

**SOCIAL- OCH
HÄLSOVÅRDSUTSKOTTETS
BETÄNKANDE 26/2012 rd**

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

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.

Utlåtande

I enlighet med riksdagens beslut har kulturutskottet lämnat utlåtande i ärendet. Utlåtandet (KuUU 13/2012 rd) återges efter betänkandet.

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
- forskarprofessor Markku Pekurinen och utvecklingschef Päivi Lindberg, Institutet för hälsa och välfärd
- förvaltningsdirektör Ritva Kujala, Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården

- överinspektör Maritta Castrén, Regionförvaltningsverket i Södra Finland
- utvecklingschef Marja Lahtinen och sakkunnig Anna-Maija Haliseva-Lahtinen, Finlands Kommunförbund
- biträdande stadsdirektör Laura Rätty, Helsingfors stad
- direktör för småbarnsfostran Sole Askola-Vehviläinen, Vanda stad
- planerare Marjo Katajisto, Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL rf
- ordförande Anne Liimola, Barnträdgårdslärarförbundet BTLF rf
- specialsakkunnig Ritva Semi, Undervisningssektorns Fackorganisation rf
- direktör Jussi Salo, Finlands primärskötarförbund SuPer
- specialsakkunnig Marjo Varsa, Fackorganisationen för högutbildade inom socialbranschen Talentia rf
- utvecklingschef Seija Junno, Pikassos Oy
- docent Matti Rimpelä.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland.

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 oförändrade 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 lagstift-

ningen 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 i tillämpliga 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 som gäller 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

Allmän motivering

Överföringen av uppgifter och genomförandet av den

Regeringen föreslår att undervisnings- och kulturministeriet ska ta över alla uppgifter inom allmän planering, styrning och övervakning av dagvården. Propositionen bygger på regeringsprogrammet för statsminister Jyrki Katainens regering. Uppgifterna inom planering, styrning och övervakning av småbarnsfostran blir alltså uppdelade på två ministerier, eftersom social- och hälsovårdsministeriet fortfarande ska ha hand om styrningen av stöden för hemvård och privat vård av barn, så som regeringen avtalade i regeringsförhandlingarna. Förslaget till ändring av lagen om barndagvård förpliktar social- och hälsovårdsministeriet och undervisnings- och

kulturministeriet att samarbeta kring beredningen av lagstiftning om dagvård, hemvård och privat vård. Utskottet anser att samarbetet måste fullföljas, eftersom ändringar i ett delområde av systemet för vård av små barn kan leda till stora förändringar i behovet av tjänster inom ett annat delområde.

I enlighet med regeringsprogrammet ska en lag om småbarnsfostran stiftas under valperioden. Målet är att ett lagförslag ska lämnas till riksdagen vårsessionen 2014. Undervisnings- och kulturministeriet kommer genast att börja arbeta på lagförslaget efter att överföringen av befogenheter trätt i kraft.

De ändringar som nu föreslås har beretts enligt principen att det är en tillfällig lösning innan förvaltningen och utvecklingen av dagvården organiseras mer permanent när lagen om småbarnsfostran bereds. Utskottet förordar att över-

föringen av uppgifter genomförs och tillstyrker lagförslagen med anmärkningarna nedan.

Myndigheternas uppgifter

Ämbetsverken under social- och hälsovårdsmi-
nisteriet, Institutet för hälsa och välfärd och Till-
stånds- och tillsynsverket för social- och hälso-
vården kommer tills vidare att fortsätta med sina
nuvarande uppgifter. Vid institutet kvarstår såle-
des sakkunniguppgifterna inom dagvården, sta-
tistikföringen, utvecklandet och forskningen i
sin nuvarande omfattning. Institutet har hittills
samordnat utvecklingen av innehållet i och kva-
liteten på småbarnsfostran, bland annat upprät-
tat grunderna för planen för småbarnsfostran och
haft hand om stödet för att förankra dem i kom-
munerna och dessutom haft andra olika nationel-
la och internationella uppgifter.

