på ett annat ställe osv., kunde Ånge kommun till skapa 30–40 nya platser i barnomsorgen i stort sett inom befintliga ramar.

Sala kommun

Sala kommun har infört en s.k. förtätningsmodell i barnomsorgen i syfte att utöka antalet daghemsplatser i befintlig verksamhet. Metoden utgår från placerade tillsynsdagar och tillsynstimmar samt tar hänsyn till rekommenderat antal personal per barn. Genom metodens införande har man kunnat öka platsantalet per avdelning med 2–3.

Pedagogiskt utvecklingsarbete

Aktionsgruppen har inte haft i uppdrag att redovisa det omfattande utvecklingsarbete som pågår, när det gäller den innehållsliga delen av verksamheten.

En avgörande förutsättning för att barnomsorgen skall utvecklas är att de anställda kan utveckla sin kompetens och yrkesstolthet inom det pedagogiska området.

Nedan nämns några exempel på pedagogiskt stöd och utvecklingsarbete i några av landets kommuner.

Botkyrka kommun

Under arbetet med de kommunala riktlinjerna diskuterades möjligheten att inrätta ett Pedagogiskt centrum i Botkyrka. Det Pedagogiska centrat skall fungera som ett fora för samlade kunskaper och erfarenheter. Här skall personalen få utbildning, utbyta idéer, få råd och stöd. På centrat arbetar nu praktikhandledare, forskolepsykologer, talpedagog, invandrarkonsulent och pedagogkonsulenter.

Norrköpings kommun

I Norrköping finns utvecklingscentra för samtliga verksamhetsgrenar inom socialtjänsten, som fungerar i likhet med det pedagogiska centrat i Botkyrka.

Kristinehamns kommun

I Kristinehamns kommun, liksom säkert i flera andra kommuner, finns en särskilt avdelad stabsresurs i form av en barnomsorgskonsulent, som ansvarar för samordningsfrågor när det gäller utbildning och pedagogiskt utvecklingsarbete liksom för barn med särskilda behov.

Stockholms kommun

Stockholms s.k. Idébanker, som i dag finns på nästan samtliga socialdistrikt har kommit till efter liknande tankegångar som det pedagogiska centrat i Botkyrka och Norrköping.

Målstyrning och decentralisering

Som tidigare nämnts, pågår ett omfattande utvecklingsarbete i många av landets kommuner, där man går mot en högre grad av målstyrning av verksamheten med en långtgående decentralisering av personal- och budgetansvar som konsekvens.

Uppfattningen om vad målstyrning är och hur målstyrningsprocessen skall se ut varierar mellan kommunerna.

Många kommuner i landet har genomgått den s.k. KRAM-modellen (Kommunala Riktlinjer, Ambition och Medvetenhet), som bl.a. går ut på att öka förtroendemannens förståelse för sin roll samt lära dem formulera mål. När förtroendemannen formulerat mål för verksamheten, går processen vidare till barnomsorgsledningen och sist till fältpersonal. Alla får lära sig hur deras roll och ansvar ser ut i en målstyrd organisation. KRAM-projektet har drivits i alla kommuner i Norrbotten, men också i andra delar av landet, t.ex. Sollentuna, Lerum, Härryda m.fl.

Ekerö kommun

Barnomsorgsföreståndarna i Ekerö har sedan flera år arbetat med eget budgetansvar för kosthåll och drift. Fr.o.m. 1989 fördelades personalbudgeten ut på stugorna. Det aktuella utvecklingsarbetet i Ekerö handlar dels om övergång till ett målstyrt arbetssätt kombinerat med en övergång till resultatenheter med produktionsansvar.

Många andra kommuner har kommit långt när det gäller målstyrning och decentralisering även om man inte tagit steget mot utvecklade resultatenheter. Föreståndarna i dessa kommuner har en rambudget att ansvara för som omfattar drift-, lokal- och personalkostnader samt får i vissa fall även behålla hela eller delar av över- och underskott i budgeten till nästkommande år. Exempel på sådana kommuner, som Aktionsgruppen besökt: Västerås, Ystad, Kungsbacka, Ånge, Timrå, Pajala, Kristinehamn, Lerum, Laholm.

