

Kulturutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om småbarnspedagogik

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om småbarnspedagogik (RP 148/2021 rd): Ärendet har remitterats till kulturutskottet för betänkande och till grundlagsutskottet för utlåtande.

Utlåtande

Utlåtande har lämnats av

- grundlagsutskottet GrUU 41/2021 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Kirsi Lamberg, undervisnings- och kulturministeriet
- undervisningsråd Kirsi Alila, undervisnings- och kulturministeriet
- lagstiftningsråd Elina Nyholm, justitieministeriet
- konsultativ tjänsteman Matti Sillanmäki, finansministeriet
- docent, universitetslektor Eira Suhonen, Helsingfors universitet
- universitetsforskare Samuli Ranta, Östra Finlands universitet
- undervisningsråd Heidi Sairanen, Utbildningsstyrelsen
- ledande expert på horisontalverksamhet Päivi Lindberg, Institutet för hälsa och välfärd (THL)
- utvecklingschef Jarkko Lahtinen, Finlands Kommunförbund
- specialsakkunnig Minttu Ilveskivi-Hentilä, Undervisningssektorns Fackorganisation OAJ rf
- utbildningspolitisk chef Nina Lahtinen, Undervisningssektorns Fackorganisation OAJ rf
- social- och hälsovårdspolitisk expert Laura Tuominen-Lozić, Diabetesförbundet i Finland rf
- expert på småbarnspedagogik Merja Korhonen, Finlands Föräldraförbund rf
- expert på småbarnspedagogik Jaana Lahdenperä-Laine, Småbarnspedagogikens Lärarförbund SLF.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Barnombudsmannens byrå
- Diskrimineringsombudsmannens byrå
- Kommun- och välfärdsområdesarbetsgivarna KT

Betänkande KuUB 14/2021 rd

- Finlands Dövas Förbund rf
- Bildningsarbetsgivarna rf
- Fackorganisationen för högutbildade inom socialbranschen Talentia rf
- Finlands primärskötarförbund SuPer rf
- Specialbarnträdgårdslärarna i Finland ry.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås ändringar i lagen om småbarnspedagogik. Den föreslagna lagen innehåller bestämmelser om rätten för ett barn inom småbarnspedagogiken att få det stöd som barnet behöver och om stödstrukturen inom småbarnspedagogiken. Propositionen hänför sig till målet i regeringsprogrammet för Sanna Marins regering att utveckla en modell för stöd i tre steg för småbarnspedagogiken.

Den föreslagna lagen innehåller bestämmelser om barnets rätt till stöd inom småbarnspedagogiken, om det stöd som ges och om genomförandet av stödet samt om bedömning av stödbehovet. Det stöd som ges inom småbarnspedagogiken ska förstärkas i enlighet med barnets behov. Förslaget skapar en starkare kontinuitet i stödet från småbarnspedagogiken till förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen än för närvarande.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2022 och avses bli behandlad i samband med den.

Lagen avses träda i kraft den 1 augusti 2022.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Utskottet ställer sig bakom målet att skapa en enhetlig lagstiftningsgrund för småbarnspedagogiken i syfte att stärka och förtydliga stödet till barnet, principerna och praxis för ordnandet av stöd samt stödbegreppen. Avsikten är att barn som behöver stöd som en del av den grundläggande verksamheten inom småbarnspedagogiken ska få mer systematisk hjälp genom de stödformer som redan används, så att varje barn som deltar i småbarnspedagogisk verksamhet har rätt att få sådant stöd som hans eller hennes individuella utveckling, lärande och välbefinnande förutsätter genast när stödbehovet har framkommit. Ett av målen är också att skapa en starkare kontinuitet i stödet från och med småbarnspedagogiken och vid behov vidare inom förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen.

Utskottet har tidigare i olika sammanhang (t.ex. KuUB 5/2018 rd, KuUU 11/2020 rd och KuUU 3/2019 rd) ansett det vara viktigt att ett stöd i tre steg också införs i småbarnspedagogiken för att stärka stödet för barnens välbefinnande redan i ett tidigt skede.

Betänkande KuUB 14/2021 rd

Övergången från dagvård till småbarnspedagogik och de senaste årens arbete för småbarnspedagogik har varit viktiga och bör fortsätta. När modellen för stöd inom småbarnspedagogiken genomförs är det bra att beakta tidigare erfarenheter av stödmodeller och nyttiggöra fungerande praxis. Dessutom är det särskilt viktigt att inse att stödet ger desto bättre resultat ju tidigare det ges. Stödet ska erbjudas med så låg tröskel som möjligt till alla barn som behöver det. Det är viktigt att samverka mellan hemmet och småbarnspedagogiken lyckas och att man lyssnar på barnets åsikter.

Enligt propositionen beräknas reformen medföra kostnader på årsnivå till ett belopp av 15 miljoner euro, som anvisas kommunerna som en del av statsandelen för kommunal basservice som en permanent anslagsökning från och med 2023. År 2022 är statsandelen 6,250 miljoner euro på grund av tidpunkten för lagens ikraftträdande (1.8.2021). Dessutom har ett understödsanslag på 8,75 miljoner euro reserverats för att stödja genomförandet av reformen 2022. Utskottet anser att de anslag som nämns ovan är behövliga och betonar vikten av att följa att de räcker till, med hänvisning till de sakkunnigas bedömningar av att den reserverade summan inte kommer att räcka till. Om det vid uppföljningen framkommer missförhållanden i fråga om tillräcklighet och fördelning, bör korrigerande åtgärder vidtas tillräckligt snabbt.