Enligt lagförslaget ska institutet vid behov
samarbeta med Utbildningsstyrelsen kring sak-
kunniguppgifterna inom dagvården. Utbild-
ningsstyrelsen arbetar redan nu med normer, ut-
veckling och expertuppgifter inom förskola och
morgon- och eftermiddagsverksamhet som hör
till småbarnsfostran. Utskottet ser samarbetet
som mycket viktigt men noterar samtidigt att det
i fråga om det bara rör sig om att skriva in nulä-
get i lagen och att ingenting nytt i och för sig
kommer att gälla myndigheternas uppgifter eller
ansvar sinsemellan. De personella resurser som
Institutet för hälsa och välfärd har för utveck-
ling av småbarnsfostran kommer ändå enligt res-
ursbeslutet att överföras till undervisnings- och
kulturministeriet. Utskottet uttrycker sin oro
över hur institutet i den här mellanfasen kom-
mer att kunna klara av sina uppgifter inom små-
barnsfostran.

De styrnings- och tillsynsuppgifter som till-
stånds- och tillsynsverket och regionförvalt-
ningsverken har föreslås bli inskrivna i dag-
vårdslagen i sin nuvarande omfattning. Region-
förvaltningsverkens befogenheter att styra och
övervaka funktionerna inom utbildningsförvalt-
ningen är mer begränsade än inom socialservi-
cen. Utskottet anser att det är motiverat att befo-
genheterna förblir desamma som förut, eftersom
det väsentliga är att säkra den fortsatta verksam-

heten så att det inte uppstår någon risk för att
kvaliteten blir sämre.

Även om social- och undervisningstjänsterna
hör till samma ansvarsområde och resultatenhe-
ter på regionförvaltningsverken har den svenska
undervisningssektorn en enda serviceenhet med
hela landet som verksamhetsområde, påpekar ut-
skottet. Enheten arbetar på regionförvaltnings-
verket i Västra och Inre Finland som separat en-
het som inte hör till något ansvarsområde. Den
har hand om uppgifter som hör till regionförvalt-
ningsverkens verksamhetsområde inom den
svenska utbildningssektorn: förskola, grundläg-
gande utbildning och utbildning på andra sta-
diet. Den svenska dagvården förvaltas däremot
decentraliserat på alla regionförvaltningsverk.
Utskottet ser det som angeläget att en centralise-
ring av de regionala förvaltningsuppgifterna
inom den svenska dagvården till den separata en-
heten särskilt undersöks vid den fortsatta bered-
ningen.

Många sakkunniga har varit mycket oroliga
över att styrsystemet för dagvården kommer att
bli mer komplicerat och utvecklingsarbetet för-
sämras. Utskottet framhåller att den föreslagna
modellen gäller en kort mellanfas och att myn-
digheternas uppgifter kommer att utvärderas
som ett led i reformen när lagen om småbarns-
fostran bereds. Samtidigt ska det bedömas om
uppgifterna att planera, styra och övervaka stö-
den för hemvård och privat vård bör överföras
till undervisnings- och kulturministeriet. Som en
väsentlig del av överföringen bör undervis-
nings- och kulturministeriets och Utbildnings-
styrelsens resursbehov analyseras och garante-
ras tillräckligt.

Garantera utvecklingsarbetet

När förvaltningen organiseras på det föreslagna
sättet får utvecklingsarbetet inom dagvården inte
någon gedigen struktur, noterar utskottet. Enligt
propositionen ska det inte längre vara en lagfäst
uppgift för kompetenscentrumen inom det soci-
ala området att utveckla dagvården, eftersom
denna inte längre hör till socialvården och cen-
trumens lagfästa uppgifter bara omfattar utveck-
ling av det sociala området.

