

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av 6 § socialvårdslagen och till vissa lagar som har samband med den

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

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

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

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

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

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
INNEHÅLLSFÖRTECKNING	2
ALLMÄN MOTIVERING.....	4
1. Inledning.....	4
1.1. Allmänt.....	4
1.2. Systemet med vård av små barn som helhet och förvaltningen av systemet 4	4
1.3. Barn som omfattas av systemet med vård av små barn.....	5
Barn inom dagvård som anordnas av kommunen.....	5
Barn som får stöd för hemvård och privat vård.....	5
1.4. Kommunal dagvårdspersonal.....	5
2. Nuläge.....	5
2.1. Lagstiftning som styr dagvården.....	5
Mål för innehållet i barndagvården och förpliktelser vid anordnande av dagvård	6
Stöd för hemvård och privat vård av barn samt sambandet med dagvården.....	7
Systemet med vård av små barn som ett led i den kommunala socialvårdsservicen.....	7
Allmänna socialvårdsbestämmelsers betydelse för dagvården och förmånerna enligt stödlagen.....	8
Statsandelsbestämmelser som gäller dagvårdssystemet	9
Reform av lagstiftningen om förskoleundervisning och förvaltning av förskoleundervisningen.....	9
Bestämmelser om olika förvaltningsmyndigheters befogenheter.....	10
Bestämmelser om statliga myndigheters befogenheter.....	10
Bestämmelser om kommunernas förvaltning	11
Specialbestämmelser som styr dagvårdsförvaltningen på kommunnivå.....	12
3. Propositionens mål och de viktigaste förslagen.....	13
4. Propositionens verkningar	13
4.1. Ekonomiska verkningar samt verkningar i fråga om organisation och personal 13	13
4.2. Verkningar för medborgarna	13
5. Beredningen av propositionen.....	14
5.1. Arbetsgruppen för förskolepedagogik.....	14
5.2. Riksdagens uttalande	14
5.3. Arbetsgrupp som berett propositionen.....	15
5.4. Finlands Kommunförbunds ställningstagande	15
6. Andra omständigheter som inverkat på propositionens innehåll	16
6.1. De organisatoriska förändringarnas verkningar i fråga om tillämpningen av datasekretessbestämmelserna och bestämmelserna om personregister.....	16
6.2. Verkan av internationella fördrag	16

Konventionen om barnets rättigheter.....	16
Europeiska stadgan om lokal självstyrelse.....	16
DETALJMOTIVERING.....	17
1. Lagförslagen.....	17
1.1. Socialvårdslagen.....	17
1.2. Lagen om barndagvård.....	17
1.3. Lagen om stöd för hemvård och privat vård av barn.....	18
2. Närmare bestämmelser.....	18
3. Ikraftträdande	18
LAGFÖRSLAGEN.....	20
Lag om ändring av 6 § socialvårdslagen.....	20
Lag om ändring av lagen om barndagvård	21
Lag om ändring av 16 § lagen om stöd för hemvård och privat vård av barn	22
BILAGA 1	23
PARALLELLTEXTER.....	23
Lag om ändring av 6 § socialvårdslagen.....	23
Lag om ändring av lagen om barndagvård	24
Lag om ändring av 16 § lagen om stöd för hemvård och privat vård av barn	26
BILAGA 2	27
Utkast om ändring av 11 § förordningen om barndagvård.....	27

ALLMÄN MOTIVERING

1. Inledning

1.1. Allmänt

Syftet med denna proposition är att ge kommunerna rätt att själva bestämma vilket i kommunallagen (365/1995) avsett kollegialt kommunalt organ av förtroendevalda som skall sköta frågor som gäller systemet med vård av små barn. För närvarande sköts uppgifterna av det i 6 § 1 mom. socialvårdslagen (710/1982) avsedda organ som ansvarar för socialvården i kommunen samt av de tjänsteinnehavare som lyder under det. Ett undantag från detta skulle ha kunnat bli verklighet under den tidsperiod då det med stöd av ett tillstånd som beviljats under tiden för det s.k. försöket med frikommuner hade varit möjligt att ordna dagvården så, att den underställdes något annat organ eller någon annan förvaltning. Efter det att försöket med frikommuner redan upphört har några kommuner överfört dagvårdsuppgifter helt eller delvis till det organ som ansvarar för undervisningsväsendet, trots att lösningen inte har någon grund i lagstiftningen.

1.2. Systemet med vård av små barn som helhet och förvaltningen av systemet

Systemet med vård av små barn består av kommunal dagvård enligt lagen om barndagvård (36/1973), nedan dagvårdslagen, samt stödet för hemvård och privat vård, vilka i väsentlig grad ansluter sig till rätten att få dagvård. Bestämmelser om de sistnämnda finns i lagen om stöd för hemvård och privat vård av barn (1128/1996), nedan stödlagen. Under vissa förutsättningar, som anges i de nämnda lagarna, har barnets vårdnadshavare rätt att bestämma om han eller hon vill utnyttja barnets rätt till en dagvårdsplats som kommunen anordnar eller om han eller hon hellre väljer stöd för hemvård eller privat vård. Om vårdnadshavaren väljer stödet för privat vård skall han eller hon anvisa en privat vårdplats till vilken stödet betalas av medel i barnets hemkommun eller den kommun där barnet vistas, förutsatt att det organ som ansvarar för socialvården godkänner vård-

producenten. Kommunen kan också besluta att den utöver det stöd för hemvård och privat vård som föreskrivs i lagen betalar ett s.k. kommunalt tillägg, som syftar till att utöka vårdnadshavarnas möjligheter att välja vårdform för barnet. Med hjälp av tillägget är det också möjligt att påverka efterfrågan på kommunala dagvårdsplatser.

Beslut om kommunal dagvårdsplats för enskilda barn fattas av det organ som ansvarar för socialvården eller den person till vilken uppgiften har delegerats i enlighet med 12 § 1 mom. socialvårdslagen. Folkpensionsanstalten fattar beslut om utbetalning av stöd för hemvård och privat vård samt sköter utbetalningen. Den kommun som enligt 15 § 1 mom. socialvårdslagen skall ordna barndagvården svarar dock för finansieringen. Folkpensionsanstalten uppbär kostnaderna för stödet för hemvård och privat vård hos kommunen i fråga. Kostnaderna räknas därmed också som kommunens dagvårdskostnader. Målet för systemet med vård av små barn har varit att skapa en helhet där rätten att välja utövas av barnets vårdnadshavare men där kommunerna delvis kan styra denna möjlighet genom kommunvisa beslut om kommunala tillägg för stödet för hemvård eller privat vård.

I enlighet med lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården (734/1992), nedan lagen om klientavgifter, får kommunen uppbära en avgift för den dagvård den anordnar. Yrkande om rättelse av dagvårdsavgiften för ett barn behandlas av det organ som ansvarar för den kommunala socialvården.

Enligt dagvårdslagen och förordningen om barndagvård (239/1973), nedan dagvårdsförordningen, ansvarar det organ som ansvarar för den kommunala socialvården också för tillsynen över den privata dagvården. Organet skall också föra förteckning över de personer och sammanslutningar som inom kommunen i privat regi bedriver barndagvårdsverksamhet mot ersättning.

Systemet med vård av små barn utgör en helhet i enlighet med vad som anförts ovan. Be-

redningen av budgetbeslut som gäller systemet och förvaltningen av systemet bör lyda under samma organ.

1.3. Barn som omfattas av systemet med vård av små barn

Barn inom dagvård som anordnas av kommunen

I januari 2001 fanns det ca 419 000 barn under skolåldern i Finland. Av dem fick ca 200 000 dagvård som anordnas av kommunen, vilket omfattar 46 % av åldersgruppen. Av åldersgruppen under 3 år fick ca 23 % dagvård och av åldersgruppen 3–6 år ca 65 %. Dessutom fick ca 6000 små skolbarn kommunal dagvård.

Det förekom stora skillnader mellan kommunerna i fråga om deltagandet i dagvård. I kommuner med mera än 75 000 invånare fick 50 % av barnen i åldern 0–6 år dagvård, i kommuner med mindre än 10 000 invånare var procenten för deltagandet 40. Inom den kommunala dagvården var 65 % av barnen (129 700) i daghem och 35 % (70 300) i familjedaghem.

Av de barn under skolåldern som fick dagvård fick 73 % heldagsvård och 26 % fick dagvård på deltid. På grund av föräldrarnas skiftarbete eller annars oregelbundna arbete fick allt flera av dagvårdsbarnen dagvård på kvällar, nätter, veckoslut eller dygnet runt. År 2001 hade ca 7 % av alla barn som fick dagvård behov sådan dagvård i skift (förhandsuppgifter ur en utredning av social- och hälsovårdsministeriet och Finlands Kommunförbund år 2001).

Barn som får stöd för hemvård och privat vård

I slutet av 1999 betalades stöd för hemvård för 39 % av barn under tre år. Vårdpenning enligt stödet för hemvård, vilken är avsedd för deras över treåriga syskon, betalades till 12 % av 3–6-åringarna.