Områdesindelning

En vanlig utveckling i samband med att man decentraliserar i kommunerna, är att man samtidigt delar in kommunen i ett antal mindre områden för barnomsorgen. Ett barnomsorgsområde kan bestå av 6-7 institutionsavdelningar (daghem, fritidshem, deltidsförskola, öppen förskola), samt en grupp dagbarnvårdare. Man anställer en områdesföreståndare att ansvara för personalfrågor, ekonomifrågor, pedagogisk ledning, köadministration m.m. för detta område. Ofta får föreståndaren en persondator till sin hjälp. De föreståndare, som tidigare funnits på varje barnstuga dras in.

Exempel på kommuner där denna utveckling pågår eller är genomförd: Västerås, Köping, Arvika, Ånge, Pajala, Sollentuna.

Stockholms kommun

Projektet "Barnomsorg mot 90-talet - organisation - yrke - samhälle", vill beskriva och analysera hur organisatoriska förutsättningar av olika slag inverkar på arbetet i barnomsorgen.

Konkret innebär detta att projektet följer ett antal s.k. fristugor och kontraktstugor där man under en längre tidsperiod studerar utvecklingen från personalomsättning till kvalitativa självskattningar av pedagogiskt klimat inom personallaget. Resultatet av projektet förväntas ge kunskap om hur man på bästa sätt skall organisera arbetet i barnomsorgen under de kommande åren.

Planeringsprocessen

Ett av hindren för att åstadkomma en snabb utbyggnad av barnomsorgen är på flera håll att planeringsprocessen inte fungerar tillfredsställande. I avsnittet om effektivisering tas upp exempel på hur en s.k. genomförandegrupp kan fungera.

Nybro kommun

I Nybro har man fr.o.m. hösten 1989 uppnått full behovstäckning för förskolebarn. Nybro har under början av 1980-talet tillhört de kommuner, som hade lägst behovstäckning på daghemssidan i hela landet. Den kraftiga utbyggnaden är ett exempel på vikten av att socialförvaltningar gör bra planerings- och beslutsunderlag så att den beslutande instansen får klart besked hur mycket som behöver byggas ut och hur konsekvenserna annars ser ut.

Arvika kommun

I Arvika har man utarbetat ett politiskt handlingsprogram för att bl.a. uppnå full behovstäckning, flexibelt öppethållande, bättre arbetssituation för familjedaghem och mer fortbildning för personalen. Projektet vill visa hur en kommun kan vända ett stort spardirektiv till en offensiv satsning för utbyggd heldagsomsorg och kvalitetshöjningar av olika slag.

Halmstads kommun

Projektet "Förskola för alla barn 1991", vill studera hur barnomsorgsplaneringen lagts upp för att nå målet. I projektet följer man ett urval av kommuner och studerar vilka hinder och möjligheter som finns i kommuner med olika struktur. Slutrapporten kommer att bli en sammanfattning av vilka faktorer som påverkat genomförandet samt vilka strategier kommunerna haft.

Övrigt

Under denna rubrik tas upp några exempel på åtgärder, som Aktionsgruppen tagit del av i de besökta kommunerna och som kan vara av värde i det fortsatta arbetet.

Lerums kommun

Kommunen har utarbetat ett beräkningssystem för ålderssammansättningen i daghemsgrupperna. Projektet följs upp från institutionen för pedagogik vid Göteborgs universitet.

I Lerum har man också utarbetat en informationsfolder för föreningar, organisationer och enskilda som är till hjälp för dem som vill starta alternativ barnomsorg. Denna typ av informationsfolder kan vara mycket värdefull att ha för sådana som vill starta alternativ barnomsorg och flera kommuner har utarbetat ett attraktivt material.

