

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 34/2019 rd): Ärendet har remitterats till kulturutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Anne-Marie Brisson, undervisnings- och kulturministeriet
- överinspektör Sanna Koulu, Barnombudsmannens byrå
- undervisningsråd, enhetschef Marjo Rissanen, Utbildningsstyrelsen
- utvecklingschef Jarkko Lahtinen, Finlands Kommunförbund
- specialsakkunnig Kaisu Muuronen, Centralförbundet för Barnskydd
- specialsakkunnig Kirsi Sutton, Undervisningssektorns Fackorganisation OAJ rf
- specialsakkunnig Marjo Katajisto, Fackorganisationen för högutbildade inom socialbranschen Talentia rf
- verksamhetsledare Ulla Siimes, Finlands Föräldraförbund rf.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- social- och hälsovårdsministeriet
- Folkpensionsanstalten
- Småbarnspedagogikens Lärarförbund SLF.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om småbarnspedagogik och lagen om stöd för hemvård och privat vård av barn ändras. Genom ändringen av lagen om småbarnspedagogik återinförs barns subjektiva rätt till småbarnspedagogik som heldagsvård. Motsvarande ändring 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 föreslås ett högre stöd om barnet deltar i småbarnspedagogik på heltid. Småbarnspedagogiken ska enligt förslaget fortsättningsvis ordnas på deltid eller nedsatt

Betänkande KuUB 7/2019 rd

stöd för privat vård av barn betalas, när barnet deltar i småbarnspedagogisk verksamhet som ordnas utöver förskoleundervisningen eller den grundläggande utbildningen.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2020 och avses bli behandlad i samband med den.

Den föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 augusti 2020.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Utskottet understöder regeringens proposition om att återinföra barnets subjektiva rätt till småbarnspedagogik på heltid. Ändringsförslaget gäller förutom rätten att delta i småbarnspedagogik även det stöd för privat vård av barn som utgör ett alternativ till den. Förslaget förutsätter att både lagen om småbarnspedagogik (540/2018) och lagen om stöd för hemvård och privat vård av barn (1128/1996) ändras så att de motsvarar de bestämmelser som gällde före begränsningen av barnets rätt till småbarnspedagogik.

Syftet med ändringsförslaget är att barnets rätt att delta i småbarnspedagogik på heltid i fortsättningen inte ska vara beroende av föräldrarnas eller andra vårdnadshavares arbets- och livssituation, barnets eller familjens behov av stöd eller barnets hemkommun. Utskottet anser att den föreslagna reformen förbättrar likabehandlingen av barn under skolåldern och därför verkligen behövs. Att återställa den subjektiva rätten till småbarnspedagogik på heltid är en åtgärd som främjar tillgodoseendet av barnens rättigheter.

Enligt propositionen ökas statsandelarna för 2020 med 7,1 miljoner euro och från och med 2021 med 17 miljoner euro. Kostnaderna täcks med en full statsandel, eftersom propositionen utvidgar kommunernas lagstadgade uppgifter. Enligt utskottets sakkunnigutfrågning har olika parter i sina kalkyler kommit fram till liknande siffror. Det är dock bra att beakta att konsekvenserna av den föreslagna ändringen för kommunerna kan variera beroende på om rätten till småbarnspedagogik har begränsats i kommunen eller inte. Utskottet betonar vikten av att följa upp de kostnadseffekter som ändringen och tidtabellen för den medför.

Sammantaget anser kulturutskottet att propositionen behövs och fyller sitt syfte. Utskottet tillstyrker lagförslagen utan ändringar.

Ekonomiska konsekvenser av begränsad rätt till småbarnspedagogik

Enligt gällande lagstiftning har varje barn rätt att delta i småbarnspedagogik 20 timmar i veckan. Mer omfattande småbarnspedagogik har barnet rätt till på grund av föräldrarnas arbete, företagande eller studier eller på grund av barnets individuella behov eller familjens omständigheter.