Andelen privat dagvård är obetydlig inom systemet med vård av små barn. I slutet av 1999 erhöles stöd för privat vård av ca 5 % av den åldersgrupp som var berättigad till stö-

det.

Kommunalt tillägg till stödet för hemvård betalade år 1999 i 33 kommuner och kommunalt tillägg till stödet för privat vård i 51 kommuner. De kommunala tilläggen varierar från 200 till 2000 mk i månaden. (Folkpensionsanstaltens betalningsstatistik, september 2000).

1.4. Kommunal dagvårdspersonal

Kommunal dagvård tillhandahålls av sammanlagt knappa 50 000 personer. Av dem är 18 000 familjedagvårdare och knappa 32 000 arbetar på daghem. Fördelningen mellan olika kategorier av arbetstagare framgår av följande tabell. Uppgifterna har erhållits från kommunala arbetsmarknadsverket.

Tabell Dagvårdspersonalen 1999

<i>Dagvårdspersonal</i>	<i>Antal, ca</i>	<i>% -andel</i>
<i>Alla anställda</i>	49 500	100
- i familjedaghem	18 000	36
- i daghem	31 500	64
<i>Daghempersonal:</i>	31 500	100
- daghemsföreståndare	1 900	6
- barnträdgårdslärare	7 600	24
- specialbarnträdgårdslärare	400	1
- barnskötare eller motsvarande	12 000	38
- biträdande personal och anstaltspersonal	7 900	25
- kökspersonal	1 700	5

Av de anställda som inom dagvården deltar i vården och fostran av barn har ca 20 % yrkesexamen på minst institutsnivå inom social- och hälsovården eller inom någon annan bransch. De övriga har utbildning på skolnivå eller en lägre utbildning.

2. Nuläge

2.1. Lagstiftning som styr dagvården

Mål för innehållet i barndagvården och förpliktelser vid anordnande av dagvård

Enligt 1 § dagvårdslagen avses med barn-dagvård anordnande av vård av barn i form av daghemsvård, familjedagvård, lekverksamhet eller annan dagvårdsverksamhet. Enligt 2 mom. får daghemsvård anordnas i en lokal som kallas daghem. I 3 mom. sägs att familjedagvård får anordnas i ett privathem eller på någon annan hemliknande vårdplats som kallas familjedaghem. Lekverksamhet eller annan dagvårdsverksamhet får enligt 4 mom. anordnas på en för detta ändamål reserverad plats.

I 2 § 1 mom. sägs att av barndagvård kan sådana barn komma i åtnjutande, som ännu icke nått läropliktsåldern, samt, om särskilda omständigheter det påkallar, även äldre barn, för vilka vård icke ordnats på annat sätt. Enligt 2 mom. skall dagvården såvitt möjligt ordnas så att den erbjuder en för barnets vård och fostran lämplig vårdplats och fortgående vård under den tid av dygnet då sådan vård behövs.

Bestämmelser om målen för dagvården finns i 2 a §: "Dagvården skall stöda dagvårdsbarnens hem i deras uppgift att fostra barnen samt tillsammans med hemmen främja en balanserad utveckling av barnets personlighet (1 mom.). Dagvården skall för sin del erbjuda barnet fortgående, trygga och varma människorelationer, en verksamhet som på ett mångsidigt sätt stöder barnets utveckling samt en med tanke på barnets utgångssituation gynnsam uppväxtmiljö (2 mom.). I enlighet med barnets ålder och individuella behov skall dagvården, med beaktande av det allmänna kulturarvet, främja barnets fysiska, sociala och emotionella utveckling samt stöda barnets estetiska, intellektuella, etiska och religiösa fostran. Då den religiösa fostran stöds skall barnets föräldrars eller förmyndares övertygelse respekteras. (3 mom.) Vid främjandet av barnets utveckling bör dagvården stöda barnets uppväxt när det gäller gemensamt ansvar, fred och värnande om livsmiljön (4 mom.)."

I syfte att säkra kvaliteten på dagvården förutsätts i 5 § dagvårdslagen att bestämmelser om dagvårdspersonalen och det antal barn som vårdas utfärdas genom förordning. I 6 § dagvårdsförordningen finns bestämmelser

om dagvårdspersonalens behörighet och personaldimensioneringen i förhållande till antalet barn. I 8 § förordningen finns bestämmelser om antalet barn som vårdas på familjedaghem och familjedaghem för grupper i förhållande till antalet vårdare och deras behörighet.

Enligt 11 § dagvårdslagen skall kommunen se till att av kommunen anordnad eller övervakad barndagvård står till buds i den omfattning och med sådana verksamhetsformer som behovet därav inom kommunen förutsätter. Kommunen skall dessutom se till att dagvård står till buds på barnets modersmål, då detta är finska, svenska eller samiska.

I 11 a § dagvårdslagen förpliktas kommunen att, om vårdnadshavarens så önskar, efter utgången av den tid för vilken moderskaps-, faderskaps- eller föräldrapenning får betalas, ordna en dagvårdsplats för barnet tills det såsom läropliktigt enligt lagen om grundläggande utbildning (628/1998) börjar i grundskolan.

Enligt 28 § 1 mom. dagvårdslagen är en enskild person eller sammanslutning som bedriver barndagvårdsverksamhet mot ersättning skyldig att göra anmälan härom hos socialnämnden inom två veckor från det verksamheten inleddes. Efter att anmälan inkommit skall socialnämnden i enlighet med 2 mom. och 11 § 2 mom. dagvårdsförordningen omedelbart verkställa granskning på dagvårdsplatsen samt tillse att dagvårdsplatsen och den vård som där meddelas uppfyller de sanitära och andra fordringar som uppställts för dagvården. I 11 § 3 mom. dagvårdsförordningen förpliktas socialnämnden att föra förteckning över sådana idkare av privat dagvård som lämnat in en anmälan.

I 29 § dagvårdslagen förutsätts att socialnämnden med lämpliga medel söker få rättelse till stånd, om i 28 § lagen avsedd dagvårdsplats eller den vård som ges där befinner sig olämplig eller bristfällig. Har rättelse inte skett inom förelagd tid, kan socialnämnden förbjuda dagvård av barn på sådan vårdplats.

Stöd för hemvård och privat vård av barn samt sambandet med dagvården

Till dagvårdslagen fogades 1985 en ny 11 a §, genom vilken subjektiv rätt till kommunal dagvårdsplats tryggades för barn under tre år från och med 1990. Genom den ändring av dagvårdslagen som gjordes 1991 utsträcktes rätten att få av kommunen anordnad dagvårdsplats till alla barn under skolåldern. Ändringen framsköt upprepade gånger och trädde i kraft vid ingången av 1996.

Samtidigt som kommunerna föreskrevs skyldighet att ordna dagvårdsplats för barn under tre år stiftades lagen om stöd för hemvård av barn (24/1985) och lagen om verkställighet av lagen om stöd för hemvård av barn (25/1985). Lagen om stöd för hemvård av barn garanterade vårdnadshavaren möjlighet att få kommunalt hemvårdsstöd efter moderskaps-, faderskaps- och föräldradagpenningssperioden, om vårdnadshavaren inte utnyttjade sin rätt att få en kommunal dagvårdsplats för sitt barn under tre år. Hemvårdsstödet beviljades och betalades av socialnämnden och det var förenat med en syskonförhöjning.

Lagen om stöd för hemvård av barn och lagen om verkställighet av den upphävdes genom en ny lag om stöd för hemvård av barn (797/1992), genom vilken uppgifterna i anslutning till verkställigheten av hemvårdsstöd överfördes till folkpensionsanstalten. Lagen upphävdes genom lagen om stöd för hemvård och privat vård av barn. Den nya lagen, som också följde nya principer, trädde i kraft den 1 augusti 1997. Enligt stödlagen har vårdnadshavaren rätt att välja stöd för hemvård eller privat vård i stället för en vårdplats. Rätten till det vårdtillägg som ansluter sig till stöden beror på familjens inkomster. När vårdtillägget beräknas beaktas av familjens barn högst två barn som omfattas av rätten att välja inom dagvårdssystemet.

Lagstadgade stöd enligt stödlagen beviljas av folkpensionsanstalten som också sköter utbetalningen, men enligt 9§ uppbärs kostnaderna hos den kommun som är skyldig att ordna dagvårdsplats för barnet. Stödet för hemvård

och privat vård av barn utgör således alltså ett fast led i det kommunala systemet med vård av små barn, vilket också innefattar en möjlighet för kommunen att betala kommunalt tillägg enligt 20 § stödlagen. Med hjälp av det kommunala tillägget kan kommunen försöka påverka efterfrågan på dagvårdsplatser. Folkpensionsanstalten kan också sköta beviljandet och utbetalningen av det kommunala tillägget genom ett avtal mellan kommunen och folkpensionsanstalten.

