

SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSUT- SKOTTETS BETÄNKANDE 49/2002 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av 6 § socialvårdslagen och till vissa la- gar som har samband med den

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 17 september 2001 en proposition med förslag till lag om ändring av 6 § socialvårdslagen och till vissa lagar som har samband med den (RP 124/2001 rd) till social- och hälsovårdsutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- äldre regeringssekreterare Pia-Liisa Heiliö, social- och hälsovårdsministeriet
- lagstiftningsråd Minna-Liisa Rinne, inrikesministeriet
- regeringsråd Eeva-Riitta Pirhonen, undervisningsministeriet
- överdirektör Matti Heikkilä och resultatombudschef Sirpa Taskinen, Forsknings- och utvecklingscentralen för social- och hälsovården
- verkställande direktör Aulikki Kananoja, Helsingfors stads socialverk
- skoldirektör Jorma Puhakka, Imatra stad
- socialsekreterare Erja Heikkinen, Isojoki kommun
- utbildningsdirektör Risto Brunou, Kajana stad
- social- och hälsovårdsdirektör Varpu-Leena Aalto, barnomsorgschef Anneli Rautiainen och chefen för den pedagogiska sektorn Anne Vuorinen, Kervo stad
- t.f. social- och hälsovårdsdirektör Marjo Lavikainen, Kiihtelysvaara kommun

- t.f. utbildningsdirektör Barbro Högström, Svenska barn- och utbildningscentret, även som representant för Esbo socialverk
- barnomsorgschef Seija Pettersson, Tammerfors stad
- socialdirektör Juha Karvala, Vasa stad
- bildningsdirektör Harri Nikander och bastrygghetsdirektör Eija-Riitta Pajunen, Vihtis kommun
- sakkunnige Anna-Maija Haliseva-Lahtinen, Finlands Kommunförbund
- sjukhuslärare Heikki Kurkiala och sjukhuslärare Raili Paalanen, sjukhusskolan vid Vasa centralsjukhus
- förhandlingschef Ulla-Riitta Parikka, Kommunala arbetsmarknadsverket
- avtalsansvarig Raili Leiqvist, Kommunsektorns fackförbund KAT
- generalsekreterare Eeva Kuuskoski, Mannerheims Barnskyddsförbund
- ombudsman Ritva Semi, Undervisningssektorns Fackorganisation
- sekreteraren för yrkesfrågor Vesa Nevalainen, Finlands Psykologförbund
- sekreteraren för yrkesfrågor Airi Salmi, Talentia
- sekreteraren för yrkesfrågor Marjatta Kekkonen, Hälso- och socialvårdens fackorganisation TEHY
- doktor Veijo Nivala
- professor Mikko Ojala och professor Maritta Törrönen, Helsingfors universitet

- professor Fredrik Almqvist, Barnpsykiaterföreningen i Finland
- professor Anja-Riitta Lahikainen, Tammerfors universitet.

Dessutom har utskottet fått skriftliga utlåtanden från

- Östermark kommun
- Centraförbundet för Barnskydd
- Finlands primärskötarförbund SuPer
- Talentia ry.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås ändringar i socialvårdslagen, lagen om barndagvård samt lagen om stöd för hemvård och privat vård av barn.

Enligt propositionen skall kommunen få besluta vilket kollegialt organ som skall sköta förvaltningen av barndagvården samt av stödet för hemvård och privat vård i kommunen. Dagvården samt stödet för hemvård och privat vård av barn bibehålls dock alltså som en socialservice, där den legislativa, finansiella och övriga styrningen och övervakningen hör till social- och hälsovårdsministeriets verksamhetsområde. Även om kommunen med stöd av den nya lagen

beslutar att något annat organ än det som avses i socialvårdslagen skall ansvara för förvaltningen av dagvården samt av stödet för hemvård och privat vård, påverkar beslutet inte de villkor som i lagen och förordningen om dagvård uppställts för innehållet i och tillhandahållandet av dagvård. Beslutet påverkar inte heller villkoren i dagvårdspersonalens tjänste- eller anställningsförhållanden.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt efter det att de har antagits och blivit stadfästa.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Syftet med propositionen är att ge kommunerna rätt att själva bestämma vilket kollegialt kommunalt organ bestående av förtroendevalda enligt kommunallagen skall vara behöriga att bestämma om de uppgifter som ingår i lagen om barndagvård och lagen om stöd för hemvård och privat vård av barn. Enligt propositionen bör ett och samma organ ansvara för uppgifterna.