Kommunernas möjlighet att begränsa rätten till småbarnspedagogik på det sätt som beskrivs ovan trädde i kraft den 1 augusti 2016. Ändringen motiverades med att tryggheten av rätten till små-

Betänkande KuUB 7/2019 rd

barnspedagogik med 20 timmar per vecka för varje barn och familj är tillräckligt med beaktande av de ekonomiska realiteterna. Man beräknade att det skulle uppstå besparingar i och med ändringen av rätten till småbarnspedagogik för sammanlagt cirka 10 800 barn. De totala årliga besparingarna enligt statsandelssystemet bedömdes uppgå till ungefär 62 miljoner euro från och med 2017. I fråga om stödet för privat vård av barn uppskattades besparingen från och med 2017 till 0,998 miljoner euro. (RP 80/2015 rd, s. 23, 26 och 30.)

Begränsningen av rätten till småbarnspedagogik hade inte de på förhand uppskattade effekterna. En central faktor var att långt ifrån alla kommuner begränsade rätten till småbarnspedagogik på det sätt som lagen möjliggör, utan behöll rätten i den form den hade före lagändringen. Enligt propositionen (s. 11) har 135 av de 250 kommuner i Fastlandsfinland som besvarade enkäten beslutat att begränsa barnens rätt till småbarnspedagogik till 20 timmar 2019. Begränsningen av rätten till småbarnspedagogik har gällt cirka 5 500 barn.

Bedömningen i efterhand av kostnadseffekterna av begränsningen av rätten till småbarnspedagogik försvåras av andra omvärldsfaktorer, såsom ändringar i antalet barn och relationstalen för gruppstorlekarna. Personalkostnaderna är en av de viktigaste faktorerna. I propositionen (s. 14) konstateras med hänvisning till undervisnings- och kulturministeriets utredning att ”kostnaderna har kunnat minska med i snitt 27 procent av den ursprungliga uppskattningen av hur personalkostnaderna skulle minska” och även de övriga kostnaderna antas ha minskat i samma proportion.

Begränsningen av rätten till småbarnspedagogik har enligt de svar som de anställda inom småbarnspedagogiken gett ökat bl.a. det administrativa arbetet, arbetsbelastningen och utmaningarna i arbetet med barngrupperna (Puroila & Kinnunen 2017: 79—80; Selvitys varhaiskasvatuksen la-insäädännön muutosten vaikutuksista; Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 78/2017; nedan VakaVai-utredningen).

Genom propositionen om återställande av rätten till småbarnspedagogik på heltid minskas kommunernas administrativa börda och kostnaderna för den bl.a. vid utredning av barnets rätt till dagvård, inklusive förändringar i familjernas livssituation. Propositionen underlättar också verkställigheten av stödet för privat vård av barn vid Folkpensionsanstalten och minskar de administrativa kostnaderna för det. Ändringen gör det enklare och snabbare att verkställa stödet för privat vård av barn och kommuntillägget till stödet för privat vård av barn, eftersom stödet för privat vård av barn inte behöver beviljas och justeras i enlighet med arbets- eller studiesituationen hos barnets vårdnadshavare.

Utskottet anser att det inte har visats att man genom begränsningen av rätten till småbarnspedagogik har uppnått på förhand beräknade kostnadsbesparingar, och begränsningen har varit problematisk också med tanke på barn och barnfamiljer.

Konsekvenser för barnen och likabehandling av dem

I VakaVai-utredningen konstateras att utredningen ger indikationer på att ändringarna i lagstiftningen 2016 har haft negativa konsekvenser för barnen. I ljuset av forskningsresultaten ser situationen prekär ut särskilt för barngrupperna på daghem. Sammansättningen av daghemsgrupperna har blivit mer mångsidig i och med en ökning av antalet barn på deltid och barn som omfattas

Betänkande KuUB 7/2019 rd

av den utvidgade rätten till småbarnspedagogik. Dessutom har antalet barn i grupperna ökat i en del kommuner. Ur barnens synvinkel har antalet sociala relationer ökat oskäligt i stora grupper där sammansättningen varierar. Även de anställda bedömer att deras möjligheter att möta barn individuellt har minskat. Bland de anställda oroar man sig särskilt för de allra minsta barnen, de barn som behöver särskilt stöd och de barn som behöver stöd för inläringen av finska. (VakaVai-utredningen, s. 148.)

