

## **Social- och hälsovårdsutskottet**

**Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om småbarnspedagogik och lagen om stöd för hemvård och privat vård av barn**

**Till kulturutskottet**

### **INLEDNING**

#### ***Remiss***

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om småbarnspedagogik och lagen om stöd för hemvård och privat vård av barn (RP 80/2015 rd): Ärendet har remitterats till social- och hälsovårdsutskottet för utlåtande. Utlåtandet ska lämnas till kulturutskottet.

#### ***Sakkunniga***

Utskottet har hört

- undervisningsråd Emmi Virtanen, undervisnings- och kulturministeriet
- konsultativ tjänsteman Tarja Kahiluoto, undervisnings- och kulturministeriet
- regeringssekreterare Matti Sillanmäki, undervisnings- och kulturministeriet
- regeringssekreterare Annika Juurikko, social- och hälsovårdsministeriet
- biträdande justitieombudsman Maija Saksli, Riksdagens justitieombudsmans kansli
- barnombudsman Tuomas Kurttila, Barnombudsmannens byrå
- undervisningsråd Arja-Sisko Holappa, Utbildningsstyrelsen
- jurist Päivi Soitamo, Folkpensionsanstalten
- utredningschef Minna Salmi, Institutet för hälsa och välfärd (THL)
- barnpsykiater Jukka Mäkelä, Institutet för hälsa och välfärd (THL)
- utvecklingschef Mikko Mäkelä, Helsingfors stad
- jurist Minna Antila, Finlands Kommunförbund
- specialsakkunnig Marjo Katajisto, Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL
- specialsakkunnig Kaisu Muuronen, Centralförbundet för Barnskydd
- ordförande Anitta Pakanen, Barntädgårdsläraryrket BTLF
- ledande expert Esa Iivonen, Mannerheims Barnskyddsförbund
- politices doktor, forskardoktor Elina Pekkarinen, Ungdomsforskningssällskapet r.f.
- utvecklingschef Nina Lahtinen, Undervisningssektorns Fackorganisation OAJ rf
- chef för fackliga frågor Marjo Varsa, Fackorganisationen för högutbildade inom socialbranschen Talentia rf
- expert Johanna Peréz, Finlands primärskötaryrket SuPer rf

## Utlåtande ShUU 5/2015 rd

- socialpolitisk sekreterare Eva Siitonen, Tehy ry
- verksamhetsledare Heljä Sairisalo, Förbundet för ensamstående föräldrar rf.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- forskardoktor Marjatta Kalliala, Helsingfors universitet
- lektor Eeva-Leena Onnismaa, Helsingfors universitet
- Folkpensionsanstalten
- Tjänstemannacentralorganisationen STTK rf.

### UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

#### *Bakgrund*

I linje med programmet för statsminister Juha Sipiläs regering ska den subjektiva rätten till dagvård begränsas till halvdagsvård när en av föräldrarna är moderskaps-, faderskaps- eller vårdledig eller lyfter hemvårdsstöd för att sköta om familjens andra barn. En motsvarande begränsning görs i fråga om stödet för privat vård. I reformens andra skede föreslås den subjektiva rätten till dagvård begränsas till halvdagsvård också när en förälder är arbetslös.

Propositionen syftar till att samtidigt verkställa båda de begränsningar av den subjektiva rätten till dagvård som avses i regeringsprogrammet.

Regeringen har ansett det nödvändigt att begränsa barnets rätt till småbarnspedagogisk verksamhet till följd av de inbesparingar som måste göras i de offentliga finanserna. Rätten till småbarnspedagogisk verksamhet i dag omfattar och medför avsevärda kostnader för det allmänna. Till följd av den försvagade ekonomiska tillväxten och hållbarhetsgapet räcker inte den offentliga ekonomins inkomster utan kompletterande åtgärder till för att finansiera de på nuvarande grunder fastställda offentliga utgifterna, som snabbt växer i och med förändringen i åldersstrukturen, så att skuldsättningen inom den offentliga sektorn skulle hållas under kontroll.

I propositionen föreslås att lagen om småbarnspedagogik ändras så att varje barn har rätt till småbarnspedagogik som ordnas vid ett daghem eller inom familjevården av kommunen i 20 timmar per vecka. Däremot ska ett barn inte ha rätt till småbarnspedagogik på deltid utöver förskoleundervisning eller grundläggande utbildning.

Varje barn föreslås dock ha rätt till småbarnspedagogik som heldagsvård om barnets föräldrar antingen arbetar eller studerar på heltid eller är sysselsatta som företagare eller i eget arbete på heltid. Dessutom ska det alltid ordnas småbarnspedagogik i nuvarande omfattning, om det behövs med tanke på barnets utveckling, behov av stöd eller på grund av familjens omständigheter eller om det annars är befogat med tanke på barnets bästa.