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

Grundlagsutskottets utlåtande

Förvaltningsbeslut om stöd till barn

I sitt utlåtande (GrUU 41/2021 rd) påpekar grundlagsutskottet att enligt 15 e § i lagförslaget gäller skyldigheten för anordnare av småbarnspedagogik att fatta förvaltningsbeslut endast särskilt stöd, vilket innebär att förvaltningsbeslut inte fattas om allmänt stöd och intensifierat stöd. Enligt grundlagsutskottet kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning endast om den bestämmelsen kompletteras så att den förpliktar till förvaltningsbeslut också om intensifierat stöd.

I detaljmotiven nedan föreslår kulturutskottet ändringar som beaktar grundlagsutskottets ställningstagande.

Kulturutskottet konstaterar samtidigt att det också inom småbarnspedagogiken är viktigt att fästa uppmärksamhet vid ett smidigt förvaltningsförfarande och en så liten administrativ belastning som möjligt för att arbetstagarnas arbetstid i tillräcklig utsträckning ska kunna användas för undervisning, fostran och stödjande av barnen och för att överbelastning ska kunna undvikas.

Teckenspråkiga barns ställning

Enligt 17 § 3 mom. i grundlagen ska rättigheterna för dem som använder teckenspråk samt dem som på grund av handikapp behöver tolknings- och översättningshjälp tryggas genom lag. Grundlagsutskottet ser i sitt utlåtande det som beklagligt att sådan reglering inte ingår i den lagstiftning som nu föreslås. Grundlagsutskottet fäster statsrådets allvarliga uppmärksamhet vid saken och påskyndar inledandet av lagberedningsarbetet.

Betänkande KuUB 14/2021 rd

Kulturutskottet delar grundlagsutskottets ståndpunkt om behovet av att i lagstiftningen sörja för teckenspråkiga barns rättigheter också inom småbarnspedagogiken. Med hänvisning till en utredning som utskottet fått konstaterar utskottet att syftet med propositionen är att föreskriva om hur stödet till barn i småbarnspedagogisk verksamhet ska vara uppbyggt. Däremot föreslås inga ändringar i de språkliga rättigheterna. Enligt utredningen är det ändamålsenligt att beakta rättigheterna för barn som använder teckenspråk i småbarnspedagogiken i en separat lagberedning för att alla språkliga och kulturella grupper ska få sina rättigheter tillgodosedda på ett jämlikt sätt.

Kulturutskottet påskyndar beredningen av ett lagförslag om tillgodoseendet av teckenspråkiga barns rättigheter och framhåller att lagförslaget bör föreläggas riksdagen så snart som möjligt. Utskottet hänvisar till ett uttalande (25/2018 rd — RSv 67/2018 rd) där riksdagen förutsätter att statsrådet vidtar åtgärder för att säkerställa rätten för teckenspråkiga att delta i småbarnspedagogisk verksamhet på sitt modersmål, antingen på finskt eller finlandssvenskt teckenspråk. Utskottet understryker att den ovan nämnda utredningen särskilt beaktar det finlandssvenska teckenspråket.

Personaldimensionering

Grundlagsutskottet fäster i sitt utlåtande uppmärksamhet vid personaldimensioneringen inom småbarnspedagogiken. Frågan behandlas närmare längre fram i det här betänkandet.

Inkluderande principer

Grundlagsutskottet lyfter i sitt utlåtande fram behovet av att i lagstiftningen definiera det grundläggande innehållet i de inkluderande principerna, eftersom de inte är särskilt väl kända. Kulturutskottet anser liksom grundlagsutskottet att det är viktigt att betydelsen av principen om inkludering och tillämpningen av den i praktiken förtydligas.

Enligt erhållen utredning är avsikten att precisera definitionen under slutet av 2021 och början av 2022 som ett led i utvecklingsprogrammet Utbildning för alla enligt regeringsprogrammet. Inkludering ska definieras närmare i grunderna för planen för småbarnspedagogik. Kulturutskottet hänvisar till sitt tidigare utlåtande (KuUU 11/2020 rd, s. 9–10) och anser att de här åtgärderna behövs.

Stärkt stöd till barn

Stödet till barn bör ordnas så att barnets bästa och likabehandlingen av barnen främjas

Den föreslagna lagen innehåller bestämmelser om barnets rätt till stöd inom småbarnspedagogiken, om det stöd som ges och om genomförandet av stödet samt om bedömning av stödbehovet. Inom småbarnspedagogiken ska det tas fram en stödmodell i tre steg för allmänt, intensifierat och särskilt stöd. Stödet ska stärkas enligt barnets behov av stöd. Den föreslagna modellen har utvecklats med beaktande i tillämpliga delar av stödet i tre steg inom förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen och med hänsyn till småbarnspedagogikens särdrag och arbetssätt. Utskottet anser det vara viktigt att modellen genomförs i enlighet med barnets bästa och på ett sätt som lämpar sig för småbarnspedagogiken.

Betänkande KuUB 14/2021 rd

Lagen om småbarnspedagogik innehåller för närvarande inga tydliga bestämmelser om skyldigheten för anordnare av småbarnspedagogik att tillhandahålla stöd inom småbarnspedagogiken, och därför har praxis för att ordna stöd varit brokig. En del kommuner tillämpar en indelning enligt lagen om grundläggande utbildning i intensifierat och särskilt stöd också inom småbarnspedagogiken. Barnen har särbehandlats beroende på i vilken kommun de bor. Utskottet anser att förslaget om bindande bestämmelser om ordnandet av stöd stärker rättigheterna för och likabehandlingen av barn inom småbarnspedagogiken när det att få det stöd de behöver och att det således är en klar förbättring jämfört med nuläget.

