

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

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att lagen om småbarnspedagogik ändras. 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.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
MOTIVERING	3
1 Bakgrund och beredning	3
1.1 Bakgrund	3
1.2 Beredning	4
2 Nuläge och bedömning av nuläget	4
2.1 Stöd som ges med stöd av lagen om småbarnspedagogik	4
2.2 Stöd som ges med stöd av lagen om grundläggande utbildning	8
2.3 Stödheten inom social- och hälsovården	10
2.4 Statistik om stödet inom småbarnspedagogiken, förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen	12
2.5 Bedömning av nuläget	12
3 Målsättning	18
4 Förslagen och deras konsekvenser	18
4.1 De viktigaste förslagen	18
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna	19
4.2.1 Ekonomiska konsekvenser	19
4.2.2 Konsekvenser för myndigheterna	20
4.2.3 Konsekvenser för företagen	21
4.2.4 Konsekvenser för barn och familjer	23
4.2.5 Samhälleliga konsekvenser	24
5 Alternativa handlingsvägar	25
5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser	25
5.2 Lagstiftningen i Norden	27
6 Remissvar	28
7 Specialmotivering	32
8 Ikraftträdande	40
9 Verkställighet och uppföljning	40
10 Förhållande till andra propositioner	42
10.1 Samband med andra propositioner	42
10.2 Förhållande till budgetpropositionen	42
10.3 Förhållande till andra ändringar i lagen om småbarnspedagogik	42
11 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning	42
LAGFÖRSLAG	53
Lag om ändring av lagen om småbarnspedagogik	53
BILAGA	57
PARALLELLEXT	57
Lag om ändring av lagen om småbarnspedagogik	57

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

Beredningen av lagstiftningen om småbarnspedagogik och dagvårdstjänster, liksom förvaltningen och styrningen av desamma, överfördes från social- och hälsovårdsministeriet till undervisnings- och kulturministeriet vid ingången av 2013. Det stöd som ges inom småbarnspedagogiken har diskuterats i de olika faserna av utvecklingen av lagen om småbarnspedagogik. Till exempel i den regeringsproposition som var på remiss våren 2015 föreslogs det bestämmelser om det stöd som ges inom småbarnspedagogiken, men förslaget förföll vid utgången av regeringsperioden. Lagändringen som var på remis grundade sig delvis på en rapport av arbetsgruppen för en översyn av lagstiftningen inom småbarnspedagogik, Mot en lagstiftning inom småbarnspedagogik (Undervisnings- och kulturministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar 2014:11). I rapporten föreslogs det att totalreformen av lagen om småbarnspedagogik även ska innehålla bestämmelser om det stöd som ges inom småbarnspedagogiken.

Den gällande lagen om småbarnspedagogik (540/2018) trädde i kraft den 1 september 2018. I lagen föreskrivs det inte om strukturen på det stöd som ges inom småbarnspedagogiken. I samband med behandlingen av lagen i riksdagen förutsatte riksdagen (RSv 67/2018 rd) att statsrådet bereder en regeringsproposition om det stöd som ska erbjudas inom småbarnspedagogiken.

Genom en lagreform (580/2015) år 2015 ändrades namnet på lagen om barndagvård (36/1973) till lagen om småbarnspedagogik och bestämmelser bland annat om barnets individuella plan för småbarnspedagogik fogades till lagen. I samband med totalreformen av lagen om småbarnspedagogik bröts kopplingen mellan småbarnspedagogiken och socialvårdslagstiftningen. Bestämmelser som tidigare tillämpats inom småbarnspedagogiken och som ingått i olika lagar och förordningar som gäller anordnande av socialvård och i förordningen om barndagvård samlades i lagen om småbarnspedagogik. I samband med reformen av lagstiftningen tog grundlagsutskottet fasta på att lagförslaget inte innehöll särskilda bestämmelser om anordnande av stödåtgärder för barn med funktionsnedsättning eller andra behov av särskilt stöd inom småbarnspedagogiken. Slutförandet av överföringen av förvaltningsområde i enlighet med regeringens proposition (RP 40/2018 rd) innebar för sin del att tillämpningen av socialvårdslagstiftningen på småbarnspedagogisk verksamhet upphörde helt. Grundlagsutskottet fann att vissa bestämmelser som är viktiga med tanke på rättigheterna för barn med funktionsnedsättning inte längre ska tillämpas på småbarnspedagogiken, vilket kan försvaga ställningen för barn med funktionsnedsättning. På grund av detta ställde grundlagsutskottet (GrUU 17/2018 rd, s. 3 och 10) som villkor för stiftande av lagen i vanlig lagstiftningsordning att lagen också ska innehålla bestämmelser om hur stödåtgärderna för barn med funktionsnedsättning påverkar personaldimensioneringen inom småbarnspedagogiken. På motsvarande sätt ansåg kulturutskottet (KuUB 5/2018 rd, s. 8) att den största bristen i regeringens proposition med tanke på barnets bästa är att den saknar särskilda bestämmelser om ordnandet av stöd till barnet. I den regeringspropositionen (RP 40/2018 rd, s. 80) nämns det skilt att undervisnings- och kulturministeriet ska inleda ett separat beredningsarbete i fråga om stödet.

Under den pågående regeringsperioden har den likvärdiga tillgången till småbarnspedagogik förbättrats genom att avgifterna för småbarnspedagogik har sänkts i och med en ändring av lagen om klientavgifter inom småbarnspedagogiken (1503/2016) och genom att den subjektiva rätten till småbarnspedagogik på heltid har återinförts i lagen om småbarnspedagogik. Dessutom ändrades statsrådets förordning om småbarnspedagogik (753/2018) så att relationstalet mellan daghemspersonalen och barnen minskades. Ändringen av relationstalet gäller barn som har fyllt

tre år och som är på daghem mer än fem timmar per dag. Vidare inleddes undervisnings- och kulturministeriets försök med 20 veckotimmar avgiftsfri småbarnspedagogik för femåriga barn den 1 augusti 2018. Ministeriet beviljar bidrag för genomföring av försöket till kommuner som deltar. Försöket med avgiftsfri småbarnspedagogik fortsattes från ingången av augusti 2020 till utgången av juli 2021.

I enlighet med regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering utvecklas en modell för stöd i tre steg för småbarnspedagogiken.

1.2 Beredning

Propositionen har beretts vid undervisnings- och kulturministeriet. Beredning har också gjorts i arbetsgruppen för utvecklingsprogrammet Utbildning för alla (Åtgärder för att främja stödet för lärande, stödet till barnet och inkludering inom småbarnspedagogiken samt förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen), där workshoppar om lagstiftningens utvecklingsbehov ordnades. Enligt beslutet om tillsättande är arbetsgruppens uppgift att ge förslag på ändringar till den lagstiftning som temat gäller. I enlighet med regeringsprogrammet har arbetsgruppen särskilt fokuserat på bland annat stöd för lärande, stöd till barnet samt stärkning och utveckling av tillgången till stöd, förtydligande av begreppet inkludering, utveckling och spridning av fungerande modeller för inkludering och användning av forskningsbaserade förfaranden och modeller. Propositionen har behandlats regelbundet i arbetsgruppens sektioner för småbarnspedagogik och för förskoleundervisning och grundläggande utbildning.

Ministerarbetsgruppen för kunnsande, bildning och innovationer har följt med beredningen av stödet inom småbarnspedagogiken.

Utlåtanden om utkastet till propositionen har begärts av centrala intressentgrupper på bred front. Utkastet till proposition har varit på remiss under perioden 4.5.2021—11.6.2021. Utlåtandena och ett sammandrag av dem finns på propositionens projektsidor <https://minedu.fi/sv/projekt?tunnus=OKM004:00/2021>

Regeringens proposition har behandlats i delegationen för kommunal ekonomi och kommunal förvaltning den 2 september 2021. Det har förhandlats om propositionen i enlighet med lagen om förhandlingsrätt för innehavare av kommunala tjänster (389/1944).

Under beredningen har undervisnings- och kulturministeriet ordnat diskussionstillfällen för Finlands Kommunförbund, Fackorganisationen för högutbildade inom socialbranschen Talentia rf, Finlands närvårdar- och primärskötarförbund SuPer rf, Tehy rf, Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL rf, Småbarnspedagogikens Lärarförbund SLF rf, Hyvinvointiala HALI ry, Specialbarnträdgårdslärarna i Finland och Undervisningssektorns Fackorganisation rf.

Beredningsunderlaget till propositionen finns på adressen <https://minedu.fi/sv/projekt?tunnus=OKM004:00/2021>

2 Nuläge och bedömning av nuläget

2.1 Stöd som ges med stöd av lagen om småbarnspedagogik

I lagen om småbarnspedagogik föreskrivs det om barns rätt till småbarnspedagogik, anordnade och tillhandahållande av småbarnspedagogik samt om en informationsresurs inom småbarnspe-

RP 148/2021 rd

dagogiken. Med småbarnspedagogik avses enligt 2 § i lagen om småbarnspedagogik en systematisk och målinriktad helhet som består av fostran, undervisning och vård av barn och i vilken i synnerhet pedagogiken betonas.

Bestämmelser om syftet med småbarnspedagogiken finns i 3 § i lagen om småbarnspedagogik. Enligt 3 § är syftet med småbarnspedagogiken att hos varje barn främja en helhetsmässig uppväxt, utveckling, hälsa och ett helhetsmässigt välbefinnande i enlighet med barnets ålder och utveckling samt att stödja barnets förutsättningar för lärande och främja livslångt lärande och uppfyllandet av utbildningsmässig jämlikhet. Syftet är också att säkerställa en småbarnspedagogisk miljö som är utvecklande, främjar lärande och är hälsosam och trygg samt att identifiera barnets individuella behov av stöd och, när det uppkommit behov av stöd, ordna ett ändamålsenligt stöd inom småbarnspedagogiken, vid behov i form av mångprofessionellt samarbete.

Enligt 4 § i lagen om småbarnspedagogik ska man vid planering, anordnande och tillhandahållande av samt beslutsfattande om småbarnspedagogik i första hand se till barnets bästa. Prioriteringen av barnets bästa är en allmän princip som styr ordnandet av verksamheten och tolkningen av lagen.

Bestämmelser om barnets rätt till småbarnspedagogik finns i 12 § i lagen om småbarnspedagogik. I bestämmelsens 1 mom. tryggas varje barns subjektiva rätt till småbarnspedagogik på heltid. I bestämmelsens 2 mom. tryggas kompletterande småbarnspedagogik på deltid för barn som innan de nått läropliktsåldern deltar i förskoleundervisning, annan verksamhet genom vilken målen för förskoleundervisningen uppnås eller grundläggande utbildning som avses i lagen om grundläggande utbildning (628/1998).

En väsentlig bestämmelse om stödet till barnet är 23 § i lagen om småbarnspedagogik, där det föreskrivs om barnets individuella plan för småbarnspedagogik. Enligt bestämmelsen ska det för varje barn på ett daghem eller i familjedagvård göras upp en individuell plan för småbarnspedagogik i syfte att genomföra barnets fostran, undervisning och vård. Den individuella planen ska ange målen för småbarnspedagogiken på ett sätt som stöder barnets utveckling, inläring och välbefinnande samt åtgärderna för att uppnå målen. Dessutom antecknas barnets behov av stöd, stödåtgärderna och hur de ska genomföras i planen. Den individuella planen för småbarnspedagogik för varje barn görs upp i samarbete mellan personalen och barnets föräldrar eller andra vårdnadshavare. I uppgörandet av planen deltar de personer som svarar för barnets undervisning, fostran och vård. På daghemmen ansvarar en lärare inom småbarnspedagogik för att planen görs upp. Kompetensen hos en socionom inom småbarnspedagogik kan utnyttjas i synnerhet när det gäller kännedomen om servicesystemet för barn och familjer. En speciallärare inom småbarnspedagogik deltar i bedömningen av barnets behov av stöd, stödåtgärder eller genomförandet av dem efter behov. Expertisen hos en lärare inom småbarnspedagogik kan användas när en individuell plan för småbarnspedagogik görs upp för ett barn som får familjedagvård. Övriga myndigheter, sakkunniga och andra behövliga parter deltar vid behov i uppgörandet av den individuella planen. Om bedömningen av stödbehovet kräver sådan expertis som finns hos social- och hälsovårdsmyndigheter, ska dessa på begäran av anordnaren av småbarnspedagogiken delta i bedömningen. Barnets åsikt och önskemål ska utredas och de ska beaktas när den individuella planen görs upp.

Enligt 23 § 3 mom. ska genomförandet av den individuella planen, barnets behov av stöd, hur väl det räcker till och hur ändamålsenligt det är utvärderas och planen ses över minst en gång om året. Planen ska dock ses över oftare än så alltid när det finns en grund som beror på barnets behov.

RP 148/2021 rd

Enligt 25 § i lagen om småbarnspedagogik ska kommunen, samkommunen eller den privata serviceproducenten se till att det inom småbarnspedagogiken finns tillräckligt med sådan personal som uppfyller respektive behörighetsvillkor som avses i 6 kap. i lagen om småbarnspedagogik, så att syftet med småbarnspedagogiken kan uppnås och så att också stödbehoven hos barn med funktionsnedsättning och övriga barn kan tillgodoses. Kommunen ska i den utsträckning som motsvarar behovet inom småbarnspedagogiken ha tillgång till tjänster av en speciallärare inom småbarnspedagogik. Därtill kan det inom småbarnspedagogiken med beaktande av barnens behov och målen med småbarnspedagogiken även finnas annan personal.

Bestämmelser om dimensioneringen av daghemspersonalen finns i 35 § i lagen om småbarnspedagogik. Enligt 1 mom. ska det på ett daghem i relation till antalet barn, deras ålder och den tid de dagligen tillbringar i småbarnspedagogik finnas i fostrings-, undervisnings- och vårduppgifter ett tillräckligt antal anställda som har sådan yrkesmässig behörighet som lärare, socionom eller barnskötare inom småbarnspedagogiken som föreskrivs i lagen. I 2 mom. föreskrivs att om det på ett daghem finns ett eller flera barn med funktionsnedsättning eller barn som i övrigt behöver stöd, ska detta beaktas i antalet barn eller anställda som avses i 1 mom., om det inte finns en assistent för sådana barn på daghemmet. Assistenterna ska inte räknas in i dimensioneringen enligt 1 mom. Enligt 3 mom. får det i en daghemsgrupp samtidigt finnas högst ett sådant antal barn som motsvarar tre sådana anställda i småbarnspedagogiska uppgifter som avses i 1 mom.

Bestämmelser om dimensionering av personalen vid familjedaghem finns i 38 § i lagen om småbarnspedagogik. Om det i ett familjedaghem finns ett eller flera barn med funktionsnedsättning eller barn som i övrigt behöver stöd, ska detta enligt 38 § 2 mom. även beaktas i antalet barn eller personer som deltar i småbarnspedagogiska uppgifter i familjedaghemmet, om det inte finns en assistent för sådana barn på daghemmet. Närmare bestämmelser om dimensioneringen av daghemspersonalen och personalen vid familjedaghem finns i statsrådets förordning om småbarnspedagogik.

Utöver vad som föreskrivs i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) förpliktar lagen om småbarnspedagogik att sådana uppgifter som gäller ett barns behov av stöd, stödåtgärder och genomförandet av dem och bedömningar av barnets personliga egenskaper är sekretessbelagda. Dessutom är barnets individuella plan för småbarnspedagogik som avses i 23 § i lagen om småbarnspedagogik sekretessbelagd. Specialbestämmelser om rätten att avvika från sekretessen finns i 41 § i lagen om småbarnspedagogik. Enligt 2 mom. i paragrafen har de personer som ansvarar för barnets småbarnspedagogik och de personer som deltar i utvärderingen av stödbehovet, stödåtgärderna eller deras genomförande trots sekretessbestämmelserna rätt att av varandra få och att till varandra och till dem som ordnar eller tillhandahåller småbarnspedagogik lämna sådana uppgifter om barnet som är nödvändiga för att anordna och tillhandahålla småbarnspedagogik och för att utvärdera stödet.