Systemet med vård av små barn som ett led i den kommunala socialvårdsservicen

Dagvård är en i 17 § 2 mom. socialvårdslagen avsedd form av kommunal socialservice, som kommunen skall sköta så som därom bestäms särskilt. Enligt 11 § 3 mom. dagvårdslagen sköts de åligganden som enligt dagvårdslagen ankommer på kommunen av ett kollegialt organ enligt 6 § 1 mom. socialvårdslagen.

I Finland har den kommunala dagvården, såsom traditionellt även i de övriga nordiska länderna, utvecklats som ett led i den socialvård som kommunen anordnar. När dagvårdslagen hade trätt i kraft 1973 var det till en början omöjligt att anvisa en kommunal dagvårdsplats för alla barn som behövde dagvård. Dagvårdsplats erhöles då i första hand av sådana barn som behövde den av sociala skäl eller skäl som hänförde sig till fostran. Till en början hade den kommunalt anordnade dagvården en verkan som kraftigt ökade den sociala jämlikheten. Den garanterade högklassig dagvård även för barnen till föräldrar som på grund av ringa inkomster och förmögenhet inte själva hade förutsättningar att bekosta tillförlitlig dagvård.

Lagstadgad rätt till av kommunen anordnad dagvårdsplats trädde i kraft 1990 för alla barn under tre år och 1996 för alla barn under skolåldern. Därefter har sociala skäl, skäl som hänför sig till fostran eller andra skäl enligt prövning som hänför sig till barnets person eller familj som grunder för anordnande av dagvård bara gällt sådana barn i skolåldern som behöver en dagvårdsplats.

Enligt 3§ dagvårdslagen kan ett daghem eller del därav, om behov av speciell vård eller

fostran för barn föreligger, inrättas såsom specialdaghem. I 7 a § förutsätts att för sammanjämkning av rehabiliteringen av barn som är i behov av speciell vård och fostran utarbetas en rehabiliteringsplan för barnet i samarbete med barnets föräldrar och vid behov med annan socialvård samt hälsovården och skolväsendet inom kommunen. Enligt 2 § 4 mom. dagvårdsförordningen skall ett utlåtande om ett barn begäras av en läkare som är specialist på området eller av någon annan sakkunnig, om barnet är i behov av särskild vård eller fostran. Målet har varit att ett barn i samband med normal dagvårdsservice skall få sådan vård, fostran och rehabilitering som svarar mot just hans eller hennes behov.

Dagvården utgör dessutom ett led i det strukturella barnskydd som avses i 6 och 7 § barnskyddslagen (683/1983), och den har varit en viktig stödåtgärd inom den öppna vården enligt 13 § barnskyddslagen. Dagvård har ofta använts som stöd för barnet och familjen i sådana situationer där föräldrarnas resurser att klara av omvårdnaden och fostran av barnet varit svaga av olika orsaker, men där det inte har ansetts nödvändigt att barnet omhändertas. I sådana fall kan barnet anvisas en dagvårdsplats som en avgiftsfri socialservice enligt barnskyddslagen även när barnets vårdnadshavare genom sin lagenliga rätt valt hemvårdsstöd i stället för kommunal dagvård.

Social- och hälsovårdsministeriet lät 1997 göra en utredning om specialdagvården. Enligt utredningen är ca 7,5 % av de barn som får dagvård i behov av speciell vård och fostran, ca 2% är i behov av service inom barnskyddet. (I utkanten av dagvården – specialdagvård 1997. Social- och hälsovårdsministeriets utredningar 1998:7). Utgående från utredningen startade social- och hälsovårdsministeriet ett utvecklingsprojekt för specialpedagogik inom dagvården (Erika-projektet), som genomfördes åren 1999–2001.

Enligt den senaste utredningen ordnades särskilda stödåtgärder för ca 6% av de barn som får dagvård (förhandsuppgifter ur en utredning av social- och hälsovårdsministeriet och Finlands Kommunförbund år 2001).

Olika former av socialservice är enligt 17 § socialvårdslagen socialarbete, rådgivning i uppfostrings- och familjefrågor, hemservice, boendeservice, anstaltsvård, familjevård och stöd för närståendevård. I 2 mom. ingår en förteckning över serviceformer som regleras i detalj i lagar för socialvården, dvs. barn- och ungdomsvård, barndagvård, specialomsorger om utvecklingsstörda, service och stöd på grund av handikapp samt service i anslutning till missbrukarvård. Till de serviceformer som kommunen skall anordna hör dessutom bl.a. de uppgifter som stadgas för barnatillsyningsmannen och andra åtgärder för utredande och fastställande av faderskap samt tryggnad av underhållsbidrag, åtgärder i samband med adoptionsrådgivning och medling i familjefrågor samt medling vid verkställighet av beslut beträffande vårdnad om barn och umgängesrätt och för ordnade av annan socialservice, enligt vad som dessutom stadgas särskilt om dessa serviceformer.

Enligt vad som konstaterats ovan regleras dagvården och kommunens övriga uppgifter i anslutning till systemet med vård av små barn genom flera lagar och förordningar.

Allmänna socialvårdsbestämmelsers betydelse för dagvården och förmånerna enligt stödlagen

Bestämmelsen i 17 § 2 mom. socialvårdslagen, där det sägs att dagvården är en form av socialservice, är av betydelse inte bara när frågan om hur dagvården skall placeras förvaltningsmässigt bedöms utan även därför att den är avgörande för vilka bestämmelser som skall tillämpas på barnet och hans eller hennes vårdnadshavare samt på dagvårdspersonalens verksamhet. I 1 § 2 mom. socialvårdslagen sägs att socialvårdslagen tillämpas på socialvård till den del därom ej är annorlunda stadgat genom lag. Således lämpar sig t.ex. socialvårdslagens bestämmelser om sökande av ändring på dagvård till den del besvärsförbudet enligt 31 § 1 mom. dagvårdslagen inte hindrar detta. Även lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården (812/2000), nedan

klientlagen, som trädde i kraft vid ingången av 2001, gäller dagvård oavsett om dagvården ordnas av kommunen eller av en privat serviceproducent. Detta är av väsentlig betydelse för rättsskyddet för klienterna och för dem som tillhandahåller dagvård, eftersom lagen innehåller bl.a. bestämmelser om data-sekretess, utlämnande av uppgifter, förutsättningar för samarbete och handräckning, vilka är synnerliga viktiga inom socialservicen. Lagen förpliktar dessutom till att göra upp en individuell vårdplan för varje klient inom socialvården. Med stöd av klientlagen utsträcks en del av bestämmelserna i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999), nedan offentlighetslagen, till att gälla privat socialservice och därmed även privat dagvård.

I klientlagen finns från den allmänna lagstiftningen avvikande bestämmelser om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter till samarbetsinstanserna i de situationer som förutsätts i lagen, om detta är nödvändigt på grund av ett barns intresse (17 §), samt bestämmelser om utlämnande av sekretessbelagda socialvårdsuppgifter till polisen, en åklagarmyndighet och en domstol (18 §). I lagen finns också en specialbestämmelse om offentlighet vid rättegång (27 § 4 mom.), genom vilken det säkerställs att de aktuella sekretessbelagda uppgifterna inte vid en eventuell handläggning av ett mål kommer till andras än parternas kännedom. Dessa frågor har hittills reglerats bristfälligt och mångtydigt i fråga om dem som arbetar inom socialvården och i fråga om dagvårdsklienterna. Inom dagvården har detta varit problematiskt eftersom dagvårdspersonalen ofta har riktligt med uppgifter om barnets och familjens situation. Personalen bör mera fritt än för närvarande och utan hinder av sekretessbestämmelserna kunna samarbeta med olika myndighetsinstanser även i sådana situationer då föräldrarna inte ger sitt samtycke. Av dagvårdspersonalen begärs också skriftliga utlåtanden och de anställda kallas som vittnen i rättegångar som gäller bl.a. barns omvårdnad och umgängesrätt samt barnskydd. Utgångspunkten för klientlagen har varit att dagvården utgör ett led i socialvården, och syftet är att lagen skall förtydliga de dagvårdssituationer som beskrivs ovan.

På klientavgifter som uppbärs för dagvård tillämpas lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården jämte förordningen om klientavgifter inom social- och hälsovården (912/1992), nedan förordningen om klientavgifter, vilken har samband med den. Enligt stödlagens 6 § 1 mom. bestäms de inkomster som beaktas vid beslut om familjens rätt till vårdtillägg enligt 5 § i nämnda lag enligt 10 a § lagen om klientavgifter.

Statsandelsbestämmelser som gäller dagvårdssystemet

I 12 § dagvårdslagen sägs att på verksamhet som kommunen ordnar med stöd av denna lag tillämpas lagen om planering av och statsandel för social- och hälsovården (733/1992), nedan planerings- och statsandelslagen, om inte något annat stadgas genom lag.

I 12 § stödlagen sägs att på de utgifter som denna lag orsakar kommunen tillämpas lagen om planering av och statsandel för social- och hälsovården, dock inte på utgifter för kommuntillägget enligt 20 §.