I sakkunnigyttrandena har det framförts att gränserna mellan olika stödnivåer inte är tillräckligt tydliga i den föreslagna stödmodellen. Dessutom har det ansetts nödvändigt att noggrannare definiera skillnaden mellan stödnivåerna och de stödformer och stödåtgärder som hör till dem samt stöd tjänsterna med tillhörande kvalitativa och kvantitativa skillnader. I yttrandena har det också framförts att det behövs flexibilitet mellan stödnivåerna och att ett villkor för intensifierat eller särskilt stöd inte ska vara att barnet först har fått stöd på en lägre nivå.

Utskottet påpekar att stöden och övergången mellan olika stödnivåer behandlas ingående i propositionsmotiven (s. 33—36). Dessutom konstaterar utskottet med hänvisning till erhållen utredning att det är möjligt att röra sig mellan stödnivåerna i enlighet med barnets individuella behov. Kontinuiteten i genomförandet av stödet främjas av att samma stödformer vid behov kan användas på olika stödnivåer i den mån det är motiverat med tanke på barnets behov. Den föreslagna lagändringen kräver att rutinerna ses över, så det är mycket bra att undervisnings- och kulturministeriet, Utbildningsstyrelsen och regionförvaltningsverken kommer att ordna utbildning, stödmaterial och anvisningar gällande lagreformen.

Utfrågade sakkunniga har lyft fram behovet av att i lagen föreskriva om barnets rätt till specialundervisning som tillhandahålls av speciallärare inom småbarnspedagogik, både inom inkluderande småbarnspedagogik och inom undervisning för specialgrupper. Utskottet betonar att barnet vid behov ska få stöd av en speciallärare och noterar att det i den föreslagna 15 c § finns en explicit bestämmelse enligt vilken barnet, om stödbehovet kräver det, har rätt att få rådgivning och undervisning av en speciallärare inom småbarnspedagogik. Denna rättighet gäller alla stödnivåer.

Utskottet anser det vara viktigt att innehållet i stöd tjänsterna enligt den föreslagna 15 c § förtydligas genom anvisningar när verkställigheten av lagen bereds. Likaså är det nödvändigt att förtydliga ordnandet av andra stödåtgärder för barnet, såsom regelbunden talterapi, fysioterapi och service enligt lagen om funktionshindersservice, vid sidan av stödformerna enligt lagen om småbarnspedagogik. *(Utskottets förslag till uttalande 1)*

Propositionen tar upp skyldigheten för privata anordnare av småbarnspedagogik att ordna stöd för barn. Kommunen svarar för besluten om särskilt stöd (15 e § 2 mom.). I propositionsmotiven står det att kommunen fortfarande kan ”stödja privata serviceproducenter antingen genom att öka det finansiella stödet (servicesedelns värde eller kommundillägg för privat vård) eller genom att till exempel tillhandahålla stöd tjänster för privata serviceproducenter”.

Sakkunniga har lyft fram behovet av att vid tillsynen över privat småbarnspedagogik ägna särskild uppmärksamhet åt att barnens stödbehov tillgodoses på det sätt som förutsätts i lagen också

Betänkande KuUB 14/2021 rd

när det är fråga om stöd som det inte fattas något förvaltningsbeslut om. Vid tillsynen och eventuella förflyttningar av barnen ska man i första hand bedöma hur barnets bästa tillgodoses. Utskottet anser det vara viktigt att barnen får det stöd de behöver på lika villkor oberoende av anordnare av och plats för småbarnspedagogisk verksamhet och att familjerna inte blir tvungna att byta daghemsplats om barnet får behov av stöd.

Bedömning av barnets stödbehov

Syftet med propositionen är att förtydliga och samordna förfarandet för att ordna stöd till barn. Stöd ordnas utifrån en bedömning av stödbehovet. Utskottet betonar vikten av att barnet får rätt stöd i rätt tid. När stödbehovet upptäcks och tillgodoses redan inom småbarnspedagogiken, förebyggs eventuella senare behov av mer krävande stöd. Utskottet betonar att behovet av stöd bör bedömas tillräckligt ofta ur barnets synvinkel, inte bara i samband med övergång.

Utskottet menar att det är nödvändigt att se till att föräldrarna, myndigheterna och professionella som stöder barnets utveckling och inläring kan delta i bedömningen av barnets stödbehov. Om bedömningen av stödbehovet kräver sådan expertis som finns hos social- och hälsovårdsmyndigheter, ska dessa på begäran av anordnaren av småbarnspedagogiken delta i bedömningen. Åtminstone i fråga om särskilt stöd är det bra att bygga upp en praxis som bygger på multiprofessionell bedömning och ett starkt ömsesidigt samarbete. Om det saknas en struktur motsvarande elevhälsans, bör kontakter med barnrådgivningen och vid behov med socialservicen spela en framträdande roll.

Sakkunniga har framhållit att det bör föreskrivas att en speciallärare alltid och inte bara efter behov ska delta i bedömningen av barnets stödbehov. Utskottet konstaterar att det föreslagna 15 d § 2 mom. motsvarar 23 § 2 mom. i den gällande lagen. Enligt uppgift har det ansetts nödvändigt att ha kvar bestämmelsens lydelse på samma sätt som för närvarande, eftersom det inte alltid är ändamålsenligt att en speciallärare deltar i bedömningen av stödet och bedömningen då kan göras av annan personal inom småbarnspedagogiken. Utskottet påpekar att specialläraren enligt den gällande och den föreslagna lagen alltid ska delta i bedömningen av stödet när det behövs.