Grunderna för planen för småbarnspedagogik

Grunderna för planen för småbarnspedagogik är en nationell föreskrift som utfärdats av Utbildningsstyrelsen, i enlighet med vilken de lokala planerna för småbarnspedagogik och barnens planer för småbarnspedagogik ska utarbetas och småbarnspedagogiken ska genomföras. Beredningen av Grunderna för planen för småbarnspedagogik styrs framför allt av lagen om småbarnspedagogik, som föreskriver om barnets rätt till småbarnspedagogik och om målen för småbarnspedagogiken.

RP 148/2021 rd

Enligt Grunderna för planen för småbarnspedagogik (Utbildningsstyrelsen, 2018) ska stödet för utveckling och lärande omfatta såväl lösningar som möter barnens individuella behov som lösningar som berör hela gruppen och lärmiljöerna. I Grunderna för planen för småbarnspedagogik förs det fram att barnets behov av stöd kan variera. Barnet kan behöva endast lite stöd under en kort tid, då det kan räcka med enskilda stödformer eller arrangemang för att påverka situationen så snabbt och på ett så tidigt stadium som möjligt. En del barn behöver omfattande och regelbundet stöd eller flera stödformer som kompletterar varandra samtidigt. Ett barn kan få stöd på många sätt. Stödet kan omfatta pedagogiska och strukturella arrangemang och andra arrangemang som stödjer välbefinnandet. Pedagogiska arrangemang är till exempel stöd av en speciallärare inom småbarnspedagogiken, som antingen konsulteras eller är tillgänglig periodvis, individuell handledning, tolknings- och biträdestjänster samt särskilda hjälpmedel och digitala verktyg. Stödet kan också omfatta användning av tecken och bilder eller annat stöd för språket och kommunikationen. Strukturella arrangemang är bland annat att minska antalet barn i gruppen och att vidta åtgärder som gäller personaldimensioneringen eller personalstrukturen. Andra arrangemang som stödjer välbefinnandet är till exempel handledning och rådgivning som ges av sakkunniga inom social- och hälsovården.

I Grunderna för planen för småbarnspedagogik konstateras det att då barnets behov av stöd beror på gravt handikapp, svår sjukdom, gravt försenad utveckling eller då behovet av stöd anknyter till den socioemotionella utvecklingen behöver barnet i allmänhet kontinuerligt och individuellt stöd på heltid. Barnet kan ha svårigheter inom flera områden eller ett mycket stort behov av stöd inom ett visst område. Barnets stöd för utveckling och lärande i barngruppen förutsätter planering, specialkompetens och eventuellt olika slags arrangemang eller hjälpmedel. Barnet behöver hjälp för att komma till rätta i gruppen, en differentierad verksamhet och tid för att träna grundläggande färdigheter. Det kan förutsätta utveckling av personalens specialpedagogiska kompetens eller sjukvårdskompetens eller mångprofessionellt samarbete med sakkunniga inom social- och hälsovården.

Anordnande av småbarnspedagogik

I enlighet med 5 § i lagen om småbarnspedagogik ska kommunen se till att det ordnas småbarnspedagogik för kommuninvånarna. Med kommuninvånare avses den vars hemkommun kommunen i fråga är enligt lagen om hemkommun (201/1994). Ett barn som inte har hemkommun enligt lagen om hemkommun betraktas som invånare i den kommun där han eller hon vistas.

Ett barn har i vissa situationer rätt att få småbarnspedagogik även av en kommun som inte är barnets hemkommun. I brådskande fall eller när omständigheterna annars kräver det ska kommunen se till att småbarnspedagogik ordnas även för andra som vistas i kommunen än kommuninvånarna.

Kommunen ska ordna småbarnspedagogik även för barn som på grund av sina föräldrars eller andra vårdnadshavares arbete, studier eller motsvarande skäl är bosatta utanför sin hemkommun och barnets hemkommun inte ändras med stöd av 3 § i lagen om hemkommun eller barnet inte har någon hemkommun i Finland.

Enligt lagen om småbarnspedagogik ska småbarnspedagogik ordnas även när barnets föräldrar eller andra vårdnadshavare bor på olika orter (s.k. växelvist boende), varvid barnets hemkommun är den samma som den ena vårdnadshavarens, men barnet på grund av det delade boendet bor och har behov av småbarnspedagogik på båda orterna.

Kommunen har möjlighet att avtala om anordnande av småbarnspedagogik och ersättning av kostnader genom ett avtal mellan barnets hemkommun och en annan kommun som ordnar småbarnspedagogik. För sådan småbarnspedagogik som ordnas i form av daghemsvård eller familjedagvård enligt lagen om småbarnspedagogik kan en månadsavgift påföras. I enlighet med 4 § 5 mom. i lagen om klientavgifter inom småbarnspedagogiken, om barnets vårdnadshavare bor på olika adresser, men det ordnas småbarnspedagogik för barnet endast i en kommun, bestäms avgiften enligt den familjs inkomster hos vilken barnet har sin bostad enligt lagen om befolkningsdatasystemet och de certifikattjänster som tillhandahålls av Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata (661/2009). Om det ordnas småbarnspedagogik för barnet i två kommuner, ska avgiften bestämmas separat i de båda kommunerna. Då bestäms avgiften som månadsavgift för småbarnspedagogik på deltid.

2.2 Stöd som ges med stöd av lagen om grundläggande utbildning

Regleringen av stödet för barnets utveckling och lärande avviker för småbarnspedagogiken i förhållande till förskoleundervisningen. Inom förskoleundervisningen ordnas stödet i enlighet med lagen om grundläggande utbildning, där stödformerna och stödprocessen beskrivs. Stöd som ges med stöd av lagen om grundläggande utbildning ges i tre steg. De stödformer som är starkare än det allmänna stöd som ges i samband med undervisningen är intensifierat stöd och särskilt stöd. Elever som behöver mer långvarigt och omfattande stöd ges intensifierat stöd eller ett beslut om särskilt stöd, i vilket det fastställs hur elevens undervisning ska ordnas och vilka stödtjänster som eleven behöver. Strukturen för stödet är inte lika tydligt utformad i lagen om småbarnspedagogik, utan det hänvisas till stödet i flera olika bestämmelser. I lagen om småbarnspedagogik föreskrivs det inte heller om tre stödnivåer och stödbegreppen motsvarar inte heller stödbegreppen i lagen om grundläggande utbildning.

Enligt 30 § 1 mom. i lagen om grundläggande utbildning har barn rätt att få tillräckligt stöd genast när behov uppstår. Stödet för barnets uppväxt och lärande indelas i intensifierat stöd och särskilt stöd i 16, 16 a och 17 § i lagen om grundläggande utbildning. Enligt 16 § 1 mom. i lagen om grundläggande utbildning har elever som tillfälligt blivit efter i studierna eller annars behöver kortvarigt stöd för inläring rätt att få stödundervisning. Enligt 2 mom. i paragrafen har elever som har svårigheter med inläring eller skolgång rätt att få specialundervisning på deltid vid sidan av den övriga undervisningen.

Elever som för sin inläring eller skolgång behöver regelbundet stöd eller flera olika former av stöd samtidigt ska med stöd av 16 a § 1 mom. i lagen om grundläggande utbildning ges intensifierat stöd i enlighet med en plan för elevens lärande. Planen för elevens lärande ska tas fram, om det inte finns något uppenbart hinder för det, i samarbete med eleven och vårdnadshavaren samt vid behov med elevens övriga lagliga företrädare. I grunderna för läroplanen finns bestämmelser om det viktigaste innehållet i det intensifierade stödet och planen för elevens lärande. Enligt 16 a § 2 mom. i lagen om grundläggande utbildning inleds och anordnas intensifierat stöd yrkesövergripande utifrån en pedagogisk bedömning i samarbete med yrkesutbildade personer inom elevvården.

Särskilt stöd enligt 17 § i lagen om grundläggande utbildning består av specialundervisning och annat stöd som ges enligt lagen om grundläggande utbildning. Specialundervisning ordnas, med beaktande av elevens bästa och förutsättningarna att ordna undervisning, i samband med den övriga undervisningen eller delvis eller helt i specialklass eller på något annat lämpligt ställe. Beslut om särskilt stöd ska fattas skriftligen av utbildningsanordnaren utifrån en pedagogisk utredning, och innan beslut meddelas ska utbildningsanordnaren höra eleven och dennes vårdnadshavare eller lagliga företrädare. Ett beslut om särskilt stöd kan fattas innan förskoleunder-

RP 148/2021 rd

visningen eller den grundläggande utbildningen inleds eller medan sådan undervisning eller utbildning pågår utan föregående pedagogisk utredning eller intensifierat stöd för inläringen, om det av en psykologisk eller medicinsk bedömning framgår att undervisningen av eleven till följd av handikapp, sjukdom, försenad utveckling, störningar i känslolivet eller någon annan därmed jämförbar särskild orsak inte kan ordnas på annat sätt.

För verkställigheten av ett beslut om särskilt stöd ska i enlighet med 17 a § i lagen om grundläggande utbildning en individuell plan tas fram för anordnande av undervisning. Planen ska tas fram, om det inte finns något uppenbart hinder för det, i samarbete med eleven och vårdnadshavaren samt vid behov med elevens övriga lagliga företrädare. Av planen ska det framgå att undervisning eller annat stöd ges eleven i enlighet med beslutet om särskilt stöd. Planen granskas vid behov, dock minst en gång per läsår, i enlighet med elevens behov. Det centrala innehållet i planen bestäms i grunderna för läroplanen.

I 18 § i lagen om grundläggande utbildning föreskrivs det särskilda undervisningsarrangemang. Enligt 1 mom. i paragrafen kan studierna för en elev delvis ordnas på annat sätt än vad som bestäms och föreskrivs i lagen om grundläggande utbildning eller med stöd av den, om eleven anses till någon del redan ha kunskaper och färdigheter som motsvarar den grundläggande utbildningens lärokurs, det med hänsyn till elevens förhållanden och tidigare studier till någon del är oskäligt att eleven skall genomgå den grundläggande utbildningens lärokurs, eller detta är motiverat av skäl som har samband med elevens hälsotillstånd. Om elevens vårdnadshavare inte har gjort en framställning om att elevens studier ska ordnas så som avses i 1 mom. eller föreskrivs med stöd av nämnda moment, ska vårdnadshavaren enligt 2 mom. i paragrafen ges möjlighet att bli hörd innan ett beslut fattas. I undervisning för andra än läropliktiga skall eleven på motsvarande sätt ges möjlighet att bli hörd.

Rätten för ett barn som får förskoleundervisning att avgiftsfritt få bland annat sådana tolknings- och biträdestjänster och särskilda hjälpmedel som är en förutsättning för att de ska kunna delta i undervisningen är tryggad enligt 31 § i lagen om grundläggande utbildning. I 32 § i lagen om grundläggande utbildning föreskrivs det om rätt till fri transport för elever i förskoleundervisningen eller den grundläggande utbildningen.

I enlighet med 4 a § i lagen om grundläggande utbildning (1267/2013) är den kommun där det sjukhus som svarar för vården finns skyldig att ordna förskoleundervisning eller grundläggande utbildning för elever i specialiserad sjukvård i den omfattning detta är motiverat med beaktande av elevens hälsa, pedagogiska specialbehov och terapeutiska och rehabiliterande åtgärder inom den specialiserade sjukvården. Även kommuner där det finns en annan verksamhetsenhet inom den specialiserade sjukvården kan ordna undervisning för elever som får specialiserad sjukvård. Kommunen där sjukhuset finns och elevens skola enligt 6 § eller 28 § i lagen om grundläggande utbildning ordnar övergång till och återgång från sjukhusundervisning i samarbete. Eleven har alltid rätt att återvända till den närskola och undervisning som eleven deltog i innan han eller hon övergick till sjukhusundervisning.

Grunderna för läroplanen för förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen är en nationell föreskrift som Utbildningsstyrelsen utfärdar i enlighet med 14 § 2 mom. i lagen om grundläggande utbildning och utifrån vilken de lokala läroplanerna för förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen utarbetas och förskoleundervisningen genomförs. Utarbetandet av Grunderna för läroplanen styrs särskilt av lagen om grundläggande utbildning och förordningen om grundläggande utbildning (852/1998) samt statsrådets förordning om riksfattande mål för utbildningen enligt lagen om grundläggande utbildning och om timfördelning i den grundläggande utbildningen (422/2012), som fastställer målen för förskoleundervisningen.

Elev- och studerandevård

Ett barn som deltar i förskoleundervisning omfattas av elevvården enligt lagen om elev- och studerandevård, där det ingår elevhälsa i enlighet med den läroplan som godkänts av utbildningsanordnaren samt elevhälsotjänster, vilka är psykolog- och kuratorstjänster samt skol- och studerandehälsovårdstjänster. Individuell hälso- och sjukvård för barn inom förskoleundervisningen ordnas i enlighet med 15 § i hälso- och sjukvårdslagen (1326/2010) som en del av rådgivningsbyråtjänsterna (RP 67/2013 rd). Enligt 9 § i lagen om elev- och studerandevård garanteras eleven rätt att avgiftsfritt anlita sådan elevhälsa som han eller hon behöver för att kunna delta i undervisningen.

Den elevhälsa som det föreskrivs om i 6 § i lagen om elev- och studerandevård i enlighet med läroplanen är en del av det samlade stödet för inlärning och hör nära samman med framför allt stödundervisning, specialundervisning och det stöd i tre steg som anges i 16—17 § i lagen om grundläggande utbildning. Även om stödundervisning, specialundervisning och stöd i tre steg innebär undervisning anordnas dessa stödformer ofta så att de tillämpas parallellt med de stödåtgärder som anordnas i form av elevhälsa (RP 67/2013 rd).

2.3 Stödhelheten inom social- och hälsovården

I 7 § i lagen om småbarnspedagogik föreskrivs det om mångprofessionellt samarbete, enligt vilken kommunen vid anordnandet av småbarnspedagogiken ska samarbeta med de instanser som ansvarar för undervisning, idrott och kultur, socialvård, barnskydd, rådgivningsverksamhet och övrig hälsovård samt andra behövliga aktörer. I 2 mom. i paragrafen finns en samarbetsbestämmelse som gäller genomförandet av samarbetet med anknytning till stödet för ett enskilt barns utveckling, lärande och välbefinnande. På ett barns rätt att få stödåtgärder och service inom social- och hälsovården till stöd för sin utveckling och sitt välbefinnande tillämpas socialvårdslagen (1301/2014), lagen om service och stöd på grund av handikapp (380/1987, nedan *handikappservicelagen*), lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda (519/1977, nedan *specialomsorgslagen*) och hälso- och sjukvårdslagen samt det som föreskrivs om social- och hälsovårdstjänster någon annanstans i lag. En anordnare eller producent av småbarnspedagogik ska vid behov samarbeta med dem som ansvarar för social- och hälsovården för att bedöma, planera och ge den stöd- och servicehelhet barnet behöver. Motsvarande samarbetsbestämmelser som förutsätter samarbete med småbarnspedagogiken finns också i flera författningar inom social- och hälsovården.

Hälso- och sjukvården ansvarar för ordnandet av sådana hjälpmedel för personligt bruk som barnet behöver för aktiviteter i det dagliga livet. Till exempel hjälpmedel för att röra sig ordnas för barnet med stöd av 29 § i hälso- och sjukvårdslagen. Enligt 29 § i hälso- och sjukvårdslagen ska kommunen ordna medicinsk rehabilitering i anslutning till sjukvård av patienter. Till medicinsk rehabilitering hör bland annat terapier som ska förbättra och upprätthålla funktionsförmågan, såsom tal- och ergoterapi, och andra behövliga rehabiliteringsfrämjande åtgärder och hjälpmedelstjänster. Hjälpmedel i medicinsk rehabilitering är avgiftsfria för användarna med stöd av lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården (734/1992). I småbarnspedagogiken kan man genomföra åtgärder som stöder rehabilitering och funktionsförmåga enligt anvisningar till exempel av en fysio-, tal- eller ergoterapeut. Åtgärder genomförs dock med beaktande av utbildningsbakgrunden hos personalen och endast i den mån det är möjligt med tanke på kunnandet hos personalen.