Enligt regeringsprogrammet ska ett program för utveckling av barn- och familjetjänster genomföras. Utgångspunkten för programmet är de olika familjeformerna och att barnens intressen ska främjas. Föräldraskapet och lågtröskeltjänster ska stödjas. Servicen ska ges utifrån barnens och familjernas behov och vara tvärssektoriell. Också skolan och förskolverksamhet ska vidareutveck-

## Utlåtande ShUU 5/2015 rd

las för att stödja barnets välbefinnande. Utskottet noterar att man vid genomförandet av reformen ska fokusera på barnets bästa och välfärd och att man i enlighet med målen för utvecklingsprogrammet ska stärka det tvärssektoriella samarbetet.

### *Bedömning av servicebehovet samt klientstyrning*

Beslut om omfattningen av barnets rätt till småbarnspedagogik ska fattas med utgångspunkt i familjens regelmässiga livssituation. I eventuella tillfälliga och överraskande situationer ska man från fall till fall och flexibelt erbjuda småbarnspedagogik som överskrider det timantal som anges i beslutet. Enligt lagen ska service erbjudas om föräldern arbetar på deltid eller har ett tillfälligt arbete, deltar i sysselsättningsbefrämjande service, rehabilitering eller av någon annan motsvarande anledning.

Definitionen av omfattningen av den småbarnspedagogik som ska ordnas för barnet ska enligt förslaget grunda sig på diskussioner och överläggningar med barnets föräldrar eller andra vårdnadshavare. Småbarnspedagogiken ska om möjligt anordnas i den form som barnets föräldrar eller andra vårdnadshavare önskar.

Enligt utskottet finns det skäl att utöka möjligheterna till småbarnspedagogisk verksamhet på heltid genom att utveckla den öppna servicen. Barnens föräldrar är de experter som har de bästa förutsättningarna att bedöma barnens behov av småbarnspedagogiska tjänster. Det allmänna kan stödja föräldrarna i detta genom att tillhandahålla information om de tillgängliga och lämpliga alternativen. Genom satsningar på denna kundstyrning och genom att utveckla nya alternativ kan verksamheten effektiviseras samtidigt som hänsyn tas till varierande familjesituationer.

Att utreda barnets och familjens stödbehov har också tidigare hört till skyldigheterna för anordnandet av småbarnspedagogik. Allmänt taget förutsätter dock förslaget att nya verksamhetsformer utvecklas med fokus på föräldrarnas eller andra vårdnadshavares möjligheter att delta i planeringen, genomförandet och utvärderingen av den småbarnspedagogiska verksamheten.

Det är välkommet att propositionen understryker vikten av att ta hänsyn till barnets individuella behov och att barnets bästa har företräde när man bedömer vårdbehovet. I propositionen sägs att tröskeln för att ordna småbarnspedagogik som heldagsvård måste vara låg, så att man inte blir tvungen att ansöka om heldagsvård genom att bli klient hos barnskyddet eller via andra tjänster, som t.ex. familjerådgivningen. I propositionen sägs vidare att en utredning över behovet av småbarnspedagogik som heldagsvård inte får leda till stigmatisering av barnet, familjen, mamman eller pappan. Med hänsyn till barnets bästa är det av högsta vikt att förfarandet inte under några omständigheter leder till en sådan stigmatisering. Dessutom måste man säkerställa att förfarandet inte äventyrar förtroendet mellan barnet, vårdnadshavarna och den inrättning som erbjuder småbarnspedagogisk verksamhet.

Eftersom småbarnspedagogiken är en tjänst som på längre sikt medför besparingar i och med att behovet av barnskydd och andra korrigerande tjänster minskar, måste tröskeln för att ordna småbarnspedagogik som heldagsvård vara låg. Småbarnspedagogisk verksamhet är ett effektivt sätt att förebygga vanskötsel, utslagning och generationsöverskridande utsatthet. Utskottet framhål-

## Utlåtande ShUU 5/2015 rd

ler att en högklassig småbarnspedagogisk verksamhet utjämnar de skillnader som sammanhäng-  
er med barnets bakgrund och skapar förutsättningar för jämlikhet.

### *Barnets bästa har företräde*

Vid genomförandet av reformen förutsätts kommunerna beakta barnets bästa samt de önskemål  
barnet och dess föräldrar eller andra vårdnadshavare för fram i fråga om den småbarnspedagogik  
som ordnas 20 timmar i veckan. Kommunen är skyldig att erbjuda varje barn möjlighet att i en-  
lighet med föräldrarnas eller andra vårdnadshavares beslut delta i småbarnspedagogisk verksam-  
het antingen under en del av dagen eller en del av veckan. Barnets föräldrar föreslås ha rätt att väl-  
ja det ur barnets och familjens synvinkel fördelaktigaste alternativet av dem som kommunen er-  
bjuder.

Ur barnets perspektiv bör även småbarnspedagogik på deltid ordnas så att målen för småbarnspe-  
dagogiken som anges i lagen om småbarnspedagogik uppfylls lika högklassigt som inom hel-  
dagsvården. Vid anordnande av verksamhet enligt den föreslagna ändringen av rätten till små-  
barnspedagogik, är det barnets bästa som ska ställas i första rummet. Att barnet regelbundet del-  
tar i småbarnspedagogisk verksamhet innebär att det på det hela taget får en gynnsam start med  
tanke på utveckling och lärande, förebyggande av inlärningssvårigheter, utveckling av kamrat-  
skap samt med tanke på att nå målen för småbarnspedagogiken.

