

Kulturutskottet

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

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 kulturutskottet för betänkande och till grundlagsutskottet och social- och hälsovårdsutskottet för utlåtande.

Utlåtanden

Utlåtande har lämnats av

- grundlagsutskottet GrUU 12/2015 rd
- social- och hälsovårdsutskottet ShUU 5/2015 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringssekreterare Matti Sillanmäki, undervisnings- och kulturministeriet
- undervisningsråd Emmi Virtanen, undervisnings- och kulturministeriet
- konsultativ tjänsteman Tarja Kahiluoto, undervisnings- och kulturministeriet
- barnombudsman Tuomas Kurttila, Barnombudsmannens byrå
- regeringssekreterare Annika Juurikko, social- och hälsovårdsministeriet
- planerare Tea Hoffren, Riksomfattande handikapprådet
- jämställdhetsombudsman Pirkko Mäkinen, Jämställdhetsombudsmannens byrå
- undervisningsråd Arja-Sisko Holappa, Utbildningsstyrelsen
- barnpsykiater Jukka Mäkelä, Institutet för hälsa och välfärd (THL)
- utredningschef Minna Salmi, Institutet för hälsa och välfärd (THL)
- jurist Minna Antila, Finlands Kommunförbund
- serviceområdeschef Virpi Kariluoma, Åbo stad
- daghemsföreståndare Leena Nikkilä, Åbo stad
- direktör för småbarnspedagogiken Sole Askola-Vehviläinen, Vanda stad
- daghemsföretagare Miira Häggblom, daghemmet Vihreä Willa
- daghemsföretagare Laura Laukka, daghemmet Vihreä Willa
- ordförande Maarit Marjusaari, Keski-Pohjanmaan lastentarhanopettajat ry
- specialsakkunnig Kaisu Muuronen, Centralförbundet för Barnskydd

Betänkande KuUB 11/2015 rd

- ordförande Anitta Pakanen, Barnträdgårdsläraryrket BTLF
- ledande expert Esa Iivonen, Mannerheims Barnskyddsförbund
- politices doktor, forskardoktor Elina Pekkarinen, Ungdomsforskningssällskapet r.f.
- specialsakkunnig Ritva Semi, Undervisningssektorns Fackorganisation OAJ rf
- verksamhetsledare Henna Junttila, Sateenkaari Koto ry
- chef för fackliga frågor Marjo Varsa, Fackorganisationen för högutbildade inom socialbranschen Talentia rf
- ordförande Johanna Karlsson, Svenska Barnträdgårdsläraryrket rf
- specialbarnträdgårdslärare Noora Heiskanen, arbetsgruppen Vain kaksi kättä.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- social- och hälsovårdsministeriet
- docent i småbarnspedagogik, universitetslektor Marjatta Kalliala, Helsingfors universitet
- utredningschef Minna Salmi, Institutet för hälsa och välfärd (THL)
- Helsingfors stad
- Jyväskylä stad
- Tammerfors stad
- utbildningspolitisk planerare Sari Kokko, Synskadades Centralförbund rf
- professor Eeva Jokinen
- professor emeritus Jorma Sipilä
- Folkpensionsanstalten
- Akava rf
- Finlands primärskötarförbund SuPer rf
- Företagarna i Finland rf
- Tjänstemannacentralorganisationen STTK rf.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att lagen om småbarnspedagogik ändras. I bestämmelserna föreskrivs om barnets rätt till småbarnspedagogik som ordnas vid ett daghem eller inom familjevården av kommunen, dvs. om den s.k. subjektiva rätten till småbarnspedagogik. Varje barn föreslås ha rätt till 20 timmar småbarnspedagogik i veckan. Däremot ska ett barn inte ha rätt till småbarnspedagogik på deltid utöver förskoleundervisning eller grundläggande utbildning.

Enligt förslaget har barnet dock rätt till småbarnspedagogik på heltid, ifall barnets föräldrar eller andra vårdnadshavare antingen arbetar eller studerar på heltid eller är sysselsatta på heltid som företagare eller i eget arbete. Därtill föreslås att barnet vid behov ska ha rätt till mer omfattande småbarnspedagogik än 20 timmar i veckan om någon av föräldrarna är sysselsatta på deltid eller tillfälligt, deltar i sysselsättningsbefrämjande service, rehabilitering eller av någon annan motsvarande anledning.

Enligt propositionen ska det dock alltid ordnas småbarnspedagogik i nuvarande omfattning om det behövs med tanke på barnets utveckling, behov av stöd eller på grund av familjens omständigheter eller i övrigt är i enlighet med barnets bästa.

Betänkande KuUB 11/2015 rd

Därtill föreslås att ett barn som har rätt till mer omfattande småbarnspedagogik än 20 timmar i veckan, ska innan det uppnår läropliktig ålder ha utöver rätt till förskoleundervisning eller grundläggande utbildning också rätt till småbarnspedagogik på deltid.

De föreslagna ändringarna i omfattningen av rätten till småbarnspedagogik får inte leda till att ett barn som redan har en plats inom småbarnspedagogiken tvingas byta plats på grund av dem. I propositionen föreslås att barnets rätt till samma plats på daghemmet och om möjligt inom familjedagvården kvarstår även om omfattningen av barnets rätt till småbarnspedagogik till följd av de föreslagna ändringarna ändras.

I propositionen föreslås att småbarnspedagogik ordnas i enlighet med barnets föräldrars eller andra vårdnadshavares val för barnet antingen varje dag en del av dagen eller en del av veckan.

Motsvarande ändringar föreslås även i den reglering som gäller stödet för privat vård av barn enligt lagen om stöd för hemvård och privat vård av barn. För privat vård av barn ska i regel betalas ett lägre stöd. På motsvarande sätt ska stöd för privat vård av barn i regel inte betalas alls i sådana fall där rätt till sådan småbarnspedagogisk verksamhet som ordnas utöver förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen inte föreligger. Ett högre stöd för privat vård av barn ska betalas om barnet har rätt till småbarnspedagogik som omfattar mer än 20 timmar.

Som för närvarande ska stödet för privat vård av barn omfatta en vårdpenning och ett inkomstbundet vårdtillägg, vilka kan höjas genom ett kommundillägg då den kommun som ansvarar för finansieringen av stödet har fattat ett sådant beslut. I sådana situationer där vårdpenningen enligt stödet för privat vård av barn betalas på motsvarande sätt som vid rätt till småbarnspedagogik omfattande 20 timmar per vecka, är beloppet av vårdtillägget hälften av vad det är annars.

Lagarna avses träda i kraft den 1 augusti 2016.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Propositionen syftar enligt dess motiv till att trygga rätten till småbarnspedagogik för alla barn och familjer på en tillräcklig nivå, med beaktande av de ekonomiska realiteterna. Lagförslaget grundar sig på de svaga offentliga finanserna. Propositionen förbättrar kommunernas möjligheter att hitta inbesparingar. Kulturutskottet framhåller att varje barn enligt förslaget har rätt till småbarnspedagogik som ordnas vid ett daghem eller inom familjevården av kommunen i 20 timmar per vecka. Varje barn föreslås dock ha rätt till småbarnspedagogik som heldagsvård om barnets föräldrar antingen arbetar eller studerar på heltid eller är sysselsatta på heltid som företagare eller i eget arbete. 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.

Kulturutskottet betonar att ett lyckat genomförande av reformen, varvid barnets bästa beaktas, förutsätter bedömning av servicebehovet och en sakkunnig servicestyrning. 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 tim-

Betänkande KuUB 11/2015 rd

mar i veckan. Kommunen är skyldig att erbjuda varje barn möjlighet att i enlighet med föräldrarnas eller andra vårdnadshavares beslut delta i småbarnspedagogisk verksamhet antingen under en del av dagen eller en del av veckan. I propositionen framhävs att det ur barnets perspektiv är angeläget att även småbarnspedagogik på deltid ordnas så att målen för småbarnspedagogiken som anges i lagen om småbarnspedagogik uppfylls lika högklassigt som inom heldagsvården. Barnets föräldrar föreslås ha rätt att välja det för barnet och familjen lämpligaste alternativet av dem som kommunen erbjuder.