Den socialservice som personer med funktionsnedsättning är i behov av ordnas i första hand inom ramen för det allmänna servicesystemet i enlighet med socialvårdslagen. Enligt socialvårdslagen ska som kommunal socialservice ordnas bl.a. socialt arbete, social rehabilitering,

familjearbete, hemservice, hemvård, boendeservice och service som stöder rörlighet. Med hemservice enligt socialvårdslagen stöds fullgörandet av eller bistånd vid fullgörandet av uppgifter och funktioner som hör till boende, vård och omsorg, upprätthållande av funktionsförmågan, vård och fostran av barn, utträttande av ärenden samt till det övriga dagliga livet. Med hemservice stöds också barn med funktionsnedsättning och deras familjer så att de kan klara det dagliga livet.

Om en person med funktionsnedsättning inte får tillräckliga och lämpliga tjänster eller förmåner med stöd av socialvårdslagen eller någon annan lag, ordnas hans eller hennes tjänster och stödåtgärder enligt handikappservicelagen och den kompletterande förordningen om service och stöd på grund av handikapp (759/1987, nedan *handikappserviceförordningen*) eller enligt specialomsorgslagen.

Enligt handikappservicelagen har personer med gravt handikapp rätt till färdtjänster och följeslagarservice i anslutning till dem, verksamhet under dagtid, serviceboende och personlig assistans. Likaså har personer med gravt handikapp rätt att som en ekonomisk stödåtgärd få ersättning för skäligen kostnader för ändringsarbeten i bostaden samt för anskaffning av redskap och anordningar i bostaden. Kommunen ska ordna ovan nämnda tjänster och stödåtgärder för dem som har rätt till dem oberoende av huruvida de anslag som reserverats för syftet räcker till. Definitionen av gravt handikappad varierar i lag enligt service- och stödform. Även andra än personer med gravt handikapp kan när tjänst- eller stödåtgärdsspecifika villkor uppfylls få sådana tjänster och stödåtgärder enligt handikappservicelagen som omfattas av kommunens allmänna skyldighet att ordna service och vilka kommunen ordnar inom ramen för det anslag som har reserverats för detta syfte. De anslagsbundna tjänsterna omfattar rehabiliteringshandledning och anpassningsträning. Som anslagsbundna ekonomiska stödåtgärder kan kommunen ge personer med gravt handikapp ersättning för de kostnader som uppkommer med anledning av de stödåtgärder som är nödvändiga för att fullgöra syftet med lagen samt för anskaffning av redskap, apparater och anordningar vilka behövs för att klara av de dagliga funktionerna.

De specialomsorger som avses i specialomsorgslagen är enligt lagen avsedda för personer som på grund av medfödd eller i utvecklingsåldern erhållen sjukdom eller skada hämmats eller störts i sin utveckling eller sina psykiska funktioner. De tjänster som hör till specialomsorgerna räknas upp i 2 § i specialomsorgslagen. Tjänster som avses i specialomsorgslagen ordnas endast om personen i fråga inte med stöd av någon annan lag kan få de tjänster han eller hon behöver. Utgångspunkten är att handikappservicelagen är primär i förhållande till specialomsorgslagen. För personer med utvecklingsstörning ska den service och det stöd som personens funktionsnedsättning förutsätter i första hand ordnas enligt handikappservicelagen till den del som dessa åtgärder är tillräckliga och lämpliga med hänsyn till personens servicebehov samt även i övrigt förenliga med hans eller hennes intresse.

Småbarnspedagogik för barn som omfattas av tillämpningsområdet för 1 § i specialomsorgslagen kan ordnas som rehabiliterande småbarnspedagogik i form av specialomsorg enligt specialomsorgslagen. Om småbarnspedagogik i första hand ordnas för att trygga särskild individuell vård och omsorg för ett barn med utvecklingsstörning i syfte att främja barnets rehabilitering, såsom utveckling av sociala färdigheter i en grupp, kan det vara fråga om specialomsorg enligt specialomsorgslagen. Enligt 4 § i lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården är specialomsorger om utvecklingsstörda och därtill anknuten transport avgiftsfria.

Småbarnspedagogiken ansvarar för de stödåtgärder och hjälpmedel som barnet behöver för att delta i småbarnspedagogiken. Sådana här stödåtgärder är till exempel hjälpmedel som direkt behövs i småbarnspedagogiken, arrangemang i anknytning till det praktiska ordnandet av verk-

samheten, såsom rullstolsramper, leksaker som behövs för att stödja barnets lärande och utveckling, utrustning som stöder kommunikation och interaktion, specialarrangemang för utrymmen och/eller möbler samt barn- eller grupp-specifika assistenter. Tjänster som barnet behöver i sitt dagliga liv utanför småbarnspedagogiken hör till social- och hälsovårdens organiseringsansvar.

2.4 Statistik om stödet inom småbarnspedagogiken, förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen

Enligt en statistikrapport av Institutet för hälsa och välfärd (Institutet för hälsa och välfärd, Statistikrapport 33/2020) deltog totalt 253 727 barn i småbarnspedagogik år 2019. Antalet motsvarar ungefär 77 procent av alla barn i åldern 1—6 år i befolkningen. Av alla barn som deltog i småbarnspedagogik 2019 fick 76 procent (193 079 barn) småbarnspedagogik som finansieras av kommunen på daghem och 6 procent (15 868 barn) småbarnspedagogik som finansieras av kommunen i familjedagvård. Av alla barn som deltog i småbarnspedagogik använde 13 procent (31 856 barn) servicesedlar för småbarnspedagogik som beviljats av kommunen. Fpa:s vårdpenning för stöd för privat vård betalades till 5 procent (12 924 barn) av de barn som deltog i småbarnspedagogik.

De färskaste statistikuppgifterna över barnens behov av stöd är från 2016 (Institutet för hälsa och välfärd, Statistikrapport 30/2017). Av de barn som deltog i kommunal småbarnspedagogik år 2016 fick uppskattningsvis 14 300 barn intensifierat eller särskilt stöd, vilket motsvarar cirka 7 procent av barnen inom den kommunala småbarnspedagogiken. De flesta (72 procent) av de barn som fick stöd var pojkar.

Av eleverna inom den grundläggande utbildningen hösten 2019 fick enligt statistikcentralens uppgifter 11,6 procent av eleverna i grundskolan intensifierat stöd och 8,5 procent av eleverna i grundskolan särskilt stöd. Bland de elever som omfattas av stöd var andelen pojkar betydligt högre än andelen flickor. Av de elever som fick intensifierat stöd var 63 procent pojkar och 37 procent flickor. Av dem som fick särskilt stöd var 71 procent pojkar och 29 procent flickor.

2.5 Bedömning av nuläget

Efter att småbarnspedagogiken övergick till undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde har lagstiftningen om småbarnspedagogik omarbetats flera gånger. Bestämmelserna om ordnande av stöd för barn i den nya lagen om småbarnspedagogik grundar sig huvudsakligen på lagen om barndagvård, som tillämpades före lagen om småbarnspedagogik. Trots revideringarna av lagstiftningen är stödet inom småbarnspedagogiken fortfarande mindre reglerat än inom förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen.

I och med utredningar och undersökningar om nuläget för stödet inom småbarnspedagogiken som genomförts under de senaste åren samt genom det vid undervisnings- och kulturministeriet pågående arbetsgruppsarbetet kring stödet har det blivit uppenbart att det finns brist på aktuell, tillförlitlig och jämförbar riksomfattande statistikföring och informationsproduktion i fråga om stödet såväl inom småbarnspedagogiken som inom förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen. Det behövs också mer forskning om stödets många olika teman. Statistik och ett mer omfattande kunskapsunderlag behövs som grund för beslutsfattandet om ordnandet av stödet och för att utveckla rutiner för stödet, trygga tillgången till småbarnspedagogisk service och tillräckliga resurser inom småbarnspedagogiken (bland annat personalresurser och utbildningsvolym) och göra stödets kostnads- och finansieringsstrukturer tydligare.

Saken har även uppmärksammats vid riksdagsbehandlingen av regeringens proposition (RP 40/2018 rd). I samband med totalreformen av småbarnspedagogiken konstaterade kulturutskottet i sitt betänkande (KuUB 5/2018 rd, s. 8 och 81) att den största bristen i regeringens proposition med tanke på barnets bästa är att propositionen saknade särskilda bestämmelser om ordnandet av stöd till barnet. I ett flertal sakkunnigyttranden har det framförts önskemål om en snabb översyn av bestämmelserna om stöd och särskilt stöd och om en övergång till en liknande stödmodell i tre steg som den som tillämpas inom den grundläggande utbildningen. Kulturutskottet (KuUB 5/2018 rd, s. 9) har konstaterat att privata tjänsteproducenter fortfarande absolut måste ge barnen lika god och omfattande småbarnspedagogisk service som den kommunala småbarnspedagogiken, så att likabehandlingen av barnen säkerställs. Enligt kulturutskottet har offentliga och privata tjänsteproducenter lika skyldighet att ordna det stöd barnet behöver och detta måste behandlas också när regeringen inleder en separat och samlad beredning av lagstiftningen om stödformerna inom småbarnspedagogiken.

Det praktiska genomförandet av stödet inom småbarnspedagogiken

Enligt Grunderna för planen för småbarnspedagogik (Utbildningsstyrelsen, 2018) är småbarnspedagogiken en del av det finländska utbildningssystemet och en viktig del av barnets uppväxt och lärtig. Vårdnadshavarna bär det primära ansvaret för sina barns fostran. Småbarnspedagogiken stöder och kompletterar hemmens fostrande uppdrag och bidrar till barnens välbefinnande. Högklassig småbarnspedagogik har positiva effekter på barnens välbefinnande och lärande samt på minskning av fattigdom och social ojämlikhet. Småbarnspedagogik jämnar ut de skillnader som beror på barns levnadsförhållanden och erbjuder således alla barn lika möjligheter att utvecklas enligt sina egna förutsättningar.

Den reformerade lagen om småbarnspedagogik trädde i kraft den 1 september 2018. Det gjordes dock inga ändringar i bestämmelserna om stöd för barnets utveckling och lärande, utan bestämmelserna härstammar från lagen om barndagvård som föregick lagen om småbarnspedagogik. I lagen om småbarnspedagogik nämns det att barnets behov av stöd ska identifieras och ändamålsenligt stöd ordnas för det. Enligt Eskelinen och Hjeltin (2017) och Heiskanen et al. (2021) följer en del kommuner indelningen i intensifierat och särskilt stöd enligt lagen om grundläggande utbildning också inom småbarnspedagogiken. Verksamhetsmodellen saknar dock grund i lag. I lagen om småbarnspedagogik eller i andra handlingar som styr småbarnspedagogiken föreskrivs det inte hur snabbt stödet ska ordnas och därför varierar de stödåtgärder som omedelbart finns att tillgå från kommun till kommun. (Vainikainen et al., 2018, s. 1)

Utredningar om stödet som beskriver nuläget

Nuläget beskrivs i tre utredningar som gjorts under de senaste åren: undervisnings- och kulturministeriets riksomfattande utredning *Personalen inom småbarnspedagogik och genomförandet av stöd för barnets utveckling och lärande* (Eskelinen & Hjelt, 2017), det av statsrådet beställda forskningsprojektet *Stöd för lärande från småbarnspedagogik till övergång till andra stadiet: jämlikhet och utvecklingsbehov* (Vainikainen et al., 2018) och undervisnings- och kulturministeriets riksomfattande utredning som utarbetats som grund för lagberedningen, *Stöd för utveckling och lärande samt inkludering inom småbarnspedagogiken. Utredning om nuläget i kommunal och privat småbarnspedagogisk verksamhet samt förslag till modell för stöd för utveckling och lärande* (Heiskanen et al., 2021).

I undervisnings- och kulturministeriets riksomfattande utredningsarbete (Eskelinen & Hjelt, 2017) kartlades ordnandet av stöd för barnets utveckling och lärande, stödåtgärderna, tillgången till speciallärartjänster, verksamheten i specialpedagogiska mångprofessionella arbetsgrupper,

utvecklingsbehoven i stödet för utveckling och lärande samt tillämpningen inom småbarnspedagogiken av modellen för stöd i tre steg enligt lagen om grundläggande utbildning. Utredningens målgrupp var hela den småbarnspedagogiska personalen i Finland. Enkäten till personalen besvarades av sammanlagt 13 290 anställda inom småbarnspedagogiken (24 procent av hela personalstyrkan inom småbarnspedagogiken) från 282 kommuner (96 procent av kommunerna i Fastlandsfinland).

Enligt utredningen önskade de som besvarat enkäten att det i fråga om stödet för barns utveckling och lärande i lag skulle införas bestämmelser om stödet i tre nivåer, barnets rätt till det stöd det behöver så snart behovet uppstått, antalet speciallärare inom småbarnspedagogiken och mångprofessionellt samarbete samt en definition av barn i behov av särskilt stöd. Dessutom efterfrågades det bestämmelser om stödåtgärder, sakkunnigrådgivning, assistenter och förvaltningsbeslut.

Ur utredningen framgick kommunernas varierande praxis när det kommer till att ordna stödet för barns utveckling och lärande. I cirka hälften av kommunerna tillämpades modellen med intensifierat och särskilt stöd enligt lagen om grundläggande utbildning också inom småbarnspedagogiken. Man ansåg att detta gjorde processen för ordnande av stöd klarare och enhetligare och förbättrade dialogen med barnets vårdnadshavare. I majoriteten av de kommuner där stödet i tre steg inte tillämpades väntade man på nationella riktlinjer i frågan. I en liten del av kommunerna ansåg man att modellen för stöd i tre steg inte lämpar sig för småbarnspedagogiken.

Genomförandet av stödet för barnets utveckling och lärande försvårades eller förhindrades av resursbrist, personalomsättning och brister i småbarnspedagogisk praxis. I fråga om privata serviceproducenter av småbarnspedagogik varierade kommunernas praxis. Barn som är i behov av stöd placeras i allmänhet direkt i eller alternativt förflyttas senare till den kommunala småbarnspedagogiken. Kommunerna tillhandahåller också speciallärartjänster i småbarnspedagogik avgiftsfritt till privata serviceproducenter. Privata serviceproducenter sköter själva betydligt mer sällan ordnandet av särskilt stöd för barnet.

I ett forskningsprojekt som beställts av statsrådet (Vainikainen et al., 2018) undersöktes stödsystemen för småbarnspedagogiken, förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen och övergången till andra stadiet särskilt med tanke på verksamhetsmodellerna i olika områden. Som en del av undersökningen skickades våren 2018 en riksomfattande enkät till aktörer inom småbarnspedagogiken och förskoleundervisningen. I enkäten utreddes den relativa andelen barn som får särskilt stöd, praxis för ordnande av stöd och respondenternas erfarenheter av stödets tillräcklighet och hur väl det fungerar inom småbarnspedagogiken och förskoleundervisningen. Totalt besvarades enkäten av 480 daghemsföreståndare, 27 familjedagvårdsledare, 421 speciallärare inom småbarnspedagogik och 126 rektorer. Svaren kom från 229 kommuner, vilket motsvarar 77,6 procent av kommunerna i Fastlandsfinland. Av dem som svarade på enkäten uppgav 70 procent att en indelning i intensifierat och särskilt stöd var i bruk i deras kommun. Av respondenterna uppgav 30 procent att de inte använde en sådan indelning. Vilken stödmodell som var i bruk saknade koppling till den relativa andelen barn som fick stöd eller till bedömningar av stödets tillräcklighet och ändamålsenlighet. Enligt enkäten bedömdes det att stödet oftare ordnades snabbare när indelningen i intensifierat och särskilt stöd inte var i bruk.