Enligt propositionsmotiven kommer centrumen ändå att kunna arbeta med utvecklingsprojekt inom eller med anknytning till dagvård, om projekten går ut på att främja de social- och hälsovårdspolitiska målen för barn, unga och familjer. Men centrumens lagfästa skyldighet att regionalt utveckla dagvården kommer att upphöra i och med överföringen. Dagvården som viktig utvecklingsmiljö för barnen kan ingå i centrumens utvecklingsarbete när verksamheten eller projektet handlar om att genomföra socialvårdsmål. Exempelvis finns det också skolor som medverkar i projekt inom det nationella utvecklingsprogrammet för social- och hälsovården (Kaste). Också dagvårdsenheter kommer fortfarande att kunna vara en miljö där Kasteprojekt sätts i verket. Överföringen inom dagvårdsförvaltningen kräver inte enligt propositionsmotiven några ändringar i lagen om kompetenscentrumverksamhet inom det sociala området.

Utskottet anser ändå att utvecklingsarbetet inom dagvården bör skrivas in i lagen om kompetenscentrum, eftersom det inte längre är en självklar uppgift för centrumen när dagvården upphör att vara socialservice. En bestämmelse om centrumens roll i utvecklingsarbetet inom dagvården kan lämpligast tas in i lagen om kompetenscentrum med hänsyn till den pågående reformen av servicestrukturen inom social- och hälsovården, där man kommer att ta ställning till hur utvecklingsarbetet ska vara strukturerat. Avsikten är att överföringen mellan förvaltningsområdena inte ska sätta stopp för det arbete som centrumen hittills har utfört för att utveckla dagvården och småbarnsfostran som ett led i arbetet för att barn, unga och familjer ska må bra och tjänsterna förbättras.

Dagvården som en del av andra tjänster

När dagvårdsförvaltningen överförs till undervisnings- och kulturministeriet bidrar det till att småbarnsfostran bildar en intakt helhet ur såväl barnens, familjernas och förvaltningens synvinkel, då dagvård, förskola, grundläggande utbildning och morgon- och eftermiddagsverksamhet för skolelever styrs och utvecklas i ett samlat perspektiv mot fortsatt hög kvalitet. Så som kul-

turutskottet skriver i sitt utlåtande kommer det att bidra till utvecklingen av en enhetlig och smidig studieväg för barnen från småbarnsfostran via förskola till grundläggande utbildning när dagvården blir en del av systemet för fostran och utbildning. Social- och hälsovårdsutskottet instämmer också i att småbarnsfostran utgör en viktig grund för barnets inläring och att det redan i den här fasen är av största vikt att upptäcka inlärningsproblem för att förebygga framtida utslagning.

På lokal nivå har redan två tredjedelar av kommunerna fört över förvaltningen av dagvården till utbildningssektorn. Ur kommunernas synvinkel kommer överföringen inom statsförvaltningen att tydliggöra förvaltningen mellan kommunerna och staten och samordna styrsystemet för småbarnsfostran. För barnfamiljerna ser utskottet det som mycket viktigt att överföringen inte leder till förändringar för dem som anlitar dagvårdstjänster eller försämrade kvalitet på tjänsterna.

Så som det står i propositionsmotiven har det varit en styrka i vårt dagvårdssystem att det gör det möjligt att jämnar ut skillnader som beror på levnadsförhållanden och ge alla barn lika möjligheter att utvecklas utifrån sina egna förutsättningar. Dagvården är en viktig form av tjänster för barnfamiljer där man i hög grad kan påverka hur barnen och familjerna mår, möjliggöra för föräldrarna att vara verksamma i arbetslivet och främja jämställdhet. Dagvården har alltså familje-, socialvårds-, utbildnings-, arbetskrafts- och jämställdhetspolitiska uppgifter.

Utskottet ser det som angeläget att dagvården fortsatt ses som en del av den ovan beskrivna bredare samhällspolitiska helheten när systemet för småbarnsfostran utvecklas. Barnomsorgen måste utvecklas vidare med hänsyn till barnens och familjernas behov utan att familjernas valmöjligheter kringskärs. På kommunal nivå måste utbildningssektorn intensivt samverka med social- och hälsovårdssektorn. Samarbetet bör förbättras framför allt mellan rådgivning, barnskydd och tjänster till stöd för familjerna. Även om det är motiverat att koppla samman småbarnsfostran med undervisning och utbildning

bör den också ha en länk till tjänsterna för barnfamiljer.