Delat organiseringsansvar

I ett sakkunnigyttrande föreslås det att 6 § i lagen om småbarnspedagogik kompletteras med bestämmelser om hur ersättningarna mellan kommunerna ska betalas i situationer där kommunen blir tvungen att ordna småbarnspedagogik och anknytande stödåtgärder för ett barn som bor i en annan kommun och som vistas i kommunen på grund av vårdnadshavarnas arbete, studier, sjukdom eller motsvarande orsaker, även om barnets hemkommun är en annan kommun enligt lagen om hemkommun. I detta sammanhang bör man också beakta de nya arbetsförmåerna och möjligheterna samt de skyldigheter och kostnader som dessa eventuellt medför för ordnandet av småbarnspedagogik.

För närvarande finns det inga bestämmelser om detta i lag, utan kommunerna ska sinsemellan komma överens om ersättningsansvaret. Enligt uppgift ska en arbetsgrupp som samordnas av social- och hälsovårdsministeriet utveckla beaktandet av växelvist boende i fråga om tjänster och förmåner. Som ett utvecklingsobjekt föreslår arbetsgruppen i sin åtgärdsplan (Social- och hälso-

Betänkande KuUB 14/2021 rd

vårdsministeriets rapporter och promemorior 2021:34) en utredning om ersättning av kostnader-na mellan kommunerna i situationer där barnet har två platser inom småbarnspedagogiken. Utskottet anser att frågan behöver utredas och behövliga lagändringar beredas.

Läkemedelsbehandling

Sakkunniga har påpekat att det inte framgår av propositionen vilken stödnivå stödet för behandling av diabetes hör till. Vid genomförandet av läkemedelsbehandlingen följs handboken för upprättande av planer för läkemedelsbehandling. Handboken har karaktären av en rekommendation. Kommunens plan för läkemedelsbehandling inom småbarnspedagogiken gäller alla verksamhetsformer inom småbarnspedagogiken inom kommunens egna tjänster och inom den privata småbarnspedagogiken, och planen införlivas i den lokala planen för småbarnspedagogik. Enligt uppgift förblir läkemedelsbehandlingen av barn inom småbarnspedagogiken oförändrad. Utskottet ser det som viktigt att den lokala planen för småbarnspedagogik innehåller behövliga bestämmelser om läkemedelsbehandling på platsen för småbarnspedagogiken. Läkemedelsbehandlingen bör också beaktas i personalens kompetens.

Tillräcklig kvalificerad personal inom småbarnspedagogiken

Grundlagsutskottet hänvisar i sitt utlåtande (GrUU 41/2021 rd) till sitt tidigare utlåtande (GrUU 17/2018 rd) och konstaterar att det i fråga om den proposition (RP 40/2018 rd) som ledde till att lagen om småbarnspedagogik stiftades ställde som villkor för vanlig lagstiftningsordning att lagen också föreskriver hur stödåtgärderna för barn med funktionsnedsättning ska inverka på personaldimensioneringen inom småbarnspedagogiken. Bestämmelser som motsvarar detta krav finns i 35 och 38 §.

Regeringen föreslår i propositionen att barn som avses i 15 a § 2 och 3 mom. och som behöver intensifierat stöd eller särskilt stöd ska beaktas vid dimensioneringen av daghemspersonalen. Kulturutskottet instämmer i grundlagsutskottets ståndpunkt och anser att utvidgningen kan anses motiverad för att småbarnspedagogiken och stödåtgärderna ska fylla sitt syfte som det är tänkt. Det är viktigt att se till att barnets rätt till stöd inte förhindras på grund av otillräckliga personalresurser.

Kulturutskottet bör enligt grundlagsutskottets utlåtande bedöma möjligheten att fastställa dimensioneringen enligt verksamhetsbetingelserna och behoven för grupperna på daghemmet. Betydelsen av tillräcklig personal har också betonats i de sakkunnigytranden som kulturutskottet fått. I anslutning till stärkandet av stödet till barnen har man också lyft fram behovet av att se till att det finns tillräckligt många speciallärare inom småbarnspedagogiken.

Kulturutskottet hänvisar till sitt tidigare betänkande (KuUB 5/2018 rd — RP 40/2018 rd) och konstaterar att bestämmelserna om tryggnad av tillräcklig personal inom småbarnspedagogiken med beaktande av behoven hos barn med funktionsnedsättning genomfördes i samband med totalreformen av lagen genom komplettering av bestämmelserna om tillräcklig personal (25 §) och dimensionering av daghemspersonalen (35 §) i lagen om småbarnspedagogik, där det uttryckligen nämns att behovet av stöd för barn med funktionsnedsättning och även för andra barn ska beaktas i antalet anställda på platsen för småbarnspedagogik.

Betänkande KuUB 14/2021 rd

Enligt inkommen utredning är det svårt att definiera personaldimensioneringen mer detaljerat i lagstiftningen. När grupperna bildas ska det till exempel kunna beaktas att barnens individuella behov och barngruppens behov inte alltid är identiska. Undervisnings- och kulturministeriet kommer i början av 2022 att göra en utredning om behoven att utveckla lagstiftningen om personaldimensioneringen inom småbarnspedagogiken. Målet är att upptäcka problemområden och eventuella behov av att ändra lagstiftningen för att varje barn inom småbarnspedagogiken ska få så god och högkvalitativ undervisning och vård som möjligt samt stöd för sin utveckling. Kulturutskottet välkomnar att en utredning ska göras och anser det vara viktigt att man i den fäster uppmärksamhet vid behovet av personal inom småbarnspedagogiken ur många synvinklar så att också exempelvis kompetensen i fråga om särskilt stöd i barngrupperna säkerställs.