Mölnadals kommun

I Mölnadals kommun har man bl.a. utarbetat tydliga och bra riktlinjer för handläggningen av och arbetet med barn i behov av särskilt stöd. Denna typ av riktlinjer är värdefulla att ha oavsett organisationsform därför att barnomsorgen har ett speciellt ansvar för dessa barn, ett ansvar som måste

tas och som måste skötas med hög kompetens.

Timrå kommun

Timrå kommun blir först i landet med att bygga en hel dagisby med åtta avdelningar för 120 barn. Byn kommer att ligga i närheten av bebyggelsen i Timrå centrum, varför avstånden inte blir långa för familjerna.

Den planerade dagisbyn får fem huskroppar samlade kring ett torg. Fyra hus blir tvåavdelningsstugor och det femte blir en gemensam anläggning med bl.a. samlingssal, bad, verkstad m.m. Det gemensamma huset skall kunna användas även av andra intresserade t.ex. skall badet användas som reumatikerbad. I direkt anslutning till dagisbyn skall skapas bygglekplats, samt plats för odlingar och äventyrslek.

Bilaga 6



STATISTISKA CENTRALBYRÅN
UTREDNINGSINSTITUTET

115 81 STOCKHOLM 701 89 ÖREBRO
Telefon 08-783 40 00 Telefon 019-17 60 00

BEDÖMNING AV TILLGÅNGEN PÅ BARNOMSORGSPLATSER 1991

Med efterfrågan avses i denna enkät efterfrågan för barn 1,5 - 6 år gamla och med förvärvsarbetande/studerande föräldrar (inkl föräldralediga) samt efterfrågan för barn med särskilda behov.

OBS! Glöm ej att enkäten skall vara besvarad och oss till handa senast 1990-06-05.

Kommun:

1 Ungefär hur många barn i åldrarna 1,5 - 6 år (dvs barn födda 85 01 01 - 90 06 30) kommer att finnas i Er kommun i slutet av 1991?

(10)

.....

2 Hur många av dessa barn kommer enligt Er bedömning att i slutet av 1991 efterfråga daghem/familjedaghem i kommunen?

(12)

.....

3 Hur stor andel av efterfrågan på daghem/familjedaghem i slutet av 1991 bedömer Ni att kommunen kommer att ha möjlighet att tillgodose?

(18)

- 1 ☐ 100 %
2 ☐ 90-99 %
3 ☐ 80-89 %
4 ☐ 70-79 %
5 ☐ 60-69 %
6 ☐ 50-59 %
7 ☐ - 49 %

4 Bedömer Ni att kommunen i slutet av 1991 kommer att kunna erbjuda alla barn som inte har daghem, plats i deltidsförskola/öppen förskola?

(19)

- 1 ☐ Ja, deltidsförskola för alla 4-6-åringar, öppen förskola för övriga
2 ☐ Ja, deltidsförskola för alla 5-6-åringar, öppen förskola för övriga
3 ☐ Ja, deltidsförskola för alla 6-åringar, öppen förskola för övriga
4 ☐ Ja, på annat sätt.
5 ☐ Nej. Varför inte?

OBS! Om svårigheter uppstår vid besvarande av frågorna var god ring kontaktpersonerna på SCB.

- 5 Finns något politiskt beslut om utbyggnad till full behovstäckning i socialnämnd, kommunstyrelse eller kommunfullmäktige?

I socialnämnd

(20)

- 1 ☐ Ja
2 ☐ Nej

I kommunstyrelse

(21)

- 1 ☐ Ja
2 ☐ Nej

I kommunfullmäktige

(22)

- 1 ☐ Ja
2 ☐ Nej

Om Nej på alla svar i denna fråga. Ska beslut om utbyggnad tas senare i år, och i så fall var?

(23)

- 1 ☐ Beslut senare i år, nämligen i
2 ☐ Inget beslut planerat
3 ☐ Annat svar.

.....