Reform av lagstiftningen om förskoleundervisning och förvaltning av förskoleundervisningen

I 1 § lagen om grundläggande utbildning (628/1998), som trädde i kraft vid ingången av 1999, sägs att i denna lag bestäms om bl.a. den förskoleundervisning som ges året innan läroplikten uppkommer. Enligt 2 § är målet för förskoleundervisningen utöver de allmänna målen för den grundläggande utbildningen att som en del av småbarnsfostran förbättra barnens förutsättningar för inläring.

I 4 § lagen om grundläggande utbildning sägs att kommunen är skyldig att för barn som bor på kommunens område ordna förskoleundervisning under året innan läroplikten uppkommer. Lagreformen om förskoleundervisning trädde i kraft från ingången av augusti 2000. Från den tidpunkten har kommunerna för anordnande av förskoleverksamhet fått statsandel enligt lagstiftningen

om undervisningsverksamhet. Förpliktelsen att anordna förskoleundervisning är bindande för kommunerna och trädde i kraft den 1 augusti 2001.

Enligt 14 § 3 mom. skall utbildningsstyrelsen i samråd med forsknings- och utvecklingscentralen för social- och hälsovården, nedan Stakes, bereda grunderna för läroplanen till den del den gäller förskoleundervisningen. Utbildningsstyrelsen fastställde grunderna för läroplanen för förskoleundervisningen den 19 december 2000. Utgående från de grunder för läroplanen som fastställts av utbildningsstyrelsen uppgörs lokala läroplaner, som iakttas både inom dagvården och inom förskoleundervisning som ordnas i skolan.

I lagen om grundläggande utbildning finns inte några bestämmelser om hur förvaltningen av undervisningen skall ordnas i kommunen. Kommunen får således i enlighet med kommunallagen bestämma under vilket organ förskoleundervisningen skall lyda. Enligt 6 § 2 mom. lagen om grundläggande utbildning kan förskoleundervisning ges i skolan, på en dagvårdsplats eller på en annan lämplig plats. Innan lagstiftningsreformen om förskoleundervisningen trädde i kraft i augusti 2000 gavs förskoleundervisning huvudsakligen i daghem, men med undervisningsministeriets tillstånd kunde den också ordnas i skolan. Förskoleundervisning som med tillstånd av undervisningsministeriet ordnades i skolan beviljades då också statsandel enligt systemet för finansiering av undervisningsverksamhet. Under verksamhetsåret 1998–1999 deltog ca 6 000 barn i förskoleundervisning som anordnades på detta sätt.

Enligt länsstyrelsernas utvärdering av bas-servicen ordnades förvaltningen av förskoleundervisningen av skolväsendet i 30 % av kommunerna, av socialväsendet i 27 % av kommunerna och av social- och skolväsendet i 35 % av kommunerna när den avgiftsfria förskoleundervisningen inleddes den 1 augusti 2000. Det är omöjligt att på basis av om förskoleundervisningen hör till verksamhetsområdet för det organ som ansvarar för undervisningsverksamheten eller det o-

gan som ansvarar för socialvården dra slutsatser om vilken andel av barnen som i praktiken får förskoleundervisning i skolan och vilken andel som får förskoleundervisning inom dagvården. I augusti 2000 genomfördes cirka 80 % av förskoleundervisningen i daghem.

På förskoleundervisning enligt 1 och 4 § lagen om grundläggande utbildning tillämpas bestämmelserna om statsandel för undervisningsverksamhet, oavsett om förskoleundervisningen genomförs i anslutning till skolan eller dagvården. Bestämmelser om statsandelar som beviljas för undervisningsverksamhet finns i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (635/1998) och i förordning 806/1998. De bestämningsgrunder för statsandelarna som anges i dem avviker betydligt från grunderna enligt planerings- och statsandelslagen. Bestämmelser om olika förvaltningsmyndigheters befogenheter

Bestämmelser om statliga myndigheters befogenheter

I reglementet för statsrådet (1522/1995) anges hur befogenheterna inom olika förvaltningsområden fördelar sig mellan ministerierna. Fördelningen avgör bl.a. vilket ministerium som inom respektive verksamhetsområde ansvarar för myndighetstillsynen, styrningen samt beredningen av ny lagstiftning och den information och utbildning detta förutsätter. I enskilda fall avgör ministerierna också klagomål som inom deras verksamhetsområde gäller myndigheternas verksamhet.

Till social- och hälsovårdsministeriets verksamhetsområde hör enligt 24 § reglementet för statsrådet bl.a. socialservice och hälsovårdsservice, rehabilitering samt främjande av hälsa och social välfärd samt förebyggande av sjukdomar och sociala problem.

I 20 § reglementet för statsrådet bestäms på motsvarande sätt att till undervisningsministeriets verksamhetsområde hör bl.a. de allmänna betingelserna för utbildnings-, kultur-, ungdoms- och idrottsverksamhet samt grund-

läggande utbildning, gymnasieutbildning samt övrig allmänbildande utbildning.

Enligt länsstyrelselagen (22/1997) sköter länsstyrelsen bl.a. uppgifter i anslutning till utbildnings- och kulturförvaltningen samt social- och hälsovårdsförvaltningen. Genom en ändring av 2 § 2 mom. år 2000 utökades länsstyrelsernas uppgifter med en förpliktelse att under ledning av vederbörande ministerier regionalt utvärdera basservicen inom sitt verksamhetsområde. I 3 § sägs att i skötseln av uppgifter inom de olika förvaltningsområdena styrs och övervakas länsstyrelsen av vederbörande ministerium.

Enligt 8 § 2 mom. kommunallagen kan länsstyrelsen med anledning av klagomål undersöka om kommunen har iakttagit gällande lagar. Klagomålen fördelas mellan de olika avdelningarna vid länsstyrelserna på basis av avdelningarnas uppgifter och behörighet. Enligt lagen om tillsyn över privat socialservice (603/1996) har social- och hälsovårdsavdelningarna vid länsstyrelserna dessutom uppgifter som hänför sig till tillstånds- och tillsynsförfarandet för dagvårdsservice i privat regi.

I 3 § socialvårdslagen sägs att den allmänna planeringen, ledningen och övervakningen av socialvården ankommer på social- och hälsovårdsministeriet, och inom länet på länsstyrelsen. Sakkunnigt ämbetsverk för socialvården är enligt 4 § socialvårdslagen forsknings- och utvecklingscentralen för social- och hälsovården, Stakes.

Bestämmelser om kommunernas förvaltning

Enligt 121 § i grundlagen skall kommunernas förvaltning grunda sig på självstyrelse för kommunens invånare. Bestämmelser om de allmänna grunderna för kommunernas förvaltning och om uppgifter som åläggs kommunerna utfärdas genom lag.

Kommunallagen är en allmän lag om kommunalförvaltningen. När den stiftades var avsikten att bestämmelser om sådant som kan ordnas i enlighet med kommunallagen inte skall utfärdas genom andra lagar. Om det dock i lagarna för de olika förvaltningarna i kommunen finns bestämmelser som står i strid med kommunallagen, åsidosätter de till

denna del bestämmelserna i kommunallagen. Kommunallagen är i sin tur speciallag i förhållande till allmänna förvaltningsbestämmelser och åsidosätter således dem i konfliktsituationer.

Enligt 16 § kommunallagen fattar kommunen beslut om hur dess förvaltning skall organiseras så som bestäms i kommunallagen. Enligt 13 § ansvarar kommunfullmäktige för kommunens verksamhet och ekonomi. Fullmäktige skall bl.a. fatta beslut om grunderna för hur förvaltningen skall organiseras. För organiseringen av förvaltningen godkänner fullmäktige behövliga instruktioner där det bestäms om kommunens olika myndigheter och deras verksamhet, hur befogenheterna skall fördelas mellan kommunens olika myndigheter och om deras uppgifter (16 §). Till grunderna för hur förvaltningen skall organiseras hör strukturen för förtroendevalda och personalstrukturen samt behövliga fullmakter för lägre organ, liksom även t.ex. de i 18 § 1 och 2 mom. kommunallagen avsedda avgörandena om sammansättningen för övriga organ.

I 17 § kommunallagen sägs att kommunens organ är förutom fullmäktige kommunstyrelse, nämnder och direktioner, deras sektioner samt kommittéer. Fullmäktige tillsätter kommunstyrelsen samt revisionsnämnden. Fullmäktige kan dessutom tillsätta nämnder som under kommunstyrelsen skall sköta uppgifter av bestående natur samt direktioner för skötseln av affärsverk eller andra institutioner eller uppgifter. För kommunstyrelsens, nämnders och direktioners sektioner gäller i tillämpliga delar vad som bestäms om organet i fråga.

Enligt 17 § 5 mom. kommunallagen kan kommunstyrelsen, och med stöd av ett fullmäktigebeslut också andra organ, tillsätta kommittéer för att sköta en viss uppgift. I 18–20 § finns bestämmelser om organens sammansättning, mandattid för och val av ledamöter i organen samt ordförande och vice ordförande för organen.