Redan med stöd av kommunallagen har kommunerna en omfattande rätt att bestämma om sin förvaltning. Enligt 17 § i kommunallagen är kommunens organ förutom fullmäktige kommunstyrelsen, nämnder och direktioner, deras sektioner samt kommittéer. Fullmäktige kan tillsätta nämnder som är underställda kommunstyrelsen och som har uppgifter av bestående natur. I särslagstiftning för olika förvaltningar kan det finnas bestämmelser om kommunal förvaltning

som åsidosätter bestämmelserna i kommunallagen. Ett exempel på detta är 6 § i socialvårdslagen som föreskriver att ett och samma kommunala organ skall ha hand om alla uppgifter inom socialvården. Som läget ser ut nu kan kommunerna ha till exempel en bostadsnämnd som har hand om dels socialvårdsfrågor, dels andra sektorer där det ingår bostadsservice för barn och familjer, till exempel hälso- och sjukvård och skolförvaltning. Genom propositionen föreslås kommunerna få större självständig beslutanderätt för att inte alla uppgifter inom socialvården skall behöva åläggas ett och samma organ.

Propositionen bygger på ett uttalande av riksdagen, där riksdagen förutsätter att kommunerna får möjlighet att om de så önskar överföra förvaltningen och styrningen av dagvården från socialnämnden till den nämnd som svarar för undervisningsväsendet (RSv 99/1999 rd). Å andra

sidan har också lagen om ett försök med frikommuner ett finger med i spelet eftersom den fick en del kommuner att lyfta över förvaltningen av barnomsorgen till nämnden med ansvar för utbildningsfrågor. Senare har förvaltningen inte flyttats tillbaka.

Inställningen till propositionen har varierat mycket bland de sakkunniga som utskottet har hört. De som talat för propositionen har betonat den kommunala självstyrelsen och ansett det viktigt att kommunerna själva får ordna sin förvaltning på det sätt som lämpar sig bäst med beaktande av de lokala förhållandena. Synpunkterna på vilka delar av servicesystemet för barn och barnfamiljer som borde kombineras har varit rätt motstridiga. De som talat mot propositionen har i första hand betonat dagvårdens anknytning till den övriga socialvården samt förvaltningens betydelse då verksamhetens innehåll definieras.

Samband med andra projekt

Propositionen bör lämpligen kopplas ihop med vissa andra pågående ändrings- och utvecklingsprojekt som gäller barnomsorg, anser utskottet.

År 2002 antog statsrådet rikstäckande riktlinjer för förskolepedagogiken, där de viktigaste principerna för förskolepedagogik och barnomsorg ingår. Syftet är att stärka och förtydliga förskoletjänsterna inom socialtjänsten och att skapa ett kontinuum som också sträcker sig över förskola och grundläggande utbildning. Riktlinjerna utgår från synsättet att servicen inom barnomsorgen är ett led i sociallagstiftningen.

År 2002 började statsrådet också bereda ett nationellt program för utveckling av det sociala området. I utvecklingsprogrammet utreds de mest akuta utvecklingsbehoven inom socialtjänsten. Dessutom lägger regeringen fram förslag till hur stat, kommuner och andra aktörer de närmaste åren med hjälp av gemensamma insatser kan trygga en balanserad utveckling inom den sociala sektorn. Insatser för att förbättra servicen till barn och barnfamiljer har hög prioritet.

Det har redan en längre tid varit aktuellt med en översyn av lagen om barndagvård i syfte att förbättra barnomsorgen. Också i riktlinjerna för

förskolepedagogiken föreslår regeringen en översyn av lagen om barndagvård.