- 6 Kommentera nedan eventuella svårigheter vid genomförandet av den planerade barnomsorgsutbyggnaden före utgången av 1991.

.....
.....
.....
.....
.....

Uppgifterna har lämnats av:

24

Namn:

Befattning:

TACK FÖR HJÄLPEN!

Se efter att Ni inte glömt att besvara någon fråga.

Bilaga 7

Frageställningar vid kommunbesök

– en del av svaren hämtas från redan översänt material

Allmänt om kommunen*

Kommunstorlek, struktur, förvärvsfrekvens bland småbarnsmödrar?

Kommer kommunen att klara utbyggnadsmålet när det gäller*

- daghem
- familjedaghem
- deltidsförskola
- öppen förskola
- andra former

Barnomsorg för förskolebarn i dag

- Hur ser det ut?
- Antal förskolebarn i kommunen?
- Hur stor andel har idag plats i daghem, familjedaghem, deltidsförskola?
- Finns öppen förskola ? Vilka får del av den?
- Finns det skolbarn i daghemsavdelningar?
- Finns alternativa förskolor t ex föräldrakooperativ?*
- Finns gruppverksamhet i svenska kyrkans regi?*
- Hur ser man i kommunen på utvecklingen av s k alternativ barnomsorg?*

Hur många barn efterfrågar barnomsorg (kösituationen) just nu?*

- daghem
- familjedaghem
- deltidsförskola
- alternativa barnomsorgsformer

Hur tror ni föräldraförsäkringen påverkar efterfrågan?

- finns det några lokala undersökningar om detta?

Hur ser prognosen ut framöver

- när det gäller barnantal i förskoleåldrarna och i förhållande till den kvinnliga förvärvsfrekvensen?

Finns det kommunala regler eller praxis

- för vilka barn som får plats resp får behålla en plats i daghem eller familjedaghem?

T.ex. att föräldrar måste arbeta ett visst antal timmar per vecka.

- Får äldre syskon behålla plats vid föräldraledighet för yngre syskon, vid arbetslöshet eller liknande?

Öppethållande i de olika barnomsorgsformerna*

- Vilka variationer finns?
- Hur är behovet mätt?
- Planer framöver?

Barnomsorg för skolbarn i dag

- Hur ser det ut?
- Antal skolbarn i kommunen?
- 7-9 år.
- 10-12 år.
- Hur stor andel har i dag plats i fritidshem eller familjedaghem?
- Finns skolbarn i daghem?
- Finns öppen fritidshemsverksamhet? Hur många barn får del av den?
- Andra former?

Hur ser samverkan ut mellan skola och fritidshem/familjefritidshem

- Finns det exempel på lokalintegration?
- Annan integration?

Hur planerar kommunen skolbarnsomsorgen framöver*

- för barn i lågstadiet?
- för barn i mellanstadiet?

Insatser för barn med behov av särskilt stöd och invandrarbarn

- finns särskild personal anställd
- särskilda avdelningar
- hur bedrivs hemspråksundervisning

Personalsituationen*

- antal vakanta tjänster
- utbildad personal på tjänster
- rekryteringsläget
- utbildningsbehov
- finns samarbete med högskola
- personalomsättning
- personalbudget (hur är det budgeterat ex. 100 % eller 97 %, finns medel för poolvikarier osv.)
- andel förskollärare/barnskötare resp fritidspedagoger/barnskötare
- fortbildning

Ekonomi*

- Vad kostar barnomsorgen i kommunen per invånare?
- Nettokostnader för en plats i dag- fritids-, respektive familjedaghem.

Lokaler*

- Hur ser lokalsituationen ut i kommunen?
- Möjligheter/hinder att få fram lokaler för barnomsorg
- Finns det någon särskild genomförandegrupp för lokal- och markanskaffning ? (ex. med tunga nämndordförande e.dyl.)

Barnomsorgens organisation

- Hur ser organisationen ut?
- Avdelningar/distriktsindelning?
- Beslutsnivåer. Decentralisering.
- Är personal- och budgetansvar delegerat till föreståndare?
- Vem ansvarar för utbyggnadsplanering?