Cheferna för småbarnspedagogik i kommunerna har en mer positiv bild av läget än cheferna och anställda vid privata daghem när det gäller konsekvenserna för barnen av begränsningen av rätten till småbarnspedagogik. Mest skiljde det i bedömningen av vilka konsekvenser begränsningen har för barnens välfärd. Av de kommunala direktörerna bedömde 28,1 procent att barnens välfärd ökat till följd av begränsningen av rätten till småbarnspedagogik. Motsvarande siffror var 17,1 procent bland cheferna för privata daghem och 12,0 procent bland de anställda. (VakaVai-utredningen, s. 80—81.)

Föräldrarnas bedömning var att de viktigaste konsekvenserna av begränsningen av rätten till småbarnspedagogik var försvagad jämlikhet mellan barnen i förhållande till andra barn, minskad varaktighet i relationerna mellan barnen, negativa konsekvenser för barnens tillväxt, utveckling och lärande, minskad varaktighet i relationerna mellan vuxna och barn och sämre välbefinnande för barnens del. Föräldrarnas bedömningar av konsekvenserna för barnen av begränsningen av den subjektiva rätten var mycket kritiska. (VakaVai-utredningen, s. 81.)

Utskottet anser att det av regeringen föreslagna återställandet av rätten till småbarnspedagogik som en åtgärd som främjar tillgodoseendet av barnets rättigheter och med hänvisning till vad som framkommit vid sakkunnighörandet fäster särskild uppmärksamhet vid tryggheten av barnens jämlika ställning. Kärnan i kritiken mot begränsningen av rätten till småbarnspedagogik har uttryckligen varit den ökade ojämlikhet bland barn som begränsningen orsakar, och syftet med regeringens proposition är att rätta till den.

Vid sakkunnighörandet lyfte man fram den oklara situationen inom småbarnspedagogiken för barn i utsatt ställning. I lagen om småbarnspedagogik föreskrivs det om kommunens skyldighet att ordna småbarnspedagogik i brådskande fall eller, om omständigheterna så kräver, även för andra barn som vistas i kommunen än kommuninvånarna (6 § 3 mom.). I den aktuella propositionen föreslås det inte att bestämmelsen ändras, men utskottet fäster med hänvisning till ett erhållet sakkunnigttrande uppmärksamhet vid bestämmelsens mångtydighet t.ex. med tanke på rätten till småbarnspedagogik för asylsökande under skolåldern. Utskottet betonar att jämlikheten mellan barn tillgodoses och att statsrådet utreder och förtydligar tillämpningen av bestämmelsen och eventuella tolkningsproblem i samband med den samt vid behov vidtar åtgärder för att trygga rätten till småbarnspedagogik på lika villkor för alla barn. Utskottet föreslår ett uttalande om detta. (*Utskottets förslag till uttalande 1*)

Skiftomsorg av barn

I det utkast till proposition (12 §) som undergick remissbehandling baserade sig barnets rätt till småbarnspedagogik på det behov som barnet och föräldern eller någon annan vårdnadshavare definierat. Detta ströks från paragrafförslaget efter remissresponsen, eftersom ordalydelsen ansågs

Betänkande KuUB 7/2019 rd

vara svårtolkad och försvåra gränsdragningen för den skiftomsorg som avses i 13 § i lagen om småbarnspedagogik.