I tvåspråkiga kommuner skall de olika språkgrupperna beaktas i förvaltningen. I 16 § 2 mom. kommunallagen sägs att i en tvåspråkig kommun skall för undervisningsförvaltningen tillsättas ett organ för

vardera språkgruppen eller ett gemensamt organ med särskilda sektioner för vardera språkgruppen. Ledamöterna i organen eller sektionerna skall väljas bland personer som hör till respektive språkgrupp. Med stöd av 18 § 2 mom. 4 punkten kan en sektion för vardera språkgruppen tillsättas även för andra förvaltningar än undervisningsförvaltningen.

De bestämmelser av fullmäktige som styr det interna förvaltnings- och beslutsförfarandet i kommunen samlas i en förvaltningsstadga, som godkänns av fullmäktige. I 50 § kommunallagen uppräknas det som åtminstone skall ingå i förvaltningsstadgan. I en tvåspråkig kommuns förvaltningsstadga skall också ingå behövliga bestämmelser om hur invånare som hör till olika språkgrupper skall få service på enahanda grunder i kommunen. I förvaltningsstadgan kan också bestämmas att personer som har fyllt 15 år har rätt att närvara och yttra sig vid direktionssammanträden.

Även sättet att sköta kommunens åligganden hör till grunderna för hur förvaltningen skall organiseras. Enligt 2 § 3 mom. kommunallagen sköter kommunen sina lagstadgade uppgifter själv eller i samarbete med andra kommuner. De tjänster som skötseln av uppgifterna förutsätter kan kommunen också beställa av andra tjänsteproducenter.

I 10 kap. kommunallagen finns bestämmelser om samarbete mellan kommuner. Enligt 76 § kan kommuner med stöd av avtal sköta sina uppgifter tillsammans. Kommunerna kan komma överens om att anförtro en annan kommun att sköta en uppgift för en eller flera kommuners räkning eller att uppgiften skall skötas av en samkommun. Kommunerna kan också komma överens om att en uppgift som i lag stadgas för kommunen eller dess myndighet och som kan delegeras en tjänsteinnehavare, anförtros en annan kommuns tjänsteinnehavare som sköter den under tjänstemannaansvar. Om en kommuns skyldighet att höra till en samkommun inom något verksamhetsområde eller på ett visst område stadgas särskilt.

Enligt kommunallagen kan förvaltningen och uppgifterna skötas på olika sätt i kommunerna, vilket möjliggör sådana förvalt-

ningslösningar som lämpar sig bäst för de olika förhållandena. Enligt 27 § kommunallagen skall fullmäktige se till att kommunens invånare och de som utnyttjar kommunens tjänster har förutsättningar att delta i och påverka kommunens verksamhet. I lagen ges exempel på olika sätt att förbättra invånarnas möjligheter att delta och påverka.

Kommunens grundläggande uppgift är att trygga sina invånares välfärd. Förvaltningen är ett redskap för att styra verksamheten, och den bör dra upp riktlinjer för samt skapa visioner och betingelser för utveckling av verksamheten. Ändringar i förvaltningen bör syfta till att ordna servicen så att den betjänar kommuninvånarna bättre än tidigare. Inom dagvården är det fråga om barnen och deras familjer. När ändamålsenligheten inom dagvårdsförvaltningen bedöms bör alltid barnens och familjernas perspektiv stå som utgångspunkt.

Specialbestämmelser som styr dagvårdsförvaltningen på kommunnivå

Enligt 1 § socialvårdslagen avses med socialvård bl.a. socialservice. Enligt 17 § 2 mom. är dagvård en form av socialservice, om vilken bestäms särskilt i lag.

I 5 § socialvårdslagen sägs att kommunen skall ombesörja planeringen och verkställandet av socialvården i enlighet med vad som stadgas i denna lag eller eljest. I 6 § föreskrivs att uppgifter i anslutning till verkställigheten av socialvården sköts av ett kollegialt organ som kommunen utser och som utöver vad som stadgas i denna lag skall sköta de uppgifter socialnämnden har enligt andra lagar. I 11 § 3 mom. dagvårdslagen sägs att de åligganden som enligt denna lag ankommer på kommunen sköts av socialnämnden.

Av ovan beskrivna bestämmelser om förvaltningsmyndigheternas befogenheter följer att så länge dagvården är en form av socialservice enligt socialvårdslagen kommer den på statsförvaltningsnivå att höra till social- och hälsovårdsministeriets samt länsstyrelsernas social- och hälsovårdsavdelningars befogenheter, oavsett under vilket kommunalt organ den verkställs enligt 11 § dagvårdslagen.

3. Propositionens mål och de viktigaste förslagen

Syftet med denna proposition är att göra det möjligt för kommunerna att besluta under vilket i kommunallagen avsett organ av förtroendevalda de uppgifter skall lyda som kommunen har enligt dagvårdslagen och enligt stödlagen. Uppgifterna bör dock höra till samma organs befogenheter. Enligt gällande lagstiftning hör alla de uppgifter som hänför sig till lagarna i fråga till befogenheterna för det i 6 § socialvårdslagen avsedda kommunala organ som ansvarar för socialvården i dess helhet.

Det föreslås att dagvården alltjämt skall kvarstå som en form av socialservice enligt 17 § 2 mom. socialvårdslagen. På dagvården tillämpas utöver bestämmelserna i dagvårdslagen även socialvårdslagstiftningen, bl.a. klientlagen samt lagen om klientavgifter. I enlighet med vad som anförts ovan föreslås att behörighetsbestämmelserna gällande dagvården inte ändras i övrigt. Dagvårdsuppgifterna hör således alltjämt till befogenheterna för de avdelningar vid länsstyrelserna som ansvarar för social- och hälsovårdsfrågor och till behörigheten för social- och hälsovårdsministeriet, som enligt reglementet för statsrådet i dag ansvarar för socialservicen och hälsovårdsservicen. Det föreslås också att bestämmelserna om statsandelar för dagvården inte ändras.

4. Propositionens verkningar

4.1. Ekonomiska verkningar samt verkningar i fråga om organisation och personal

Eftersom lagförslaget har till syfte att kommunerna skall ha större rätt än för närvarande att besluta om förvaltningen av dagvården på kommunnivå, har genomförandet inte några direkta ekonomiska verkningar. Det är omöjligt att uppskatta hur många kommuner som kommer att använda denna möjlighet eller vilka förvaltningsreformer kommunerna

eventuellt genomför.

Även i dag kan kommunerna ha t.ex. en grundskyddsnämnd vars befogenheter utöver socialvården omfattar andra verksamhetsområden som anordnar basservice för barn och familjer, t.ex. hälsovården och skolväsendet. I kulturutskottets betänkande (KuUB 7/1999 rd), som gällde regeringens proposition med förslag till lagstiftning om förskoleundervisning (RP 91/1999 rd) bedömdes att det i landet finns ett stort intresse för att ordna dagvården som en del av undervisningsväsendet. I dag får kommunerna besluta under vilken förvaltning förskoleundervisningen skall inordnas.

Enligt kommunala arbetsmarknadsverket medför en eventuell överföring av dagvården till t.ex. undervisningsväsendet i kommunen inte direkt några förändringar i anställningsvillkoren för dagvårdspersonalen. I propositionen föreslås inte några ändringar i systemet med statsandelar för dagvården.

4.2. Verkningar för medborgarna

Hur förvaltningen av dagvården ordnas på kommunnivå har inte någon direkt betydelse för barnen och familjerna. Det viktigaste för dem är att verksamheten ordnas på ett ändamålsenligt sätt, att den är högklassig och svarar mot barnens och familjernas behov. Det viktiga är att den service som barnet och dess familj behöver i respektive åldersstadium utgör en så smidig och enhetlig helhet som möjligt.

När dagvård genomförs är det å andra sidan viktigt att också fästa avseende vid att barnets övergång från dagvården och förskoleundervisningen till nybörjarundervisningen i grundskolan ordnas på ett smidigt sätt. Enligt den arbetsgrupp som berett lagförslaget kan detta säkerställas i verksamheten oavsett under vilket organ dagvården administreras.

5. Beredningen av propositionen

5.1. Arbetsgruppen för förskolepedagogik

Social- och hälsovårdsministeriet tillsatte 1997 en arbetsgrupp (arbetsgruppen för förskolepedagogik) för att granska förskolepedagogikens samhälleliga ställning och uppgifter. Arbetsgruppen skulle göra upp ett förslag till hur dagvårdens innehåll och kvalitet kunde utvecklas. Arbetsgruppen skulle även granska dagvårdens verksamhetsformer och samarbetsbehov samt dagvårdens uppgift med tanke på familjer och barn som hotas av utslagning. Dessutom förutsattes att arbetsgruppen skulle föreslå behövliga ändringar i lagstiftningen.