Ändringen får inte leda till att ett barn i onödan flyttas från en plats till en annan inom småbarns-  
pedagogiken när en förälders eller annan vårdnadshavares sysselsättningsläge förändras. Enligt  
förslaget kvarstår rätten till samma plats inom småbarnspedagogiken på daghemmet även om bar-  
nets rätt till småbarnspedagogiken ändras, i det fall att föräldrarna eller vårdnadshavarna önskar  
det. Utskottet understryker att det med tanke på barnets utveckling är viktigt att det har stabila,  
kontinuerliga relationer till andra människor, och att man därför bör undvika upprepade föränd-  
ringar i fråga om tiderna för småbarnspedagogiken och i synnerhet sådana som gäller barnets  
grupp. Också inom familjedagvården är det i enlighet med barnets bästa att alltid då detta rimligt-  
vis är möjligt se till att platsen inom småbarnspedagogiken är densamma.

Förändringar i gruppen utsätter barnen för stress och påverkar relationerna mellan barnen. Ore-  
gelbunden medverkan kan också leda till att barnet inte upplever sig ingå i gruppen utan kan upp-  
leva utanförskap, utsättas för mobbning och riskera marginalisering. Daghemmen måste i det  
dagliga arbetet fästa särskild vikt vid detta och vid behov sätta in förebyggande åtgärder.

### *Barnskydd*

Antalet klienter inom barnskyddet har ökat kontinuerligt de senaste åren. Den relativa andelen  
barn i åldern 0—6 år har dock varit tämligen stabil. Cirka 5,5 procent av barnen i åldern 0—6 är  
klienter hos barnskyddets öppenvård, medan cirka 0,5 procent av barnen i denna åldersgrupp har  
omhändertagits. Andelen barn i åldern 0—6 år som år 2014 var föremål för en barnskyddsanmä-  
lan var i de sex största städerna 5,5 procent av hela åldersgruppen. De vanligaste orsakerna till be-  
hovet av barnskydd i denna grupp är utbrändhet hos föräldrarna, bristande kapacitet att uppfostra  
barnen och drogproblem eller problem med den mentala hälsan. I klientfamiljer inom barnskyd-  
det förekommer dessutom betydligt oftare än i andra familjer arbetslöshet, arbetsoförmåga, eko-

## Utlåtande ShUU 5/2015 rd

nomiska svårigheter och andra psykosociala problem som till exempel konflikter mellan de vuxna. Utskottet noterar att relativt få barnskyddsanmälningar kommer in från personalen inom den småbarnspedagogiska verksamheten. För att upptäcka att barn har behov av skydd och för att detta ska leda till anmälan krävs aktivt samarbete och informationsutbyte mellan dem som arbetar med barn. Den småbarnspedagogiska verksamheten kan då inte bara utgöra ett stöd för familjer som redan är klienter hos barnskyddet utan också en väg att få hjälp.

Den småbarnspedagogiska verksamheten har till uppgift att i samråd med rådgivningen stödja föräldrarna i fostran av barnet och i föräldrarollen samt att försöka upptäcka och förebygga behovet av hjälp och stöd. Genom en ändring av barnskyddslagen som trädde i kraft den 1 april 2015 har man försökt stärka den småbarnspedagogiska verksamhetens roll i det förebyggande barnskyddet. Ändringen går ut på att dagvården ska erbjuda särskilt stöd som främjar och tryggar barnets uppväxt och utveckling samt stöder föräldraskapet också då barnet eller familjen inte är klient inom barnskyddet.

Cirka två tredjedelar av barnen under skolåldern omfattas i Finland av småbarnspedagogisk verksamhet. Andelen barn vars ena förälder var hemma och barnet i heldagsvård var enligt en utredning från 2004 cirka 10 procent av alla barn i heldagsvård. Av utredningen framgick att många barn hade starka grunder för heldagsvård, däribland att föräldrarna hade svaga språkkunskaper eller problem med den mentala hälsan, att de var arbetsförmögna eller gått i pension, att syskon till barnen behövde specialiserad vård eller att föräldrarna hade snuttjobb.

Det är ytterst svårt att uppskatta hur många barn som får hjälp genom det att den småbarnspedagogiska verksamheten stödjer dem och förebygger ett starkare skyddsbehov. Förutom att dagvården förebygger problem utgör den också ett viktigt och relativt förmånligt stöd för barnskyddets öppenvård.

Det är väl känt från barnskyddsfall att föräldrarna ytterst sällan söker stöd och hjälp ens i situationer där utmattningen redan lett till att barnet misshandlas eller lämnas vind för våg. Föräldrarna vill klara sig själva och är rädda för att bli stämplade. Drognissbruk och mentala sjukdomar är dessutom ofta förknippade med bristande sjukdomsinsikt och döljande av sjukdomen. Det är angeläget att följa upp om utmattning bland hemmavarande föräldrar ökar och om barnskyddet kommer att få fler klienter bland barn i åldern 0—6 år.