Social- och hälsovårdsutskottet har i sitt utlåtande (ShUU 5/2015 rd) fört fram behovet att utöka alternativen till småbarnspedagogik som heldagsvård genom att utveckla de öppna tjänsterna. Barnens föräldrar är de experter som har de bästa förutsättningarna att bedöma barnens behov av småbarnspedagogik. Det allmänna kan stödja föräldrarna i detta genom att tillhandahålla information om de tillgängliga och lämpliga alternativen. I utlåtandet understryks att satsningar på denna handledning och på nya alternativ kan effektivisera verksamheten samtidigt som hänsyn tas till varierande familjesituationer. Kulturutskottet instämmer i detta och poängterar att ett brett serviceutbud gör det praktiskt möjligt att beakta familjernas varierande behov och valfrihet. För att göra det lättare att bedöma barnets och familjens behov och erbjuda de mest lämpliga tjänsterna måste samarbetet mellan småbarnspedagogiken och kommunernas övriga förvaltningssektorer utvecklas.

Begränsningen av rätten till småbarnspedagogik gäller också den privata vården och sänker det stöd som betalas för vården. Social- och hälsovårdsutskottet underströk också att barn i privat vård och barn i kommunal vård får inte bemötas ojämlikt på så sätt att en vårdnadshavare eller förälder till ett barn i privat vård i praktiken skulle kunna behålla en heldagsplats för barnet på ringare grunder än i den kommunala vården.

Beslut om rätt till småbarnspedagogik ska fattas med utgångspunkt i familjens regelmässiga livssituation. Genom en ändring av dagvårdsförordningen åläggs kommunerna enligt inkommen utredning skyldighet att alltid omedelbart ordna mer omfattande småbarnspedagogik i de fall där barnets behov av småbarnspedagogik plötsligt ökar till exempel till följd av att en förälder fått arbete. Kulturutskottet understryker småbarnspedagogikens betydelse för samordningen av arbetslivet och familjelivet. Den som ordnar småbarnspedagogiken ska vara flexibel och de facto säkerställa att vårdnadshavaren har möjlighet att arbeta. Möjligheten att tillfälligt avvika från de lagfästa relationstalen, dvs. proportionerna mellan barn och vårdare, säkerställer att kommunen kan ordna service smidigt och snabbt i varierande situationer.

Sammantaget sett anser kulturutskottet att lagförslaget behövs och fyller sitt syfte. Utskottet tillstyrker lagförslagen, men med följande anmärkningar och ändringsförslag.

Grundlagsutskottets utlåtande

Grundlagsutskottet har gjort en konstitutionell bedömning av propositionen och i sitt utlåtande (GrUU 12/2015 rd) behandlat rätten till social trygghet och jämlikhet, bemyndigande att utfärda förordning och integritetsskyddet. Grundlagsutskottet kom i sin bedömning fram till att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 2 bara om utskottets konstitutio-

Betänkande KuUB 11/2015 rd

nella invändning mot 24 § 3 mom. beaktas på behörigt sätt. Invändningen anknyter till integritetsskyddet på det sätt som anges nedan.

Rätten till social trygghet och jämlikhet. Enligt propositionsmotiven uppskattas rätten till småbarnspedagogik ändras från heldagsvård till deltidsvård för 6,7 procent av barnen, dvs. för cirka 11 100 barn. Försämringen av rätten till småbarnspedagogik kan för dessa barns del anses vara tämligen stor. Försämringen gäller bara de barn vars förälder eller annan vårdnadshavare stannar hemma för att med stöd av vissa familjeledigheter och familjeförmåner vårda ett annat barn i familjen eller av någon annan anledning varken arbetar eller studerar. Vid en konstitutionell bedömning bör det också beaktas att 19 § 3 mom. i grundlagen inte ansetts förutsätta att det allmänna ordnar subjektiv heldagsvård uttryckligen med nuvarande innehåll.

Propositionen leder enligt utlåtandet i praktiken till att rätten till småbarnspedagogik bestäms på olika sätt utgående från om barnets föräldrar arbetar eller står utanför arbetslivet. På motsvarande sätt är också vårdpenningen enligt stödet för privat vård beroende av dessa omständigheter (4 § 4 mom. i lagförslag 2). Vid en bedömning av ärendet utifrån 6 § 3 mom. i grundlagen är det enligt utskottet av avgörande vikt att barnet under alla omständigheter har subjektiv rätt till småbarnspedagogik som heldagsvård om det är nödvändigt med tanke på barnets utveckling, behov av stöd eller på grund av familjens omständigheter eller i övrigt är i enlighet med barnets bästa. Utskottet understryker att i enskilda fall måste barnets bästa i sista hand vara avgörande för huruvida det har rätt till småbarnspedagogik som heldagsvård. Vid en bedömning av förslaget utifrån de ovan framförda synpunkterna är det enligt grundlagsutskottet väsentligt att å ena sidan omfattningen av den kommunala småbarnspedagogiken och å andra sidan stödbeloppet för privat vård i sista hand bestäms av barnets faktiska behov av småbarnspedagogik, varvid hänsyn tas till föräldrars eller andra vårdnadshavares möjligheter att tillgodose barnets behov av omsorg och vård. Det har också betydelse att det huvudsakliga ansvaret för barnets välfärd och uppväxt enligt 19 § 3 mom. i grundlagen ligger hos barnets föräldrar eller andra vårdnadshavare och att 19 § 3 mom. i grundlagen inte utesluter att lagstiftaren då den föreskriver om rätten till social service också gör en slags behovsprövning. Dessutom har grundlagsutskottet i sin praxis framhållit att inga skarpa gränser för lagstiftarens prövningsrätt kan läsas ut ur den allmänna jämlikhetsprincipen i 6 § 1 mom. i grundlagen när en reglering i överensstämmelse med den rådande samhällsutvecklingen eftersträvas. Av central betydelse är då huruvida särbehandlingen kan motiveras på ett godtagbart sätt med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna och att särbehandlingen inte får vara godtycklig och skillnaderna oskäligen (se t.ex. GrUU 11/2012 rd, s. 2). Grundlagsutskottet hänvisar också till att det i artikel 18.3 i konventionen om barnets rättigheter förutsätts att en konventionsstat vidtar alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att barn till förvärvsarbetande föräldrar har rätt att åtnjuta den barnomsorg som de är berättigade till. Enligt konventionen förutsätts det således inte att det allmänna ska ordna dessa tjänster för de barn som inte har förvärvsarbetande föräldrar.

Sammantaget anser utskottet att lagförslagen i propositionen, så som de är utformade, i tillräcklig grad uppfyller den skyldighet det allmänna enligt 19 § 3 mom. i grundlagen har att stödja dem som svarar för omsorgen om barn så att de har möjligheter att trygga barnens välfärd och individuella uppväxt. Förslagen är inte heller problematiska med avseende på grundlagens bestämmelser om jämlikhet. I situationer där barnets bästa kräver det, är det dock ytterst viktigt att barnet får småbarnspedagogik som heldagsvård, menar grundlagsutskottet. Grundlagsutskottet upprepar

Betänkande KuUB 11/2015 rd

dessutom sin tidigare ståndpunkt enligt vilken den sammantagna effekten av olika reformer som påverkar familjernas möjligheter att trygga barnens välfärd inte får bli oskälig (se GrUU 11/2015 rd). Regeringen måste också noggrant följa upp verkställigheten av lagstiftningen, så att barnens och barnfamiljernas grundläggande rättigheter inte äventyras genom det praktiska genomförandet.

Kulturutskottet omfattar grundlagsutskottets syn.