Enligt motiveringen till regeringens proposition är syftet med propositionen att återställa den subjektiva rätten till småbarnspedagogik på heltid och därför anses det vara tillräckligt att paragrafens ordalydelse motsvarar den bestämmelse som gällde före avgränsningen. Därför föreslås det inte att bestämmelsen om skiftomsorg ändras, dvs. skiftomsorg ordnas även i fortsättningen för ett barn som behöver den på grund av att föräldern eller någon annan vårdnadshavare arbetar eller studerar. Subjektiv rätt till småbarnspedagogik avser den tid som reserverats för småbarnspedagogik i regel inom ramen för daghemmens s.k. normala tider. Enligt propositionen är den maximala mängden småbarnspedagogik per dag i praktiken högst tio timmar i enlighet med 9 § i lagen om småbarnspedagogik.

Utskottet anser att den lösning som propositionen förespråkar i sig är motiverad, eftersom dess syfte är att återställa barnets subjektiva rätt till småbarnspedagogik i den omfattning som gällde innan rätten begränsades. Utskottet fäster likväl uppmärksamhet vid mångtydigheten i bestämmelserna om skiftomsorg av barn. I propositionen med förslag till den gällande lagen om småbarnspedagogik (RP 40/2018 rd, s. 71) sägs att ”genom en precisering som gäller skiftesarbete främjas ett enhetligt iakttagande av lagen oberoende av boningsort och på så vis barnets tillgång till trygg och utvecklande småbarnspedagogik under kvällar, nätter, veckoslut och på helger och söckenhelger när barnet behöver det på grund av vårdnadshavarens arbete eller studier”. I samma proposition sägs också (s. 84) att ”liksom i nuläget kan småbarnspedagogik då särskilda omständigheter så kräver också ges till ett barn i läropliktsåldern. En sådan särskild omständighet kan vara unga skolelevers behov av vård om kommunen exempelvis inte ordnar sådan morgon- och eftermiddagsverksamhet som avses i lagen om grundläggande utbildning (628/1998), eller om vårdbehovet följer av vårdnadshavarens oregelbundna arbetstider. I synnerhet för ensamförsörjare kan det uppstå situationer där det är ändamålsenligt att ordna vården av barnet med hjälp av småbarnspedagogiska tjänster. I sista hand är det kommunen som har prövningsrätt i fråga om ordnandet. Det avgörande i prövningen ska vara barnets bästa och vilka andra tjänster som är tillgängliga i kommunen för att ordna vård av barn.”

Med hänvisning till hörandet av sakkunniga fäster utskottet uppmärksamhet vid att det inte är säkert att barndagvården genomförs på jämlika grunder i hela landet, i synnerhet när det gäller små skolelever. Oklarheterna och bristerna i bestämmelserna om skiftomsorg tas också upp i avsnittet om slutsatserna i VakaVai-utredningen (s. 147). Utskottet betonar att lika tillgång till skiftomsorg för barn i behov av det ska säkerställas och föreslår att man utreder behovet av skiftomsorg för barn i småbarnspedagogik och små skolelever samt hur skiftomsorgen genomförs. Utifrån en bedömning av konsekvenserna för barnen utifrån evidensbaserad information bör bestämmelserna om skiftomsorg vid behov preciseras. Detta skulle bidra till att säkerställa att rätten till småbarnspedagogik tillgodoses på lika villkor i hela landet och att den aktuella lagändringen om barnets subjektiva rätt till småbarnspedagogik motsvarar sitt syfte. Utskottet föreslår ett uttalande om detta. *(Utskottets förslag till uttalande 2)*

Betänkande KuUB 7/2019 rd

Arbetsfred inom småbarnspedagogiken

Utskottet anser det vara viktigt att se till att småbarnspedagogiska tjänster ordnas så att de stödjer barnets och familjernas behov och att den pedagogiska uppgiften inom småbarnspedagogiken förverkligas i alla funktioner inom småbarnspedagogiken. Servicehandledningen inom småbarnspedagogiken bör vidareutvecklas och barnens föräldrar bör erbjudas information om de olika tjänster inom småbarnspedagogiken som kommunen erbjuder samt om småbarnspedagogikens betydelse och mål.