I arbetsgruppens promemoria (social- och hälsovårdsministeriets promemorior 1999:4) behandlades bl.a. barndagvårdens placering inom den kommunala förvaltningen. Arbetsgruppen konstaterade i sitt ställningstagande att administrativa lösningar som väsentligt förändrar dagvårdssystemet som helhet har betydande och långtgående social-, familje- och utbildningspolitiska konsekvenser, som först bör bedömas omsorgsfullt. Arbetsgruppen ansåg det nödvändigt att i samarbete med social- och hälsovårdsministeriet samt undervisningsministeriet göra en ingående övergripande utredning av de administrativa lösningarna. Någon sådan utredning har ännu inte gjorts.

I promemorian framförde arbetsgruppen för förskolepedagogik ett flertal åtgärder med vilkas hjälp förskolepedagogiken och styrningen av den kunde utvecklas. Ett av de viktigaste förslagen var att dagvårdslagen och den övriga regleringen av dagvården bör totalrevideras så att bestämmelserna motsvarar gällande praxis och behov inom dagvården. Arbetsgruppen ansåg att de funktionella brister som upplevts inom dagvården inte kan avhjälpas genom att förvaltningen på kommunnivå ändras. De funktionella bristerna hänförde sig enligt arbetsgruppen bl.a. till gruppstorleken inom dagvården och fortbildningen för personalen.

En preliminär process för revidering av dagvårdslagstiftningen har inletts. I enlighet med förslagen av arbetsgruppen för förskolepedagogik inledde social- och hälsovårdsministeriet 1999 ett riksomfattande projekt för utveckling av specialpedagogiken. Projektet avslutades i juni 2001. Vid social- och hälso-

vårdsministeriet pågår som bäst ett projekt för utveckling av kvalitetsledningen och styrningen av förskolepedagogiken. Projektet inleddes sommaren 2000. Ministeriet och Kommunförbundet har också nyligen utrett andelen vårdpersonal och pedagogisk personal i förhållande till antalet barn inom dagvård som ordnas av kommunen samt hur specialdagvård och dagvård i skift har ordnats i kommunerna.

5.2. Riksdagens uttalande

Riksdagen förutsatte i sitt svar på regeringens proposition med förslag till lagstiftning om förskoleundervisning (RP 91/1999 rd) att regeringen bereder sådana ändringar i bestämmelserna som ger kommunerna möjlighet att om de så önskar överföra förvaltningen och styrningen av dagvården från socialnämnden till den nämnd som svarar för undervisningsväsendet (RSv 99/1999 rd).

Uttalandet följde kulturutskottets betänkande, och i betänkandet motiverades det som följer: "Kommunerna bör ha en smidig möjlighet att ordna förvaltningen för att förskoleundervisningen inte skall separeras från den övriga småbarnspedagogiken och grundläggande utbildningen. Ur helhetssynpunkt vore det mest konsekvent att ge kommunerna möjlighet att ställa hela dagvårdsförvaltningen under en nämnd som svarar för undervisningsväsendet. Den nu gällande lagstiftningen hindrar dock kommunerna från att fatta beslut om att överföra dagvårdsförvaltningen från socialnämnden till en för undervisningen ansvarig nämnd." (KuUB 7/1999 rd)

5.3. Arbetsgrupp som berett propositionen

Social- och hälsovårdsministeriet tillsatte den 27 juni 2000 en arbetsgrupp för att utreda hur man kunde öka alternativen för att anordna administrationen av barndagvården på kommunnivå. Arbetsgruppen skulle sammanställa en utredning om möjligheterna att, om kommunen så önskar, överföra dagvårdsförvalt-

ningen på kommunnivå från det kollegiala organ som ansvarar för socialvården till något annat kommunalt kollegialt organ. Arbetsgruppen skulle dessutom utreda hurdana ändringar en sådan administrativ ändring skulle kräva i lagstiftningen och statsändelsystemet samt koordineringen av dessa. Arbetsgruppen skulle likaså utreda de eventuella samordningspunkter som förvaltningsreformen eventuellt medför för det familjepolitiska stödsystemet. I sitt arbete skulle arbetsgruppen också beakta förvaltningslösningar för förskoleundervisning enligt lagen om grundläggande utbildning. Utgående från utredningen skulle arbetsgruppen presentera behövliga lagstiftningsändringar i form av en regeringsproposition.

Vid sidan av propositionen var det enligt arbetsgruppen viktigt att utarbeta en mera omfattande promemoria för att kartlägga de verkningar och mera vidsträckta samband som är av betydelse vid bedömning av hur dagvården placeras förvaltningsmässigt på kommunnivå. Enligt arbetsgruppen ingår dagvården som ett viktigt led i en större helhet av förskolepedagogik och service och stöd till familjer, vilken kan främja den övergripande välfärden för barnet och dess familj.

Under arbetets gång hörde arbetsgruppen följande organisationer: Kommunsektorns fackförbund, Barnträdgårdsläraryrkesförbundet, Undervisningssektorns Fackorganisation, Socialarbetarnas Förbund, fackorganisationen för hälso- och socialvården, Kommunala arbetsmarknadsverket, Mannerheims Barnskyddsförbund och Centralförbundet för Barnskydd.

Av de organisationer som hördes förespråkade bara Undervisningssektorns Fackorganisation och dess medlemsorganisation

Barnträdgårdsläraryrkesförbundet att lagen revideras så att kommunen kan lösgöra dagvårdsförvaltningen från den övriga socialvårdsförvaltningen. De övriga organisationerna såg det som viktigt att dagvårdsförvaltningen också på kommunnivå bibehålls i anslutning till den övriga socialvården.

Den arbetsgrupp som berett propositionsför-

slaget förespråkade inte enhälligt att den nuvarande dagvårdsförvaltningen ändras. Enligt arbetsgruppens ställningstagande ingår systemet med vård av små barn som ett led i socialvården och socialservicesystemet, där ansvaret för förvaltningen bärs av det organ som i dag ansvarar för socialvården som helhet.

Enligt representanterna för social- och hälsovårdsministeriet samt Stakes är det inte ändamålsenligt att lösgöra förvaltningen av en central del av servicesystemet, nämligen systemet med vård av små barn, från socialvårdshelheten, och därför bör detta inte genomföras i det här skedet. Förändringen är en viktig social- och familjepolitisk linjedragning, som bör begrundas mera ingående.

Representanterna för inrikesministeriet, undervisningsministeriet och Finlands Kommunförbund understödde den förvaltningslösning som föreslås i detta utkast till regeringens proposition. De ansåg att kommunerna själva bör få avgöra under vilket organ och inom vilka förvaltningsramar förvaltningen av systemet med vård av små barn skall ordnas. Det viktiga är att dagvårds- och socialvårdsexpertisen tryggas när ärenden bereds och verkställs.

5.4. Finlands Kommunförbunds ställningstagande

Finlands Kommunförbund hördes särskilt om hur samarbetet mellan socialväsendet och dagvården bör tryggas i lag.

6. Andra omständigheter som inverkat på propositionens innehåll

6.1. De organisatoriska förändringarnas verkningar i fråga om tillämpningen av datasekretessbestämmelserna och bestämmelserna om personregister

Om det bestäms att kommunen skall ha rätt att fritt bestämma under vilket organ av förtroendevalda dagvårdsärendena skall lyda, är det i fortsättningen nödvändigt att bedöma förändringens verkningar för styrningen och

övervakningen av dagvården och den lagstiftning som i övrigt styr den. Enligt förslaget kvarstår dagvården alltså som en form av socialservice, som bara i en del kommuner lyder under socialväsendet, i en del under undervisningsväsendet och i del eventuellt under andra myndigheters förvaltning.

Om dagvården i en kommun lyder under något annat verksamhetsområde än socialväsendet, tillämpas på dagvården och på dem som sköter dagvårdsuppgifter andra bestämmelser i frågor som gäller t.ex. sekretess, personregister och dokumenthantering än de bestämmelser som tillämpas inom det aktuella förvaltningsområdet i övrigt. Exempelvis handlingar som gäller dagvårdsklienter utgör alltså ett i personuppgiftslagen (523/1999) avsett personregister för socialvården, vilket omfattas av den princip om ändamålsbundenhet som föreskrivs i personuppgiftslagen. Således kan bl.a. utlämnande av uppgifter till skolmyndigheter eller andra myndigheter inom den förvaltning som eventuellt ansvarar för dagvårdsförvaltningen fortfarande endast ske i enlighet med lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården, som trädde i kraft vid ingången av 2001, och vid sidan av den enligt bestämmelserna om socialvård i personuppgiftslagen och offentlighetslagen. Om samma person sköter t.ex. dagvårdsuppgifter och uppgifter inom undervisningsväsendet gäller det att noggrant definiera till vilket förvaltningsområde respektive uppgift hör. Det är viktigt därför att bl.a. datasekretessbestämmelserna och bestämmelserna om klientrelationen avviker betydligt från varandra beroende på om det är fråga om elever och deras vårdnadshavare eller barn som dagvårdsklienter och deras

vårdnadshavare.

