

KULTURUTSKOTTETS UTLÅTANDE 13/2012 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om barndagvård och av vissa lagar som har samband med den

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 13 november 2012 regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om barndagvård och av vissa lagar som har samband med den (RP 159/2012 rd) till social- och hälsovårdsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att kulturutskottet ska lämna utlåtande om ärendet till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- biträdande avdelningschef Reijo Väärälä och konsultativ tjänsteman Virpi Vuorinen, social- och hälsovårdsministeriet
- överdirektör Eeva-Riitta Pirhonen, undervisnings- och kulturministeriet

- förvaltningsdirektör Matti Lahtinen, Utbildningsstyrelsen
- utvecklingschef Päivi Lindberg och forskarprofessor Markku Pekurinen, Institutet för hälsa och välfärd
- direktör Kirsi Paasikoski, Regionförvaltningsverket i Sydvästra Finland
- chef för småbarnsfostran Anneli Rautiainen, Kervo stad
- utvecklingschef Marja Lahtinen och sakkunnig Jarkko Lahtinen, Finlands Kommunförbund
- specialsakkunnig Ritva Semi, Undervisningssektorns Fackorganisation rf
- ordförande Anne Liimola, Barnträdgårdslärarförbundet BTLF ry
- professor Hannele Niemi
- professor Lasse Lipponen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om barndagvård ändras. I enlighet med programmet för statsminister Jyrki Katainens regering överförs beredningen av lagstiftningen om och förvaltningen och styrningen av småbarnsfostran och dagvårdstjänster från social- och hälsovårdsministeriet till undervisnings- och kulturministeriet. Efter överföringen är barndagvården inte längre

socialservice i enlighet med socialvårdslagen. De uppgifter som har att göra med dagvård överförs från social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde till undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde. Ett undantag utgör de uppgifter som Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården och Institutet för hälsa och välfärd har. De kvarstår oförändra-

de trots överföringen mellan förvaltningsområdena.

Överföringen gäller inte de ekonomiska stöd som beviljas som alternativ till barndagvården och som regleras i lagen om stöd för hemvård och privat vård av barn. Beredningen av lagstiftningen om stöden samt förvaltningen och styrningen av dem kommer fortfarande att skötas inom social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde.

I propositionen föreslås inga ändringar i rätten till dagvård eller kommunernas skyldighet att tillhandahålla dagvårdsservice. Överföringen ska genomföras så att den inte orsakar några

kvalitetsförsämringar i dagvårdssystemet eller förändringar för dem som anlitar dagvårdstjänsterna. Också efter överföringen ska socialvårdslagstiftningen tillämpas på dagvården till vissa delar.

De ändringar i lagen om barndagvård och i andra lagar som har samband med dem vilka gäller överföringen av barndagvården är avsedda att vara temporära till dess att en lag om småbarnsfostran stiftas. Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2013 och avses bli behandlad i samband med den.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2013.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Enligt regeringsprogrammet ska beredningen av lagstiftningen om och förvaltningen och styrningen av småbarnsfostran och dagvårdstjänster övertas av undervisnings- och kulturministeriet. Det är betydelsefullt att småbarnsfostran ska utvecklas som en del av vårt utbildningssystem. Propositionen är alltså viktig, för genom den överförs beredningen av lagstiftningen om småbarnsfostran och dagvårdstjänster och förvaltningen och styrningen av de här sektorerna till undervisnings- och kulturministeriet den 1 januari 2013. Att göra dagvården till en del av systemet för fostran och utbildning bidrar till utvecklingen av en enhetlig och smidig studieväg för barnen från småbarnsfostran via förskola till grundläggande utbildning. Överföringen ligger också i linje med de beslut som kommunerna de senaste åren själva fattat om till vilken sektor småbarnsfostran ska höra. En gemensam förvaltning av dagvård och skola garanterar på bästa sätt en sammanhängande småbarnsfostran och grundläggande utbildning. När förvaltningen samordnas stärks också samverkan mellan småbarnsfostran och grundläggande utbildning och då går det att harmonisera arbetskulturen och pedagogiken i daghemmen och skolorna.

I propositionen nämns modellen *educare*. Den syftar till att skapa en övergripande arbetskultur

inom omsorg, fostran och utbildning. Utskottet framhåller att den här helheten är viktig som stöd för de små barnens uppväxt. Styrningen och utvecklingen av småbarnsfostran ses i statsförvaltningen som ett funktionellt block med barnet i centrum. Man tar hänsyn till de villkor, behov och utvecklingsmål som gäller för barn i olika åldrar. Det är betydligt mer än bara mål för omsorgen. Småbarnsfostran bildar en viktig grund för barnets lärande. Det är av största vikt att tidigt upptäcka inlärningsproblem för att förebygga framtida utslagning. En intakt och sammanhängande studiestig kräver djupa insikter i barnets utveckling och inläring och utveckling av pedagogiska modeller som lämpar sig för småbarnsfostran. Stöd och vägledning inom småbarnsfostran banar väg för både kunskaper och självförtroende som behövs i lärandet.