Detaljmotivering

7. Lag om ändring av 2 § i lagen om kompetenscentrumverksamhet inom det sociala området

2 §. *Ett kompetenscentrums uppgifter.* Utskottet föreslår att paragrafen kompletteras med ett nytt 3 mom. om att dagvården och småbarnsfostern ska kunna utvecklas inom den verksamhet som avses i lagen om kompetenscentrumverksamhet inom det sociala området efter överföringen, till den del dagvården/småbarnsfostern har kopplingar till de social- och hälsovårdspolitiska målen för barn, unga och familjer. Då kan kompetenscentrumen också efter överföringen fortsätta med sitt arbete för att utveckla dagvården och småbarnsfostern som ett led i främjandet

av eller tjänsterna för barns, ungas och familjers välfärd. Ändringen ska garantera att dagvården/småbarnsfostern och socialvården samarbetar kring kompetensutvecklingen.

Avsikten är att överföringen inte ska sätta stopp för det arbete som kompetenscentrumen hittills har utfört för att barn, unga och familjer ska må bra och tjänsterna utvecklas. Bestämmelserna är inte avsedda att bredda dagens verksamhet eller förplikta kompetenscentrumen att utveckla sitt arbete inom utvecklingen av dagvården eller småbarnsfostern som överförs till undervisnings- och kulturministeriet.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslag 1—6 utan ändringar och

godkänner ett nytt lagförslag 7 (Utskottets nya lagförslag).

Utskottets nya lagförslag

7.

Lag

om ändring av 2 § i lagen om kompetenscentrumverksamhet inom det sociala området

*I enlighet med riksdagens beslut
fögas till 2 § i lagen om kompetenscentrumverksamhet inom det sociala området (1230/2001) ett nytt 3 mom. som följer:*

2 §

Ett kompetenscentrums uppgifter

Kompetenscentrumen ska delta i utvecklingen av barndagvården och småbarnsfostern som

en del av sina uppgifter enligt 1 mom., när verksamheten gäller att främja barns, unga personers och familjers välmående eller att utveckla tjänsterna.

Denna lag träder i kraft den 20 .

ShUB 26/2012 rd — RP 159/2012 rd

Helsingfors den 4 december 2012

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Juha Rehula /cent
vordf. Anneli Kiljunen /sd
medl. Outi Alanko-Kahiluoto /gröna
Sanni Grahn-Laasonen /saml
Arja Juvonen /saf
Laila Koskela /saf
Merja Kuusisto /sd
Sanna Lauslahti /saml
Merja Mäkisalo-Ropponen /sd

Lasse Männistö /saml
Hanna Mäntylä /saf
Annika Saarikko /cent
Hanna Tainio /sd
Lenita Toivakka /saml
Ulla-Maj Wideroos /sv
Erkki Virtanen /vänst
ers. Pia Kauma /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Eila Mäkipää.

RESERVATION

Motivering

Syftet med propositionen är att överföra beredningen av lagstiftning om och förvaltningen och styrningen av småbarnsfostran och dagvård från social- och hälsovårdsministeriet till undervisnings- och kulturministeriet. Vi i Centern välkomnar att propositionen som länge bereddes nu genomförs och att överföringen i sig görs. Men i ett samlat perspektiv har synsättet i propositionen vissa brister. Den här åsikten fick uppbackning i många sakkunnigyttranden till social- och hälsovårdsutskottet och i kulturutskottets utlåtande om propositionen.

Vi i Centern anser att småbarnsfostran bildar ett block som också innefattar vård och omsorg i hemmet. Den sociala tryggheten omfattar stöd för detta i form av stöd för hemvård och privat vård och partiell vårdpenning. Enligt vår uppfattning är vården i hemmet en viktig del av småbarnsfostran och i och för sig direkt jämförbar med dagvård.

Det är inte acceptabelt att dagvården som hör till småbarnsfostran och transfereringarna i form av förmåner till familjerna skiljs åt i och med reformen. Tjänsterna för familjer kommer inte längre att bilda en intakt helhet. Vi föreslår att småbarnsfostran ska behandlas i ett sammanhållet perspektiv och i vid bemärkelse för att den samlade bilden av barn- och familjepolitiken ska stärkas. Det betyder att ett enda ministerium inom statsförvaltningen ska ha hand om hela blocket.