Utskottet konstaterar att propositionen är en positiv reform och är en del av det systematiska utvecklingsarbetet inom småbarnspedagogiken under de senaste åren. Utskottet menar att det trots de lyckade reformerna är viktigt att se till att aktörerna inom småbarnspedagogiken får arbetsfred för att arbetet för barn och barnfamiljer ska kunna genomföras på bästa möjliga sätt. Även i kommande reformer – till exempel återställande av relationstalet, försök med avgiftsfri småbarnspedagogik och tvåårig förskoleundervisning – måste det säkerställas att de genomförs på ett kontrollerat sätt.

För att småbarnspedagogiken ska lyckas och vara effektiv krävs det att man fäster uppmärksamhet vid verksamhetens kvalitet. Då läggs fokus på att ledningen fungerar väl och att personalen är motiverad. Det är viktigt att trygga arbetshälsan för de yrkesutbildade personerna inom småbarnspedagogiken och att yrkeskompetensen utvecklas samt att ge akt på mängden och kvaliteten på fortbildning och kompletterande utbildning som tryggar tillräcklig tillgång till nya yrkesutbildade personer.

Avslutningsvis

Utskottet anser att barnen har rätt att delta i planmässig och målinriktad småbarnspedagogik och att den småbarnspedagogiska verksamheten, om den genomförs väl, är en bra start för livslångt lärande och hjälper barnen att växa upp till samhällsmedborgare. Småbarnspedagogiken är en central del av det system för pedagogik och utbildning som skapar en framtid för vårt kunskapsbaserade samhälle. Dess betydelse och positiva kostnadseffekter framhävs särskilt bland barn vars utgångspunkter för inläring är förenad med utmaningar. Enligt flera såväl nationella som internationella undersökningar har småbarnspedagogiken en betydande positiv effekt på barnets utveckling och på inläring, eftersom lösningarna inom småbarnspedagogiken på lång sikt påverkar förutsättningarna för inläring. Utskottet betonar att barnets bästa ska tillgodoses när småbarnspedagogiken ordnas.

Utskottet anser att regeringens proposition behövs bland annat för att återställandet av rätten till småbarnspedagogik på heltid har positiva samhälleliga konsekvenser också i större utsträckning.

Inom småbarnspedagogiken kan man också stödja föräldrarna i deras fostrargärning. Utöver detta behövs det också andra åtgärder för att deltagandet i småbarnspedagogiken ska öka. När servicen är universell och oberoende av familjens situation omfattas alla familjer med större säkerhet av lågröskelstöd. Detta förbättrar möjligheterna att upptäcka barnets och familjens behov av stöd och att sätta in stödåtgärder tillräckligt tidigt.

Betänkande KuUB 7/2019 rd

En utvidgning av rätten till småbarnspedagogik underlättar föräldrarnas sysselsättning, eftersom det också är lättare att ta emot kortvariga anställningsförhållanden. När ett barn har rätt att delta i småbarnspedagogik på heltid medför det inga ändringar t.ex. i fråga om daghemsgruppen, även om föräldern ibland är arbetslös.

Propositionen stödjer jämställdheten, eftersom båda föräldrarna ges lika möjligheter att arbeta, fungera som företagare eller studera. Enligt ett sakkunnigyttrande har begränsningen av rätten till småbarnspedagogik och kravet på mer tid för småbarnspedagogik särskilt i fråga om mödrar försämrat möjligheterna att kombinera arbete och familj, eftersom valet mellan förvärvsarbete och barnvård enligt utredningarna fortfarande framför allt är mödrarnas val.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Kulturutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslag 1 och 2 i proposition RP 34/2019 rd utan ändringar.