Avsikten är att genomföra överföringen av dagvårdsförvaltningen så att dagvårdsservicens kunder inte utsätts för förändringar och utan att kvaliteten på det nuvarande dagvårdssystemet försämras, står det i propositionen. Utskottet anser att formuleringen är problematisk. Vi kan inte nöja oss med att garantera dagens kvalitet utan principen bör vara att kvaliteten på småbarnsfostran och barnomsorgstjänsterna fortsatt utvecklas och förbättras.

Med de detaljerade kommentarerna nedan vill utskottet att lagstiftningen om småbarnsfostran inom kort ses över, för den aktuella överföringen är bara första steget i reformen. Så som det står i propositionen har de som yttrat sig inte ansett att lösningen stöder utvecklingen och styrningen av småbarnsfostran som ett serviceblock. Det här har tydligt kommit fram vid utfrågningen av sakkunniga i utskottet. Överföringen gäller t.ex. inte de ekonomiska stöd som beviljas som alternativ till barndagvården och som regleras i lagen om stöd för hemvård och privat vård av barn. Arbetsfördelningen mellan olika myndigheter är svårgreppad och styrningen är oklar. Utskottet understryker att vi tar ett viktigt steg framåt i och med den här lagstiftningen men att det rör sig om en kortvarig mellanfas. Det måste undersökas om alla uppgifter med anknytning till småbarnsfostran bör överföras till undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde när reformen genomförs. Utskottet föreslår ett uttalande i frågan. *(Utskottets förslag till uttalande)*

Den fortsatta beredningen av lagstiftningen om småbarnsfostran

Överföringen av dagvården till undervisnings- och kulturministeriet skapar en enhetlig helhet när det gäller småbarnsfostran — ur såväl barnens och familjernas som förvaltningens perspektiv — där kvaliteten på och kontinuiteten i dagvårdsservicen, förskoleundervisningen, den grundläggande utbildningen och morgon- och eftermiddagsverksamheten för skolelever kan styras och utvecklas som en helhet, står det i propositionen. En pedagogisk kontinuitet underlättar små barns övergång från familjen till den offentliga småbarnsfostran och från ett utbildningsstadium till nästa. Utskottet ser det som nödvändigt att det här målet märks i alla fortsatta åtgärder inom överföringen och i beredningen av en lag om småbarnsfostran.

Utskottet lägger vikt vid det linjeval som regeringen gjorde när den överlämnade propositionen den 8 november 2012. Enligt statsrådets uttalande ska lagstiftningen efter reformen ange

målen för och det viktigaste innehållet i dagvårdstjänsterna och småbarnsfostran. Utbildningsstyrelsen ska ha till uppgift att upprätta grunder för planen för småbarnsfostran. Samtidigt garanteras samarbetet med Institutet för hälsa och välfärd och Utbildningsstyrelsens resurser för uppgifterna.

Hittills har småbarnsfostran tillhandahållits med dagvårdssystemet som referensram. Utskottet ser det som nödvändigt att den nya lagen om småbarnsfostran bidrar till alla barns rätt till pedagogiskt och innehållsligt högkvalitativ småbarnsfostran oberoende av var barnet bor eller hur familjen har det ställt ekonomiskt. Barn har rätt till småbarnsfostran av hög kvalitet. Kvalitet i småbarnsfostran innebär kvalitet i barnets uppväxt och utveckling, inte bara i servicesystemet. Enligt undersökningar har en bra småbarnsfostran långvarig betydelse, för alla förändringar i utvecklingen sker före skolåldern. Småbarnspedagogiken och utvecklingen av den bör därför ligga till grund för organiseringen av de anknyttande tjänsterna.

Den arbetsgrupp som förbereder lagstiftningen om småbarnsfostran bör involvera aktörer på bred front, så att hela expertisen på området finns tillgänglig. Det gäller att reformera hela lagstiftningen om småbarnsfostran och inte bara ändra dagvårdslagen.

Utskottet framhåller att framtiden bör byggas på utbildningspolitiska principer som garanterar en intakt och sammanhängande studiestig med hjälp av nationella och lokala läroplaner och stödåtgärder från småbarnsfostran till förskolan och grundskolan. Övergångsfaserna i utbildningsvägen bör kopplas samman så att målen och arbetskulturen på olika stadier bildar en integrerad helhet som bidrar till barnets utveckling.