Baserat på resultaten bedöms det att stödet i huvudsak genomförs väl inom småbarnspedagogiken. Stödet ordnas inom ramen för den dagliga verksamheten inom småbarnspedagogiken. Stödet ordnades huvudsakligen i form av olika flexibla och pedagogiska arrangemang i barnets egen grupp. Strukturella stödåtgärder (assistent, minskning av gruppen, placering i en specialgrupp eller i en integrerad specialgrupp) ordnades däremot endast för ett fåtal barn som behövde stöd, även då barnet hade ett behov av mer krävande stöd. Ett barn med ett behov av krävande

stöd behöver ofta flera olika stödformer samtidigt. Det förblir oklart i resultaten av enkäten om det pedagogiska stödet är tillräckligt för de barn som behöver mycket stöd för att delta i verksamhet enligt planen för småbarnspedagogik samt för utveckling och lärande. Det förekommer även regionala skillnader i stödarrangemangen, vilket kan öka ojämlikheten mellan kommunerna.

Det förblir oklart i resultaten av enkäten vilka resurser de lärare inom småbarnspedagogik, socionomer och barnskötare som ger stöd har för att ge pedagogiskt stöd, för ökad planering och för samarbete med andra professionella. Resurserna och praxis för undervisningen i finska som andra språk upplevdes också delvis vara otillräckliga. Anordnare och serviceproducenter av småbarnspedagogik använder en varierande begreppsapparat i fråga om stöd för barns utveckling och lärande. Den begreppsmässiga variationen leder till brokiga tolkningar av stödformerna och stödåtgärderna. Detta kan i sin tur äventyra barnens utbildningsmässiga jämlikhet. I resultaten av enkäten tar stödarrangemangen brokiga uttryck i fråga om barnets utveckling och lärande inom privata småbarnspedagogiska tjänster och i arbetsfördelningen mellan den privata och den kommunala småbarnspedagogiken. Ökningen av den privata tjänsteproduktionen ser ut att orsaka större skillnader mellan tjänster särskilt i fråga om det resurskrävande ordnandet av stöd för barns utveckling och lärande (se även Eskelinen & Paananen, 2018). Det finns regionala skillnader och skillnader mellan landsbygdskommuner, tätortskommuner och urbana kommuner i ordnandet av stödet. En större andel barn fick stöd för utveckling och lärande i landsbygdskommuner än i andra kommungrupper. I landsbygdskommuner upplevdes stödarrangemangen vara mer flexibla och man var nöjdare med stödets tillräcklighet och ändamålsenlighet än i andra kommungrupper.

En utredning om stödet inom småbarnspedagogiken (Heiskanen et al., 2021), som har beställts av undervisnings- och kulturministeriet, publicerades i mars 2021. Utredningen består av en sammanställning av tidigare utrednings- och forskningsrön om stödet inom småbarnspedagogiken, av resultaten av en riksomfattande enkät till yrkespersoner inom småbarnspedagogiken, av material från smågruppsdiskussioner med föräldrar och anordnare av småbarnspedagogik och av utvecklingsförslag. Rapporten innehåller även ett förslag till en modell för stöd för utveckling och lärande som lämpar sig för småbarnspedagogik. Syftet med den riksomfattande enkäten var att komplettera informationen från tidigare utredningar och utreda hur och med hurdana arrangemang stödet för utveckling och lärande genomförs i kommunerna och hos privata serviceproducenter av småbarnspedagogik. Enkäten besvarades av totalt 750 speciallärare inom småbarnspedagogik, lärare inom småbarnspedagogik, socionomer, barnskötare, assistenter, familjedagvårdare och företrädare för den småbarnspedagogiska förvaltningen. Enkätsvaren representerar i synnerhet situationen inom den kommunala småbarnspedagogiken och synvinklarna hos den småbarnspedagogiska förvaltningen, speciallärare inom småbarnspedagogik och familjedagvårdare. För de övriga respondenterna kan resultaten betraktas som riktgivande. Sammanlagt kom det in svar från 134 kommuner. Av respondenterna representerar 87 procent offentlig och 13 procent privat småbarnspedagogik.

Enligt utredningen fanns det variation i erhållandet av stöd i fråga om stödåtgärder, småbarnspedagogikens olika serviceformer och olika åldersgrupper. Det finns även regionala skillnader i tillgången till stöd. Visserligen kan stöd ordnas för alla barn när barnet behöver det, men särskilt strukturella stödåtgärder, som att anställa assistenter eller extra personal, är inte tillgängliga i den utsträckning som barnens behov förutsätter. Erhållande av strukturellt stöd förutsätter väldigt ofta olika utlåtanden, beslut och diagnoser. Det finns många villkor för att få en assistent och extra personal eller en minskning av gruppstorleken, vilket i praktiken försvårar och fördröjer erhållandet av stöd. Särskilt inom familjedagvården är det sällsynt att få en assistent. De strukturella stödåtgärderna genomförs således inte alltid eller är inte möjliga att få, trots att bar-

net har ett klart behov av dem. Barns tillträde till de tillgängliga specialgrupperna är enligt respondenterna slumpmässigt och långsamt, samtidigt som det ofta finns villkor för tillträde eller grupperna i första hand är avsedda för barn i förskoleåldern eller 3—5-åringar.

Över hälften av respondenterna (58,2 procent) uppgav att anordnaren av småbarnspedagogik har ett multidisciplinärt eller sektorsövergripande team som behandlar barnens angelägenheter på grupp- eller individnivå. Enligt respondenterna finns det ställvis problem med tillgången till speciallärare inom småbarnspedagogik och det finns inte alltid tillräckligt med speciallärare i kommunerna. Enligt de speciallärare som besvarade enkäten är barngrupperna mer mångspråkiga än tidigare och speciallärarna bedömer att deras arbetsmängd i nuläget i allmänhet är för stor och deras verksamhetsområden för omfattande, medan deras kompetenskrav är mångsidiga.

Praxis för ordnande av krävande stöd varierar inom småbarnspedagogiken och är på många ställen bristfällig enligt utredningen. Barn med flerfunktionsnedsättning placeras lättare i specialgrupp än andra barn som behöver stöd och tillträde till mer inkluderande barngrupper verkar vara ovanligare för dem. Barn som behöver krävande stöd förflyttas ofta till den offentliga småbarnspedagogiken.

Också i denna utredning konstaterades det att strukturen med stöd i tre steg enligt lagen om grundläggande utbildning tillämpades i ungefär hälften av kommunerna som det kom svar ifrån. Av respondenterna uppgav nästan en femtedel att stöd i tre steg inte är i bruk i deras kommun och nästan lika många att de inte kände till kommunens stödstruktur. Enligt enkäten verkade det råda osäkerhet om stödmodellen och stödnivåerna hade definierats på olika sätt. Erfarenheterna av modellen för stöd i tre steg var positiva, men det föreslogs också förbättringar till modellen i enkäten. Det framfördes önskemål om förenklingar av modellen, bland annat genom att lätta på de administrativa processerna och praxis för utarbetandet av pedagogiska handlingar. Respondenterna anser att det bör finnas nationella kriterier och nationell praxis för modellen för stöd i tre steg och att det i modellen tydligt bör definieras vilka tjänster och stödformer som hör till vilken stödnivå.

Enligt utredningen konstaterar både kommunala och privata anordnare av småbarnspedagogik att stödet för utveckling och lärande genomförs i varierande eller otillräcklig grad inom den privata småbarnspedagogiken. Samarbetet mellan den offentliga och den privata småbarnspedagogiken och till exempel speciallärarnas arbete med privata småbarnspedagogiska tjänster var enligt utredningen varierande och ostrukturerat. Inom den privata småbarnspedagogiken genomförs stödet för utveckling och lärande enligt enkäten till stor del genom offentlig finansiering, i synnerhet då stödet kräver tilläggsresurser. En liten andel av anordnarna av privat småbarnspedagogik hade anställt egna speciallärare inom småbarnspedagogik.

Föräldrarna hade mycket olika erfarenheter av möjligheten att påverka ordnandet av småbarnspedagogik för barnet. Det var viktigt för föräldrarna att uppleva att de blir genuint hörda särskilt när barnets individuella plan för småbarnspedagogik görs upp. Föräldrarna oroade sig också över huruvida de stödåtgärder som skrivits in i planen genomförs eller om de endast förblir skrivelser i blanketten. Vissa föräldrar upplevde att man måste vara mycket aktiv och till och med kämpa för att få tillräckligt stöd. Föräldrarna berättade att de med hjälp av kunnig personal själva lärt sig alldeles nya saker om sitt barn och hur man kan förhålla sig till barnet. Föräldrarna upptäckte att även barn med svår funktionsnedsättning kan delta och påverka. Stöd i tre steg var inte en bekant verksamhetsmodell för alla föräldrar, men de bedömde att en gradvis förstärkning av stödet kan skapa klarhet i processerna och öka jämlikheten för erhållande av stöd oberoende av boendekommun. Föräldrarna hoppades också att modellen bidrar till att stödet skrivs in på ett konkret och utförligt sätt.

Utredningen innehåller ett förslag till en modell för stöd för utveckling och lärande som lämpar sig för småbarnspedagogik. De stödformer som ingår i modellen är pedagogiskt, strukturellt och vårdinriktat stöd, speciallärartjänster inom småbarnspedagogik samt mångprofessionellt samarbete och mångprofessionell rådgivning. I utarbetandet av stödmodellen har man beaktat en begreppsmässig och strukturell kontinuitet med modellen för stöd i tre steg inom förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen, dock så att modellen tillämpas på småbarnspedagogiken. Den struktur för stöd för utveckling och lärande som presenteras i utredningen består av stöd som erbjuds alla barn, intensifierat stöd och särskilt stöd. Stödstrukturen har beröringspunkter med den modell för stöd i tre steg som tillämpas inom förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen, men den har anpassats till småbarnspedagogikens verksamhetsformer och särdrag. Grundtanken för stödmodellens struktur är att stödet intensifieras sömlöst från det stöd för utveckling och lärande som erbjuds alla barn ända till särskilt stöd vid behov. När behovet av stöd ökar och stödet intensifieras ska urvalet av stödformer, stödets intensitet, stödets längd och betydelsen av specialpedagogisk kompetens utökas på det sätt som barnens individuella behov förutsätter.

Inkludering som princip för anordnande av småbarnspedagogik

Finland har som stat förbundit sig till många internationella överenskommelser och rekommendationer om fostran och utbildning, vilka har som mål att främja inkluderande principer och pedagogik (bl.a. Unescos Salamancadeklaration 1994 och dess uppföljningsrapport från 2020, FN:s konvention om barnets rättigheter (FördrS 59—60/1991), FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning 2016). Dessutom har det nationella och internationella forsknings- och utvecklingsarbetet kring småbarnspedagogik, förskoleundervisning och grundläggande utbildning under de senaste åren börjat producera information om inkludering som stöd för beslutsfattande och utveckling (Unescos Education for All-rörelse 1990, Unescos riktlinjer för inkludering 2005 och policyriktlinjer 2009, Strategi för specialundervisningen UKM 2007, det småbarnspedagogiska projektet IECE 2015—2017 av Europeiska centret för utveckling av specialundervisning och inkluderande utbildning, European Agency for Special Needs and Inclusive Education från 1996, rapporten Toolkit for Inclusive Early Childhood and Care. Providing High Quality Education and Care to all Young Children 2021 av Europeiska kommissionens arbetsgrupp för småbarnspedagogik, Europeiska unionens program Erasmus+, projektet Inclusive Transitions Across the Early Years, det vill säga InTrans, 2020—2023).

Inkludering nämns kort som en verksamhetsprincip i Grunderna för planen för småbarnspedagogik (Utbildningsstyrelsen 2018) och i Grunderna för förskoleundervisningens läroplan (Utbildningsstyrelsen 2014). Begreppet och en närmare beskrivning av det har hittills saknats i lagstiftningen. Till följd av detta har inkludering ofta förblivit ett sekundärt mål som i praktiken förverkligats endast i mindre utsträckning vid anordnandet av småbarnspedagogik. Det finns också motstridiga tolkningar av hur inkludering definieras och i praktiken förverkligas.

Inkludering är en värdegrund för ordnandet av småbarnspedagogisk verksamhet och ett ideologiskt övergripande sätt att tänka, som leder till vissa pedagogiska lösningar och en viss verksamhetskultur. Värdebaserade principer i det praktiska genomförandet av inkludering är alla barns lika rättigheter, jämlikhet, likabehandling, icke-diskriminering, värdesättning av mångfald samt social delaktighet och gemenskap. Inkludering bör ses som en princip som gäller alla barn och ordnandet av småbarnspedagogik som helhet, vilket innebär att inkludering även gäller barn som behöver stöd.

Inkludering är ett tema som innefattar ett flertal aktörer och nivåer och som har beskrivits som en ekosystemmodell (bl.a. Pihlaja & Viitala (red.), 2018, Heiskanen et al., 2021). Till inkludering hänförs enligt modellen den plats där småbarnspedagogiken ordnas, det vill säga att

stödet i enlighet med närserviceprincipen genomförs där var barnet annars också skulle vara, men också bland annat förutsättningarna för ordnandet av småbarnspedagogik och resultatet av verksamheten, för vilket målet är barnets sociala och mångsidiga delaktighet, engagemang och lärande. Inkludering ska förstås som en process och ett mål i kontinuerlig utveckling mot maximal delaktighet.

I undersökningar (bl.a. Viljamaa & Takala, 2017; Tuominen, 2019; Laakso, Pihlaja & Pirttimaa, 2020) har det konstaterats att man i den finländska småbarnspedagogiken, förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen i liten utsträckning diskuterar verksamhetens värdegrund eller värdebaserade praxis och att inkludering mer uppfattas som en verksamhetsmodell eller en lösning som gäller den plats där barnets småbarnspedagogik ordnas än som övergripande principer som styr verksamheten eller som barnets rättighet till gemensamma tjänster och undervisning. Detta påverkar också fördelningen av resurser för att främja inkludering. Utvärdering av genomförandet av inkluderande principer görs inte heller tillräckligt och styrning av inkluderingen uppmärksammas inte tillräckligt.

3 Målsättning

Syftet med förslaget är att stärka barns jämlika rätt till stöd för utveckling, lärande och välbefinnande. Till följd av lokalt varierande praxis inom småbarnspedagogiken tillgodoses inte barns rätt till stöd jämlikt. Därför är målet att skapa en enhetlig lagstiftningsgrund som förstärker och förtydligar stödet till barnet, principerna och praxis för ordnandet av stöd samt stödbegreppen. Lagförslaget förbättrar även förutsättningarna för att ordna småbarnspedagogik jämlikt med beaktande av varje barns individuella behov. Syftet med lagstiftningen är att främja lika möjligheter för alla barn och jämställdhet mellan könen.

Barnets rätt till stöd och till högklassig pedagogik inom småbarnspedagogiken blir en utmaning särskilt när det stöd barnet behöver är krävande. Syftet med förslaget är att förbättra den rättsliga ställningen och rätten till stöd för barn med ett starkt behov av stöd. I synnerhet ställningen för barn med funktionsnedsättning eller utvecklingsstörning ska förbättras. Lagstiftningen om stödet förbättrar också rättsskyddet för barn som behöver stöd.

Målet är att de stödåtgärder för barnet som inletts inom småbarnspedagogiken vid behov ska överföras till förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen med utbildningsformernas särdrag tagna i beaktande. Barnets stödbehov inom småbarnspedagogiken stakar också ut det stöd som barnet kan behöva inom de kommande utbildningsformerna, även om behovet av stöd kan förändras under utbildningens gång. Syftet är att i lagstiftningen och begreppsapparaten skapa en starkare kontinuitet från småbarnspedagogiken till förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen än för närvarande.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

Genomförandet av högklassigt stöd inom småbarnspedagogiken förutsätter att lagen tydligare än för närvarande styr ordnandet av stödet. Genom lagförslaget skapas det en starkare kontinuitet från småbarnspedagogiken till förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen än för närvarande.