Utskottet anser att en av de viktigaste kvalitetsfaktorerna inom småbarnspedagogiken är utbildad och engagerad personal, vilket utskottet har betonat i olika sammanhang (bl.a. KuUB 7/2019 rd, KuUB 1/2021 rd, KuUU 3/2019 rd, KuUU 17/2021 rd och KuUU 19/2021 rd). En tillräcklig och kunnig personal är också en väsentlig faktor för att den föreslagna reformen ska lyckas. Det är mycket viktigt att se till att det på båda nationalspråken finns tillräckligt med utbildningsplatser för lärare och övrig personal inom småbarnspedagogiken, inklusive fortbildning. Vid sidan av tillgången på personal bör fokus också ligga på att personalen ska stanna kvar inom branschen — bland annat genom fortsatt goda arbetsförhållanden — och på gott ledarskap.

Avslutningsvis

Utskottet framhåller att reformens konsekvenser bör följas och bedömas noggrant med tanke på både barnen och personalen inom småbarnspedagogiken. Beredningen av behövliga ändringar i lagstiftningen bör inledas snabbt.

Även om den föreslagna reformen är välkommen bör arbetet med att utveckla småbarnspedagogiken fortsätta.

DETALJMOTIVERING

15 a §. Stöd för barnets utveckling, lärande och välbefinnande. Utskottet föreslår att 3 mom. ändras så att det särskilda stödet ska vara kontinuerligt *och* på heltid. Då framgår det klart av bestämmelsen att kontinuerligt särskilt stöd på heltid innebär att barnet hela dagen och varje dag i den småbarnspedagogiska verksamheten får den fastställda stödformen som särskilt stöd.

15 e §. Beslut om stöd och stödtjänster. Enligt 21 § 1 mom. i grundlagen har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en myndighet som är behörig enligt lag, påpekar grundlagsutskottet i sitt utlåtande. Enligt 21 § 2 mom. i grundlagen hör bland annat rätten att få motiverade beslut till garantierna för god förvaltning, som tryggas genom lag. Från rättigheterna enligt dessa bestämmelser kan det genom lag föreskrivas om smärre undantag, under förutsättning att undantagen inte ändrar den aktuella rättssäkerhetsgarantins ställning som huvudregel eller äventyrar individens rättssäkerhet i enskilda fall (RP 309/1993 rd, s. 78, se också t.ex. GrUU 49/2017 rd, s. 7, och GrUU 68/2014 rd, s. 3).

Betänkande KuUB 14/2021 rd

Bestämmelserna i lagförslaget måste enligt grundlagsutskottet av orsaker som beror på 21 § i grundlagen kompletteras så att skyldigheten enligt 15 e § 1 mom. att fatta förvaltningsbeslut också gäller sådant intensifierat stöd som avses i 15 a § 2 mom. Kulturutskottet instämmer i grundlagsutskottets ståndpunkt och föreslår att 1 mom. ändras så att det till momentet fogas en hänvisning till 15 a § 2 mom., varvid beslutsskyldigheten också gäller intensifierat stöd utöver särskilt stöd. Ändringen kräver att ordet ”särskilt” stryks i paragrafrubriken.

Utskottet föreslår att begreppet förvaltningsbeslut används i 1 mom. i stället för beslut, eftersom bestämmelsen avser ett avgörande i ett förvaltningsärende.

Enligt 3 mom. i den aktuella paragrafen ska ett förvaltningsbeslut om stödtjänster enligt 15 c § meddelas endast om barnets vårdnadshavare eller någon annan laglig företrädare skriftligt eller muntligt begär det, påpekar grundlagsutskottet i sitt utlåtande. Grundlagsutskottet anser att ett beslut om stödtjänster till barn som fattas med stöd av 15 c § gäller stödtjänster till barn i särskilt utsett ställning. Därför kan det anses nödvändigt att fatta ett förvaltningsbeslut för att säkerställa barnets stödrättigheter. Utskottet anser att skyldigheten att fatta ett förvaltningsbeslut också förutsätter att myndigheten motiverar sitt beslut, vilket för sin del stärker barnets rättsskydd. Kulturutskottet instämmer och föreslår att avgränsningen stryks i 3 mom.

Kulturutskottet föreslår dessutom att 3 mom. ändras så att beslutet om stöd till barnet enligt 15 c § ska meddelas separat endast när samma ärende inte avgörs genom ett i 1 mom. avsett beslut om intensifierat eller särskilt stöd. Detta förtydligar regleringen såtillvida att beslutet om stödtjänster enligt 15 c § ska fattas i samband med beslut om intensifierat eller särskilt stöd och att ett separat beslut behövs endast om stödbeslutet fattas på något annat sätt än för ordnande av särskilt eller intensifierat stöd.

62§. Sökande av ändring i beslut om rätten till småbarnspedagogik, beslut om stöd till barnet och beslut om antagning till småbarnspedagogik. I samband med utskottsbehandlingen har det framkommit att paragrafstrukturen är felaktig både i lagförslaget och i parallelltexten. Utskottet föreslår att paragrafen ändras så att den har tre moment. Dessutom föreslår utskottet vissa tekniska korrigeringar.