Under 2002 startade kompetenscentrer för det sociala området på olika orter över hela landet. När kompetenscentren inrättades ingick förskolepedagogik redan från början i deras verksamhet. När barnomsorg ingår i centrens ansvarsområde har kommuner och ekonomiska regioner bättre förutsättningar att ta fram och satsa på aktiviteter inom förskolepedagogiken.

Social- och hälsovårdsministeriet håller för närvarande på att utarbeta ett förslag till ny lag om yrkesutbildade personer inom socialvården. Den kommande lagstiftningen bygger på förslag från en arbetsför yrkesutövning inom det sociala området. Enligt planerna skall lagförslaget också innehålla bestämmelser om behörighet för yrkesutbildade personer inom barndagvården.

Utöver detta kräver också de viktigaste målen i det nationella hälsovårdsprogrammet omläggningar inom socialvården och större samarbete mellan socialvården och hälsovården. Om förslaget till lag om ett förvaltningsförsök i Kajalands län (RP 198/2002 rd) går igenom kommer landskapsförvaltningen att få en starkare roll i organisationen av den kommunala basservicen.

Utskottet påpekar att projekten också gäller barndagvård. Flera av de föreslagna projekten testar nya förvaltningsmodeller som omstrukturerar tillhandahållandet av kommunal basservice. Ett karakteristiskt drag är att det regionala och det lokala samarbetet kommer att stärkas inom serviceproduktionen. Det förefaller klart att också möjligheterna att ordna och tillhandahålla socialtjänst kommer att bli fler. När det pågår ett flertal reformer och försök med att ordna och administrera tjänster på ett nytt sätt och syftet är att få fram erfarenheter av olika modeller, anser utskottet det befogat att den föreslagna ändringen beträffande förvaltningen av barndagvården inte skall vara permanent. Det vore lämpligare att de föreslagna lagarna införs temporärt. Också det faktum att en förvaltningsreform på det kommunala planet bör införlivas i en översyn av hela lagstiftningen om barnomsorgen talar för en temporär lag. Under tiden får man fram uppgifter om hur lagen utfaller och informatio-

nen kan användas som underlag för beslutsfattandet. De kommuner som utskottet föreslår i sin modell får från och med den 1 augusti 2003, om de så vill, föra över förvaltningen av dagvården från socialnämnden till något annat organ. Den temporära lagen föreslås gälla fram till den 31 juli 2008.

Den samlade barndagvården

Utskottet påpekar att propositionen omfattar den kommunala barnomsorgen i alla dess former, men också alternativet med stöd för hemvård och privat vård. Enligt de gällande bestämmelserna har kommunen i enlighet med kommunallagen rätt att redan nu bestämma vilket organ förskoleverksamheten skall vara underställd. Den föreslagna propositionen utvidgar valmöjligheten till all förskolepedagogik.

Barnomsorgen för barn under skolåldern består av olika typer av aktiviteter som stöder barnen och familjen, vård och omsorg, uppfostran och undervisning. Det engelska ordet "educare" beskriver mycket väl barnomsorgen i Finland. I vårt finländska samhälle står barndagvården för ett mycket vidare begrepp än bara socialtjänst eller undervisning. Verksamheten spelar en viktig roll för den uppväxande generationens sociala utveckling. OECD har ansett att Finland har ett högkvalitativt system eftersom det på ett kreativt sätt förenar uppfostran, omsorg och undervisning.

Barnomsorgen och rådgivningsbyråerna spelar en viktig roll när det gäller att upptäcka risker på ett tidigt stadium och ingripa i förebyggande syfte. Utskottet understryker att barnets intressen alltid måste sättas i fokus när barnomsorgen omstruktureras. Administrativa förändringar måste alltid i första hand bygga på barnens och familjernas behov. Det är således av största vikt att kommunerna funderar över hur barnomsorg, förskola och stödsystemen för barnomsorgen bäst kan omstruktureras för att tillgodose barnens och familjernas behov. Förvaltningen bör ses som ett instrument för styrning av verksamheten. Med tanke på att barndagvården spelar en viktig roll för barnens psykosociala och fysiska välbefinnande bör förvalt-

ningen också dra sitt strå till stacken och medverka till att barnen på alla sätt får kontinuitet i sin uppväxtmiljö. Omsorgen om små barn har nära kopplingar till familjepolitiken, barnskyddet och rådgivningsbyråerna samt social- och hälsovården i övrigt.