Det föreslås mer precisa bestämmelser om stödet till barnet, vilket för sin del främjar att stödet fås i rätt tid och med beaktande av barnens individuella behov. Med stöd som ges vid rätt tidpunkt kan man förutom att främja barnets utveckling, lärande och välbefinnande även förebygga att barnets problem fördjupas och tar fler former samt att barnet marginaliseras.

Det föreslås att ett nytt 3 a kap. fogas till lagen. I kapitlet föreskrivs det om barnets rätt till stöd inom småbarnspedagogiken, om det stöd som ges, om genomförande av stödet, om bedömning av stödbehovet och om meddelande av beslut om särskilt stöd. I det nya kapitlet samlas bestämmelserna om stödet till barnet, vilka är spridda runt om i den gällande lagen, i ett och samma kapitel, vilket förtydligar författningsgrunden för stödet till barnet och lagens tillämplighet.

Barnets behov av stöd, stödåtgärder samt genomförandet och uppföljningen av dem antecknas i planen för småbarnspedagogik som görs upp för barnet på samma sätt som i nuläget. Barnets behov av stöd ska bedömas enligt behov, dock minst en gång om året.

Det föreslås inga ändringar i bestämmelserna om rätten att få uppgifter, eftersom 41 § 1 och 2 mom. i lagen om småbarnspedagogik är tillräckliga i fråga om detta. De gällande bestämmelserna täcker rätten att avvika från sekretessbestämmelserna även i fråga om stödet.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

4.2.1 Ekonomiska konsekvenser

I propositionen föreslås inga nya stödformer utan att de förfaringssätt som redan nu är i bruk ska användas mer systematiskt. Förslagen förtydligar ansvaret för anordnaren av småbarnspedagogik i fråga om att ordna stödåtgärder.

Det bedöms att kostnader uppstår till följd av beredningen av beslut om särskilt stöd och stöd-tjänster. Den ekonomiska bedömningen utgår från att kommunerna får ersättning för den del av förvaltningsbesluten som faktiskt är nya förpliktelser för dem. Således anses inte till exempel bedömningen av stödbehov, vårdnadshavarnas deltagande i bedömningen av stödbehov eller det mångprofessionella samarbetet ge upphov till några nya förpliktelser i kommunerna. I beräkningarna har det antagits att antalet barn som är i behov av intensifierat eller särskilt stöd inom småbarnspedagogiken är i samma proportion som i den grundläggande utbildningen. Enligt statistik från informationstjänsten Vipunen omfattades 8,5 procent av det totala antalet elever inom den grundläggande utbildningen av särskilt stöd år 2019 och 11,5 procent av det totala antalet elever inom den grundläggande utbildningen av intensifierat stöd. Det finns inte närmare statistik över de eleverna som får allmänt stöd. Om man antar att det inom den kommunala småbarnspedagogiken (vilket även inkluderar köpta tjänster, servicesedlar och privat småbarnspedagogik) finns uppskattningsvis 253 000 barn, skulle det antal beslut om särskilt stöd som behövs vara cirka 21 500. Antaget i beräkningarna är att det tar två arbetstimmar à 36,00 euro att fatta ett beslut. Beslut om särskilt stöd innebär således för småbarnspedagogikens del kostnader på 1,5 miljoner euro. Därutöver bedömer ministeriet att en del av föräldrarna till barn som får annat stöd än särskilt stöd, uppskattningsvis 5 820 familjer, som motsvarar ca. 20 procent av antalet barn som får intensifierat stöd, kommer att begära ett skriftligt beslut om stöd-tjänster och hjälpmedel enligt 15 c §. Dessutom bedöms det att ungefär 5 procent av dem som fått ett beslut om särskilt stöd, det vill säga cirka 1 075 familjer, kommer att söka ändring i beslutet. Beslut om stödåtgärder som fattats på begäran och sökande av ändring i beslut om särskilt stöd leder sammanlagt till cirka 6 900 tilläggsbeslut. Kostnaderna för besluten och sökande av ändring uppgår därmed sammanlagt till uppskattningsvis 2,04 miljoner euro.

RP 148/2021 rd

Eftersom kommunen fattar beslut om särskilt stöd även för barn inom småbarnspedagogik som ordnas av en privat serviceproducent, kan det stöd som fastställs i beslutet medföra merkostnader också för kommunen, till exempel när det gäller assistentresurser och fördelningen av kostnaderna för dem. Kompensationen av kostnaderna till privata serviceproducenter grundar sig på avtalsfriheten. Eventuell kompensation av kostnader till privata producenter av småbarnspedagogik baserar sig dock på kommunernas prövning och egna beslut, vilket har beaktats i totalkostnaderna för ordnande av stöd i denna proposition. De totala kostnaderna innehåller eventuella kompensationer till privata serviceproducenter.

Kostnader uppstår även i samband med själva ordnandet av stöd. Eftersom barnen har unika och varierande behov för stöd, är det omöjligt att göra detaljerade beräkningar över stödets kostnader. Ordnandet av det stöd som barnet behöver kan i kommunerna tryggas till exempel genom att öka personalen inom småbarnspedagogiken. Med hjälp av den ökade personalstyrkan kan kommunerna till exempel minska på gruppstorlekarna inom småbarnspedagogiken eller erbjuda mer individuellt stöd än för närvarande, till exempel undervisning och stöd som ges av en speciallärare. Årslönerna har kontrollerats i Statistikcentralens publikation "Löner inom kommunsektorn 2019". Utgångspunkten för beräkningen är medeltalet av den totala lönen, till vilket semesterpenning och arbetsgivarens lönebikostnader lagts till. I samband med lagberedningen har det uppskattats att kostnaderna för att anställa till exempel 100 speciallärare inom småbarnspedagogik, 110 lärare inom småbarnspedagogik och 100 assistenter inom småbarnspedagogik i kommunerna är cirka 13,0 miljoner euro. Det är kommunen själv som slutligen avgör hur den ordnar det stöd som barnet behöver och hur den allmänna statsandelen fördelas. Förordningen som reglerar dimensioneringen av personalen kommer inte att ändras i det här sammanhanget.

De kostnader som orsakas av stödet inom småbarnspedagogiken skulle totalt uppgå till cirka 15,0 miljoner euro på årsnivå. Enligt 55 § 2 mom. i lagen om statsandel för kommunal basservice (1704/2009) är statsandelen för mer omfattande statsandelsåligganden 100 procent av de kalkylerade kostnaderna för nämnda åligganden. Kostnader som orsakas av stödet inom småbarnspedagogiken betalas som en del av statsandelen för kommunal basservice i form av allmän finansiering från moment 28.90.30 så att kostnaderna under det år då lagen träder i kraft ersätts till 5/12, eftersom lagen ska träda i kraft från ingången av augusti. Således anvisas kommunerna 6,250 miljoner euro från statsandelsmomentet för kommunal basservice år 2022. Utöver detta betalas 8,750 euro från undervisnings- och kulturministeriets moment 29.10.20 som utgifter och understöd för att stödja genomförandet av stödet inom småbarnspedagogiken år 2022. Från och med 2023 anvisas kommunerna en bestående anslagsökning på 15,0 miljoner euro som en del av statsandelen för kommunal basservice. Finansieringen ingår i planen för de offentliga finanserna för åren 2022-2025.

4.2.2 Konsekvenser för myndigheterna

Ordnandet av småbarnspedagogik är kommunernas uppgift enligt 5 § i lagen om småbarnspedagogik. I fråga om stödet till barnet ska kommunen säkerställa de förfaranden som är nödvändiga för att barnets stödbehov ska upptäckas och det stöd som behövs ska kunna erbjudas. Kommunen ska dessutom uppmärksamma sådana praktiska samarbetsstrukturer som det mångprofessionella samarbetet med andra myndigheter och samarbetspartner förutsätter.

Det är omöjligt att ge ett entydigt exempel på lösningar och dess kostnader i kommuner av olika storlek. Även kommuner av samma storlek kan ha olika lösningar och praxis i hur man genomför besluten gällande stöden. (Undervisnings- och kulturministeriets publikationer 2021:13). Fattande av beslut om särskilt stöd ska höra till kommunens behörighet. I lagen om småbarnspedagogik ska det inte föreskrivas vilken kommunal myndighet eller tjänsteinnehavare som ska ansvara för fattandet av förvaltningsbeslut. Det hör till kommunens behörighet att bestämma

det. Lagändringen kan kräva att kommunernas förvaltningsstadgar ändras så att de motsvarar den nya lagstiftningen. Förvaltningsbeslut ska fattas av det kommunala organ eller den tjänsteinnehavare som anges i förvaltningsstadgan enligt 90 § i kommunallagen (410/2015). Fullmäktige kan i enlighet med 91 § i kommunallagen i förvaltningsstadgan delegera beslutanderätt till kommunens övriga organ samt till förtroendevalda och tjänsteinnehavare.

Utbildningsstyrelsen har till uppgift att fastställa grunderna för småbarnspedagogiken. Utbildningsstyrelsen ska fastställa grunderna för småbarnspedagogiken så att anordnare och producenter av småbarnspedagogik kan ta dem i bruk när lagen träder i kraft den 1 augusti 2022. Utbildningsstyrelsen bereder ändringarna i grunderna under hösten 2021. En föreskrift om grunderna för småbarnspedagogiken ska utfärdas under våren 2021 på finska och svenska. Utbildningsstyrelsen ska ordna behövlig informationsstyrning och utbildning för utarbetandet av lokala planer för småbarnspedagogik i anknytning till reformen av lagstiftningen.

De föreslagna ändringarna påverkar också regionförvaltningsverken. Enligt förslaget ska beslut om särskilt stöd fattas innan särskilt stöd ges barnet. Det föreslås att det till lagen fogas en bestämmelse om sökande av ändring i ett beslut om särskilt stöd. Omprövning av ett beslut om stöd till barnet får begäras hos regionförvaltningsverket på det sätt som anges i förvaltningslagen. Bestämmelserna motsvarar sökande av ändring i beslut om särskilt stöd enligt lagen om grundläggande utbildning. Den föreslagna regleringen ökar antalet omprövningar som behandlas vid regionförvaltningsverken. Enligt en utredning från regionförvaltningsverken kan antalet omprövningar motsvara det årliga antalet omprövningar inom den grundläggande utbildningen, det vill säga cirka 50—70 omprövningar i året. Det bör beaktas att antalet barn inom småbarnspedagogiken är hälften mindre än antalet elever i den grundläggande utbildningen och därför kan antalet omprövningar uppskattas till 25-35 i året. Istället för omprövningar framhävs inom förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen klagomål som hänför sig till stödet. Antagandet är att de föreslagna bestämmelserna om stödet också kan öka antalet klagomål som hänför sig till småbarnspedagogiken vid regionförvaltningsverken och Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården. Dessutom ökar informationsstyrningsuppgifter i anslutning till stödet arbetsmängden vid regionförvaltningsverken. Det väsentliga är hur stödet för verkställigheten av regleringen genomförs på nationell, regional och lokal nivå.

4.2.3 Konsekvenser för företagen

Kulturutskottet (KuUB 5/2018 rd, s. 9) har konstaterat att privata tjänsteproducenter absolut måste ge barnen lika god och omfattande småbarnspedagogisk service som den kommunala småbarnspedagogiken, så att likabehandlingen av barn som deltar i småbarnspedagogiken säkerställs. Enligt kulturutskottets betänkande ska offentliga och privata tjänsteproducenter ha lika skyldighet att ordna det stöd barnet behöver och detta måste behandlas också när regeringen inleder en separat och samlad beredning av lagstiftningen om stödformerna inom småbarnspedagogiken.

Lagen om småbarnspedagogik gäller även sådana privata serviceproducenter som har genomgått ett anmälningsförfarande enligt lagen. Dessa producenter kan ordna småbarnspedagogik med stöd för privat vård av barn eller producera den som en köpt tjänst eller mot servicesedel. I lagberedningen har det bedömts att när ett barn på ovannämnda sätt deltar i privat småbarnspedagogik ska förvaltningsbeslut om stöd fattas av den kommun som har ansvar för ordnandet av tjänster (jfr utövning av offentlig makt). Enligt 43 § i den gällande lagen om småbarnspedagogik ansvarar en privat serviceproducent ”för att en sådan servicehelhet som på basis av ett avtal eller ett förvaltningsbeslut ordnas för en klient uppfyller de krav som ställs på den.” En serviceproducent av privat småbarnspedagogik som omfattas av lagen om småbarnspedagogik

är skyldig att ordna stöd i enlighet med lagen. Vård som genomförs av anställda i arbetsavtalsförhållande som familjen själv anställer omfattas ändå inte av lagen om småbarnspedagogik.

Av barnen inom den privata småbarnspedagogiken har cirka 8 procent behov av stöd för utveckling och lärande. Detta är betydligt färre än inom den kommunala småbarnspedagogiken, där 15 procent av barnen har behov av stöd. Utredningar har också visat att stödarrangemangen inom den privata småbarnspedagogiken är brokiga och att strukturella stödåtgärder är sällsynta. I de flesta fall ordnar privata serviceproducenter inte stödet åtminstone helt själva, utan de får till exempel speciallärartjänster av kommunerna. (Eskelinen & Hjelt, 2017; Pihlaja & Neitola, 2017; Vainikainen et al., 2018)

Kommunen kan stödja privat småbarnspedagogik bland annat genom att erbjuda serviceanvändaren en servicesedel enligt lagen om servicesedlar inom social- och hälsovården (569/2009), som används för att täcka klientavgiften för privata småbarnspedagogiska tjänster. Servicesedlar kan erbjudas för betalning av en serviceproducents tjänster om serviceproducenten förbinder sig att uppfylla de villkor som ställs i regelboken. Kommunen kan fastställa servicesedelns värde enligt servicebehovet, till exempel enligt barnens ålder eller stödbehov. Det är dock inte känt i vilken utsträckning regelböckerna för servicesedlar används vid fastställandet av de stödarrangemang som erbjuds av privata serviceproducenter eller av skyldigheterna vid erbjudande av stöd. En del av kommunerna stöder privat småbarnspedagogik med ett kommuntillägg för stöd för privat vård. Om kommunen i servicesedelns värde eller i kommuntillägget inte beaktar de kostnader som ordnandet av stöd till barn inom den privata småbarnspedagogiken orsakar privata serviceproducenter, är det möjligt att en större del av de barn som behöver stöd än tidigare övergår till kommunala småbarnspedagogiska tjänster. (Se Eskelinen & Paananen, 2018)

Det kan antas att privata serviceproducenter av småbarnspedagogik kommer att höja klientavgifterna för att kompensera kostnader som stigit på grund av ordnandet av stödet till barnet. I så fall finns det en risk att de avgifter för småbarnspedagogik som vårdnadshavarna betalar kommer att stiga, vilket i praktiken kan leda till att barn som behöver stöd flyttas över till kommunala daghem. Eftersom privata småbarnspedagogiska tjänster grundar sig på ett avtal mellan serviceproducenten och barnets vårdnadshavare, kan avtalet avslutas ensidigt av vardera parten. Således är det möjligt att en serviceproducent skulle avsluta ett serviceavtal med familjen i en situation där det har upptäckts att barnet har ett sådant behov av stöd som det medför kostnader att tillgodose. Kommunen kan fortfarande stödja privata serviceproducenter antingen genom att öka det finansiella stödet (servicesedelns värde eller kommuntillägg för privat vård) eller genom att till exempel tillhandahålla stödtjänster för privata serviceproducenter. I de kommuner där en betydande del av de småbarnspedagogiska tjänsterna produceras privat har de privata serviceproducenterna en stark position i förhandlingar med kommunen när det gäller fördelningen av kostnaderna för stödet till barnet. Det är också sannolikt att det i dessa kommuner är kommunen som svarar för kostnaderna för stödet till barnet.