Lokalt utvecklingsarbete

- Pågående eller planerat utvecklingsarbete av särskilt intresse och vikt?
- Billiga och bra lösningar?

Föräldrasamarbete

- Hur sker föräldrasamarbetet inom barnomsorgen?

Hinder/möjligheter*

- Vilka är de största problemen i dag och framåt i er kommun när det gäller utbyggd barnomsorg?

Lagstiftning*

- Behövs det en lagstiftad rätt till plats i barnomsorgen?

Viktiga frågeställningar inför framtiden*

- Vilket/vilka råd vill ni ge centrala organ (riksdag, regering, socialstyrelsen och kommunförbundet) för att beslutet om en förskola för alla skall kunna förverkligas ?

Frågor märkta med * kan ses som underlag för diskussion med den politiska ledningen i kommunen.

Bilaga 8

Kommuner som aktionsgruppen
besökt

Halmstad

Jönköping

Klippan

Kristinehamn

Kungsbacka

Laholm

Lerum

Mariestad

Munkedal

Mölndal

Mörbylånga

Pajala

Simrishamn

Timrå

Vilhelmina

Ystad

Ånge

Östhammar

Malmö

Göteborg

Stockholm

Västerås

Huddinge

Enköping

Danderyd



Statens offentliga utredningar 1990

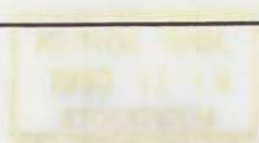
Kronologisk förteckning

1. Företagsförvärv i svenskt näringsliv. I.
 2. Överklagningsrätt och ekonomisk behovsprövning inom socialtjänsten. S.
 3. En idrottshögskola i Stockholm - struktur, organisation och resurser för en självständig högskola på idrottens område. U.
 4. Transportrådet. K.
 5. Svensk säkerhetspolitik i en föränderlig värld. Fö.
 6. Förbud mot tjänstehandel med Sydafrika m.m. UD.
 7. Lagstiftning för reklam i svensk TV. U.
 8. Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn. Idéskisser och bakgrundsmaterial. S.
 9. Kostnader för fastighetsbildning m. m. Bo.
 10. Strömgatan 18 - Sveriges statsministerbostad. SB.
 11. Vidgad vuxenutbildning för utvecklingsstörda. U.
 12. Meddelarrätt. Ju.
 13. Översyn av sjölagen 2. Ju.
 14. Långtidsutredningen 1990. Fi.
 15. Beredskapen mot oljeutsläpp till sjöss. Fö.
 16. Storstadstrafik 5 - ett samlat underlag. K.
 17. Organisation och arbetsformer inom bilateralt utvecklingsbistånd. UD.
 18. Lag om folkbokföringsregister m.m. Fi.
 19. Handikapp och välfärd? - En lägesrapport. S.
 20. Välfärd och segregation i storstadsregionerna. SB.
 21. Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen. ME.
 22. Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen. Bilagedel. ME.
 23. Tomträttsavgäld. Bo.
 24. Ny kommunallag. C.
 25. Konkurrensen inom livsmedelssektorn. C.
 26. Förmånssystemet för värnpliktiga m. fl. Fö.
 27. Post & Tele - Affärsverk med regionalt och socialt ansvar. K.
 28. Att följa upp kommunal verksamhet - En internationell utblick. C.
 29. Tobakslag. S.
 30. Översyn av upphovsrättslagstiftningen. Ju.
 31. Perspektiv på arbetsförmedlingen. A.
 32. Staden. SB.
 33. Urban Challenges. SB.
 34. Stadsregioner i Europa. SB.
 35. Storstädernas ekonomi 1982-1996. SB.
 36. Storstadsliv. Rika möjligheter - hårda villkor. SB.
 37. Författningsreglering av nya importrutiner m.m. Fi.
 38. Översyn av naturvårdslagen m.m. ME.
 39. Konstnärens villkor. U.
 40. Kärnkraftsavveckling - kompetens och sysselsättning. ME.