Bemyndigande att utfärda förordning. Regeringen föreslår att bemyndigandet att utfärda förordning i 5 § i lagen om småbarnspedagogik preciseras. Enligt paragrafen ska det i ett daghem och inom familjedagvården finnas det antal sådana anställda som avses i 4 a § som krävs för att de föreskrivna målen för småbarnspedagogiken ska kunna nås. Närmare bestämmelser om antalet anställda i daghemmet eller inom familjevården i vård- och fostringsuppgifter i relation till antalet barn, tillfälliga avvikelser i personaldimensioneringen och på vilket sätt barn som behöver särskild vård och fostran ska beaktas i fråga om antalet anställda samt personalstrukturen utfärdas genom förordning av statsrådet. Därtill kan bestämmelser om personaldimensioneringen för barn som är under tre år och för barn som fyllt tre år utfärdas separat. Enligt propositionsmotiven avses med personalstruktur till vilken del personalen vid daghemmet eller familjedaghemmet ska utgöras av personal som har behörighet för yrkeskunnig personal inom socialvården.

Grundlagsutskottet hänvisar till ett tidigare utlåtande (GrUU 36/2012 rd) om regeringens proposition med förslag till lag om stödjande av den äldre befolkningens funktionsförmåga och om social- och hälsovårdstjänster för äldre samt lag om upphävande av 20 § i hälso- och sjukvårdslagen (RP 160/2012 rd, den s.k. äldreomsorgslagen). Bemyndigandet att utfärda förordning i 5 § i den föreslagna lagen om småbarnspedagogik påminner i sak, och särskilt i fråga om personaldimensioneringen, om de bemyndiganden som föreslogs i äldreomsorgslagen. Grundlagsutskottet uppställde därför som villkor för att lagförslaget skulle kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning att prövningsrätten hos den som utfärdar förordning begränsas (GrUU 36/2012 rd, s. 3, och de utlåtanden som nämns där).

I utlåtandet om den nu aktuella propositionen slöt sig grundlagsutskottet efter en samlad bedömning utifrån skillnaderna i omständigheterna och i den berörda lagstiftningen som helhet till att föreslagna 5 § kan stiftas i vanlig lagstiftningsordning. Utskottet konstaterar dock att det i konstitutionellt avseende vore bättre att antingen precisera bemyndigandet att utfärda förordning i 5 § eller att flytta över de bestämmelser på förordningsnivå som utfärdats med stöd av 5 § i lagen om småbarnspedagogik till lagen. Enligt utredning betyder det senare i praktiken 6 och 8 § i förordningen om barndagvård. Dessa paragrafer har nyligen ändrats genom bestämmelser som träder i kraft den 1 januari 2016. Utskottet noterar också att lagen om småbarnspedagogik innehåller ett flertal bemyndiganden att utfärda förordning och att en del av dem inte uppfyller de krav utskottet ställer på sådana bemyndiganden. Det är därför nödvändigt att kulturutskottet i sitt betänkande inkluderar ett uttalande där statsrådet åläggs att, i enlighet med det statsrådet själv säger i propositionsmotiven, göra en översyn av bemyndigandena att utfärda förordning i lagen om småbarnspedagogik.

Integritetsskyddet. Enligt förslaget till 24 § 3 mom. i lagen om stöd för hemvård och privat vård av barn ska Folkpensionsanstalten, utan hinder av sekretessbestämmelserna och andra begräns-

Betänkande KuUB 11/2015 rd

ningar i fråga om erhållande av uppgifter, ha rätt att avgiftsfritt till kommunen lämna ut sådana uppgifter som den fått och som eventuellt påverkar omfattningen av ett barns rätt till småbarnspedagogik. Förslaget är enligt grundlagsutskottets utlåtande betydelsefullt med avseende på bestämmelserna om skydd för personuppgifter i 10 § i grundlagen.

I propositionsmotiven beskrivs inte närmare vad man i den föreslagna bestämmelsen avser med uppgifter som eventuellt påverkar omfattningen av ett barns rätt till småbarnspedagogik. Enligt föreslagna 11 a § i lagen om småbarnspedagogik påverkas omfattningen av rätten till småbarnspedagogik av om föräldrarna eller andra vårdnadshavare arbetar eller är arbetslösa, studerar, är företagare, deltar i sysselsättningsfrämjande service eller rehabilitering och av andra motsvarande orsaker. Likaså påverkas rätten till småbarnspedagogik av barnets utveckling och behov av stöd och av familjens omständigheter i övrigt.

Enligt grundlagsutskottet är de uppgifter hos Folkpensionsanstalten som avses i förslaget konfidentiella och delvis känsliga personuppgifter. Bestämmelsen specificerar inte de uppgifter som kan lämnas ut, och utlämnandet är inte knutet till nödvändighetskravet. Därför måste 24 § 3 mom. i lagförslag 2 ändras så att rätten att få uppgifter antingen kopplas till nödvändighetskravet eller att innehållet i uppgifterna preciseras. En sådan ändring är en förutsättning för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Genomförande och uppföljning av reformen

Andelen barn inom småbarnspedagogiken av alla barn i åldern 1—6 år har under de senaste tio åren varierat mellan 59 och 63 procent. Förslaget om att överföra barn inom småbarnspedagogiken som heldagsvård till att ge dem rätt till småbarnspedagogik 20 timmar i veckan gäller ca 11 100 barn, dvs. 6,7 procent av samtliga barn i heldagsvård inom småbarnspedagogiken. Regeringen uppskattar att sparpotentialen för statsandelssystemets del är ca 62 miljoner euro. År 2016 blir inbesparingen ca 25,8 miljoner euro, varav statsandelen utgör ca 6,6 miljoner beräknat enligt en statsandelsprocent om 25,72 procent, och kommunernas egen finansiering utgör ca 19,2 miljoner euro. Från och med 2017 uppgår inbesparingen till 62 miljoner euro, varav statsandelen är ca 15,9 miljoner euro och kommunernas självfinansieringsandel ca 46,1 miljoner euro. Det har framförts varierande bedömningar av hur stora inbesparingar reformen kan ge. Finlands Kommunförbund har i sitt yttrande uppskattat att sparpotentialen till följd av ändringarna av 11 a och 11 b § i lagen om småbarnspedagogik är högst 36,7 miljoner euro.

I propositionen understryks att småbarnspedagogiken är en tjänst som på längre sikt medför besparingar i och med att behovet av barnskydd och andra korrigerande tjänster minskar. Tröskeln för att ordna småbarnspedagogik som heldagsvård måste därför vara låg. Ändringen får inte leda till att man blir tvungen att ansöka om heldagsvård genom att bli klient hos barnskyddet eller via andra tjänster, som t.ex. socialväsendet eller familjerådgivningen. Ändringen får inte heller leda till att ett barn flyttas från en plats till en annan inom småbarnspedagogiken när en förälders eller annan vårdnadshavares sysselsättningsläge förändras.

Regeringen medger i propositionen att bedömningarna av de ekonomiska konsekvenserna grundar sig på uppskattningar och att förslagets konsekvenser för enskilda kommuners del varierar. Man kan inte förutse hur enskilda familjer kommer att välja, och en del familjer kommer, liksom

Betänkande KuUB 11/2015 rd

idag, inte att använda sig av sin rätt till den av kommunen ordnade småbarnspedagogiken utan välja att sköta barnen hemma med hjälp av hemvårdsstöd eller stödet för privat vård i småbarnspedagogik som ordnas av privata serviceproducenter.

Under sakkunnigutfrågningen har propositionens konsekvensbedömningar mött omfattande kritik, särskilt i fråga om konsekvenserna för barnen, för familjen och för jämställdheten mellan könen. Bakgrundsmaterialet till konsekvensbedömningen, dvs. en utredning gjord av social- och hälsovårdsministeriet 2004 (2004:16) har ansetts vara alltför gammal för att man ska kunna bygga en trovärdig konsekvensbedömning på den. Beräkningarna har inte heller beaktat de extra kostnader som kan uppstå till exempel för social- och hälsovårdstjänster och andra korrigerande tjänster.

Under sakkunnigutfrågningen framfördes också oro för att ändringarna kan medföra extra arbete vid planeringen av verksamheten. Utskottet konstaterar att till exempel kommunernas planering och uppföljning av arbetsskift kan underlättas genom elektroniska registreringssystem.