Det är viktigt att begreppen klargörs och definieras. Bland annat är det angeläget att skilja mellan småbarnsfostran och dagvård.

Personal. Det hör till vår högkvalitativa utbildningspolitik att lärarna är högkompetenta och professionella. I anknytning till överföringen och lagberedningen är det viktigt att ta upp lärar-

utbildningen och t.ex. hur utbildningsnivån gradvis kan höjas. Utbildningen av barnträdgårdslärare har sedan 1994 varit en del av den övriga lärarutbildningen. Också utbildningen av andra yrkesgrupper inom dagvården (t.ex. närvårdare, barnledare och familjedagvårdare) hör till undervisnings- och kulturministeriets ansvarsområde. Utbildningsstyrelsen upprättar och övervakar examensgrunderna. För barnet är det viktigt med tanke på omsorg, fostran såväl som inläring att de som jobbar inom dagvården får högkvalitativ utbildning som stöder principerna för livslångt lärande och bygger på den nyaste forskningen i inläring, undervisning och vägledning.

Vid överföringen ska enligt propositionsmotiven bara två årsverken föras över från social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde till undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde. Utbildningsstyrelsen räknar med att den behöver fem årsverken för sitt arbete med styrning och utveckling av småbarnsfostran och övriga expertuppgifter. Petäjäniemi och Pokki som har utrett dagvårdens och småbarnsfostrans ställning i statsförvaltningen bedömer (år 2010) att personalstyrkan bör vara större (fler än nio). Utskottet ser det som viktigt att kvantiteten och behovet av personalöverföringar utreds under den fortsatta beredningen och att Utbildningsstyrelsen får de resurser den behöver för att klara av sina nya uppgifter.

Utveckling, forskning, utvärdering. Utvecklingen av grunderna för läroplanen, expertarbetet inom småbarnsfostran och den anknytande forskningen bildar ett block som bör sortera under det förvaltningsområde som svarar för kvaliteten på småbarnsfostran och dagvården och utvecklingen av den. Framför allt forskning och utveckling bör integreras i hela utbildningssystemet. Därför anser utskottet att det inte är bra med arrangemang mellan ministerierna i ett läge där avsikten är att ta fram en samordnad förvaltningsmodell för småbarnsfostran.

Utbildningsstyrelsen är det ämbetsverk som ska utveckla undervisningen. Utvecklingen gäller förskola och grundläggande utbildning, mor-

gon- och eftermiddagsverksamhet, gymnasieutbildning, grundläggande yrkesutbildning, vuxenutbildning, fritt bildningsarbete och grundläggande undervisning i konst. Utbildningsstyrelsen bör också ta över planeringen och utvecklingen av småbarnsfostran. Grunderna för planen för småbarnsfostran upprättas och ses över som styrmedel för småbarnsfostran och det arbetet kan inte vara åtskilt från annan utveckling av undervisningen. Den här frågan måste avgöras vid den fortsatta beredningen. Utskottet menar att det är angeläget att regeringen också i den här mellanfasen satsar på att utveckla småbarnsfostran.

Utvärderingen av småbarnsfostran och dagvård bör ingå i uppgifterna för det nya Centret för utbildningsevaluering. Centret ska vara ett självständigt organ men höra till undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde. Också ur den här synvinkeln är det viktigt att forskningen och utvecklingen övertas av undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde och tilldelas behövliga resurser.

Ställningstagande

Kulturutskottet föreslår

att lagförslagen godkänns,

att social- och hälsovårdsutskottet i övrigt beaktar det som sagts ovan och

att social- och hälsovårdsutskottet föreslår att riksdagen godkänner ett uttalande (Utskottets förslag till uttalande):

Riksdagen förutsätter att regeringen vid den fortsatta beredningen av lagstiftningen om småbarnsfostran utreder en överföring av alla uppgifter med anknytning till småbarnsfostran till undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde och ser till att det finns klara bestämmelser om att det är Utbildningsstyrelsen som ska upprätta grunderna för småbarnsfostran och att Utbildningsstyrelsen tillförsäkras till-

*räckliga resurser för att klara av de
uppgifter den ska ta över.*

Helsingfors den 28 november 2012

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Raija Vahasalo /saml
vordf. Inkeri Kerola /cent
medl. Outi Alanko-Kahiluoto /gröna
Ritva Elomaa /saf
Leena Harkimo /saml
Mikael Jungner /sd (delvis)
Pauli Kiuru /saml
Kimmo Kivelä /saf

Sanna Lauslahti /saml
Silvia Modig /vänst
Mikaela Nylander /sv
Tuula Peltonen /sd
Tuomo Puumala /cent (delvis)
Simo Rundgren /cent
ers. Suna Kymäläinen /sd (delvis)
Sari Palm /kd (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Marjo Hakkila.