6.2. Verkan av internationella fördrag

Konventionen om barnets rättigheter

Konventionen om barnets rättigheter (FördrS 60/1991), vilken godkändes av FN:s generalförsamling 1989, sattes i kraft på lagnivå i Finland 1991. I artikel 3.1 i konventionen förutsätts att barnets bästa kommer i främsta rummet vid alla åtgärder som vidtas inom social- och hälsovården och skolväsendet samt av domstolar, förvaltningsmyndigheter och lagstiftande organ. Ändringar i hur dagvården placeras förvaltningsmässigt och i den lagstiftning som annars gäller dagvården bör således både på statlig och kommunal nivå granskas i första hand utgående från om verkningarna för barn och barnens familjer är positiva eller negativa, inte utgående från verkningarna för förvaltning och organisation.

Europeiska stadgan om lokal självstyrelse

Den av Europarådet godkända Europeiska stadgan om självstyrelse (FördrS 65 och 66/1991) trädde i kraft i Finland den 1 april 1991. I stadgan betonas de lokala myndigheternas rätt att besluta om sin interna förvaltningsstruktur så att de kan anpassa den till lokala behov och säkerställa en effektiv förvaltning. Stadgans principer om kommunal självstyrelse har tillägnats i kommunallagen såsom det avses i stadgan. I Finland innebär den lokala självstyrelsen enligt stadgan kommunens rätt och befogenheter att reglera och med stöd av lag sköta offentliga angelägenheter på eget ansvar och i enlighet med befolkningens bästa.

DETALJMOTIVERING

1. Lagförslagen

1.1. Socialvårdslagen

Det föreslås att ett nytt 2 mom. fogas till 6 §, varvid nuvarande 2 och 3 mom. blir 3 och 4 mom. Det nya 2 mom. utvidgar kommunfullmäktiges rätt att besluta under

vilket i kommunallagen avsett organ av förtroendevalda systemet med dagvård för små barn skall lyda. Ändringen innebär en väsentlig avvikelse från principen i den gällande socialvårdslagstiftningen, enligt vilken samma kommunala organ skall sköta samtliga uppgifter enligt socialvårdslagen.

Systemet med dagvård för små barn består av dagvård som anordnas av kommunen, om vilken bestäms i lagen om barndagvård, samt av förmåner i nära anslutning till kommunal dagvård, om vilka bestäms i lagen om stöd för hemvård och privat vård av barn. I lagen om klientavgifter finns dessutom bestämmelser om klientavgifter för kommunal socialvård, och därmed även kommunal dagvård, samt om beslutsfattande i fråga om avgifterna.

Enligt 17 § 2 mom. socialvårdslagen är dagvård en form av socialservice. Enligt 6 § 1 mom. skall uppgifter i anslutning till verkställigheten av den socialvård som kommunen anordnar skötas av ett kollegialt organ (*organ*) som kommunen utser och som utöver vad som stadgas i denna lag skall sköta de uppgifter socialnämnden har enligt andra lagar. I samband med reformen av statsandelarna för socialvården, ändrades bestämmelsen så, att den tidigare obligatoriska socialnämnden ströks. Trots detta bevarades principen om att samma organ helt och hållet ansvarar för den kommunala socialvården. Vad som i någon annan lag bestäms om socialnämnden gäller enligt nämnda lag det organ som avses i momentet i fråga.

Enligt det föreslagna nya 2 mom. skall kommunens uppgifter inom den kommunala dagvården och annars inom systemet med dagvård för små barn kunna anförtros även ett annat organ än det organ som enligt 1 mom. ansvarar för den kommunala socialvården. I analogi med det nya 2 mom. ändras även gällande 11 § 3 mom. samt 28 och 29 § dagvårdslagen, enligt vilka socialnämnden föreskrivs uppgifter i anslutning till dagvården. Dessutom föreslås att en ny 27 § fogas till dagvårdslagen, enligt vilken yrkande på rättelse i beslut om klientavgifter för dagvård fastställda enligt lagen om klientavgifter skall avgöras av samma organ som även annars sköter de

uppgifter som ålagts kommunen i dagvårdslagen.

I 16 § lagen om stöd för hemvård och privat vård av barn föreskrivs en uppgift för det organ som avses i 6 § 1 mom. socialvårdslagen. Det föreslås att ansvaret för uppgiften i fortsättningen skall bäras av samma organ som ansvarar för de uppgifter som kommunen har enligt dagvårdslagen. Ordalydelsen i det nya 6 § 2 mom. socialvårdslagen syftar till att framhäva detta. I 7 § 2 mom. lagen om tillsyn över privat socialservice åläggs kommunen sådana uppgifter som för närvarande i fråga om dagvården hör till det organ som avses i 6 § socialvårdslagen 1 mom. socialvårdslagen. I den mån uppgifterna hänför sig till dagvården bör samma kommunala organ naturligtvis sköta dem liksom också den kommunala dagvården i övrigt.

1.2. Lagen om barndagvård

Lagförslaget innehåller de tekniska ändringar som den principiella lösningen enligt det nya 6 § 2 mom. socialvårdslagen förutsätter. I lagen föreslås dessutom en bestämmelse som framhäver betydelsen av samarbetet mellan dagvården och den övriga socialvården.

2 §. Det föreslås att lagen kompletteras med en bestämmelse som framhäver betydelsen av samarbetet mellan dagvården och den övriga socialvården. I Finland har dagvården utgjort en viktig del av familje- och socialpolitiken, vilka syftat till att stöda småbarnsföräldrarna i deras vårdande och fostrande uppgift. I synnerhet i sådana situationer där familjen eller barnet behöver särskilt stöd, t.ex. tjänster inom barnskyddet, vården av utvecklingsstörda eller familjerådgivningen, är det viktigt att bibehålla ett nära samarbetsförhållande mellan dagvården och de övriga socialvårdstjänsterna, oavsett vilket kommunalt organ som förvaltningsmässigt sett ansvarar för dagvården.

11 §. I det gällande 3 mom. dagvårdslagen föreskrivs att de uppgifter som enligt lagen om barndagvård ankommer på kommunen sköts av socialnämnden. Det föreslås att bestämmelsen ändras så att den innehåller en allmän hänvisning till 6 § socialvårdslagen.

Kommunen får då själv avgöra om uppgifterna i fortsättningen skall skötas av ett organ som avses i 6 § 1 mom. socialvårdslagen, till vars uppgifter också hör alla andra uppgifter enligt socialvårdslagen, eller av ett annat kommunalt kollegialt organ som tillsatts med stöd av det nya 2 mom.

27 §. Det föreslås att en ny 27 § intas i lagen i stället för den 27 § som upphävts tidigare. I bestämmelsen föreslås en hänvisning till lagen om klientavgifter. Någon motsvarande bestämmelse har inte tidigare funnits i dagvårdslagen. Genom bestämmelsen säkerställs dessutom syftet med lagförslaget, dvs. att samma kollegiala organ alltid skall ansvara för kommunens alla uppgifter i anslutning till systemet med vård av små barn.

28 och 29 §. I bestämmelserna föreslås tekniska ändringar som föranleds av ändringarna i 11 § 3 mom. och i 6 § 2 mom. socialvårdslagen. Samtidigt föreslås att de två momenten i 28 § fogas samman till ett moment.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs Riksdagen följande lagförslag:

1.3. Lagen om stöd för hemvård och privat vård av barn

Ändringen av bestämmelsen är delvis av teknisk natur. Syftet är dock att säkerställa det mål som uppställts, dvs. att den uppgift som i lagen om stöd för hemvård och privat vård nu ålagts det organ som avses i 6 § 1 mom. socialvårdslagen i fortsättningen alltid skall skötas av samma kommunala kollegiala organ som ansvarar för de uppgifter som föreskrivs i lagen om barndagvård.

2. Närmare bestämmelser

Avsikten är att 11 § förordningen om barndagvård (239/1973) skall ändras i samband med lagförslagen. Ett utkast till förordning ingår i bilaga 2.

3. Ikraftträdande

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

*Lagförslagen***1.****Lag****om ändring av 6 § socialvårdslagen**

I enlighet med riksdagens beslut

fogas till 6 § socialvårdslagen av den 17 september 1982 (710/1992), sådant detta lagrum lyder i lag 736/1992, ett nytt 2 mom., varvid nuvarande 2 och 3 mom. blir 3 och 4 mom., som följer:

6 §

Utan hinder av 1 mom. kan kommunen besluta att ett annat kommunalt kollegialt organ skall sköta de uppgifter som kommunen har enligt lagen om barndagvård (36/1973) samt enligt lagen om stöd för

hemvård och privat vård av barn (1128/1996) så, att samma organ sköter de uppgifter som föreskrivs i vardera lagen.

Denna lag träder i kraft den 20 .

2.