Kulturutskottet påpekar att kritiken mot konsekvensbedömningarna har varit omfattande och motiverad. I det praktiska genomförandet kommer såväl föräldrarnas val som kommunernas principbeslut om serviceutbudet att få särskild betydelse. Det har helt uppenbart varit svårt att under lagberedningen närmare förutse hur dessa praktiska lösningar kommer att se ut. Ett flertal kommuner har redan beslutat att inte begränsa den subjektiva rätten till dagvård, vilket minskar den totala inbesparing som reformen ger. Utskottet vill därför fästa särskild uppmärksamhet vid behovet att följa upp konsekvenserna av reformen. Uppföljningen måste ta fasta inte bara på de planerade ekonomiska inbesparingarna utan också fokusera särskilt på konsekvenserna för barnen, familjen och jämställdheten. Kulturutskottet omfattar också grundlagsutskottets ståndpunkt att den sammantagna effekten av olika reformer som påverkar barnfamiljernas ställning inte får bli oskälig. Uppföljningen måste också säkerställa att barnens och barnfamiljernas grundläggande rättigheter de facto inte äventyras. Utskottet föreslår ett uttalande om saken. (*Utskottets förslag till uttalande 1*).

Kulturutskottet känner särskilt stor oro över reformens eventuella konsekvenser för barn vars familjesituation till följd av ekonomiska, hälsomässiga eller andra problem är skadlig eller rentav farlig för barnets utveckling och hälsa. Sakkunniga har fäst allvarlig vikt vid denna risk. Utskottet noterar att småbarnspedagogisk verksamhet är ett effektivt sätt att förebygga vanskötsel, utslagning och generationsöverskridande utsatthet. Samarbetet mellan småbarnspedagogiken, rådgivningen och barnskyddet måste vara smidigt, så att barnets bästa tillgodoses i alla beslut. En högklassig småbarnspedagogisk verksamhet utjämnar de skillnader som sammanhänger med barnets bakgrund och skapar förutsättningar för jämlikhet.

Det är ytterst viktigt att de familjer vars resurser och ork utsätts för prövningar får det stöd de behöver i fråga om förfarandet för ansökan om rätt till småbarnspedagogik. Barnets föräldrar eller andra vårdnadshavare förmår eller orkar inte nödvändigtvis själva kräva att få mer omfattande småbarnspedagogik än 20 timmar för sitt barn eller lämna in en utredning som i tillräckligt hög grad motiverar deras krav. Av den utredning social- och hälsovårdsministeriet gjorde 2004 framgick att många barn hade starka grunder för heldagsvård, däribland att föräldrarna hade svaga språkkunskaper eller problem med den mentala hälsan, att de var arbetsoförmögna eller gått i

Betänkande KuUB 11/2015 rd

pension, att allvarligt sjuka syskon till barnen behövde specialiserad vård eller att föräldrarna hade korttidsanställningar. Med stöd av utlåtanden anser kulturutskottet att rätten till mer än 20 timmar småbarnspedagogik ska beviljas alla som behöver det.

Utskottet betonar att kommunen ska ge barnets föräldrar eller andra vårdnadshavare rådgivning och handledning till stöd för deras val och beslutsfattande samt i samråd med barnets föräldrar eller andra vårdnadshavare kartlägga olika alternativ och för varje klient eftersträva att hitta sådana tjänster som motsvarar hans eller hennes behov. Vid uppföljningen av genomförandet av reformen måste särskild uppmärksamhet fästas vid identifieringen av och hjälpen till familjer som riskerar marginalisering eller redan har marginaliserats och vid att barn i sådana familjer fullt ut tillförsäkras rätt till småbarnspedagogik.

Barnets bästa har företräde

Kulturutskottet betonar att barnets bästa har företräde när det beslutas om omfattningen av rätten till småbarnspedagogik. I propositionen understryks 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 eller vårdnadshavaren.

I oklara situationer där barnets bästa kräver det, är det enligt utskottet dock ytterst viktigt att barnet får småbarnspedagogik som heldagsvård. Förfarandet för bedömning av servicebehovet får under inga omständigheter leda till att familjen stämplas. Dessutom måste man säkerställa att förfarandet inte äventyrar förtroendet mellan barnet, vårdnadshavarna och den inrättning som erbjuder småbarnspedagogisk verksamhet.

Enligt propositionen kvarstår barnets rätt till småbarnspedagogik som heldagsvård i två månader till exempel om en förälder blir arbetslös, vilket minskar förändringarna i barnets vardag. Närmare hälften av arbetslöshetsperioderna upphör enligt sakkunniga inom två månader. Propositionen säkerställer också att rätten till en plats i samma daghem behålls i det fall att rätten till småbarnspedagogik ändras. Det är dock möjligt att det sker förändringar på gruppnivå på daghemmet.

Sakkunniga har uttryckt oro uttryckligen för att reformen har negativa följor för barnen till exempel när en övergång från småbarnspedagogik som heldagsvård till deltidsvård kan skilja barnet från en välbekant barngrupp och välbekanta pedagoger. Kulturutskottet vill understryka vikten av kontinuitet i den småbarnspedagogiska miljön och i relationerna till andra människor. Det är likaså viktigt att barnen regelbundet kan delta i den småbarnspedagogiska verksamheten. Med tanke på barnets bästa och målen för småbarnspedagogiken är det angeläget att undvika onödig variation och onödiga förändringar. Sakkunniga har understrukit att barnet har stor nytta av tidiga grupperfarenheter om gruppen är stabil och välbekant. Utskottet anser det viktigt att i uppföljningen av reformen också utreda hur den påverkar kontinuiteten i barngrupperna.

Betänkande KuUB 11/2015 rd

Fortsatt översyn av lagen om småbarnspedagogik

Andelen barn inom småbarnspedagogiken av alla barn i åldern 1—6 år har under de senaste tio åren varierat mellan 59 och 63 procent. Förslaget om att överföra barn inom småbarnspedagogiken som heldagsvård till att ge dem rätt till småbarnspedagogik 20 timmar i veckan gäller ca 11 100 barn, dvs. 6,7 procent av samtliga barn i heldagsvård inom småbarnspedagogiken. Den nu aktuella reformen kommer således att i olika grupper öka antalet barn som deltar i verksamheten endast en del av dagen eller en del av veckan, vilket påverkar hur väl personalvolymen och lokalerna motsvarar behoven. Enligt kulturutskottets bedömning ökar reformen avsevärt behovet av att utveckla innehållet i småbarnspedagogiken så att det motsvarar de krav samhället ställer på familjerna och som en följd därav också familjernas servicebehov. Den fortsatta beredningen av lagen om småbarnspedagogik utgör ett led i en omfattande utveckling av småbarnspedagogiken och i det sammanhanget måste också den nu aktuella reformen omprövas.

Utskottet påminner om att det finska systemet för småbarnspedagogiken har fått gott vitsord i OECD:s tematiska bedömning. OECD fäste dock uppmärksamhet vid det låga antalet barn i åldern 3—5 år som deltar i verksamheten jämfört med läget i de andra OECD-länderna. FN:s kommitté för barnets rättigheter har rekommenderat Finland (2011) att förbättra täckningen för och kvaliteten i programmen för småbarnspedagogik. Kommittén rekommenderade också Finland att uppmuntra fler föräldrar vars barn inte går i dagvård att anmäla sina barn till programmen för småbarnspedagogik, så att deras färdigheter i finska språket och deras sociala färdigheter utvecklas, varvid det blir lättare för barnet att börja skolan samtidigt som risken för misslyckanden i skolgången minskar och färre elever hoppar av skolan. Kulturutskottet understryker vikten av att utveckla och bredda de småbarnspedagogiska tjänsterna med hänsyn till familjernas behov och möjligheter, så att allt fler barn deltar i småbarnspedagogisk verksamhet, vilket är till barnets bästa. Vid den fortsatta beredningen av lagstiftningen är det också skäl att överväga att införa incitament som ger ökat deltagande i småbarnspedagogiken.