Riksdagen godkänner två uttalanden. (Utskottets förslag till uttalanden)

Utskottets förslag till uttalande

1. *Riksdagen förutsätter att statsrådet under denna valperiod utreder och förtydligar hur rätten till småbarnspedagogik kan tryggas för de barn som avses i 6 § 3 mom. i lagen om småbarnspedagogik, exempelvis asylsökande barn, samt vidtar behövliga åtgärder utifrån utredningen.*
2. *Riksdagen förutsätter att statsrådet under denna valperiod utreder behovet av skiftomsorg för barn i småbarnspedagogik och för små skolelever och hur den förverkligas samt utifrån utredningen vidtar behövliga åtgärder för att ändra lagstiftningen på ett sådant sätt att skiftomsorgen säkerställs.*

Betänkande KuUB 7/2019 rd

Helsingfors 28.11.2019

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Paula Risikko saml
medlem Sanna Antikainen saf
medlem Jukka Gustafsson sd (delvis)
medlem Veronika Honkasalo vänst
medlem Kaisa Juuso saf
medlem Emma Kari gröna
medlem Anneli Kiljunen sd
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Pasi Kivisaari cent (delvis)
medlem Sari Multala saml
medlem Mikko Ollikainen sv
medlem Sofia Vikman saml (delvis)
ersättare Saara Hyrkkö gröna
ersättare Juha Mäenpää saf.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Lahtinen.

Betänkande KuUB 7/2019 rd Reservation

RESERVATION

Motivering

Regeringen föreslår att lagen om småbarnspedagogik och lagen om stöd för hemvård och privat vård av barn ändras. Genom ändringen av lagen om småbarnspedagogik återinförs barns subjektiva rätt till småbarnspedagogik som heldagsvård. Motsvarande ändring 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 föreslås ett högre stöd om barnet deltar i småbarnspedagogik på heltid. Småbarnspedagogiken ska enligt förslaget fortsättningsvis ordnas på deltid eller nedsatt stöd för privat vård av barn betalas, när barnet deltar i småbarnspedagogisk verksamhet som ordnas utöver förskoleundervisningen eller den grundläggande utbildningen.

Sannfinländarnas utskottsgrupp anser att det är viktigt att främja barnens välbefinnande och en småbarnspedagogik av hög kvalitet. Viktiga metoder för att uppnå målen är att hålla gruppstorlekarna tillräckligt små och att trygga behoven hos barn som behöver särskilt stöd. En tillräcklig resursfördelning inom småbarnspedagogiken inverkar på välbefinnandet både för barn och för de yrkesutbildade personer som arbetar med barn, liksom också på inläringen och trivseln i barnträdgården. Dessutom anser Sannfinländarna att småbarnspedagogik av hög kvalitet erbjuder de bästa förutsättningarna för framtida grundskolestudier. Därför behövs det mer samarbete mellan småbarnspedagogiken och skolorna.

Sannfinländarnas utskottsgrupp anser det vara viktigt att den faktiska möjligheten att vårda små barn även hemma bevaras. Hemmet är i de flesta fall den bästa och trivsammaste miljön för barnet. Det skapar trygghet särskilt för barnets första uppväxtår, något som har stor betydelse för barnets utveckling.

I utskottets betänkande framställs tanken att den småbarnspedagogik som finländarna betalar med sina skattemedel ska utsträckas till att omfatta alla barn som "vistas" i kommunen, oberoende av om de är kommuninvånare eller ens lagligen vistas i landet. Sannfinländarna anser att tjänsterna i det finländska samhället tillhör finländarna och de utlänningar som lagligen vistas i Finland och som deltar i finansieringen av tjänsterna genom att betala skatt. Däremot ska servicen inte utvidgas till att gälla sådana grupper eller personer som inte har laglig rätt att vistas i landet. Det är inte motiverat att t.ex. personer som vistas olagligt i landet kan förutsätta att det finländska samhället erbjuder deras barn småbarnspedagogiska tjänster, utan efter ett negativt asylbeslut ska den enda service som står till buds vara avlägsnande ur landet utan dröjsmål.

Förslag

Vi föreslår

att riksdagen godkänner lagförslaget enligt betänkandet, men stycke 5 på sidan 4 i motiveringen stryks, och

att utskottets uttalande 1 om stycke 5 på sidan 4 stryks.

Betänkande KuUB 7/2019 rd
Reservation

Helsingfors 28.11.2019

Kaisa Juuso saf
Sanna Antikainen saf
Juha Mäenpää saf