Enligt vad utskottet har erfarit har de kommuner som redan har flyttat över barndagvården till det organ som ansvarar för undervisningsförvaltningen upplevt det som positivt att skrankorna mellan barnomsorg, förskola och nybörjarundervisning raseras och riskfaktorerna i skarven mellan de olika stadierna undanröjs. Enligt utskottet är det viktigt att verksamheterna ordnas så att de i största möjliga grad bildar en kontinuerlig kedja när barnen växer upp. Oavsett om reformen resulterar i att kommunerna ändrar administrationen av barndagvården eller inte bör de gå in för större samarbete mellan olika sektorer, understryker utskottet. Detta är av största vikt för barn som behöver särskild omsorg, stöd, rehabilitering och vård. Även om bara en liten del av barnen inom den kommunala barnomsorgen behöver barnskyddsåtgärder är det angeläget att arbetsmetoderna utvecklas i den riktningen att barnens och familjernas situation bedöms på ett tillräckligt tidigt stadium och att all tillgänglig expertis utnyttjas på bästa sätt. Många studier pekar på att symtom på störningar i barnens emotionella och sociala utveckling kommer fram mycket tidigt. Det gagnar både barnen och samhället om inlärningsproblem kan förebyggas och problem upptäckas på ett tidigt stadium.

För barnen och barnfamiljerna är ett heltäckande multidisciplinärt servicesystem av största vikt. Betydelsen av att bygga upp ett smidigt servicesystem utan luckor understryks extra mycket i fråga om barn och familjer som behöver särskilt stöd. Oavsett hur de administrativa modellerna ser ut måste föräldrarna få stöd och samarbetet mellan föräldrarna och de pedagogiska yrkesgrupperna lyftas fram mer. Det har redan tidigare föreslagits att lagen om barndagvård skall få en bestämmelse om större samarbete. Syftet är att det nära samarbetet mellan barndagvården och social- och hälsovården i övrigt skall tryg-

gas oavsett under vilken förvaltning barndagvården är inordnad.

Förvaltningens betydelse

Propositionen avser inte att bryta ut barndagvården ur socialvården, utan barndagvården samt stödet för hemvård och privat vård skall fortfarande ingå i socialvårdslagstiftningen och vara underställda social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde. Propositionen påverkar inte heller relationerna mellan stat och kommun och inverkar inte på statsandelarna. Vidare bör det noteras att propositionen inte ändrar lagstiftningen om barndagvård eller ingriper i de materiella målen för barndagvården.

Förvaltningen och servicen bildar ett komplex där förvaltningen är ett styrmedel för verksamheten och lägger upp och skapar förutsättningar för verksamheten och en utveckling av arbetet. När förvaltningen underställs ett nytt organ är det viktigt att expertisen inom barnomsorg tryggas både i nämnden och i direktionen. De nya uppgifterna kräver större kompetens inom barnomsorg samt kontinuerligt samarbete och nätverksbygge tillsammans med bl.a. socialförvaltningen. Också framöver behövs det en tydlig och samordnad styrning av barnomsorgen ända från statens sida till den kommunala nivån.

Referensramen och människouppfattningen i respektive förvaltning påverkar självfallet det dagliga arbetet. Det har funnits en viss oro för att förskolepedagogiken allt mer karakteriseras av kunskap och lärande. Enligt vad utskottet har erfart finns det tecken på en sådan utveckling i Sverige särskilt inom förskoleverksamheten sedan barnomsorgen där helt och hållet lyftes över till utbildningsdepartementet. Propositionen avser inte att flytta bort styrningen av innehållet från social- och hälsovårdsministeriet. Det är en viktig kvalitetsfaktor inom barnomsorgen att hörnstenarna i förskolepedagogiken fortfarande är lek, omsorg och uppfostran. Barndomen är en viktig fas i människans liv och inte bara en tid då barnen förbereder sig för skola och arbetsliv.