Paragrafen är i propositionen formulerad så att hänvisningen till den lagstiftning som ska tillämpas vid omprövningsförfarandet i 2 mom. inte direkt hänför sig till omprövningsförfarandet enligt 1 mom. i fråga om andra beslut om småbarnspedagogiken. Eftersom avsikten är att förvaltningslagen och inte kommunallagen ska tillämpas på begäran om omprövning av både beslut som gäller småbarnspedagogik och beslut som avses i 15 e §, är det för tydlighetens skull motiverat att bestämmelserna om rätten att söka ändring i båda typerna av beslut finns i samma moment. Detta förutsätter att den första meningen i 2 mom. i paragrafens parallelltext flyttas till 1 mom.

Utskottet föreslår att meningen i 1 mom. preciseras med en hänvisning till beslut om stödtjänster enligt 15 e §. Den paragrafen föreskriver om beslut om både stöd och stödtjänster. För tydlighetens skull ska båda också framgå av bestämmelsen om ändringssökande.

Utskottet föreslår att 2 mom. ändras så att den informativa laghänvisningen blir materiell och därmed föreskriver att förvaltningslagen ska tillämpas på begäran om omprövning.

Betänkande KuUB 14/2021 rd

Utskottet föreslår en teknisk korrigerings i 3 mom. så att bestämmelsen om den lag som ska iakttas vid sökande av ändring omformuleras så att den blir materiell i stället för informativ.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Kulturutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 148/2021 rd med ändringar. (Utskottets ändringsförslag)

Riksdagen godkänner två uttalanden. (Utskottets förslag till uttalanden)

Utskottets ändringsförslag

Lag

om ändring av lagen om småbarnspedagogik

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om småbarnspedagogik (540/2018) 3 § 1 mom. 2 punkten, 23 § 1—3 mom., 35 § 2 mom., 38 § 2 mom. och 62 § samt
fogas till lagen ett nytt 3 a kap. som följer:

3 §

Syftet med småbarnspedagogiken

Syftet med småbarnspedagogiken som avses i denna lag är att

2) stödja barnets förutsättningar för lärande och främja livslångt lärande och uppfyllandet av utbildningsmässig jämlikhet i enlighet med inkluderande principer,

Betänkande KuUB 14/2021 rd

3 a kap.

Rätt till stöd inom småbarnspedagogiken

15 a §

Stöd för barnets utveckling, lärande och välbefinnande

Ett barn som deltar i småbarnspedagogiken har rätt att som en del av den grundläggande verksamheten inom småbarnspedagogiken få sådant allmänt stöd som barnets individuella utveckling, lärande och välbefinnande förutsätter. Barnet har rätt att få stödet utan dröjsmål när behovet av stöd framkommit. Det allmänna stödet består av enskilda stödformer.

Om det stöd som avses i 1 mom. inte är tillräckligt eller barnet behöver starkare stöd, ska stödet ges i form av intensifierat stöd enligt barnets individuella behov. Intensifierat stöd består av flera stödformer som tillämpas regelbundet och samtidigt.

Om det stöd som avses i 2 mom. inte är tillräckligt eller barnet behöver stöd till följd av funktionsnedsättning, sjukdom, försenad utveckling eller något annat sådant behov av stöd för lärande eller utveckling som avsevärt sänker barnets funktionsförmåga, ska barnet ges stöd i form av individuellt planerat särskilt stöd. Särskilt stöd består av flera stödformer som tillämpas kontinuerligt **och** på heltid.

15 b §

Hur stödet till barnet genomförs

Det stöd som ges till ett barn kan omfatta pedagogiska, strukturella och vårdinriktade åtgärder som barnet behöver.

Bestämmelser om att barnets behov av stöd, stödåtgärderna och genomförandet av dem samt utvärderingen av stödets inverkan ska antecknas i barnets individuella plan för småbarnspedagogik finns i 23 §.

Om barnet deltar i småbarnspedagogik hos fler än en anordnare eller producent av småbarnspedagogik och barnet har behov av stöd, ska stödet planeras, genomföras och utvärderas i samarbete mellan anordnarna och producenterna av småbarnspedagogiken.

Bestämmelser om hur barnets behov av stöd ska beaktas i antalet barn och anställda finns i 35 § 2 mom. och 38 § 2 mom.

15 c §

Stödtjänster som tillhandahålls barnet

När ett barns behov av stöd förutsätter det har barnet rätt till rådgivning och undervisning som ges av en speciallärare inom småbarnspedagogik och till sådana tolkningstjänster, assistenttjänster och hjälpmedel som behövs för att delta i småbarnspedagogiken.

Betänkande KuUB 14/2021 rd

15 d §

Bedömning av stödbehovet

Barnets behov av stöd, stödets tillräcklighet och genomförandet av stödet ska bedömas enligt behov, dock minst en gång om året eller när stödbehovet förändras.

En speciallärare inom småbarnspedagogik deltar i den utsträckning det behövs i bedömningen av barnets behov av stöd, stödåtgärderna och genomförandet av åtgärderna.

Övriga myndigheter, sakkunniga och andra behövliga parter som stöder barnets utveckling och lärande kan delta i bedömningen av barnets behov av stöd. Om bedömningen av stödbehovet kräver sådan expertis som finns hos social- och hälsovårdsmyndigheter, ska dessa på begäran av anordnaren av småbarnspedagogiken delta i bedömningen.

Bestämmelser om beaktande av barnets åsikt och önskemål och om samarbetet med barnets vårdnadshavare i samband med bedömningen finns i 20 §.

15 e §

Beslut om ~~särskilt~~ stöd och stödtjänster

I fråga om ~~särskilt~~ stöd enligt 15 a § 2 och 3 mom. ska ett förvaltningsbeslut fattas utan dröjsmål. I beslutet ska de stödformer som avses i 15 b §, den plats där småbarnspedagogiken ordnas och de stödtjänster som avses i 15 c § anges.