Vi vill peka på skillnaden mellan begreppen dagvård och småbarnsfostran. Dagvård går i allt väsentligt ut på att barnet vårdas när föräldrarna på grund av arbete eller andra socialt godtagbara skäl inte kan vårda det. Småbarnsfostran handlar för sin del om att en bra uppväxt för barnet stöds i samarbete med familjen. Småbarnsfostern innebär alltså att uppfostran sker i samverkan och tillsammans med föräldrarna. Detta genomförs huvudsakligen i form av dagvård men också på många andra sätt.

Regeringen åsidosätter helt småbarnsfostran i förhållande till rådgivningsarbete. En lång rad kommuner har redan slagit samman förvaltningen av rådgivning, småbarnsfostran och grundläggande utbildning till ett block av tjänster för familjer. Målet är att slå samman rådgivning med småbarnsfostran. Den här utvecklingen verkar vara lika nödvändig som att slå samman småbarnsfostran och grundläggande utbildning.

Den oklara samlade synsättet och brådskan med översynen i lagberedningen inför överföringen kommer att leda till en övergångsfas där statsförvaltningen med avseende på småbarnsfostran länge kommer att bli allt sämre på att utveckla, leda och övervaka. Överföringen görs utan tillräckliga satsningar på resurser till undervisnings- och kulturministeriet. Vi anser att det är beklagligt att omställningen inte kommer att genomföras på ett lyckat sätt med de krympande resurserna. Tjänsterna och stödet till familjerna får inte försämrats i och med överföringen.

I övergångsfasen kommer forskningen och utvecklingen inom småbarnsfostran att få särskilt dåliga villkor. Redan tidigare har organiseringen varit splittrad och resurserna anspråkslösa. Risken finns att utvecklingsarbetet faller i glömska för många år framåt tills organisationen inom förvaltningsområdet klarnar. Vi kräver att utvecklingen av småbarnsfostran följs upp särskilt noga efter överföringen.

Problemen med de krävande skärningspunkterna inom barn-, familje- och ungdomspolitik och en samlad syn kunde enligt oss lösas genom att ett familjeministerium inrättades. Det kunde ingå som ett naturligt led i totalreformen av den högsta statsförvaltningen enligt regeringsprogrammet att förbereda genomförandet av ett familjeministerium. Vi kräver att regeringen inom kort lämnar riksdagen en proposition om en ny lag om småbarnsfostran. Lagen har redan länge varit efterlängtd av yrkesfolk och framför allt av familjerna. Den gällande lagstiftningen är ohjälpligt föråldrad t.ex. på grund av för-

ändringarna i arbetslivet och den allt mer mångfacetterade familjeuppfattningen. Dessutom finns det gott om aspekter inom småbarnsfostern som behöver definieras i lag.

Vi anser att regeringen bör förbereda en översyn av lagstiftningen om småbarnsfostran utifrån en jämförelse av de modeller som tillämpas i andra länder. I lagberedningen måste förstås också de ekonomiska premisserna tänkas igenom. Det är i varje fall nödvändigt att lagberedningen fokuserar på barnets bästa och barnens behov.

Förslag

Vi föreslår

att två uttalanden godkänns.

Helsingfors den 4 december 2012

Juha Rehula /cent
Annika Saarikko /cent

Reservationens förslag till uttalanden

- 1** *Riksdagen förutsätter att regeringen garanterar småbarnsfostran som en övergripande helhet och omgående förbereder en proposition om att överföra hemvårdsstödet, stödet för privat vård och den partiella vårdpenningen till undervisnings- och kulturministeriet.*
- 2** *För att se till att barn, unga och familjer mår bra på alla sätt och att servicekedjan fungerar smidigt förutsätter riksdagen att regeringen som ett led i reformen av statsförvaltningen börjar förbereda ett familjeministerium som ska starta sin verksamhet i början av valperioden 2015.*