Lag**om ändring av lagen om barndagvård**

I enlighet med riksdagens beslut
 ändras i lagen den 19 januari 1973 om barndagvård (36/1973) 11 § 3 mom. samt 28 och 29 §,
 av dessa lagrum 11 § 3 mom. sådant det lyder i lag 875/1981, samt
 fogas till 2 §, sådan den lyder delvis ändrad i lagarna 698/1982 och 304/1983, ett nytt 3 mom.
 i stället för det 3 mom. som upphävts genom ovan nämnda lag 698/1982 och till lagen en ny
 27 § i stället för den 27 § som upphävts genom lag 389/1979, som följer:

2 §

Dagvård skall ordnas och lämnas i tillräcklig
 omfattning i samarbete med barnskyddet och
 det övriga socialväsendet för att säkerställa
 att de socialtjänster som tillhandahålls barnen
 och deras föräldrar eller övriga
 vårdnadshavare inom den dagvård som
 anordnas av kommunen bildar en
 ändamålsenlig helhet.

11 §

De uppgifter som enligt denna lag ankommer
 på kommunen sköts av ett kollegialt organ
 (*organ*) som bestäms enligt 6 §
 socialvårdslagen (710/1982).

27 §

För tjänster enligt denna lag får avgifter tas
 ut så som föreskrivs i lagen om klientavgifter
 inom social- och hälsovården (734/1992).
 Det yrkande på rättelse av dagvårdsavgift
 som avses i 15 § 2 mom. i nämnda lag görs

hos det kommunala organ som enligt 6 §
 socialvårdslagen ansvarar för
 barndagvårdsfrågor.

28 §

En enskild person eller en sammanslutning
 som bedriver barndagvårdsverksamhet mot
 ersättning är skyldig att inom två veckor från
 det att verksamheten inleddes lämna in en
 anmälan till det organ som avses i 11 §
 3 mom. Organet skall övervaka
 dagvårdsverksamheten så som närmare
 bestäms genom förordning av statsrådet.

29 §

Om en i 28 § avsedd dagvårdsplats eller den
 vård som ges där konstateras vara olämplig
 eller bristfällig, skall det organ som avses i
 11 § 3 mom. med lämpliga medel försöka
 rätta till saken. Har rättelse inte skett inom
 förelagd tid, kan organet förbjuda dagvård av
 barn på dagvårdsplatsen.

_____ Denna lag träder i kraft den 20 .

3.

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

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

16 §

Utbetalning av stöd till vårdproducenten

—————
 Den som ansöker om stöd eller den
 stödtagare som denna anger skall också till
 folkpensionsanstalten lämna en utredning om
 beloppet av den ersättning eller lön som
 avtalats för vården. Dessutom skall lämnas

en utredning om att den vårdproducent som
 avses i 1 mom. 1 eller 2 punkten har gjort en
 anmälan enligt 2 § 2 punkten eller att det
 kommunala organ som avses i 11 § 3 mom.
 lagen om barndagvård (36/1973) har godkänt
 att stödet kan betalas till en vårdproducent
 som avses i 1 mom. 3 punkten.

—————
 Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 14 september 2001

Republikens President

TARJA HALONEN

Omsorgsminister *Osmo Soininvaara*

Bilaga 1
Parallelltexter

1.

Lag

om ändring av 6 § socialvårdslagen

I enlighet med riksdagens beslut

fogas till 6 § socialvårdslagen av den 17 september 1982 (710/1992), sådant detta lagrum lyder i lag 736/1992, ett nytt 2 mom., varvid nuvarande 2 och 3 mom. blir 3 och 4 mom., som följer:

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

6 §

Utan hinder av 1 mom. kan kommunen besluta att ett annat kommunalt kollegialt organ skall sköta de uppgifter som kommunen har enligt lagen om barndagvård (36/1973) samt enligt lagen om stöd för hemvård och privat vård av barn (1128/1996) så, att samma organ sköter de uppgifter som föreskrivs i vardera lagen.

Denna lag träder i kraft den 20 .

2.

Lag**om ändring av lagen om barndagvård**

I enlighet med riksdagens beslut
 ändras i lagen den 19 januari 1973 om barndagvård (36/1973) 11 § 3 mom. samt 28 och 29 §,
 av dessa lagrum 11 § 3 mom. sådant det lyder i lag 875/1981, samt
 fogas till 2 §, sådan den lyder delvis ändrad i lagarna 698/1982 och 304/1983, ett nytt 3 mom.
 i stället för det 3 mom. som upphävts genom ovan nämnda lag 698/1982 och till lagen en ny
 27 § i stället för den 27 § som upphävts genom lag 389/1979, som följer:

*Gällande lydelse**Föreslagen lydelse*

2 §

Dagvård skall ordnas och lämnas i
 tillräcklig omfattning i samarbete med
 barnskyddet och det övriga socialväsendet
 för att säkerställa att de socialtjänster som
 tillhandahålls barnen och deras föräldrar
 eller övriga vårdnadshavare inom den
 dagvård som anordnas av kommunen bildar
 en ändamålsenlig helhet.

11 §

De åligganden som enligt denna lag
 ankommer på kommun skötes av
 socialnämnden.

De uppgifter som enligt denna lag
 ankommer på kommunen sköts av ett
 kollegialt organ (organ) som bestäms enligt
 6 § socialvårdslagen (710/1982).

27 §

För tjänster enligt denna lag får avgifter
 tas ut så som föreskrivs i lagen om
 klientavgifter inom social- och hälsovården
 (734/1992). Det yrkande på rättelse av
 dagvårdsavgift som avses i 15 § 2 mom. i
 nämnda lag görs hos det kommunala organ
 som enligt 6 § socialvårdslagen ansvarar
 för barndagvårdsfrågor.

Gällande lydelse

28 §

Enskild person eller sammanslutning, som bedriver barndagvårdsverksamhet mot ersättning, är skyldig att göra anmälan härom hos vederbörande socialnämnd inom två veckor från det verksamheten inleddes. Socialnämnden åligger att övervaka i 1 mom. avsedd verksamhet i enlighet med vad därom närmare stadgas i förordning.

29 §

Befinnes i 28 § avsedd dagvårdsplats eller den vård som ges där olämplig eller bristfällig, skall socialnämnden med lämpliga medel söka få rättelse till stånd. Har rättelse ej skett inom förelagd tid, kan socialnämnden förbjuda dagvård av barn på sådan vårdplats.

Föreslagen lydelse

28 §

En enskild person eller en sammanslutning som bedriver barndagvårdsverksamhet mot ersättning är skyldig att *inom två veckor från det att verksamheten inleddes lämna in en anmälan till det organ som avses i 11 § 3 mom.* *Organet skall övervaka dagvårdsverksamheten så som närmare bestäms genom förordning av statsrådet.*

29 §

Om en i 28 § avsedd dagvårdsplats eller den vård som *ges* där konstateras vara olämplig eller bristfällig, skall *det organ som avses i 11 § 3 mom.* med lämpliga medel *försöka rätta till saken.* Har rättelse *inte* skett inom förelagd tid, kan *organet* förbjuda dagvård av barn på *dagvårdsplatsen.*

Denna lag träder i kraft den *20* .

3.

Lag

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

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

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

16 §

Utbetalning av stöd till vårdproducenten

Den som ansöker om stöd eller den stödtagare som denna anger skall också till folkpensionsanstalten lämna en utredning om beloppet av den ersättning eller lön som avtalats för vården. Dessutom skall lämnas en utredning om att den vårdproducent som avses i 1 mom. 1 eller 2 punkten har gjort en anmälan enligt 2 § 2 punkten eller att det kommunala organ som avses i 6 § 1 mom. socialvårdslagen (710/82) har godkänt att stödet kan betalas till en vårdproducent enligt 1 mom. 3 punkten.

Den som ansöker om stöd eller den stödtagare som denna anger skall också till folkpensionsanstalten lämna en utredning om beloppet av den ersättning eller lön som avtalats för vården. Dessutom skall lämnas en utredning om att den vårdproducent som avses i 1 mom. 1 eller 2 punkten har gjort en anmälan enligt 2 § 2 punkten eller att det kommunala organ som avses i 11 § 3 mom. lagen om barndagvård (36/1973) har godkänt att stödet kan betalas till en vårdproducent som avses i 1 mom. 3 punkten.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Statsrådets förordning

om ändring av 11 § förordningen om barndagvård

I enlighet med statsrådets beslut, fattat på föredragning från social- och hälsovårdsministeriet, *ändras* i förordningen den 16 mars 1973 om barndagvård (239/1973) 11 §, sådan den lyder delvis ändrad i förordning 550/1983, som följer:

11 §

Det organ som avses i 11 § 3 mom. lagen om barndagvård skall, sedan en i 28 § 1 mom. i nämnda lag avsedd anmälan om bedrivande av barndagvårdsverksamhet inkommit, omedelbart verkställa granskning på den privata dagvårdsplatsen samt se till att dagvårdsplatsen och den vård som där

meddelas uppfyller de sanitära och andra krav som uppställts för dagvården.

Det organ som avses i 1 mom. skall föra förteckning över sådana idkare av dagvårdsverksamhet som avses i momentet.

Denna förordning träder i kraft den 20 .