Privata familjedagvårdare får i allmänhet stöd för privat vård, vilket kommunen kan stödja med kommuntillägg för stöd för privat vård. Inom familjedagvården kan det för ett barn som behöver stöd närmast ordnas rådgivning av en speciallärare eller pedagogiska stödåtgärder. Eftersom familjedagvårdarnas utbildnings- och kompetensbakgrund varierar, är möjligheterna att stödja barn inom familjedagvården snävare än inom daghemsverksamheten. En familjedagvårdare som får stöd för privat vård av barn är sannolikt helt beroende av det stöd för barnets utveckling och lärande som kommunen ordnar. Ett annat alternativ är att barnet överförs på kommunens ansvar för ordnande av småbarnspedagogik.

4.2.4 Konsekvenser för barn och familjer

I förslaget ändras 3 § 1 mom. 2 punkten i lagen om småbarnspedagogik så att syftet med småbarnspedagogiken är att stödja barnets förutsättningar för lärande och främja livslångt lärande och uppfyllandet av utbildningsmässig jämlikhet i enlighet med inkluderande principer. En mer inkluderande verksamhet än för närvarande är till nytta för alla barn. Genom att tydliggöra värdegrunden och principerna för ordnandet av verksamheten blir principerna och praxis för ordnandet av stödet enhetligare inom såväl den kommunala som den privata småbarnspedagogiken, medan likabehandling i genomförandet av stödet och det stöd som barn får hos olika anordnare av småbarnspedagogik främjas.

Propositionen stärker genomförandet av FN:s konvention om barnets rättigheter (FördrS 59—60/1991), FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (FördrS 27/2016) och Unescos Salamancadeklaration (1994) i Finland. I 15 a § i lagförslaget föreskrivs det tydligare och exaktare än tidigare om barnets lagstadgade rätt till stöd som ges inom småbarnspedagogiken. Detta stärker stödet för barnets individuella utveckling, lärande och välbefinnande genast när stödbehovet har framkommit. Enligt 15 a § 2 mom. ska barnet få intensifierat stöd enligt sina individuella behov om det stöd som ges som en del av den grundläggande verksamheten inom småbarnspedagogiken inte är tillräckligt. Barnet ska således ha rätt att i enlighet med sina behov få stöd som stöder barnets lärande och utveckling, som ökar i intensitet och som utnyttjar mångsidiga sätt att genomföra stödet.

Om det intensifierade stödet till barnet inte heller är tillräckligt eller om barnet behöver stöd till följd av funktionsnedsättning, sjukdom, försenad utveckling eller något annat behov av stöd för lärande och utveckling, har barnet dessutom enligt 15 a § 3 mom. rätt att få individuellt planerat särskilt stöd. Detta stärker det individuella stödet till barnet ytterligare och ger rätt att få det starkaste stöd som ges inom småbarnspedagogiken.

Propositionen stärker i synnerhet ställningen, rättsskyddet och jämlikheten för barn med funktionsnedsättning, sjukdom eller försening i utvecklingen oberoende av var barnet bor eller deltar i småbarnspedagogiken. I propositionen finns preciseringar om att ett barn som behöver intensifierat eller särskilt stöd måste beaktas i dimensioneringen av personalen på ett daghem eller i ett familjedaghem om barnet i fråga inte har en assistent, vilket främjar individuell hänsyn till barnet samt genomförandet och utvärderingen av stödet.

Ju tidigare i barnets ålder och utveckling som systematiskt och målinriktat stöd inleds, desto mer nytta får barnet av stödet. Stöd genomförs ofta i väldigt liten utsträckning för barn under tre år. Reformen av stödet kan också ha positiva återverkningar i form av att identifiering av stödbehov hos yngre barn i småbarnspedagogikåldern och genomförande av stödet till dem uppmärksammas mer och tidigare. Målet är att förebygga att stödbehoven försvåras.

I 15 b § 2 mom. i lagförslaget föreskrivs det om pedagogiska, vårdinriktade och strukturella arrangemang. Lagförslaget innehåller även bestämmelser om stödtjänster, såsom till exempel om barnets rätt till speciallärartjänster, sådana tolknings- och assistenttjänster som behövs för att delta i småbarnspedagogiken och användning av hjälpmedel. Vidare anses samarbetet mellan olika aktörer såsom vårdnadshavarna och yrkespersoner vara viktigt med tanke på ordnandet av stödet. Förslaget om hur stödet ska ordnas förtydligar definitionen av stödformerna, förenhetligar praxis hos kommunerna och andra producenter av småbarnspedagogik och stärker också individuella stödformer som riktas till barnet.

Barnets rättigheter och rättsskydd samt vårdnadshavarnas rätt att erhålla särskilt stöd för sitt barn stärks för sin del av att det i propositionen föreslås att det i fråga om särskilt stöd ska fattas

ett överklagbart förvaltningsbeslut. Barnet och vårdnadshavarna drar nytta av att ett förvaltningsbeslut upprättas, eftersom det i beslutet antecknas de stödformer och stödtjänster som barnet får rätt till. Vårdnadshavarna kan begära omprövning av beslutet hos regionförvaltningsverket. I enlighet med den gällande lagen har vårdnadshavarna inte möjlighet att söka ändring i det stöd som barnet får eftersom det inte fattas något förvaltningsbeslut om stödet till barnet. Föräldrarnas ställning stärks ytterligare när beslutet om stödåtgärder upprättas, eftersom anordnaren av småbarnspedagogik innan beslutet fattas ska höra barnets vårdnadshavare eller lagliga företrädare enligt vad som anges i 34 § i förvaltningslagen.

I propositionen beaktas situationer där ett barn deltar i småbarnspedagogik hos fler än en anordnare eller producent av småbarnspedagogik. Stödet till barnet blir tydligare och starkare av att det stöd som riktas till barnet genom ett beslut om särskilt stöd ska planeras, genomföras och utvärderas i samarbete. Barnets bästa, barnets rättsskydd och det praktiska genomförandet av stödet förtydligas också av att det föreslås noggrannare bestämmelser om förvaltningsbeslut och organiseringsansvar.

Propositionen förtydligar också ordnandet av stödet till barnet inom privata småbarnspedagogiska tjänster. Nuvarande praxis där ett barn som behöver mer krävande stöd flyttas bort från en bekant barngrupp till ett kommunalt daghem är ofta oskälig för barnet och hans eller hennes familj. Barnets bästa ska vara det viktigaste kriteriet när den plats där barnet deltar i småbarnspedagogik bestäms. Det stöd som barnet behöver genomförs bäst i en allmän, högklassig småbarnspedagogisk verksamhetsmiljö med tillgång till en täckande uppsättning specialpedagogiska förfaranden.

Förtydligandet och förstärkandet av ordnandet av stödet stärker småbarnspedagogikens ställning och betydelse för att främja barnets lärande, utveckling och välbefinnande. Förslaget förbättrar också vårdnadshavarnas förtroende för genomförandet av stödet inom småbarnspedagogiken. Detta kan öka barns deltagande i småbarnspedagogik i och med att kvaliteten på småbarnspedagogiken förbättras i fråga om genomförandet av stödet. Vårdnadshavarna kan uppleva att de får mer stöd för sitt föräldraskap och för fostran av barnet än för närvarande. De positiva effekter som reformen bedöms ha gagnar inte barn som inte omfattas av småbarnspedagogik enligt lagen om småbarnspedagogik.

4.2.5 Samhälleliga konsekvenser

I nuläget kan den begreppsmässiga mångfalden kring stöd inom de småbarnspedagogiska tjänsterna leda till varierande tolkningar av stödformerna och stödåtgärderna. I propositionen har man strävat efter att förtydliga begreppen och stödformerna för stödet för utveckling och lärande inom småbarnspedagogiken. Enhetligare lösningar ökar jämlikheten i utbildningen. När barnets rätt till stöd stärks och stödstrukturen blir klarare stärks jämlikheten mellan barn som behöver stöd och barn som inte behöver det. Förtydligandet av begreppen och strukturen för stödet minskar även de regionala skillnaderna i ordnandet av stödet.

Statistikföringen över stödet för barns utveckling och lärande är för närvarande bristfällig. Institutet för hälsa och välfärd har utrett behovet av stöd för barn genom en separat kommunenkät senast år 2016. Det ställdes inte särskilda frågor om orsakerna till eller formerna för stödet. Det antal barn som behövde stöd rapporterades enligt kön. Av dem som behövde stöd var 72 procent pojkar. Eftersom största delen av de barn som behöver stöd är pojkar kan man anse att denna proposition framför allt förbättrar pojkars ställning inom utbildningen, i och med att ju tidigare man kan tillgodose barnets behov av stöd, desto effektivare är stödet. Propositionen kan därför ha mer långvariga effekter som är gynnsamma för pojkars inlärningsresultat även efter småbarnspedagogiken.

Propositionen förtydligar också arbetsfördelningen mellan kommunerna och privata anordnare och producenter av småbarnspedagogik: alla serviceproducenter inom småbarnspedagogiken är skyldiga att se till att ett barn får det stöd som han eller hon behöver. Detta minskar sannolikt differentieringen av tjänster som produceras på olika sätt särskilt i fråga om det resurskrävande ordnandet av stödet för barns utveckling och lärande.

5 Alternativa handlingsvägar

5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser

Barnets rätt till stöd

Barnets rätt till stöd inom småbarnspedagogiken varierar internationellt sett (se avsnitt 5.2). Rätten till stöd kan tillgodoses genom lag antingen a) *genom uttryckliga bestämmelser som ger ett barn subjektiv rätt att få stöd när behovet av stöd framkommer*, eller b) *genom stöd som ordnas i och med skyldigheten att ordna småbarnspedagogik*. Den gällande lagen om småbarnspedagogik upprättar rätten till stöd genom skyldigheten att ordna småbarnspedagogik. Det finns inte bestämmelser om kriterierna för beviljande av stöd. Detta leder för sin del till att praxis hos anordnare av småbarnspedagogik varierar. Enligt 80 § i grundlagen ska bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter utfärdas genom lag. Principen om förvaltningens lagbundenhet förutsätter att bestämmelser om individens rättigheter utfärdas genom lag. Att utfärda bestämmelser uttryckligen genom lag främjar för sin del rättssäkerhet och likabehandling. Det är också fråga om utövande av offentlig makt i förhållande till individen, vilket i enlighet med 2 § 3 mom. i grundlagen ska bygga på lag. Utgångspunkten är att det alltid ska framgå av lag vilken myndighet som är behörig. Med beaktande av vad som anförts ovan har man i propositionen valt det alternativ som bäst kan anses tillgodose grundlagen och barnets rätt till stöd. Det föreslås att bestämmelser om barnets rätt till stöd uttryckligen utfärdas genom lag.

Genomförande av stödet

Stödet stärks gradvis inom förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen. Lagen om grundläggande utbildning upprättar en struktur med tre nivåer av stöd, i vilken stödet stärks i enlighet med stödbehovet. I den gällande lagen om småbarnspedagogik föreskrivs det inte om tre stödnivåer och stödbegreppen motsvarar inte stödbegreppen i lagen om grundläggande utbildning. Förskoleundervisningen ordnas till största delen i samband med småbarnspedagogiken. På förskoleundervisningen tillämpas lagen om grundläggande utbildning. I praktiken används modellen för stöd i tre steg i stor utsträckning inom småbarnspedagogiken (se 2.1 Stöd som ges med stöd av lagen om småbarnspedagogik).

I lagberedningen bedömdes också andra stödmodeller, till exempel en tvåstegsmodell som föregick lagen om grundläggande utbildning (642/2010) och i vilken stöd endast gavs som allmänt och särskilt stöd. Det är meningen att i genomförandet av stödet skapa en starkare kontinuitet från småbarnspedagogiken till förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen än för närvarande. Existerande praxis och kontinuiteten till förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen motiverar att stödet inom småbarnspedagogiken genomförs i tre steg. Småbarnspedagogiken, förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen är universella tjänster med mycket högt deltagande. En förutsättning för att tillgodose barns mångsidiga stödbehov är att det i lagstiftningen finns tillräckligt med förfaringsätt för att stödja barn. Stöd i ett tidigt skede gör det möjligt att med hjälp av stödet stödja lärande och utveckling och förebygga att problem som hänför sig till barnets lärande, utveckling och välbefinnande fördjupas och tar fler former. I en alltför kategorisk stödstruktur kan det finnas en risk att stödet till barnet

eller tidigt stöd inte genomförs, varvid problemen för utveckling, lärande och välbefinnande fördjupas. Därför föreslås det att stödet inom småbarnspedagogiken ska vara i tre steg. Detta möjliggör också en bättre kontinuitet än för närvarande i stödet från småbarnspedagogiken till förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen.

Beslut om stöd

Enligt 21 § i grundlagen har var och en rätt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. Barnets rätt till social trygghet och till grundläggande utbildning ska vid behov kunna tillgodoses också vid domstol. Detta förutsätter att det i lagen föreskrivs om rättsmedel. Syftet med de föreslagna bestämmelserna är i första hand att skydda individens rättigheter. Samtidigt fungerar bestämmelserna som garantier för god förvaltning, så att också de förfarandemässiga rättigheterna tillgodoses vid behandlingen av ärendet. Detta stärker för sin del jämlikheten.

I beredningen bedömdes det huruvida förvaltningsbeslut även bör fattas i fråga om intensifierat stöd. Enligt förslaget förutsätter intensifierat stöd dock inte att ett förvaltningsbeslut fattas, utan liksom inom förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen är det fråga om faktisk förvaltningsverksamhet. Intensifierat stöd genomförs i enlighet med barnets stödbehov till exempel tillfälligt i form av tidigt stöd som en flexibel del av den grundläggande verksamheten inom småbarnspedagogiken. Intensifierat stöd innebär ofta sådan faktisk verksamhet där barnet stöds inom den grundläggande verksamheten inom småbarnspedagogiken, enligt barnets behov. En förvaltningsprocess kan fördröja barnets tillgång till tidigt stöd. Däremot är stödet i fråga om särskilt stöd i allmänhet starkt individuellt stöd som är långvarigt och på heltid. Det är fråga om barn som till följd av funktionsnedsättning eller något annat starkt behov av stöd behöver stöd och därmed befinner sig i en mer sårbar position. Förvaltningsbeslut och starka rättsmedel stöder för sin del individens rättsskydd.

Småbarnspedagogik som anordnas av privata serviceproducenter

Utöver kommunerna ordnas småbarnspedagogik även av privata anordnare av småbarnspedagogik enligt 43 § i lagen om småbarnspedagogik. Enligt den gällande lagen är endast kommunen skyldig att ordna småbarnspedagogik. Privata serviceproducenter anses inte ha någon offentlig serviceuppgift, vilket innebär att producenten själv kan bestämma över vissa saker, såsom att fastställa öppettider på kommersiella grunder och att välja sina kunder och det språk som används inom småbarnspedagogiken. Förhållandet mellan anordnare och serviceproducenter av privat småbarnspedagogik och barnets vårdnadshavare samt serviceavgiften grundar sig på ett avtal.

Kommunen ska ordna småbarnspedagogik i den omfattning och i den form som behovet i kommunen förutsätter. Kommunen ska till exempel se till att det erbjuds småbarnspedagogik olika tider på dygnet. Enligt den gällande lagen är det endast kommunen som måste ha tillgång till speciallärartjänster inom småbarnspedagogik. Lagen om småbarnspedagogik tillämpas kategoriskt även på privata serviceproducenter och på familjedagvården till den del bestämmelserna inte enbart gäller kommunens skyldighet att ordna småbarnspedagogik.