Enligt utskottet är det viktigt för en välfungerande verksamhet att förvaltningarna kommer ifrån sitt sektorstänkande. Sektorstänkande för-

lamar samarbetet och fokuserar lätt på enskilda sektorer och yrkesgruppers intressen. I arbetet med barn och barnfamiljer kan det vara till fördel att testa nya förvaltningsmodeller där servicen, exempelvis mödravården och rådgivningsbyråerna för barnuppfostran, barnomsorg, förskoleverksamhet och nybörjarundervisning knyts närmare samman för att verksamheten bättre skall fokusera på barnens och familjens behov.

Uppföljning

Tre kommuner har testat den föreslagna förvaltningsmodellen. Enligt vad utskottet har erfart har kommunerna mestadels haft positiva erfarenheter. Men det finns inga uppföljningar eller utvärderingar av de administrativa lösningarna. Enligt utskottet är det nödvändigt att den temporära lagen får en bestämmelse om en omfattande uppföljnings- och utvärderingsundersökning för att effekterna skall kunna utredas över hela linjen. Också regeringen ansåg i samband med att propositionen överlämnades att en uppföljning av reformen är nödvändig. Regeringen förutsatte att social- och hälsovårdsministeriet följer upp reformen och lämnar en utredning till statsrådet om hur samarbetet enligt 2 § 3 mom. i den föreslagna ändringen av lagen om barndagvård utfaller i allmänhet och beträffande omsorgen om barn som behöver barnskyddsåtgärder och särskild omsorg och uppfostran i synnerhet. Dessutom ville regeringen ha en redogörelse för hur omstruktureringen har påverkat arbetssättet inom barnomsorgen, med särskild tonvikt på det social- och familjepolitiska perspektivet och förskolepedagogiken. Regeringen ville också veta hur reformen har påverkat personalens ställning. Utskottet omfattar regeringens synpunkter och anser att uppföljningen kan ligga till grund för en framtida bedömning av hur nödvändig lagändringen är.

Utbildning

Vidare påpekar utskottet att förvaltningsreformen kräver att tjänstemännen inom utbildningsförvaltningen gör sig förtroga med skillnaderna mellan lagstiftningen om barndagvård och

grundläggande utbildning. Ledningen för barn-
dagvården inom utbildningsförvaltningen ansvarar för att dagvårdspersonalen inom dess förvaltningen känner till lagstiftningen om datasekretess, klientavgifter och överklagande inom socialvården eftersom bestämmelserna avviker från reglerna inom utbildningsförvaltningen. Om vissa delar av barnomsorgen permanent lyfts över på tjänstemän inom utbildningsförvaltningen måste personalen få grundlig information om lagbestämmelserna och tillämpningen av dem, understryker utskottet.

Detaljmotivering

Utskottet föreslår att 2 § 3 mom. i lagen om barndagvård formuleras om. Lagrummet bör understryka att det organ och den förvaltning som skall ta över förvaltningen av barndagvården och de olika formerna för stöd har ett övergripande ansvar för barnets uppväxt och utveckling och för stödet till föräldrarna. Dessutom föreslår ut-

skottet att momentet kompletteras med en bestämmelse om skyldighet att också samarbeta med hälso- och sjukvården eftersom barnomsorgen är en välfärdstjänst som ingår i socialvården och en av dess viktigaste uppgifter är att uppehålla och främja barns fysiska, psykiska och sociala hälsa.

Vidare föreslår utskottet att hänvisningarna i 12 § 1 mom. i det första lagförslaget och i 31 § 1 mom. i det andra lagförslaget justeras. I ikraftträdelsebestämmelserna föreslås lagarna gälla temporärt mellan den 1 augusti 2003 och den 31 juli 2008. Också namnen på lagarna och ingresserna måste ändras till följd av detta.

Förslag till beslut

På grundval av det ovanstående föreslår social- och hälsovårdsutskottet

att lagförslagen godkänns med följande ändringar (Utskottets ändringsförslag).

Utskottets ändringsförslag

1.