Sakkunniga har under hörandet med kraft understrukit att en regelbunden, daglig och hela veckan fortgående småbarnspedagogik är gynnsam för barnets utveckling och har verkningar som återspeglas ännu i vuxenutbildningen. Utskottet menar att det i fortsättningen är angeläget att skapa större klarhet i begreppet småbarnspedagogik och noggrant definiera dess innehåll och målen för de olika verksamhetsformerna. I det sammanhanget är det också skäl att ta ställning till småbarnspedagogiken i familjedagvården och inom annan tidig fostran, som överhuvudtaget inte har definierats.

I första hand fullföljs målen för småbarnspedagogiken i daghemmen. Enligt ett sakkunnigyttrande är 20 timmar väl genomförd småbarnspedagogik på daghem tillräckligt för att uppnå målen i lagen om småbarnspedagogik. Enligt inkommen utredning uppnås de mål som ställts upp för barnets uppväxt, utveckling och inläring bäst genom daglig, regelbunden småbarnspedagogik. De bästa lösningarna ur barnets synvinkel är enligt kulturutskottet de som erbjuder barnet regelbunden småbarnspedagogik fem dagar i veckan.

Med tanke på granskningen av de sammantagna konsekvenserna av reformen av lagen om småbarnspedagogik är det enligt utskottets bedömning nödvändigt att i lag föreskriva om hur många personer med vård- och fostringsuppgifter det ska finnas i förhållande till antalet barn på daghem-

Betänkande KuUB 11/2015 rd

men och inom familjedagvården. Personaldimensioneringen har en avgörande betydelse för hur målen i lagen om småbarnspedagogik i praktiken kan nås och för kvaliteten i småbarnspedagogiken. Med hänvisning till grundlagsutskottets utlåtande förutsätter kulturutskottet att statsrådet som ett led i översynen av lagen som småbarnspedagogik gör en genomgripande granskning av lagens bemyndiganden att utfärda förordning. I det sammanhanget bör statsrådet också överväga att i lag föreskriva hur många anställda i vård- och fostringsuppgifter det ska finnas i ett daghem eller inom familjedagvården i relation till antalet barn. Utskottet föreslår ett uttalande om detta (*Utskottets förslag till uttalande 2*).

DETALJMOTIVERING

Lagförslag 2

4 §. Vårdpenning. Enligt utredning till utskottet föreslås som en teknisk ändring som syftar till att förtydliga bestämmelsen att de belopp som anges i paragrafen ändras så att de motsvarar för månens reella nivå, dvs. nivån för 2015. Enligt en sakkunnigredogörelse kan de föreslagna ändringarna dock på grund av avrundningsreglerna för indexjusteringar orsaka problem vid tillämpningen av lagen. Utskottet föreslår därför att förslaget till ändring av 2 mom. stryks och att 3 och 4 mom. ändras i fråga om beloppen så att de motsvarar beloppen i de gällande 3 och 4 mom.

5 §. Vårdtillägg. Med hänvisning till det som sägs i detaljmotiven till 4 § föreslår utskottet att paragrafens 1 och 2 mom. stryks.

24 §. Utlämnande och utnyttjande av uppgifter i vissa fall. Med hänvisning till grundlagsutskottets utlåtande föreslår kulturutskottet att det föreslagna nya 3 mom. ändras. Vid bedömningen av omfattningen av ett barns rätt till småbarnspedagogik har Folkpensionsanstalten trots sekretessbestämmelserna och andra begränsningar när det gäller att få uppgifter rätt att lämna uppgifter till kommunen. Denna rätt kopplas nu till nödvändighetskravet. Utifrån inkommen utredning föreslår utskottet vidare att det onödiga ordet "avgiftsfritt" stryks.

Ikraftträdandebestämmelsen. Till följd av de föreslagna ändringarna av 4 och 5 § föreslår utskottet att det föreslagna 2 mom. i ikraftträdandebestämmelsen stryks.

Ingressen. Utskottet föreslår att ingressen ändras utifrån de föreslagna ändringarna av 4 och 5 §.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Kulturutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslag 1 i proposition RP 80/2015 rd utan ändringar.

Riksdagen godkänner lagförslag 2 i proposition RP 80/2015 rd med ändringar. (Utskottets ändringsförslag)

Betänkande KuUB 11/2015 rd

Riksdagen godkänner två uttalanden. (*Utskottets förslag till uttalanden*)

Utskottets ändringsförslag

1.

Lag

om ändring av lagen om småbarnspedagogik

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om småbarnspedagogik (36/1973) 5 och 11 a § sådana de lyder, av dem 5 § i lag 451/1990 och 11 a § i lag 580/2015, samt
fogas till 11 b §, sådan den lyder i lag 1290/1999, ett nytt 2 mom. som följer:

5 §

I ett daghem och inom familjedagvården ska finnas det antal sådana anställda som avses i 4 a § som krävs för att de föreskrivna målen för småbarnspedagogiken ska kunna nås. Närmare bestämmelser om antalet anställda i daghemmet eller inom familjevården i vård- och fostringsuppgifter i relation till antalet barn, tillfälliga avvikelser i personaldimensioneringen och på vilket sätt barn som behöver särskild vård och fostran ska beaktas i fråga om antalet anställda samt personalstrukturen utfärdas genom förordning av statsrådet. Därtill kan bestämmelser om personaldimensioneringen för barn som är under tre år och för barn som fyllt tre år utfärdas separat.

11 a §

Kommunen ska, utöver vad som bestäms i 11 §, se till att barnet innan läroplikten börjar enligt lagen om grundläggande utbildning får 20 timmar småbarnspedagogik i veckan inom ramen för en sådan av kommunen anordnad plats inom småbarnspedagogiken som avses i 1 § 2 eller 3 mom. efter utgången av den tid för vilken moderskaps- och föräldrapenning eller partiell föräldrapenning enligt sjukförsäkringslagen får betalas. Småbarnspedagogik ska dock inte ordnas för barnet under den tid för vilken den faderskapspenning utanför moderskaps- och föräldrapenningsperioden som avses i 9 kap. 7 § 1 mom. i sjukförsäkringslagen får betalas.

Med avvikelse från 1 mom. ska småbarnspedagogik ordnas som heldagsvård om barnets föräldrar eller andra vårdnadshavare på det sätt som anges i lagen om utkomstskydd för arbetslösa (1290/2002) antingen arbetar eller studerar på heltid eller är sysselsatta på heltid som företagare eller i eget arbete. När ovan nämnda situation upphört ska småbarnspedagogik fortfarande ordnas enligt detta moment i två månaders tid, förutom om barnets förälder eller en annan vårdnadshavare till barnet stannar hemma för att vårda ett annat i familjen bosatt barn eller pensioneras.

Därtill har barnet rätt till mer omfattande småbarnspedagogik än vad som anges i 1 mom. i den omfattning det behövs på grund av att barnets föräldrar eller andra vårdnadshavare är deltids- el-

Betänkande KuUB 11/2015 rd

ler tillfälligt anställda, deltar i sysselsättningsfrämjande service, rehabilitering eller av någon annan motsvarande anledning.

Kommunen ska dock ordna småbarnspedagogik som heldagsvård för barnet om det behövs med tanke på barnets utveckling eller behov av stöd eller på grund av familjens omständigheter eller om det i övrigt är i enlighet med barnets bästa.

Barnets föräldrar eller andra vårdnadshavare ska inom de tidsfrister som kommunen anger lämna in en utredning över förutsättningarna för att barnet ska få småbarnspedagogik i större omfattning än 1 mom. föreskriver. Dessutom kan kommunen av grundad anledning även vid andra tidpunkter kräva att de inlämnar en utredning av ovan nämnda slag. Barnets föräldrar eller andra vårdnadshavare ska så snart de fått vetskap om dem och utan dröjsmål till kommunen anmäla sådana väsentliga förändringar som påverkar omfattningen av rätten till småbarnspedagogik.

Föräldrarna till eller andra vårdnadshavare för ett i 1—4 mom. avsett barn som inte för ordnande av vården av barnet väljer en plats inom småbarnspedagogiken som kommunen anordnar enligt denna paragraf, har för ordnande av barnets vård eller småbarnspedagogik på något annat sätt rätt att få stöd enligt lagen om stöd för hemvård och privat vård av barn (1128/1996) så som närmare bestäms i den lagen.