Den gällande lagen förutsätter att både kommunerna och privata aktörer ska anteckna barnets behov av stöd i den individuella planen för småbarnspedagogik. Därutöver ska enligt lagen också stödåtgärder och hur de ska genomföras antecknas. Den gällande lagen förutsätter alltså utredning av behovet och planering för hur behovet ska tillgodoses. Det har dock inte uttryckligen föreskrivits vilken aktör som ansvarar för ordnandet av stöd. Bestämmelserna om stödet inom småbarnspedagogiken föreslås gälla både kommunal och privat småbarnspedagogik på

samma sätt. Olika reglering kan leda till socioekonomisk differentiering i fråga om valet av serviceproducent. Differentierande reglering leder till att den privata småbarnspedagogiken inte till sin nivå motsvarar den kommunala småbarnspedagogiken. Kulturutskottet har likaså i sitt betänkande (KuUB 5/2018 rd) konstaterat att offentliga och privata tjänsteproducenter har lika skyldighet att ordna det stöd barnet behöver och att det med tanke på barnens jämlikhet är nödvändigt att barnen får lika god och omfattande service inom småbarnspedagogik som tillhandahålls av privata tjänsteproducenter som inom den kommunala småbarnspedagogiken.

5.2 Lagstiftningen i Norden

Lagförslaget har bedömts i förhållande till lagstiftningen i de nordiska länderna på grund av likheterna mellan systemen för småbarnspedagogik. Barnets rätt till stöd tar sig i praktiken uttryck på två olika sätt i de nordiska ländernas lagstiftning: genom uttrycklig lagstiftning som ger barnet subjektiv rätt att få stöd när behovet av stöd framkommer eller alternativt genom en lagstadgad skyldighet att ordna stöd. Stödet är ofta förenat med ett förvaltningsbeslut eller ett bedömnings- och samarbetsförfarande med vårdnadshavarna. Gemensamt för samtliga länder i Norden är enligt en utredning av Nationella centret för utbildningsutvärdering (Publikationer 22:2017) lagstadgade förutsättningar att det utarbetas olika anordnar- och enhetsspecifika planer som styr utvärderingen av och enhetligheten i småbarnspedagogiken på lokal nivå. Däremot finns skyldigheten att göra upp en individuell plan för barnet enbart i Finland.

Sverige

I Sverige finns bestämmelserna om småbarnspedagogik i skollagen (2010:800), i vilken den verksamhet som motsvarar småbarnspedagogiken i Finland kallas *förskola*. Enligt skollagen ska barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling ges det stöd som deras speciella behov kräver. När det framkommer att ett barn är i behov av särskilt stöd ska enhetens föreståndare se till att barnet ges sådant stöd. Dessutom ska barnets vårdnadshavare ges möjlighet att delta vid utformningen av de särskilda stödinsatserna.

I fråga om familjedagvård (*pedagogisk omsorg*) föreskrivs det att barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling ska ges den omsorg som deras speciella behov kräver. Verksamheten ska utformas så att den förbereder barnen för fortsatt lärande.

Norge

I lagen om daghem (Lov om barnehager, Lov-2005-06-17 Nr 64) finns bestämmelser om småbarnspedagogik. I Norges lagstiftning har barn med funktionsnedsättning företräde till daghemsplatser. Huruvida ett barn har en funktionsnedsättning fastställs genom expertbedömning. Kommunen ansvarar för att barn med företräde får en daghemsplats.

I lagen föreskrivs det också om barnets rätt till särskilt stöd. Ett barn har rätt till särskilt stöd om han eller hon har särskilda behov. Syftet med särskilt stöd är att ge barnet tidigt stöd till exempel för utveckling och lärande i fråga om språkliga och sociala färdigheter. Särskilt stöd kan ordnas antingen i grupp eller på individnivå. Innan ett beslut om särskilt stöd fattas ska det göras en expertbedömning för att fastställa barnets behov av särskilt stöd. Kommunen fattar beslut om särskilt stöd. Om beslutet avviker från expertbedömningen, ska detta motiveras i beslutet.

Enligt lagen om daghem ska man försäkra sig om föräldrarnas samtycke innan en expertbedömning görs och ett beslut om särskilt stöd fattas. Föräldrarna har rätt att ta del av innehållet i expertbedömningen och uttrycka sin åsikt innan ett beslut fattas. Det särskilda stödet till barnet ska så långt möjligt planeras i samarbete med barnet och barnets föräldrar, och deras synpunkter

RP 148/2021 rd

ska ges stor vikt. Det ska en gång om året utarbetas en skriftlig översikt över det stöd som barnet har fått. Både föräldrarna och kommunen ska få denna översikt.

Dessutom innehåller lagen bestämmelser om rätten för barn som behöver särskilt stöd att få gratis transport, om barnets rätt till undervisning på teckenspråk och till alternativ och kompletterande kommunikation samt om rätten för barn med funktionsnedsättning att få individuella daghemstjänster.

Danmark

I Danmark finns bestämmelserna om småbarnspedagogik i lagen om dagvård (Lov om Dagtilbud nr 1326 af 09/09/2020). I lagen föreskrivs det att de barn till exempel inom dagvården som behöver särskilt stöd för att utvecklas ska erbjudas sådant stöd.

Ett särdrag i det danska systemet för småbarnspedagogik är en stark betoning på bedömningen av språkutvecklingen och ordnandet av eventuellt stöd för utvecklingen. Kommunen ansvarar för att språkkunskaperna hos barn som är tre år bedöms. Kommunen ska sörja för bedömningen av språkutvecklingen även hos sådana treåriga barn som inte deltar i dagvård. Om bedömningen är att barnet behöver stöd för språkutvecklingen, ska kommunen sörja för att stödet ordnas.

I Danmarks lag om dagvård finns det också bestämmelser om obligatorisk småbarnspedagogik. För ettåriga barn ska det enligt lagen ordnas obligatorisk småbarnspedagogik 25 timmar i veckan om de bor i utsatta bostadsområden och inte deltar i dagvård.

Island

Bestämmelser om småbarnspedagogik finns i lagen om daghem (Lög um leikskóla 2008 nr. 90). Enligt lagen ska lokala myndigheter tillhandahålla specialtjänster inom småbarnspedagogik. Specialtjänsterna innefattar stöd för barn och deras familjer, men också stöd för personalen inom småbarnspedagogiken och deras arbete. Det är de lokala myndigheterna som beslutar hur specialtjänsterna ska ordnas, men i första hand ska det ändå eftersträvas att tjänsterna ordnas inom småbarnspedagogiken.

Ett barn har enligt lagen om daghem rätt till specialtjänster inom småbarnspedagogiken om han eller hon på basis av yrkesutbildade personers bedömning behöver särskilt stöd. I varje enhet ansvarar daghemsföreståndaren för att koordinera arbetet för de personer som sköter tjänster för ett enskilt barn. När specialtjänster ordnas ska kommunens socialservice höras vid behov.

6 Remissvar

Utkastet till proposition var på remiss på webbplatsen utlåtande.fi 4.5.—11.6.2021. Utlåtanden om utkastet till regeringsproposition har begärts av de viktigaste intressentgrupperna, utöver vilka även andra aktörer har kunnat lämna utlåtanden i tjänsten utlåtande.fi.

Det gavs sammanlagt 75 utlåtanden om utkastet. Utlåtanden lämnades av Lieksa stad, Harjulan Setlementti ry, FFC rf, Tammerfors stad, Jyväskylä stad, Åbo stad, Riksdagens justitieombudsmans kansli, Företagarna i Finland rf, Kajana stad, Akava ry, Kuusamo stad, STTK rf, Bildningsarbetsgivarna rf, Suomenopettajat ry, Finlands närvårdar- och primärskötarförbund SuPer rf, Sateenkaari Koto Oy, Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira), Nakkila kommun, Kyrksläotts kommun, Institutet för hälsa och välfärd THL, Raseborgs stad, Östra Finlands universitet, Träskända stad, Finlands Föräldraförbund rf, regionförvaltningsverken (gemensamt utlåtande), Förbundet för Barnavård i Finland rf, Utbildningsstyrelsen, Vanda

stad, Svenska Finlands folkting, Tehy rf, Handikappforum rf, KT Kommunarbetsgivarna, Fackorganisationen för högutbildade inom socialbranschen Talentia rf, Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL rf, Oppimaa Oy, Lempäälä kommun, Kommunerna i Tammerfors stadsregion (Nokia, Kangasala, Ylöjärvi, Birkala, Lempäälä, Orivesi, Vesilahti), Finlands Kommunförbund, Uleåborgs stad, Eri-laisten oppijoiden liitto ry, Suomen varhaiskasvatuksen erityisopettajat SVEOT - Specialbarntädgårdslärarna i Finland ry, Sairaaloiden lastentarhanopettajat SAILA ry, Esbo stad, Nationella centret för utbildningsutvärdering, Finlands Dövas Förbund rf, Hyvinvointiala HALI ry, Undervisningssektorns Fackorganisation rf, Helsingfors universitet, Delegationen för rättigheter för personer med funktionsnedsättning VANE, Helsingfors stad, Mannerheims Barnskyddsförbund rf, Rådet för yrkeshögskolornas rektorer Arene rf, Suomen Psykologiliitto, Stjärnfamiljer rf, Suomen Monikkoperheet ry, Lastensuojelun Keskusliitto ry - Centralförbundet för Barnskydd rf, Autism Finland rf, Delegationen för jämställdhetsärenden, Finlands näringsliv rf, Småbarnspedagogikens Lärarförbund SLF rf, ADHD-förbundet rf, Staden Jakobstad, SOSTE Finlands social och hälsa rf, Finlands CP-förbund rf, Kehitysvammaisten Tukiliitto ry, Synskadades förbund rf, Förbundet för Ensamstående Föräldrar rf, SAMS - Samarbetsförbundet kring funktionshinder rf, Sametinget, justitieministeriet och dataombudsmannens byrå. Dessutom lämnade tre privatpersoner ett utlåtande.

Utöver de utlåtanden som kom in inom utsatt tid fick undervisnings- och kulturministeriet några enskilda utlåtanden som har antecknats och beaktats i arbetet med att färdigställa regeringspropositionen. Utlåtandena finns i sin helhet på projektets webbplats på adressen <https://minedu.fi/sv/projekt?tunnus=OKM004:00/2021>.

Det fanns ett brett stöd bland dem som gav utlåtande för att barnets rätt att få stöd för sin utveckling och sitt lärande ska tas in i lagen om småbarnspedagogik. Det ansågs att förslaget ansågs vara motiverad i fråga om mål och utgångspunkter och stärka barnets rättigheter. Det konstaterades att reformen är behövlig, viktig och efterlängtd. Det fanns även ett brett stöd för de mål som ligger till grund för propositionen. I huvudsak understöddes förslaget om att i ordnandet av stödet beakta växelvist boende och att barnet kan delta i småbarnspedagogik på flera ställen.

I flera utlåtanden uppmärksammades bland annat stödnivåerna, förfarandet vid förvaltningsbeslut och vissa särfrågor kring rättssäkerhet. Även arbetskraftens tillräcklighet och den privata småbarnspedagogikens ställning oroade dem som gav utlåtande. I flera utlåtanden ansågs det anslag som reserverats för ändringarna inte vara tillräckligt. I utlåtandena konstaterades det att kostnaderna kommer att öka mer än beräknat till följd av förvaltningsbeslut om särskilt stöd och kommunens kompensation till privata serviceproducenter. I allmänhet konstaterades det i utlåtandena att de bestämmelser som föreslås i propositionen delvis är för flertydiga. I utlåtandena framfördes också några förslag till ändringar och preciseringar av de föreslagna bestämmelserna samt anmärkningar av teknisk karaktär.

Att införa inkluderingsmålet i lagen understöddes och ändringen ansågs vara viktig. Den ansågs också stödja principen om närservice enligt 5 § 4 mom. i lagen om småbarnspedagogik. I utlåtandena önskades det dock att begreppet inkludering skulle beskrivas närmare i motiveringen till lagförslaget. Till exempel i utlåtandet från riksdagens justitieombudsmans kansli ansågs det att termen i sig och dess innebörd kan bli främmande för den som tillämpar termen och för dem som använder tjänsterna och att det kan även med fog förekomma olika tolkningar och uppfattningar i tolkningen av dess innehåll. I och med de föreslagna bestämmelserna framhävs fortfarande betydelsen av platsen där småbarnspedagogiken ordnas för ett jämlikt och faktiskt förverkligande av rätten till småbarnspedagogik för barn i behov av stöd och därmed för tillgodo-

seendet av den subjektiva rätten. På basis av remissvaren preciserades motiveringen till bestämmelsen samt principens förhållande till exempel till små- och specialgrupper. På grund av remissvaren lyftes dessutom platsen för anordnande av småbarnspedagogik upp till ett ärende som ska avgöras i samband med särskilt stöd, och därmed till ett ärende som är föremål för ändringsökande.

I flera utlåtanden påpekades det att stödet måste vara flexibelt och motsvara barnets behov, oberoende av modellen för stöd i tre steg. Stödet ska också vara tillgängligt utan dröjsmål. Utifrån detta i remissvaren preciserades motiveringar till bestämmelsen. Dessutom fogades en bestämmelse om att ett beslut om särskilt stöd kan verkställas utan laga kraft. Många av dem som gav utlåtande oroade sig för att propositionsutkastet ger en uppfattning om att stödet alltid ges enligt stegmodellen, inte utgående från barnets individuella stödbehov. I specialmotiveringen till regeringens proposition preciserades det att man på ett flexibelt sätt kan övergå från en stödnivå till en annan åt båda hållen. Till exempel förutsätts det inte att ett barn för att få särskilt stöd redan ska ha fått intensifierat stöd.

I många utlåtanden önskades det också tydligare skillnader mellan stödnivåerna. Det önskades i synnerhet att gränsdragningen mellan intensifierat och särskilt stöd förtydligas, eftersom propositionen konstaterades vara oklar i fråga om hurdan innehållsmässig skillnad det finns mellan de olika stödnivåerna. I specialmotiveringen till propositionsutkastet öppnades de olika stödnivåerna upp genom att det beskrevs till exempel vilka barn som kan omfattas av det intensifierade stödet. Med hänsyn till remissvaren slopades denna förteckning, eftersom beskrivningen ansågs vara svår att tolka. De som gav utlåtande önskade att konkretiseringen av de olika stödnivåerna uttryckligen skulle grunda sig på en beskrivning av det stöd som ges. Beskrivningarna av stödet preciserades utifrån detta.

Indelningen av ordnandet av stödet i pedagogiskt, strukturellt och vårdinriktat stöd ansågs motiverad och den ansågs väl lyfta fram mångfalden av stödformer. I några utlåtanden framfördes det att de olika stödformerna förblir något oklara i propositionen. Det önskades att särskilt formerna för det strukturella stödet skulle förklaras tydligare. Stödformerna preciserades utifrån remissvaren. Stödnivåerna preciserades så att stödets intensitet, innehåll och längd ändras när stödet stärks. Också beskrivningen av stödbehovet preciserades utifrån remissvaren. Med anledning av remissvaren ändrades den föreslagna 15 b § om hur stödet till barnet genomförs för tydlighetens skull så att paragrafen delades upp i två separata paragrafer. I den föreslagna 15 b § föreskrivs om genomförandet av stödet och i 15 c § om stöd tjänster.

I flera utlåtanden föreslogs det att bestämmelserna om bedömning av stödbehov ska preciseras. Ett ändringsförslag var att en speciallärare inom småbarnspedagogik alltid ska delta i processerna för barnets stöd, inte enbart enligt behov. Vidare föreslogs det att det mångprofessionella samarbetet vid bedömning av stödbehov ska preciseras. De föreslagna bestämmelserna om bedömning av stöd motsvarar i huvudsak de gällande bestämmelserna om bedömning av stödbehov och ändrades inte utifrån remissvaren.