Lag

om temporär ändring av 6 och 12 § socialvårdslagen

I enlighet med riksdagens beslut

ändras temporärt i socialvårdslagen av den 17 september 1982 (710/1982) 12 § 1 mom., sådant det lyder i lag 813/2000, samt

fogas temporärt till 6 § (utesl.), sådant detta lagrum lyder i lag 736/1992, ett nytt 2 mom., varvid nuvarande 2 och 3 mom. blir 3 och 4 mom., som följer:

6 §

— — — — —
 Utan hinder av 1 mom. kan kommunen besluta att ett annat kommunalt kollegialt organ skall sköta de uppgifter som kommunen har enligt lagen om barndagvård (36/1973) (*utesl.*). *Samma organ skall då också sköta de uppgifter som kommunen har enligt lagen om stöd för hemvård och privat vård av barn (1128/1996).*
 — — — — —

12 § (Ny)

Ett i 6 § 1 och 2 mom. angivet organs lagstadda beslutanderätt och rätt att föra talan kan i en instruktion delegeras till tjänsteinnehavare som är underställda organet, fränsett beslut om vård oberoende av *patientens* vilja.
 — — — — —

—————
 Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2003 och gäller fram till den 31 juli 2008.

Innan lagen träder i kraft får de åtgärder som verkställigheten förutsätter vidtas. (Nytt)

2.

Lag

om temporär ändring av lagen om barndagvård

I enlighet med riksdagens beslut

ändras temporärt i lagen den 19 januari 1973 om barndagvård (36/1973) 11 § 3 mom., (*utesl.*) 28 och 29 § och 31 § 1 mom., av dessa lagrum 11 § 3 mom. sådant det lyder i lag 875/1981 och 31 § 1 mom., i lag 1497/1994, samt

fogas temporärt till 2 §, sådan den lyder delvis ändrad i lagarna 698/1982 och 304/1983, ett nytt 3 mom. i stället för det 3 mom. som upphävts genom ovan nämnda lag 698/1982 och till lagen en ny 27 § i stället för den 27 § som upphävts genom lag 389/1979, som följer:

2 §

— — — — —
Om ett organ ansvarar för dagvården enligt 6 § 2 mom. socialvårdslagen (710/1982) skall det se till att det nödvändiga samarbetet med socialvården och med hälso- och sjukvården fungerar. När socialtjänster tillhandahålls av kommunen skall de bilda en rationell helhet för barnen och deras föräldrar eller övriga vårdnadshavare inom dagvården, oavsett vilket organ som ansvarar för barndagvården.

31 § (Ny)

I ett beslut om antagande av ett barn till dagvård vilket fattas av det organ som avses i 6 § 1 och 2 mom. socialvårdslagen får ändring inte sökas genom besvär.
 — — — — —

—————
 Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2003 och gäller fram till den 31 juli 2008.

Innan lagen träder i kraft får åtgärder som verkställigheten förutsätter vidtas. (Nytt)

11 och 27—29 §
 (Som i RP)

3.

Lag

om *temporär* ändring av 16 § lagen om stöd för hemvård och privat vård av barn

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen den 20 december 1996 om stöd för hemvård och privat vård av barn (1128/1996)
16 § 2 mom. som följer:

16 §
(Som i RP)

Denna lag träder i kraft den *1 augusti 2003*
och gäller fram till den 31 juli 2008.
Innan lagen träder i kraft får åtgärder som
verkställigheten förutsätter vidtas. (Nytt)

Helsingfors den 10 januari 2003

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Marjatta Vehkaoja /sd
vordf. Timo Ihamäki /saml
medl. Eero Akaan-Penttilä /saml (delvis)
Merikukka Forsius /gröna
Tuula Haatainen /sd
Inkeri Kerola /cent
Niilo Keränen /cent
Valto Koski /sd (delvis)
Marjaana Koskinen /sd (delvis)

Pehr Löf /sv
Juha Rehula /cent (delvis)
Päivi Räsänen /kd
Sari Sarkomaa /saml
Arto Seppälä /sd (delvis)
Marjatta Stenius-Kaukonen /vänst
Raija Vahasalo /saml
Jaana Ylä-Mononen /cent
ers. Marjukka Karttunen /saml (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Eila Mäkipää.