 41. Tio år med jämställdhetslagen - utvärdering och förslag. C.
 42. Internationellt ungdomsutbyte. C.
 43. Förenklad statistikreglering; med förslag till lag om den statliga statistikframställningen. C.
 44. Demokrati och makt i Sverige. SB.
 45. Kapitalavkastningen i bytesbalansen. Fi.
 46. Särskild skatt i den finansiella sektorn. Fi.
 47. Beskattning av stipendier. Fi.
 48. Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn, del III. S.
 49. Arbete och hälsa. A.
 50. Ny folkbokföringslag. Fi.
 51. SÄPO Säkerhetspolisens arbetsmetoder, personalkontroll och meddelarfrihet. C.
 52. Utbyte av utländska körkort. K.
 53. I skuggan av de stora - De mindre partiernas villkor i kommunalpolitiken. C.
 54. Arbetslivsforskning - Inriktning, organisation, finansiering. A.
 55. Flygplats 2000 - De svenska flygplatserna i framtiden. K.
 56. Skatt på lotterier och spel. Fi.
 57. Personalutbildning inom totalförsvaret. Fö.
 58. Konkurrens i inrikesflyget. C.
 59. Sätt värde på miljön! Miljöavgifter och andra ekonomiska styrmedel. M.
 60. Skada av vilt. Jo.
 61. Skärpt tillsyn - huvuddrag i en reformerad datalag. Ju.
 62. Konkurrensen inom bygg/bosektorn. C.
 63. Svensk lönestatistik. C.
 64. Ärlig revision i statsförvaltningen. C.
 65. Folkhögskolan i framtidsperspektiv. U.
 66. Det fria bildningsarbetet. Debattinlägg om folkbildningen och folkhögskolan i framtiden. U.
 67. Återbetalning av mervärdesskatt till utländska företagare. Fi.
 68. Vad kostar ett statsbidrag? C.
 69. SIPRI 90 - om SIPRIs finansiering och arbetsformer. UD.
 70. Lokalt ledd närradio. U.
 71. Sekretess för landskapsinformation. Fö.
 72. Lokalkontor. C.
 73. Transportstöd. K.
 74. Skuldsaneringslag. Ju.
 75. Utvärdering av försöksverksamheten med treårig yrkesinriktad utbildning i gymnasieskolan. Andra året. U.
-

Statens offentliga utredningar 1990

Kronologisk förteckning

- 76. Allmän pension. S.
- 77. Allmän pension. Bilagor. S.
- 78. Allmän pension. Expert rapporter. S.
- 79. Utlänningsnämnd. A.
- 80. Förskola för alla barn 1991 - hur blir det? S.



Statens offentliga utredningar 1990

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Strömgatan 18 - Sveriges statsministerbostad. [10]
Välfärd och segregation i storstadsregionerna. [20]
Staden. [32]
Urban Challenges. [33]
Stadsregioner i Europa. [34]
Storstädernas ekonomi 1982-1996. [35]
Storstadsliv - Rika möjligheter- hårda villkor. [36]
Demokrati och makt i Sverige. [44]

Justitiedepartementet

Meddelarrätt. [12]
Översyn av sjölagen 2. [13]
Översyn av upphovsrättslagstiftningen. [30]
Skärpt tillsyn - huvuddrag i en reformerad datalag. [61]
Skuldsaneringslag. [74]

Utrikesdepartementet

Förbud mot tjänstehandel med Sydafrika m.m. [6]
Organisation och arbetsformer inom bilateralt utvecklingsbistånd. [17]
SIPRI 90 - om SIPRIs finansiering och arbetsformer. [69]

Försvarsdepartementet

Svensk säkerhetspolitik i en föränderlig värld. [5]
Beredskapen mot oljeutsläpp till sjöss. [15]
Förmånssystemet för värnpliktiga m. fl. [26]
Personalutbildning inom totalförsvaret. [57]
Sekretess för landskapsinformation. [71]