Utskottet ser det som ytterst viktigt att kontrollera under vilka omständigheter barn beviljas rätt till heldagsvård. Bedömningen av ett barns stödbehov och av familjens situation baserar sig alltid på en individuell prövning. Att bedöma stödbehovet inom barnskyddssektorn är en mycket utmanande uppgift. Det kan visa sig svårt att identifiera stödbehövande barn eller barn i en utsatt ställning om föräldrarna inte kan ansöka om rätt till heldagsvård.

Den småbarnspedagogiska verksamheten är av stor betydelse för forandet och upprätthållandet av barnets relationer till andra barn och för utvecklingen av sociala färdigheter. Verksamheten stöder i synnerhet en integrationen av barn med invandrarbakgrund. Integrationen ska effektiviseras t.ex. så att språkundervisningen ökas genom att utgångsnivån för personerna beaktas bättre än för närvarande, verksamheten med stödpersoner förbättras och genom att barnen deltar i förskoleverksamheten.

## Utlåtande ShUU 5/2015 rd

### *Gruppstorlekar*

Regeringen har godkänt att dagvårdsförordningen ändras så antalet pedagoger per barngrupp ökar. Det innebär alltså att grupperna på daghemmen blir större. I grupperna för barn över 3 år får det i fortsättningen finnas 24 barn i stället för 21. Om det i daghemsgruppen finns barn som får deltidsvård kan gruppen vara ännu större.

Om antalet barn som deltar på deltid växer finns det risk för att daghemmens gruppstorlekar ökar ytterligare. I den småbarnspedagogiska verksamheten på deltid är personaldimensioneringen avsevärt mindre än vid heldagsvård. Enligt dagvårdsförordningen ska det i vård- och uppfostringsuppgifter finnas minst en person för varje grupp om högst 13 barn som har fyllt tre år och är i deltidsvård. I en grupp med enbart barn i deltidsvård kan det alltså finnas totalt 39 barn.

Utskottet konstaterar att en tillräckligt stor och kompetent personal och tillräckligt små grupper är av central betydelse för kvaliteten i den småbarnspedagogiska verksamheten. I större grupper har personalen mindre tid för varje barn. Ett större antal barn ökar betydligt antalet relationer mellan barn i gruppen. När grupperna blir större försämras möjligheterna att ta hänsyn till gruppens behov och varje enskilt barns individuella behov och stöda barnets utveckling och lärande. Vikten av kompetent ledarskap och av att organisera arbetet väl accentueras i större grupper.

Enligt lagförslaget garanteras barnet samma daghemsplats, så det är nödvändigt att i dagvårdsförordningen föreskriva att kommunen tillfälligt får avvika från de fastställda relationstalen och gruppstorlekarna i ett läge där tidpunkterna för barnets deltagande i den småbarnspedagogiska verksamheten förändras av sådana skäl som lagen om småbarnspedagogik föreskriver. Det skulle säkerställa att en vårdplats snabbt kan erbjudas om en förälder som är arbetslös arbetssökande får jobb.

### *Verkställighet*

Vid beslut om begränsning av rätten till småbarnspedagogisk verksamhet utreds barnets behov av stöd och familjens omständigheter, vilket ligger i barnets intresse. Beredningen av besluten ökar kommunernas administrativa uppgifter och även deras kostnader. Den föreslagna ändringen skapar i praktiken ett system med tre nivåer för rätten till småbarnspedagogisk verksamhet. Enligt förslaget har barnet rätt antingen till 20 timmar småbarnspedagogisk verksamhet i veckan, till mer omfattande småbarnspedagogik än deltidsvård eller till heldagsvård. Bedömningen av hur omfattande rätten till småbarnspedagogisk verksamhet är binder personalen och särskilt barnträdgårdslärarna vid administrativt arbete. Denna arbetsbörda kan begränsas genom god serviceledning.

Begränsningen av rätten till småbarnspedagogisk verksamhet gäller också den privata vården och sänker det stöd som betalas för vården. För kommunen är det en ny uppgift att göra en bedömning och fatta beslut om de som ansöker om stöd för privat vård av barn i de fall när de vill ha fullt stöd på grund av barnets utveckling, behovet av stöd eller familjens omständigheter. Dessutom kräver de olika formerna för den privata vården — privat daghem, vårdare i arbetsförhållande och privat familjedagvårdare — att kommunen har separata system för prövningen. Barn i privat vård och barn i kommunal vård får inte bemötas ojämnt på så sätt att en vårdnadshavare eller förälder till

## Utlåtande ShUU 5/2015 rd

ett barn i privat vård i praktiken skulle kunna behålla en heldagsplats för barnet på ringare grunder än i den kommunala vården.