Beslutet fattas av den kommun som ansvarar för anordnandet av småbarnspedagogiken. Om det är fråga om småbarnspedagogik som tillhandahålls av en privat serviceproducent, fattas beslutet på framställning av serviceproducenten av den kommun där det småbarnspedagogiska verksamhetsstället finns.

I fråga om stödtjänster för barnet enligt 15 c § ska ett förvaltningsbeslut ~~som avses i 7 kap. i förvaltningslagen (434/2003) dock~~ meddelas om ärendet inte avgörs i samband med beslutet enligt 1 mom.

Ett sådant beslut som avses i denna paragraf kan verkställas även om det inte vunnit laga kraft.

23 §

Barnets individuella plan för småbarnspedagogik

För varje barn på ett daghem eller i familjedagvård ska en individuell plan för småbarnspedagogik göras upp i syfte att genomföra barnets fostran, undervisning och vård. Den individuella planen ska ange målen för småbarnspedagogiken på ett sätt som stöder barnets utveckling, lärande och välbefinnande samt åtgärderna för att uppnå målen. Dessutom ska det i planen antecknas barnets behov av stöd enligt 15 b §, stödåtgärderna och genomförandet av dem samt utvärderingen av stödets inverkan.

Den individuella planen för småbarnspedagogik för varje barn ska göras upp i samarbete mellan personalen och barnets föräldrar eller andra vårdnadshavare. I uppgörandet av planen deltar de anställda som ansvarar för barnets undervisning, fostran och vård. På daghemmen ansvarar en person som har behörighet som lärare inom småbarnspedagogik för att planen görs upp. Kompetensen hos en socionom inom småbarnspedagogik kan utnyttjas i synnerhet när det gäller känne-

Betänkande KuUB 14/2021 rd

domen om servicesystemet för barn och familjer. Barnets åsikt ska utredas och beaktas när planen görs upp. Övriga myndigheter, sakkunniga och andra behövliga parter som stöder barnets utveckling och lärande kan delta i uppgörandet av den individuella planen.

Genomförandet av och ändamålsenligheten hos den individuella planen ska utvärderas och planen ses över minst en gång om året. Om barnets behov så kräver ska översynen ske oftare.

35 §

Dimensioneringen av daghemspersonalen

Om det på ett daghem finns ett eller flera barn med funktionsnedsättning eller barn som behöver sådant stöd som avses i 15 a § 2 eller 3 mom., ska detta beaktas i antalet barn eller i antalet anställda som avses i 1 mom., om det på daghemmet inte finns en assistent för sådana barn. Assistenterna ska inte räknas in i dimensioneringen enligt 1 mom.

38 §

Dimensionering av personalen vid familjedaghem

Om det i ett familjedaghem finns ett eller flera barn med funktionsnedsättning eller barn som behöver sådant stöd som avses i 15 a § 2 eller 3 mom., ska detta beaktas i antalet barn eller i antalet personer som deltar i småbarnspedagogiska uppgifter, om det i familjedaghemmet inte finns en assistent för sådana barn. Assistenterna ska inte räknas in i dimensioneringen enligt 1 mom.

62 §

Sökande av ändring i beslut om rätten till småbarnspedagogik, beslut om stöd till barnet och beslut om antagning till småbarnspedagogik

Omprövning av ett beslut som gäller småbarnspedagogik för ett barn får begäras hos ett sådant kollegialt kommunalt organ som avses i 50 §. Omprövning av ett sådant beslut om stöd och stöd-tjänster till barnet som avses i 15 e § får begäras hos regionförvaltningsverket.

På begäran om omprövning enligt 1 mom. tillämpas vad som föreskrivs i förvaltningslagen.

På sökande av ändring i förvaltningsdomstol tillämpas vad som föreskrivs i lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019).

Denna lag träder i kraft den 20 .

Betänkande KuUB 14/2021 rd

Utskottets förslag till uttalanden

Riksdagen förutsätter att

1) genomförandet av och resurserna för stödet till barn inom småbarnspedagogiken följs upp och att det utifrån det lämnas en utredning till kulturutskottet om behoven att ändra bestämmelserna om stöd till barn före utgången av 2024, att utvecklandet av bestämmelserna om stöd till barn fortsätter utifrån de ändringsbehov som framkommit i utredningen genom att bland annat definitionen av och kriterierna för stödnivåerna förtydligas och en noggrannare definition och genomförandet av inkluderingen klarläggs,

2) regeringen genomför en totalreform av systemet för stöd för lärande på hela utbildningsvägen från småbarnspedagogik till högskola för att alla som upplever inlärningssvårigheter och behöver stöd i sina studier ska få det stöd de behöver så tidigt som möjligt.

Helsingfors 26.11.2021

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Paula Risikko saml
vice ordförande Eeva-Johanna Eloranta sd
medlem Sanna Antikainen saf
medlem Marko Asell sd
medlem Jukka Gustafsson sd
medlem Veronika Honkasalo vänst
medlem Kaisa Juuso saf
medlem Ville Kaunisto saml
medlem Hilikka Kemppi cent
medlem Anneli Kiljunen sd
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Pasi Kivisaari cent
medlem Ari Koponen saf
medlem Mikko Ollikainen sv
medlem Pirkka-Pekka Petelius gröna
medlem Sofia Vikman saml.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Lahtinen.