Barnets föräldrar eller andra vårdnadshavare som önskar en sådan plats inom småbarnspedagogiken som avses i denna paragraf för sitt barn, ska innan barnet behöver platsen inom utsatt tid inlämna en ansökan om detta. Småbarnspedagogiken ska om möjligt anordnas i den form som barnets föräldrar eller andra vårdnadshavare önskar.

Rätten till samma plats inom småbarnspedagogiken kvarstår även om barnet inte får småbarnspedagogik under de avsnitt av faderskapspenningssperioden som avses i 9 kap. 7 § i sjukförsäkringslagen. Frånvaro som beror på avsnitt av faderskapspenningssperioden ska anmälas till platsen inom småbarnspedagogiken senast två veckor före den planerade periodens början. Rätten till samma plats inom småbarnspedagogiken vid daghemmet och i mån av möjlighet i familjedagvården kvarstår även om barnets tider inom småbarnspedagogiken ändras på det sätt som anges i 1—4 mom.

Kommunen ska erbjuda barn som omfattas av den rätt till småbarnspedagogik som avses i 1 mom. möjlighet att enligt barnets föräldrars eller andra vårdnadshavares beslut delta i småbarnspedagogik antingen under en del av dagen eller en del av veckan. Kommunen ska inom utsatt tid för varje barn för en viss tid fatta närmare beslut om dess regelbundna tider inom småbarnspedagogiken.

Närmare bestämmelser om sådana ansökningar till småbarnspedagogik och om de tidsfrister inom vilka barnets föräldrar eller andra vårdnadshavare ska ansöka om en plats för barnet inom småbarnspedagogiken i enlighet med 7 mom. får utfärdas genom förordning av statsrådet.

11 § b

Oberoende vad som föreskrivs i 11 a § 1 mom. ska småbarnspedagogik inte ordnas för barnet när det deltar i sådan förskoleundervisning eller grundläggande utbildning som avses i lagen om grundläggande utbildning. I sådana fall ska småbarnspedagogik dock ordnas på deltid om barnet har rätt till mer omfattande småbarnspedagogik än 11 a § 1 mom. föreskriver.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Betänkande KuUB 11/2015 rd

En kommun får upphäva och fatta nya beslut i sådana beslut som med stöd av de bestämmelser som gällde innan denna lags ikraftträdande om den rätt som föreskrivs i 11 a § som har fattats av ett sådant kommunalt organ som avses i 11 d § eller en sådan detta organ underlydande tjänsteinnehavare. Barnets rätt till samma plats inom småbarnspedagogiken vid daghemmet och om möjligt inom familjedagvården kvarstår dock, om barnets tider inom småbarnspedagogiken vid denna lags ikraftträdande ändras på det sätt som anges i 1—4 mom.

2.

Lag

om ändring av lagen om stöd för hemvård och privat vård av barn

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i lagen om stöd för hemvård och privat vård av barn (1128/1996) 3 § 5 mom., sådant det lyder i lag 1225/2013,
ändras 1 §, 2 § 2 punkten, 3 § 1 mom., 4 § 3 och 4 mom., 5 § 3 och 4 mom., 22 § 4 mom. och 23 § 2 mom.,
av dem 3 § 1 mom. ~~och 4 § 2 mom.~~ sådant det lyder i lag 1225/2013, 4 § 3 mom. sådant det lyder i lag 763/2008, 4 § 4 mom. sådant det lyder i lag 882/2002, 5 § 4 mom. sådant det lyder i lag 1291/1999 och 23 § 2 mom. sådant det lyder i lag 693/2002, samt
fogas till lagen en ny 4 a § och till 24 §, sådan den lyder i lag 693/2002, ett nytt 3 mom., som följer:

1 §

Lagens tillämpningsområde

I denna lag föreskrivs det om de ekonomiska stöd med vilka barnets föräldrar och andra vårdnadshavare får stöd för ordnande av vården av barnet samt för att kombinera arbete och familjeliv.

De stöd som betalas enligt denna lag är stöd för hemvård, stöd för privat vård, flexibel vårdpenning och partiell vårdpenning. Stödet för hemvård och stödet för privat vård kan bestå av vårdpenning och inkomstbundet vårdtillägg.

Beloppen för vårdpenningen och vårdtillägget enligt denna lag kan höjas genom ett kommuntillägg, om den kommun som svarar för finansieringen bestämmer så.

Betänkande KuUB 11/2015 rd

2 §

Definitioner

I denna lag avses med

2) *vårdproducent* en privat person eller en sammanslutning som har gjort en anmälan enligt 28 § 1 mom. lagen om småbarnspedagogik (36/1973) och som bedriver småbarnspedagogisk verksamhet mot ersättning, eller en person som har ingått arbetsavtal om småbarnspedagogik med den förälder eller en annan vårdnadshavare som har rätt till stöd, dock inte en medlem i samma hus-håll,

3 §

Val av vårdform

Det stöd för hemvård av barn och stöd för privat vård av barn som avses i denna lag fås på det villkor att barnets föräldrar eller andra vårdnadshavare inte väljer en sådan plats inom småbarnspedagogiken enligt 11 a § 1—4 mom. eller 11 b § 2 mom. i lagen om småbarnspedagogik som ordnas av kommunen och att barnet faktiskt är bosatt i Finland.

4 §

Vårdpenning

Vårdpenningen enligt stödet för hemvård av barn är per kalendermånad 342,53 euro för ett barn under tre år i familjen och 102,55 euro för varje följande barn under tre år samt 65,89 euro för varje annat barn. För ett adoptivbarn som fyllt tre år och som är berättigat till stöd betalas vårdpenning emellertid som för ett barn under tre år.

Vårdpenningen enligt stödet för privat vård av barn är 58,87 euro per kalendermånad för varje barn i familjen som är berättigat till den småbarnspedagogik som avses i 11 a § 1 mom. i lagen om småbarnspedagogik eller till den småbarnspedagogik som avses i 11 b § 2 mom. i den lagen.

Vårdpenningen enligt stödet för privat vård av barn är dock 160,00 euro per kalendermånad för varje sådant barn i familjen vars föräldrar eller andra vårdnadshavare arbetar på heltid på det sätt som avses i lagen om utkomstskydd för arbetslösa (1290/2002) eller som studerar, arbetar i eget företag eller är sysselsatta i eget arbete på heltid. Efter att den situation som nämns ovan är över är barnet fortfarande berättigat till stöd för privat vård enligt detta moment i två månader, med undantag av då barnets förälder eller en annan vårdnadshavare stannar hemma för att vårda ett annat barn i familjen eller går i pension. Rätten till en vårdpenning enligt stödet för privat vård av barn som uppgår till 160,00 euro gäller även under den tid då barnet har rätt till småbarnspedagogik omfattande över 20 timmar per vecka på grund av att barnets förälder eller en annan vårdnadshavare arbetar på deltid eller tillfälligt, deltar i sysselsättningsfrämjande service, rehabilitering eller

Betänkande KuUB 11/2015 rd

motsvarande, eller om barnet enligt ett beslut av kommunen har konstaterats ha rätt till småbarnspedagogik på heltid enligt 11 a § 4 mom. i lagen om småbarnspedagogik.

4 a §

Det beslut om omfattningen av barnets rätt till småbarnspedagogik som påverkar nivån på stödet för privat vård av barn

Det beslut enligt 11 a § 4 mom. i lagen om småbarnspedagogik som gäller barnets rätt till småbarnspedagogik på heltid, som avses i 4 § 4 mom. i denna lag, fattas av kommunen.

5 §

Vårdtillägg

Vårdtillägg enligt stödet för hemvård av barn betalas för ett barn i familjen som är berättigat till vårdpenning enligt stödet för hemvård av barn. Vårdtilläggets fulla belopp är 183,31 euro per kalendermånad.

Vårdtillägg enligt stödet för privat vård av barn betalas för varje barn i familjen. Vårdtilläggets fulla belopp är 146,64 euro per barn per kalendermånad.