Barnets föräldrar eller andra vårdnadshavare ska framlägga en utredning över förutsättningarna för mer omfattande rätt till småbarnspedagogik om de anhåller om en plats inom småbarnspedagogiken för sitt barn. Detta bedöms endast öka kommunernas administrativa börda i ringa grad, eftersom föräldrarna och de övriga vårdnadshavarna enligt lagstiftningen också för närvarande måste ansöka om en plats inom småbarnspedagogiken för sitt barn inom utsatt tid innan barnet behöver platsen, och kommunen kan samtidigt kräva att få en utredning. På motsvarande sätt gäller att om familjens omständigheter ändras medan barnet är i småbarnspedagogik, ska den enhet som ordnar småbarnspedagogiken tillsammans med barnets vårdnadshavare gå igenom den förändrade situationen och de ändringar som den medför. När lagen träder i kraft ska utredningar över behovet av utvidgad rätt till småbarnspedagogik som kommunerna ska behandla tillfälligt att bli större än normalt.

I fråga om verkställandet är det viktigt att följa upp hur kriterierna för prövningen och praxisen i fråga om förutsatta utredningar och utlåtanden utformas. Det är angeläget att säkerställa att kommunernas praxis följer principerna i 11 a § i lagförslaget och att praxisen harmoniseras i hela landet och tryggar en jämlik behandling av barnen.

### *Ekonomiska konsekvenser*

I propositionens bedömning av konsekvenserna för barnen sägs att småbarnspedagogiken är en tjänst som på längre sikt medför besparingar i och med att behovet av barnskydd och andra korrigerande tjänster minskar. Hur begränsningen av rätten till barndagvård påverkar de faktiska kostnaderna och konsekvenserna för barnen på lång sikt har i det här sammanhanget inte kunnat utredas.

I statsrådets kanslis informations- och utvärderingsöversikt över effekterna av de politiska åtgärderna (Statsrådets kanslis rapportserie 2/2013) har det förts fram att investeringar i bastjänster för barn och familjer, t.ex. småbarnspedagogik, på längre sikt leder till större inbesparingar när behovet av barnskydd och korrigerande specialtjänster minskar. Propositionen hänvisar till de slutsatser som framfördes av EU:s utbildningsråd 2011 (2011/C175/03). I slutsatserna betonas vikten av allmän och lika tillgång till förskola och barnomsorg och uppmanas medlemsstaterna att investera i förskola och barnomsorg som en tillväxtfrämjande åtgärd på lång sikt. I slutsatserna konstateras det att småbarnspedagogiken ger den största avkastningen för ett kontinuerligt livslångt lärande, framför allt när det gäller de barn som är mest missgynnade.

Enligt regeringsprogrammet uppskattas reformen ge kostnadsinbesparingar på 30 miljoner euro på årsnivå. Utifrån beräkningar från 2004 uppskattas att 6,7 procent eller cirka 11 100 barn som för närvarande är i heldagsvård kommer att övergå till småbarnspedagogik 20 timmar per vecka.

Totalt uppskattas att inbesparingar uppnås genom förändring av rätten till småbarnspedagogisk verksamhet för cirka 10 800 barn. Den föreslagna reformen minskar statsandelarna för basservice. År 2016 är inbesparingen cirka 25,8 miljoner euro, varav statsandelen utgör cirka 6,6 miljoner. Från och med 2017 är inbesparingen 62 miljoner euro, varav statsandelen utgör cirka 15,9

## Utlåtande ShUU 5/2015 rd

miljoner euro och kommunernas egen finansiering utgör cirka 46,1 miljoner euro. Den föreslagna ändringen minskar den kommunala personalen inom småbarnspedagogiken vid daghemmen och inom familjedagvården. Dessutom uppskattas ändringen av rätten till småbarnspedagogik påverka antalet vikarier och övrig personal. Beroende på hur rätten till 20 timmar småbarnspedagogik i veckan ordnas i kommunerna, kan antalet deltidsanställda eventuellt öka.

Utskottet anser att reformens ekonomiska konsekvenser samt personalvolymen och antalet deltidsanställda ska följas upp noggrant. Det är likaså viktigt att följa upp hur målen för den småbarnspedagogiska verksamheten uppnås i deltidsvården.

### *Indexjusteringar*

Regeringen föreslår att beloppen för förmånerna i 4 § och 5 § 1 och 2 mom. i lagen om stöd för hemvård och privat vård av barn skrivs in enligt 2015 års nivå. Enligt uppgift till utskottet kan de föreslagna ändringarna dock på grund av avrundningsreglerna för indexjusteringar orsaka problem vid tillämpningen av lagen. Social- och hälsovårdsutskottet föreslår därför för kulturutskottet att förmånernas belopp i de nämnda bestämmelserna, avvikande från vad som föreslås i propositionen, inte ändras enligt lagförslaget, utan att regleringen till denna del behålls oförändrad. Utskottets förslag leder samtidigt till att ikraftträdandebestämmelsen i lagförslag 2 måste ändras.