Betänkande KuUB 14/2021 rd
Reservation 1

Reservation 1

Motivering

I propositionen föreslås ändringar i lagen om småbarnspedagogik. Den föreslagna lagen innehåller bestämmelser om rätten för ett barn inom småbarnspedagogiken att få det stöd som barnet behöver och om stödstrukturen inom småbarnspedagogiken. Propositionen hänför sig till målet i regeringsprogrammet för regeringen Marin att utveckla en modell för stöd i tre steg för småbarnspedagogiken.

Sannfinländarnas utskottsgrupp instämmer till största delen i betänkandet. Men utöver detta vill vi också uppmärksamma några aspekter. I sakkunnigyttrandena har det framförts ett behov av att på lagnivå föreskriva om barnets rätt till en smågrupp eller specialgrupp. Vi anser att det inte räcker med enbart ett omnämnande i motiveringen.

Med hänvisning till sakkunnigyttrandena bör anordnaren av småbarnspedagogik i enlighet med förvaltningslagen åläggas skyldighet att höra vårdnadshavaren innan beslut om särskilt stöd fattas. Dessutom ska det preciseras hur en anordnare av småbarnspedagogik ska agera i en situation där vårdnadshavaren inte godkänner de stödåtgärder som anordnaren anser vara behövliga för barnet.

Förslag

Vi föreslår

att riksdagen godkänner lagförslaget enligt betänkandet, men 15 c och 15 e § med följande ändringar:

15 c §

Stödtjänster som tillhandahålls barnet

När ett barns behov av stöd förutsätter det har barnet rätt att som stödtjänst få rådgivning och undervisning som ges av en speciallärare inom småbarnspedagogik, ~~och till~~ sådana tolknings-tjänster, assistenttjänster och hjälpmedel som behövs för att delta i småbarnspedagogiken samt småbarnspedagogik och stöd i smågrupp eller specialgrupp.

15 e §

Beslut om stöd och stödtjänster

(1 mom. som i KuUB)

Betänkande KuUB 14/2021 rd
Reservation 1

Beslutet fattas av den kommun som ansvarar för anordnandet av småbarnspedagogiken. Om det är fråga om småbarnspedagogik som tillhandahålls av en privat serviceproducent, fattas beslutet på framställning av serviceproducenten av den kommun där det småbarnspedagogiska verksamhetsstället finns. Om vårdnadshavaren motsätter sig beslutet ska beslutet fattas av det behöriga kollegiala organet i den kommun som har ansvar för att ordna småbarnspedagogiken.

Ett förvaltningsbeslut ska meddelas om stödtjänster för barn enligt 15 c § om ärendet inte avgörs i samband med ett beslut som avses i 1 mom. Om vårdnadshavaren motsätter sig ordnandet av stödtjänster enligt 15 c §, fattas beslutet av det behöriga kollegiala organet i den kommun som har ansvar för att ordna småbarnspedagogiken.

(4 mom. som i KuUB)

Helsingfors 26.11.2021

Sanna Antikainen saf
Kaisa Juuso saf
Ari Koponen saf

Betänkande KuUB 14/2021 rd
Reservation 2

Reservation 2

Motivering

Samlingspartiets utskottsgrupp välkomnar att det i lagen om småbarnspedagogik tas in bestämmelser om barnets rätt till stöd. Men vi anser att det finns rum för preciseringar i den reglering som regeringen föreslår.

Lagen kräver redan nu att kommunen i den utsträckning som motsvarar behovet inom småbarnspedagogiken har tillgång till tjänster av en speciallärare inom småbarnspedagogik. Barn som omfattas av särskilt stöd har också nu haft behov av en grupp som undervisas av speciallärare.

I praktiken överlåter propositionen åt anordnaren av småbarnspedagogik att besluta om ordnandet av stödet. Då tryggar det inte likabehandlingen fullt ut eller att stödnivåerna blir desamma i alla kommuner och att barnet får det stöd det behöver. På lagnivå måste det dras upp riktlinjer för vilken ändring som ska ske i stödet om ett beslut om särskilt stöd fattas. Därför är det motiverat att föreskriva att när det i en grupp finns ett barn som får särskilt stöd, ska det i gruppen alltid också finnas en speciallärare i småbarnspedagogik.

Det är viktigt att lagstiftningen garanterar att en speciallärare inom småbarnspedagogik deltar i bedömningen av stödbehovet. Enligt propositionen ska speciallärare inom småbarnspedagogik vid behov delta i bedömningen av stödbehovet. Vi anser det motiverat att en speciallärare inom småbarnspedagogik alltid deltar i bedömningen av stödbehovet. Den brokiga praxis med stödet i tre steg inom den grundläggande utbildningen får inte bli vardag också inom småbarnspedagogiken.

Förslag

Vi föreslår

att riksdagen godkänner lagförslaget enligt betänkandet, men 15 b och 15 d § med följande ändringar:

15 b §

Hur stödet till barnet genomförs

(1—3 mom. som i KuUB)

Bestämmelser om hur barnets behov av stöd ska beaktas i antalet barn och anställda finns i 35 § 2 mom. och 38 § 2 mom. Dessutom ska det i gruppen för ett barn som får särskilt stöd alltid finnas minst en speciallärare inom småbarnspedagogik enligt 30 § i denna lag. Specialläraren räknas med i gruppens personaldimensionering.

Betänkande KuUB 14/2021 rd
Reservation 2

15 d §

Bedömning av stödbehovet

(1 mom. som i KuUB)

En speciallärare inom småbarnspedagogik deltar ~~i den utsträckning det behövs~~ i bedömningen av barnets behov av stöd, stödåtgärderna och genomförandet av åtgärderna.

(3 och 4 mom. som i KuUB)

Helsingfors 26.11.2021

Paula Risikko saml
Ville Kaunisto saml
Sofia Vikman saml