Vårdtillägg betalas till fullt belopp då familjens månadsinkomster inte överskrider en inkomstgräns som bestäms enligt familjens storlek. Om inkomsterna överskrider inkomstgränsen, minskar vårdtilläggets fulla belopp med en procentandel av de överskridande inkomsterna som bestäms enligt familjens storlek. Då inkomstgränsen bestäms beaktas i familjens storlek högst två av familjens barn, som därtill ska omfattas av rätten att välja dagvårdsplats enligt 11 a § 1 mom. i lagen om småbarnspedagogik.

Familjens storlek personer	Inkomstgräns euro/mån.	Sänkingsprocent
2	1 160	11,5
3	1 430	9,4
4	1 700	7,9

I det fall som avses i 4 § 3 mom. är vårdtillägget till stödet för privat vård av barn dock hälften av det belopp som vårdtillägget annars skulle uppgå till.

Betänkande KuUB 11/2015 rd

22 §

Ändringsökande

Ändring får inte sökas genom besvär i Folkpensionsanstaltens beslut om beviljande av stöd till den del beslutet gäller ett sådant beslut av kommunen som gäller omfattningen av småbarnspedagogiken och som avses i 11 a § eller 11 b § i lagen om småbarnspedagogik eller grunderna för bestämmande av kommundillägg enligt 20 § i denna lag. Ändring genom besvär i ett sådant beslut av kommunen som gäller omfattningen av småbarnspedagogiken ska sökas i enlighet med 30 a och 31 § i lagen om småbarnspedagogik.

23 §

Skyldighet att lämna uppgifter

Kommunen ska, utan hinder av sekretessbestämmelserna och andra begränsningar i fråga om erhållande av uppgifter, avgiftsfritt underrätta Folkpensionsanstalten, om

- 1) ett barn som har rätt till stöd får en i 1 § 2 eller 3 mom. i lagen om småbarnspedagogik avsedd plats inom småbarnspedagogiken,
 - 2) den småbarnspedagogik som avses ovan upphör,
 - 3) barnets rätt till småbarnspedagogik ändras så att det påverkar beloppet av stödet för privat vård av barn,
 - 4) kommunen känner till att barnet är i sådan anstalts- eller familjevård som avses i 19 § i denna lag, eller
 - 5) barnet har flyttat till en annan kommun,
- samt om andra möjliga omständigheter som påverkar utbetalningen av stödet eller stödets belopp och som kommunen känner till.
-

24 §

Utlämnande och utnyttjande av uppgifter i vissa fall

Folkpensionsanstalten har, utan hinder av sekretessbestämmelserna och andra begränsningar i fråga om erhållande av uppgifter, rätt att avgiftsfritt till kommunen lämna ut sådana uppgifter som den fått och som **är nödvändiga för att bedöma** omfattningen av ett barns rätt till småbarnspedagogik.

Denna lag träder i kraft den 20 . Denna lag ska tillämpas på alla de stöd för privat vård av barn som gäller tiden efter den 1 augusti 2016.

~~De belopp som anges i 4 och 5 § i denna lag motsvarar det poängtal för folkpensionsindex enligt vilket beloppet av de stöd som betalades ut i januari 2015 har beräknats.~~

Betänkande KuUB 11/2015 rd

Utskottets förslag till uttalanden

1. *Riksdagen förutsätter att statsrådet gör en samlad bedömning av de olika reformernas konsekvenser för barnen, jämlikheten mellan olika familjer och jämställdheten mellan könen och att denna bedömning beaktas när lagen om småbarnspedagogik ses över.*
2. *Riksdagen förutsätter att statsrådet som ett led i översynen av lagen om småbarnspedagogik gör en genomgripande granskning av lagens bemyndiganden att utfärda förordning och då också överväger möjligheten att i lag föreskriva hur många anställda i vård- och fostringsuppgifter det ska finnas i ett daghem eller inom familjedagvården i relation till antalet barn.*

Helsingfors 2.12.2015

I den avgörande behandlingen deltog

vice ordförande Sanna Lauslahti saml
medlem Li Andersson vänst
medlem Ritva Elomaa saf
medlem Eeva-Johanna Eloranta sd
medlem Jukka Gustafsson sd
medlem Petri Honkonen cent
medlem Laura Huhtasaari saf
medlem Marisanna Jarva cent
medlem Kimmo Kivelä saf
medlem Hanna Kosonen cent
medlem Sari Multala saml
medlem Mikaela Nylander sv
medlem Nasima Razmyar sd
medlem Saara-Sofia Sirén saml
medlem Jani Toivola gröna.

Sekreterare var

utskottsråd Kaj Laine.

Betänkande KuUB 11/2015 rd Reservation

RESERVATION

Motivering

Allmänt

Sipiläs regering föreslår ändringar i bestämmelserna i lagen om småbarnspedagogik. I bestämmelserna föreskrivs om barnets rätt till småbarnspedagogik som ordnas vid ett daghem eller inom familjevården av kommunen, dvs. om den s.k. subjektiva rätten till småbarnspedagogik. Varje barn föreslås ha rätt till 20 timmar småbarnspedagogik i veckan. Däremot ska ett barn inte ha rätt till småbarnspedagogik på deltid utöver förskoleundervisning eller grundläggande utbildning.

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. 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. Det försämrar också barnets möjligheter att delta i kamratgruppen och möjligheterna att svara på barnets individuella stödbehov.

Samhällets möjligheter att ge människan den bästa möjliga starten i livet ligger just inom barnpedagogiken och utbildningen. Propositionen är ytterst dåligt beredd och orsakar, om den godkänns, allvarliga problem för det finländska systemet för småbarnspedagogik. Den försvagar kvaliteten i småbarnspedagogiken, försätter på ett skriande sätt barnen i ojämlik ställning, ökar byråkratin och leder till onödig myndighetsprövning. Det har man redan uppfattat i många kommuner och därför fattat beslut om att inte begränsa den subjektiva rätten till dagvård. En del kommuner har också beslutat att inte höja gruppstorleken från sju barn till åtta per vårdare, vilket möjliggjordes av en nyligen gjord ändring av en statsrådsförordning.

Begränsningen av den subjektiva rätten till dagvård strider mot grundlagen och FN:s konvention om barnets rättigheter. Propositionen tryggar inte barnens lika rätt till en småbarnspedagogik som motsvarar målen i lagen om småbarnspedagogik, eftersom barnen försätts i ojämlik ställning utifrån vilken ställning föräldrarna har på arbetsmarknaden. FN:s kommitté för barnets rättigheter rekommenderade Finland (2011) att förbättra täckningen för och kvaliteten i programmen för småbarnspedagogik. Kommittén rekommenderade också Finland att uppmuntra fler föräldrar vars barn inte går i dagvård att anmäla sina barn till programmen för småbarnspedagogik, så att deras färdigheter i finska språket och deras sociala färdigheter utvecklas, varvid det blir lättare för barnet att börja skolan samtidigt som risken för misslyckanden i skolgången minskar och färre elever hoppar av skolan.

Det har inte gjorts tillräckliga bedömningar av vilka konsekvenser regeringens nedskärningar inom småbarnspedagogiken, begränsningen av den subjektiva rätten till dagvård och förstoringen av barngrupperna i daghemmen har för barnen, familjerna och jämställdheten.

Betänkande KuUB 11/2015 rd **Reservation**

Barnet måste ges företräde

Den reviderade lagen om småbarnspedagogik (37/1973) som trädde i kraft vid ingången av augusti i år visade på en klar strävan att utveckla småbarnspedagogiken till en än mer barncentrerad service. I samband med revideringen fastslogs bland annat att rätten till småbarnspedagogik uttryckligen är en rätt som hör till barnet och att det i första hand inte längre är frågan om en vårdnadshavares rätt att få en vårdplats för barnet. Vill vi att jämlikheten mellan barnen ska tillgodoses får rätten till småbarnspedagogik inte vara beroende av huruvida föräldrarna har jobb eller inte.