## **FÖRSLAG TILL BESLUT**

Social- och hälsovårdsutskottet föreslår

*att kulturutskottet beaktar det som sägs ovan.*

Helsingfors 25.11.2015

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Tuula Haatainen sd  
vice ordförande Hannakaisa Heikkinen cent  
medlem Outi Alanko-Kahiluoto gröna  
medlem Anna-Maja Henriksson sv  
medlem Arja Juvonen saf  
medlem Niilo Keränen cent  
medlem Anneli Kiljunen sd  
medlem Sanna Lauslahti saml  
medlem Anne Louhelainen saf  
medlem Aino-Kaisa Pekonen vänst  
medlem Juha Pylväs cent  
medlem Vesa-Matti Saarakkala saf  
medlem Annika Saarikko cent  
medlem Kristiina Salonen sd



## Utlåtande ShUU 5/2015 rd

medlem Sari Sarkomaa saml  
medlem Martti Talja cent.

Sekreterare var

utskottsråd Eila Mäkipää.

## Utlåtande ShUU 5/2015 rd Avvikande mening

### Avvikande mening

### Motivering

#### *Allmänt*

Vi kan inte acceptera regeringens förslag att ändra lagen om småbarnspedagogik så att barnets subjektiva rätt till kommunal småbarnspedagogik begränsas till 20 timmar i veckan och så att barnet inte automatiskt har rätt till småbarnspedagogik på deltid utöver förskoleundervisning och grundläggande utbildning. Regeringen har helt åsidosatt barnets bästa och samtidigt underlåtit att ta hänsyn till FN-konventionen om barnets rättigheter. Det här har tydligt kommit fram också vid utfrågningen av sakkunniga i utskottet.

#### *Propositionen strider mot FN:s konvention om barnets rättigheter*

Propositionen beaktar inte FN-konventionen om barnets rättigheter, som förpliktar konventionsstaterna att i all lagstiftning och myndighetsverksamhet sätta barnets bästa i främsta rummet. Begreppet "barnets bästa" syftar till att säkerställa att de rättigheter som tillerkänns i konventionen tillgodoses och att trygga barnets övergripande utveckling. Barnet har rätt till skydd mot diskriminering utan någon som helst åtskillnad som grundar sig på någon egenskap hos barnet, föräldrarna eller vårdnadshavarna eller på någon annan grund.

#### *Propositionen leder till småbarnspedagogikens kvalitet sjunker*

Enligt lagen om småbarnspedagogik ska småbarnspedagogiken hos varje barn främja en helhetsmässig uppväxt, utveckling, hälsa och ett helhetsmässigt välbefinnande i enlighet med barnets ålder och utveckling. Vidare ska småbarnspedagogiken erbjuda alla barn likvärdiga möjligheter till småbarnspedagogik och främja jämställdhet mellan könen. Lagen om småbarnspedagogik förpliktar den som ordnar småbarnspedagogik att i samverkan med barnet och dess föräldrar eller andra vårdnadshavare främja en harmonisk utveckling hos barnet och dess holistiska välbefinnande samt stödja barnets föräldrar eller andra vårdnadshavare i fostringsarbetet.

Begränsningen av rätten till småbarnspedagogik står i konflikt med de centrala mål som slås fast i lagen. Begränsningen försvagar småbarnspedagogikens möjligheter att hos barnen främja en helhetsmässig uppväxt, utveckling, hälsa, välbefinnande och lärande. Samtidigt försämras barnets möjligheter att delta i kamratgruppen och möjligheterna att svara på barnets individuella stödbehov. Familjeförhållanden varierar och där är samhällets möjligheter till åtgärder begränsade medan samhällets styrmekanism för att ge barnen bästa möjliga start i livet finns uttryckligen inom uppfostran och utbildning.

I regeringens spetsprojekt ingår att stärka basservicen för barnfamiljer och flytta över tyngdpunkten till förebyggande tjänster och tidiga insatser. Regeringens proposition om begränsning av rätten till småbarnspedagogik, minskning av antalet pedagoger och större barngrupper står i klar konflikt med målet att stärka det förebyggande arbetet och de tidiga insatserna.

## Utlåtande ShUU 5/2015 rd Avvikande mening

Begränsningen av rätten till småbarnspedagogik leder till större grupper i daghemmen, då antalet barn som får deltidsvård ökar. Vid deltidsvård är personaldimensioneringen betydligt lägre — 1 vårdare på 13 barn — än vid heldagsvård. Detta är inte motiverat. Det är av avgörande vikt för småbarnspedagogikens kvalitet att det finns tillräckligt med personal och att grupperna är tillräckligt små. I större grupper har personalen mindre tid för varje barn. Ett större antal barn ökar betydligt antalet relationer mellan barn i gruppen. När grupperna blir större försämras möjligheterna att ta hänsyn till gruppens behov och möta varje enskilt barns individuella behov och stöda barnets utveckling och lärande. Stora grupper försvagar också vardagssäkerheten och utsätter barnen och vårdarna för smittsamma sjukdomar.

*Propositionen leder till att varje enskilt barn får mindre uppmärksamhet, ökar ojämlikheten mellan barnen och ökar risken för marginalisering.*

Enligt lagen om småbarnspedagogik har varje barn rätt till högklassig småbarnspedagogik oberoende av familjens omständigheter eller andra miljöfaktorer. Undersökningar visar otvetydigt att denna riktlinje är av avgörande betydelse för barnets fortsatta utveckling och för resten av barnets liv. De positiva effekterna av den småbarnspedagogiska verksamheten beror särskilt på hur ofta och hur många timmar barnet deltar, hur regelbunden och kontinuerlig barnets medverkan är, hur bestående människorelationer barnet knyter i daghemmet och hur väl verksamheten motsvarar barnets behov.