Socialdepartementet

Överklagningsrätt och ekonomisk behovsprövning inom socialtjänsten. [2]
Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn. Idéskisser och bakgrundsmaterial. [8]
Handikapp och välfärd? - En lägesrapport. [19]
Tobakslag. [29]
Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn, del III. [48]
Allmän pension. [76]
Allmän pension. Bilagor. [77]
Allmän pension. Expert rapporter. [78]
Förskola för alla barn 1991 - hur blir det? [80]

Kommunikationsdepartementet

Transportrådet. [4]
Storstadstrafik 5 - ett samlat underlag. [16]
Post & Tele - Affärsverk med regionalt och socialt ansvar. [27]
Utbyte av utländska körkort. [52]
Flygplats 2000 - De svenska flygplatserna i framtiden. [55]
Transportstöd. [73]

Finansdepartementet

Långtidsutredningen 1990. [14]
Lag om folkbokföringsregister m.m. [18]
Författningsreglering av nya importrutiner m.m. [37]
Kapitalavkastningen i bytesbalansen. [45]
Särskild skatt i den finansiella sektorn. [46]
Beskattning av stipendier. [47]
Ny folkbokföringslag. [50]
Skatt på lotterier och spel. [56]
Återbetalning av mervärdesskatt till utländska företagare. [67]

Utbildningsdepartementet

En idrottshögskola i Stockholm - struktur, organisation och resurser för en självständig högskola på idrottens område. [3]
Lagstiftning för reklam i svensk TV. [7]
Vidgad vuxenutbildning för utvecklingsstörda. [11]
Konstnärens villkor. [39]
Folkhögskolan i framtidsperspektiv. [65]
Det fria bildningsarbetet. Debattinlägg om folkbildningen och folkhögskolan i framtiden. [66]
Lokalt ledd närradio. [70]
Utvärdering av försöksverksamhet enmed treårig yrkesinriktad utbildning i gymnasieskolan. Andra året. [75]

Jordbruksdepartementet

Skada av vilt. [60]

Arbetsmarknadsdepartementet

Perspektiv på arbetsförmedlingen. [31]
Arbete och hälsa. [49]



Statens offentliga utredningar 1990

Systematisk förteckning

Arbetslivsforskning - Inriktning, organisation,
finansiering. [54]
Utlänningsnämnd. [79]

Bostadsdepartementet

Kostnader för fastighetsbildning m. m. [9]
Tomträttsavgäld. [23]

Industridepartementet

Företagsförvärv i svenskt näringsliv. [1]

Civildepartementet

Ny kommunallag. [24]
Konkurrensen inom livsmedelssektorn. [25]
Att följa upp kommunal verksamhet - En
internationell utblick. [28]
Tio år med jämställdhetslagen - utvärdering och
förslag. [41]
Internationellt ungdomsutbyte. [42]
Förenklad statistikreglering; med förslag till lag om
den statliga statistikframställningen. [43]
SÄPO Säkerhetspolisens arbetsmetoder, personalkon-
troll och meddelarfrihet. [51]
I skuggan av de stora - De mindre partiernas villkor i
kommunalpolitiken. [53]
Konkurrens i inrikesflyget. [58]
Konkurrensen inom bygg/bosektorn. [62]
Svensk lönestatistik. [63]
Årlig revision i statsförvaltningen. [64]
Vad kostar ett statsbidrag? [68]
Lokalkontor. [72]

Miljö- och energidepartementet

Den elintensiva industrin under kärnkraftsavveckling-
en. [21]
Den elintensiva industrin under kärnkraftsavveckling-
en. Bilagedel. [22]
Översyn av naturvårdslagen m.m. [38]
Kärnkraftsavveckling - kompetens och sysselsättning.
[40]

Miljödepartementet

Sätt värde på miljön! Miljöavgifter och andra
ekonomiska styrmedel. [59]