Om begränsningen av rätten till småbarnspedagogik/dagvård genomförs så att behovet av småbarnspedagogik som är mer omfattande än 20 timmar främst grundar sig på en anmälan från barnets föräldrar, som regeringen indirekt antyder i propositionen, så är den nu föreslagna begränsningen av rätten till småbarnspedagogik/dagvård onödig. Om i stället fastställandet av och beslutet om rätt till småbarnspedagogik/dagvård sker i kommunförvaltningen, ökar det betydligt det administrativa arbetet i kommunerna och ger därför inte de önskade kostnadsinbesparingarna.

De praktiska följderna av begränsningen av rätten till småbarnspedagogik varierar i avgörande grad utifrån hur rätten till 20 timmar småbarnspedagogik verkställs i kommunerna. Därigenom äventyras jämlikheten mellan barn och familjer i olika kommuner.

Barnombudsmannen har i sitt yttrande lyft fram att det är nödvändigt att se till att praxis i kommunerna i fortsättningen är så jämlik som möjligt och att praxis harmoniseras på riksnivå.

De pedagogiska målen riskerar hamna i skymundan

Större grupper betyder att de pedagogiska målen för småbarnspedagogiken blir än svårare att uppnå. Hur stora de positiva effekterna av den småbarnspedagogiska verksamheten är 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. Deltidsvård leder till byten av grupp och vård endast en del av veckan betyder att det inte längre går att trygga en beständig och regelbunden småbarnspedagogik.

Även om vissa sakkunniga bedömt att 20 timmar i veckan kan vara tillräckligt ur ett pedagogiskt perspektiv måste man tänka på att det i Finland i dag egentligen inte finns något system som bygger på 20 timmar deltidsvård. Att etablera ett sådant system som alternativ till heldagsvården kommer att ta tid, och när lagen trätt i kraft finns det inga garantier för att de pedagogiska målen uppnås genom deltidsvård. Dessutom har sakkunniga konstaterat att det inte är möjligt att uppnå de pedagogiska målen om deltidsvården ges endast under en del av veckan.

I Finland deltar endast 70 procent av barnen i åldern 3—5 år i småbarnspedagogisk verksamhet som leds av lärare på daghem. Det är betydligt färre än i de övriga nordiska länderna och OECD-länderna. Finland har i budgeten förbundit sig EU:s mål om att 95 procent av alla barn över 4 år deltar i högkvalitativ förskoleverksamhet senast 2020. Med förskoleverksamhet avser EU och OECD pedagogisk verksamhet som leds av lärare.

Betänkande KuUB 11/2015 rd

Reservation

Begränsningen av rätten till småbarnspedagogik leder till större grupper i daghemmen, då antalet barn som får deltidsvård ökar. Vid deltidsvård är personaldimensioneringen betydligt lägre — en 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.

Ser man till barnets rättigheter menar OAJ att relationstalet mellan barn och personer i vård- och fostringsuppgifter inte får variera beroende på hur länge barnet är på daghemmet eller i andra barnpedagogiska tjänster, eftersom skillnaderna i gruppstorlek också ökar ojämlikheten mellan barnen. De ekonomiska konsekvenserna av propositionen kan inte räknas enbart i intäkter. Den försämrade verksamhetskvaliteten påverkar nämligen också effektiviteten i och resultaten av småbarnspedagogiken. Beräkningar visar att barn har 190 relationer i en grupp om 20 barn, medan relationerna är 300 i en grupp med 25 barn. Det visar tydligt att kvaliteten försämras. Stora barngrupper leder dessutom till ökad sjuklighet och försvagar lärarens möjligheter att möta barnet som en individ och ta hänsyn till dess individuella behov. Att gruppstorleken är nära förknippad med hur många i gruppen som får deltidsvård respektive heldagsvård står likaså i konflikt med barnets välfärd och målet om en resultatrik och produktiv småbarnspedagogik.

Risk för ökad marginalisering

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.

Propositionen hotar 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.

Barnpsykiater Jukka Mäkelä vid Institutet för hälsa och välfärd fäste i sitt yttrande uppmärksamhet vid att förslaget kommer att minska de finländska barnens socioemotionella välfärd och sätta igång en process som leder till att nya barn marginaliseras. Genom den nya lagen blir de barngrupper som är centrala för den socioemotionella utvecklingen mer instabila. Antalet barn i gruppen som får deltidsvård ökar och en del av grupperna kommer att domineras av sådana barn. I båda fallen blir barngrupperna mycket rörliga; barn kommer och går slumpmässigt. Det utökar antalet sociala relationer i barnets vardag, vilket belastar barnets spirande förmåga att agera i en gemenskap.

Vidare menar Mäkelä att det stöd i föräldraskapet som föräldrarna (särskild mammorna) upplever sig få är ett viktigt skydd mot vanskötsel av barnet. En del av familjerna blir av med det stöd i den centrala uppfostrande uppgiften som dagvården gett.

Betänkande KuUB 11/2015 rd

Reservation

En kollektiv fostran innebär att mammorna behöver hjälp av andra som deltar i den dagliga fostringsuppgiften. Papporna har en viktig roll, men det räcker inte till. Släktingar och större barn har haft en central betydelse i det här sammanhanget. I vårt samhälle ges detta stöd genom den verksamhet som bygger på lagen om småbarnspedagogik. Stödbehovet bygger på den personliga upplevelsen av hur man klarar sig och kan därför inte bestämmas av utomstående. Om familjerna inte får det stöd de upplever sig behöva, ökar risken för att barnen försummas och misshandlas. Här ligger de främsta riskerna för barnets hälsa i Finland.

Flertalet av sakkunnigytranden har fäst speciell uppmärksamhet vid hur begränsningen påverkar familjer som behöver särskilt stöd. I Finland lever 25 procent av alla minderåriga barn i familjer där föräldrarna har drogproblem eller mentala problem som kräver vård. Utredningar visar att i familjer där den ena föräldern är hemma men barnet ändå får heldagsvård så har många barn starka grunder för heldagsvård, däribland att föräldrarna hade svaga språkkunskaper eller problem med den mentala hälsan, att de var arbetsoförmögna eller gått i pension, att syskon till barnen behövde specialiserad vård eller att föräldrarna hade korttidsanställningar.

Begränsningen och behovsprövningen höjer ribban för att söka heldagsvård i de familjer som skulle dra störst nytta av heldagsvården. Förfarandet stigmatiserar föräldrarna, eftersom det förutsätter att föräldrarna särskilt påvisar att de behöver stöd i sitt föräldraskap. Det är förståeligt att 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.

Samordning av arbete och familjeliv

Den subjektiva rätten till småbarnspedagogik är av avgörande vikt för samordningen av arbete och familjeliv. Genomförandet av småbarnspedagogiken försvåras inte bara av att barnen har varierande behov utan även av att föräldrarnas behov förändras. Vårdnadshavarna har allt oftare varierande och atypiska arbetstider. De växlande tiderna kan ibland vara svåra att samordna med ordnandet av en högkvalitativ småbarnspedagogik för barnet. Det blir svårare för föräldrarna att delta i arbetslivet om rätten till småbarnspedagogik begränsas till 20 timmar i veckan och man särskilt måste påvisa att man har rätt till mer omfattande vård. Regeringens förslag reducerar arbetslösa föräldrars möjligheter att aktivt söka jobb och till exempel delta i arbetsintervjuer.

Avslutningsvis

Enligt flera sakkunnigytranden kan väl genomförd småbarnspedagogik i 20 timmar i veckan vara tillräckligt för att uppnå målen i lagen om småbarnspedagogik. Med tanke på barnets bästa vore det ändå bättre om dessa 20 timmar i veckan normalt ges under åtskilliga dagar i veckan. Småbarnspedagogik endast någon dag i veckan bör utgöra ett undantag, eftersom det inte främjar de mål som ställts upp för barnets uppväxt, utveckling och inläring.

Förslag

Vi föreslår

Betänkande KuUB 11/2015 rd
Reservation

att riksdagen förkastar lagförslag 1 och 2 i proposition RP 80/2015 rd.

Helsingfors 2.12.2015

Jukka Gustafsson sd
Eeva-Johanna Eloranta sd
Nasima Razmyar sd
Li Andersson vänst
Mikaela Nylander sv
Jani Toivola gröna