Enligt 6 § 3 mom. i grundlagen ska barn bemötas som jämlika individer. Det betyder inte att alla barn måste få småbarnspedagogik på heltid, utan att servicen motsvarar behovet av stöd för barnets välbefinnande och uppväxt. Begränsningen försvagar såväl barnens möjligheter att få en jämlik småbarnspedagogik och som jämlikheten i utbildningen i stort. Att rätten till mer omfattande småbarnspedagogik än deltidsvård i första hand binds till föräldrarnas ställning på arbetsmarknaden är en vuxencentrerad lösning.

Propositionen hotar att försvaga barnets medverkan i gruppen. Oregelbunden medverkan några dagar i veckan leder till att barnet inte upplever sig ingå i gruppen utan kan uppleva utanförskap, utsättas för mobbning och riskera marginalisering. Ständiga förändringar i gruppen utsätter dessutom barnen för stress och påverkar relationerna mellan barnen. Det är en dålig lösning också i pedagogiskt avseende.

Erfarenheterna av gemenskap och gemenskapsstärkande övningar är väsentliga för barnens hjärnutveckling. Den viktigaste utvecklingsfasen infaller redan före skolåldern. När barnet förmår behärska de mänskliga relationerna kan hjärnan fokusera på att öva in nya färdigheter och kunskaper. Propositionen leder till mer instabila barngrupper och försvagar barnens förmåga att strukturera omgivningen.

Varje barn drar nytta av återkommande, vardagliga gruppupplevelser och för vissa av dem är dagvårdsmiljön en särskilt viktig skyddsfaktor. Dessa saker påverkar barnen individuellt och beror till exempel inte på föräldrarnas livssituation eller på om barnet har yngre syskon hemma. Att kategoriskt begränsa småbarnspedagogiken för en del av barnen kan ha en avgörande betydelse för ett enskilt barns hela liv.

## Utlåtande ShUU 5/2015 rd

### Avvikande mening

Begränsningen höjer också tröskeln för att ansöka om heldagsvård även om barnet skulle dra nytta av mer omfattande småbarnspedagogik än deltidsvård. Den småbarnspedagogiska verksamheten är av stor betydelse för forrådet och upprätthållandet av barnets relationer till andra barn och för utvecklingen av sociala färdigheter. Högklassig småbarnspedagogisk verksamhet förebygger utslagning. Den föreslagna ändringen ökar ojämlikheten mellan barnen. Det drabbar särskilt barn i en utsatt ställning, till exempel barn till arbetslösa föräldrar och barn till föräldrar med invandrarbakgrund. Med tanke på invandrarbarnens språkinläring och integreringen av barnen vore det särskilt viktigt att de deltar i den småbarnspedagogiska verksamheten.

Situationen är problematisk också för barn som behöver heldagsvård av barnskyddsskäl. Tyvärr söker föräldrarna ytterst sällan stöd och hjälp ens i situationer där utmattningen redan lett till att barnet misshandlas eller lämnas vind för våg. Föräldrarna vill klara sig själva och är rädda för att bli stämplade. Att föräldrarna ansöker om heldagsvård har hittills inte varit ett tecken på föräldrarnas oförmåga att tillgodose barnets behov. Efter den föreslagna ändringen kan det i värsta fall bli så. Propositionen hotar leda till fler utsatta familjer, eftersom en del av familjerna blir av med det stöd i den centrala uppfostrande uppgiften som dagvården gett.

*Propositionen försvårar samordningen mellan arbete och familjeliv och försvårar vardagen i dagvården och i hemmet*

Den subjektiva rätten till småbarnspedagogik är av avgörande vikt för samordningen mellan arbete och familjeliv. I dagens splittrade arbetsliv blir det allt vanligare med snuttjobb och projektanställningar. Regeringen försvagar föräldrarnas möjligheter till förvärvsarbete och likaså möjligheterna till en smidig samordning av arbetet och familjelivet. I och med att de småbarnspedagogiska tjänsterna blir mer oflexibla blir det också svårare för föräldrarna att hitta lämpliga jobb. Ändringen påverkar framför allt mammorna, eftersom valet mellan att sköta barnet och arbeta fortfarande i huvudsak är ett val för mamman; mammornas ställning på arbetsmarknaden är svagare än pappornas. De förändrade arbetsformerna ökar å andra sidan risken för att barnet upprepade gånger tvingas växla mellan deltidsvård och heltidsvård. Propositionen leder också till att antalet kvinnor med heltidsanställning minskar, medan antalet kvinnor med deltidspanställning ökar. Flertalet av dem som jobbar inom småbarnspedagogiken är nämligen kvinnor.

Regeringens förslag reducerar arbetslösa föräldrars möjligheter att aktivt söka jobb och till exempel delta i arbetsintervjuer. Deltidsvård kan också göra det svårare att ta emot ett erbjudet jobb.

Det blir svårare för daghemmen att planera den pedagogiska verksamheten, om en del av barnen deltar endast under en del av dagen, och en del av dem endast under en del av veckan. Det försvagar också barnets lagfästa rätt till småbarnspedagogisk verksamhet.

*Förslaget leder till ökad byråkrati och onödig myndighetsprövning*

Begränsningen av rätten till småbarnspedagogik ökar också byråkratin och kommunernas administrativa kostnader, trots att regeringen har som målsättning att minska byråkratin. Den föreslagna ändringen skulle skapa ett svåröverblickbart och byråkratiskt system i tre nivåer för rätten till småbarnspedagogik. Enligt propositionen ska barnets föräldrar eller andra vårdnadshavare presentera en utredning över förutsättningarna för småbarnspedagogiken vid de tidpunkter som

## Utlåtande ShUU 5/2015 rd

### Avvikande mening

kommunen bestämmer. Kommunen får också av grundad anledning även vid andra tidpunkter kräva att en utredning av ovannämnda slag inlämnas. Bedömningen av rättens omfattning binder upp personalen inom småbarnspedagogiken och särskilt barnträdgårdslärarna vid administrativt arbete, vilket innebär mindre tid för arbetet med barnen.

För att barnets rätt till småbarnspedagogik utifrån dess behov ska uppfyllas förutsätts att föräldrarna har vilja och förmåga att berätta om och att inhämta utredningar om sådana omständigheter som ger rätt till en mer omfattande småbarnspedagogik. I familjer där denna kapacitet av en eller annan orsak saknas, skulle barnets intresse absolut förutsätta att den som ordnar servicen aktivt tillhandahåller råd och handledning. Denna rådgivning är nödvändig för att propositionen överhuvudtaget skulle kunna godkännas, men skulle ytterligare öka de administrativa kostnaderna.

Propositionen kan också leda till varierande verksamhetssätt och tolkningar i olika kommuner. Vi vet redan i dag att många kommuner inte tänker begränsa rätten till småbarnspedagogik, utan också i fortsättningen tänker erbjuda alla barn i kommunen en jämlik tillgång till småbarnspedagogik. Detta är dock problematiskt med tanke på jämlikheten. I praktiken kommer barnets rättigheter att vara beroende av i vilken kommun det bor.

#### *Propositionsmotiven är svaga*

Propositionsmotiven vilar sammantaget på mycket lös grund. Det finns inga familjepolitiska eller småbarnspedagogiska motiv för förslagen. Propositionen motiveras i första hand med att dess syfte är att främja en ekonomisk användning av kommunernas resurser, medan man i stället primärt borde bedöma frågan och motivera förslagen utifrån barnets rättigheter och barnets bästa.

Finland ligger under genomsnittet i OECD-länderna i fråga om barnens deltagande i dagvård och förskola. I många andra länder anses den småbarnspedagogiska verksamheten vara ytterst viktig för barnens utveckling. Barnets rätt till en god uppväxt, uppfostran och utbildning får inte begränsas av statsekonomiska skäl.

I bedömningen av propositionens ekonomiska konsekvenser har man använt sig av bl.a. social- och hälsovårdsministeriets utredning från 2004 över läget inom barndagvården för barn till föräldrar som stannar hemma (Kotona olevien vanhempien lasten päivähoidotilanne, 2004:16), som är den nyaste heltäckande utredningen på området. Den utredningen är elva år gammal och beskriver inte verkligheten år 2015.

Den internationella forskningen visar att en högklassig småbarnspedagogik i avgörande grad stärker en allsidig utveckling. Som investering anses småbarnspedagogiken vara det mest kostnadseffektiva sättet att använda samhällets medel. Med andra ord är småbarnspedagogik en investering som ger det allmänna en mycket god avkastning. Tyvärr har regeringen förbisett också denna aspekt av frågan.

#### *Avslutningsvis*

Den subjektiva rätten till dagvård är en social investering som vi borde försvara särskilt i ekonomiskt svåra tider. Regeringen borde därför göra en helomvändning och följa kommissionens re-

## Utlåtande ShUU 5/2015 rd

kommendation till medlemsländerna att "Bryta det sociala arvet — investera i barnens framtid" (20.2.2013). I rekommendationen sägs att de bästa strategierna mot barnfattigdom har visat sig vara de som bygger på åtgärder som förbättrar alla barns välfärd, samtidigt som hänsyn tas till barn i särskilt utsatta situationer. I detta sammanhang har ett universellt, till alla barn riktat pedagogiskt system en viktig uppgift. Därför måste alla barn ha rätt att på jämlika grunder delta i småbarnspedagogisk verksamhet oberoende av föräldrarnas livssituation.

### *Avvikande mening*

Vi föreslår

att kulturutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 25.11.2015

Tuula Haatainen sd  
Anneli Kiljunen sd  
Kristiina Salonen sd  
Outi Alanko-Kahiluoto gröna  
Aino-Kaisa Pekonen vänst  
Anna-Maja Henriksson sv.