I flera utlåtanden lyfte man dessutom fram fenomen som hänför sig i anordnandet av småbarnspedagogik och dess tillgänglighet, utmaningarna i anslutning till ordnandet av skiftesvård samt rätt till småbarnspedagogiken för barn som vistas i kommunen. I några utlåtanden t.ex. i riksdagens justitieombudsmans folks utlåtande, föreslogs det att psykolog- och kuratorstjänster ska tas in i lagen, såsom inom den grundläggande utbildningen. De föreslagna tjänsterna togs ändå inte in i lagen utifrån remissvaren. Psykolog- och kuratorstjänster är tillgängliga för barn inom småbarnspedagogiken genom social- och hälsovårdstjänsterna, till exempel rådgivningsbyrå-tjänsterna. På motsvarande sätt ansågs det också i riksdagens justitieombudsmans utlåtande att det finns en brist på att man i förslaget inte närmare har bedömt ordnandet av transporter för

barn som behöver särskilt stöd, transporterens betydelse för tillgodoseendet av barnets rätt till småbarnspedagogik eller behovet av att beakta skäliga anpassningar när beslut om transporter fattas. Förslaget ändrades inte på basis av remissvaren. I den gällande lagen om småbarnspedagogik föreskrivs det inte om ordnande av transporter mellan ett verksamhetsställe inom småbarnspedagogiken och hemmet på motsvarande sätt som inom den grundläggande utbildningen. Ordnanandet av transporttjänster kräver en mer omfattande utredning om transportbehoven och dess statsfinansiella kostnader. Bland annat i utlåtanden från riksdagens justitieombudsman lyfte man också fram teckenspråkiga barns rätt till småbarnspedagogik på sitt modersmål. I utlåtandena önskades det att ändringsbehoven i 8 § i lagen om småbarnspedagogik, som gäller språket inom småbarnspedagogiken, skulle utredas ur teckenspråkiga barns perspektiv i samband med den fortsatta beredningen av propositionen. Det föreslås inte ändringar som gäller språk i lagen om småbarnspedagogik utifrån remissvaren. Ministeriet bedömer behovet av lagberedning om barns rätt till småbarnspedagogik på teckenspråk med tanke både på erhållandet av stöd och på de språkliga rättigheterna senare, som en separat helhet. Ministeriet utreder situationen för det stöd som barnet får inom skiftesvården som en del av bedömningen av effekterna av reformen av lagen om småbarnspedagogik år 2022.

Merparten av dem som gav utlåtande understödde förslaget om att beslut ska fattas endast i fråga om särskilt stöd, vilket innebär att allmänt och intensifierat stöd kan fås utan förvaltningsbeslut, såsom inom den grundläggande utbildningen. Detta konstaterades vara flexibelt och trygga barnets tillgång till stöd även när en process för förvaltningsbeslut om särskilt stöd pågår. Å andra sidan ansåg några av dem som gav utlåtande att ett arrangemang där allmänt och intensifierat stöd ges utan förvaltningsbeslut uttryckligen kan lämna barnet utan det stöd som barnet behöver. T. ex. i utlåtandet från riksdagens justitieombudsmans kansli fästes uppmärksamhet vid att det ska ges ett förvaltningsbeslut om ordnandet av tolknings- och assistanstjänster och hjälpmedel också för andra barn än de barn som får särskilt stöd. Enligt utlåtandet förutsätter rättsskyddet att i situationer där vårdnadshavarnas åsikter om barnets behov av tolknings- och öppethållningstjänster eller hjälpmedel avviker från varandra, vårdnadshavarna vid behov hänvisas att lämna in en ansökan som leder till att det organ som ansvarar för småbarnspedagogiken eller en tjänsteinnehavare som lyder under det gör ett beslut som uppfyller de krav som ställs på förvaltningsbeslut. Med hänsyn till remissvaren preciserades de föreslagna bestämmelserna så att man på begäran får ett förvaltningsbeslut om stödtjänster. Förslaget om att man i ett beslut om särskilt stöd ska nämna de stödformer och stödtjänster som barnet får välkomnades. På förslag av flera remissinstanser, t.ex. med beaktande av riksdagens justitieombudsmans kansli, fögades också platsen för ordnandet av stödet till de saker som ska fastställas i beslutet. I fråga om bestämmelserna om sökande av ändring gjordes det anmärkningar av teknisk karaktär, som att de föräldrade hänvisningarna till den upphävda förvaltningsprocesslagen bör uppdateras. De föräldrade hänvisningsbestämmelserna ändrades till att motsvara gällande lagstiftning. I fråga om privata serviceproducenter preciserades bestämmelserna dessutom så att den kommun där det privata småbarnspedagogiska verksamhetsstället finns ska fatta förvaltningsbeslut om särskilt stöd på begäran av serviceproducenten, om det inte bekräftas att kommunen ansvarar för anordnandet av småbarnspedagogiken.

Det önskades att det i lagen om småbarnspedagogik tydligt skulle fastställas hur behovet av stöd påverkar antalet barn eller personal i barngrupper på daghem och i familjedaghem. De föreslagna bestämmelserna ändrades inte utifrån remissvaren, eftersom det var fråga om en hänvisning till stödbehovet som till sin karaktär var teknisk och som inte ändrade innehållet i bestämmelserna om personaldimensionering.

I några remissvar uppmärksammades det att den personuppgiftsansvariga i grundlagsbedömningen fastställdes genom den som utarbetat barnets individuella plan för småbarnspedagogik. I propositionen föreslogs det att den personuppgiftsansvariga vid behandling av personuppgifter

som hänför sig till stödet till barnet i regel skulle vara den organisation som läraren inom småbarnspedagogik hör till. I 11 § i lagen om servicesedlar inom social- och hälsovården fastställs det att kommunen är personuppgiftsansvarig för de klienthandlingar som uppkommer i samband med en tjänst som ordnas med hjälp av servicesedel. Med hänsyn till remissvaren korrigerades den felaktiga tolkningen. Kommunen är också inom småbarnspedagogik som tillhandahålls med hjälp av servicesedel eller som köpt tjänst personuppgiftsansvarig för de personuppgifter som hänför sig till stödet till barnet, medan den privata serviceproducenten är personuppgiftsbiträde.

7 Specialmotivering

3 §. Syftet med småbarnspedagogiken. Det föreslås att *1 mom. 2 punkten* ändras så att syftet med småbarnspedagogiken är att stödja barnets förutsättningar för lärande och främja livslångt lärande och uppfyllandet av utbildningsmässig jämlikhet i enlighet med *inkluderande* principer. Inkludering har varit en princip för anordnandet av småbarnspedagogik redan länge, men genomförandet av principen stärks genom att ta inkluderingsmålet in i lagen.

Inkluderingsmålet framhäver i synnerhet rätten för barn med funktionsnedsättning eller behov av stöd att höra till sin kamratgrupp. Inkluderingsmålet finns i all småbarnspedagogisk verksamhet, inte bara i genomförandet av det stöd som nu föreslås, och gäller alla barn, inte bara dem som behöver stöd.

Inkluderingsmålet omfattar hela verksamhetskulturen inom småbarnspedagogiken. Inkludering är en process i kontinuerlig utveckling och ett mål om att nå fullständig delaktighet för varje barn. Inkluderingsprincipen gäller i flera internationella överenskommelser som Finland som stat har förbundit sig till. Inkluderingsprincipen i internationella överenskommelser beskrivs närmare i avsnitt 2.5 *Bedömning av nuläget* i regeringens proposition. Inkludering är en värdegrund för ordnandet av småbarnspedagogisk verksamhet och ett ideologiskt övergripande sätt att tänka, som leder till sådana pedagogiska lösningar och en sådan verksamhetskultur som stöder och främjar barnets delaktighet. Inklusionen hänför sig alltså inte bara till arrangemangen kring barnets plats inom småbarnspedagogiken utan också på ett övergripande sätt till genomförandet av den pedagogiska verksamheten. Värdebaserade principer i det praktiska genomförandet av inkludering är alla barns lika rättigheter, jämlikhet, likabehandling, icke-diskriminering, värdesättning av mångfald samt social delaktighet och gemenskap.

I enlighet med inkluderande principer är utgångspunkten att varje barn har rätt till småbarnspedagogik som genomförs i den egna barngruppen samt till stöd för utveckling, lärande och välbefinnande. Barnet har dock i enlighet med sina stödbehov även rätt att få småbarnspedagogik och stöd i smågrupp eller specialgrupp. Förutsättningar för inkluderande pedagogik inom småbarnspedagogiken är högklassig pedagogisk och vårdinriktad verksamhet, specialpedagogisk kompetens, vård- och undervisningspersonalens engagemang för inkluderande principer, arbete för att skapa en lämplig miljö för barn och samarbete med föräldrarna och mångprofessionella sakkunniga. Viktiga aspekter är också styrning av inkluderingen och utvärdering av genomförandet av inkluderingen.

Inkludering genomförs i högklassig pedagogisk och vårdinriktad verksamhet, specialpedagogisk kompetens, undervisningspersonalens engagemang för inkluderande principer, arbetet för att skapa en lämplig miljö för barn och samarbetet med föräldrarna och mångprofessionella sakkunniga.

3 a kap. Rätt till stöd inom småbarnspedagogiken

Det föreslås att ett nytt 3 a kap. fogas till lagen. Kapitlet föreslås heta *Rätt till stöd inom småbarnspedagogiken*. I kapitlet föreskrivs det om barnets rätt till stöd inom småbarnspedagogiken, om det stöd som ges, om genomförande av stödet, om bedömning av stödbehovet och om beslut om särskilt stöd. Bestämmelserna om stödet samlas här i ett och samma kapitel, vilket förtydligar författningsgrunden för stödet inom småbarnspedagogiken och lagens tillämplighet.

De föreslagna bestämmelserna ska tillämpas på all småbarnspedagogik enligt lagen om småbarnspedagogik oberoende av anordnare eller producent av småbarnspedagogik.

15 a §. Stöd för barnets utveckling, lärande och välbefinnande Den föreslagna paragrafen är ny. I paragrafen föreslås bestämmelser om barnets rätt att få stöd inom småbarnspedagogiken. Paragrafen innehåller bestämmelser om det stöd som ges inom småbarnspedagogiken: allmänt stöd, intensifierat stöd och särskilt stöd.

Enligt *1 mom.* har ett barn som deltar i småbarnspedagogiken 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 när behovet av stöd framkommit. Bestämmelsen gäller alla barn som omfattas av tillämpningsområdet för lagen om småbarnspedagogik utom barn som får intensifierat eller särskilt stöd. Det allmänna stödet ska bestå av enskilda stödformer. Detta innebär till exempel enskilda pedagogiska lösningar och stödåtgärder med vilka man påverkar situationen i ett så tidigt skede som möjligt som en del av den grundläggande verksamheten inom småbarnspedagogiken. Det allmänna stödet ska i regel vara kortvarigt och till sin intensitet lägre än det intensifierade och det särskilda stödet. Det allmänna stödet ska inte vara förenat med ett förvaltningsbeslutsförfarande, utan stödet ska ges när behovet av stöd framkommit. Stödet ska i regel genomföras i barnets egen grupp, som en del av den grundläggande verksamheten inom småbarnspedagogiken.

I *2 mom.* föreslås bestämmelser om intensifierat stöd. Om det allmänna stöd som avses i 1 mom. inte är tillräckligt eller barnet behöver starkare stöd, ska stödet ges i form av intensifierat stöd. Stödet ska ges med låg tröskel i enlighet med barnets individuella behov. Intensifierat stöd ska bestå av flera stödformer som tillämpas regelbundet och samtidigt. Det intensifierade stödet genomförs till exempel genom att öka eller intensifiera planeringen av stödet och sätten att genomföra stödet. Intensifierat stöd är till sin karaktär starkare än det allmänna stödet. Stöd ska ges så länge barnet behöver stöd. Intensifieringen av stödet kan vara kortvarigt eller fortgå en längre tid. Ett barn kan få intensifierat stöd på grund av ett tillfälligt behov av stöd, såsom en lindrig störning i språkutvecklingen, men även på grund av ett långvarigare stödbehov. Intensifierat stöd som ges i rätt tid förebygger att barnets svårigheter tar fler former senare.

Vilken nivå av stöd ett barn behöver och ska få ska bedömas från fall till fall i enlighet med barnets behov av stöd. De anställda inom småbarnspedagogiken ska avgöra huruvida stödet ska intensifieras. Initiativet till att intensifiera stödet kan grunda sig på en diskussion med de anställda i barnets grupp eller med föräldrarna, eller på iakttagelser som dessa har gjort. Intensifieringen av stödet ska inledas genast när behovet av det framkommit. En eventuell diagnos i ett senare skede eller inledning av rehabilitering får inte ställas som villkor för att barnet ska få stöd. Förslaget om att intensifiera stödet ges av en lärare eller speciallärare inom småbarnspedagogik till anordnaren eller producenten av småbarnspedagogiken. Det är upp till anordnaren eller producenten av småbarnspedagogiken att besluta vilken aktör i organisationen som ska avgöra huruvida stödet ska intensifieras. Det är fråga om en faktisk förvaltningsåtgärd, liksom i fråga om allmänt stöd, vilket innebär att intensifieringen av stödet inte förutsätter att ett förvaltningsbeslut meddelas.

I 3 mom. föreslås bestämmelser om särskilt stöd. 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. Det är fråga om den starkaste formen av stöd som ges inom småbarnspedagogiken. Särskilt stöd består av flera stödformer och stödtjänster som tillämpas kontinuerligt eller på heltid. För att särskilt stöd ska kunna ges ska ett förvaltningsbeslut enligt den föreslagna 15 e § fattas. Ett barn ska ges särskilt stöd genast när behovet av stöd framkommer. Särskilt stöd förutsätter inte att barnet först har fått intensifierat stöd, utan barnet kan direkt övergå från allmänt stöd till särskilt stöd om stödbehovet kräver att särskilt stöd ges.

Den för barnet lämpligaste stödnivån och fastställandet av stödbehovet ska grunda sig på barnets funktionsförmåga och individuella behov. På alla nivåer av stöd har barnet rätt att få stöd så snart som möjligt efter att behovet av hjälp och stöd har upptäckts. Det förutsätts inte en medicinsk diagnos för att barnet ska få stöd. På alla nivåer av stöd har barnet enligt sitt behov av stöd rätt till de stödtjänster och hjälpmedel som nämns i 15 c § 1 mom.

Det föreslås att 35 § 2 mom. och 38 § 2 mom. preciseras så att ett barn som omfattas av särskilt eller intensifierat stöd ska beaktas i dimensioneringen av personalen vid daghem och familjedagvård och vid behov få småbarnspedagogik i små- eller specialgrupp.

15 b §. Hur stödet till barnet genomförs. I paragrafen föreslås bestämmelser om hur stödet genomförs. Enligt 1 mom. kan stödet omfatta pedagogiska, strukturella och vårdinriktade åtgärder som barnet behöver. Bestämmelsen är ny. Stödformerna kan användas på alla stödnivåer, i enlighet med barnets behov. Ett barn kan som en del av den grundläggande verksamheten inom småbarnspedagogiken få olika former av stöd samtidigt, genast när behovet av stöd framkommit.

Pedagogiska stödformer innefattar upprättandet av upprepande aktiviteter och struktur i barnets dagliga rutin inom småbarnspedagogiken samt växelverkan och kommunikation på ett sätt som är sensitivt och tillgängligt, till exempel genom kommunikationsmetoder som ersätter tal och gemensamma pedagogiska och specialpedagogiska verksamhetsformer och verksamhetsmetoder som krävs för att tillgodose barnets behov. Till de pedagogiska stödformerna hör också planering, observation, dokumentation och utvärdering av verksamheten.

Strukturella stödformer innefattar att stärka de anställdas kunskaper i fråga om att upptäcka barnets stödbehov och genomföra stödet samt deras specialpedagogiska kompetens till exempel med hjälp av fortbildning, öka antalet behövliga anställda i barngruppen och/eller se över personalstrukturen och ändra den enligt barnets stödbehov samt minska antalet barn i barngruppen. Strukturella stödformer är även sådana tolknings- och assistenttjänster som behövs för att delta i småbarnspedagogiken samt användning av hjälpmedel som behövs för att delta i småbarnspedagogiken. Även små- och specialgrupper kan vara en strukturell stödform.

Vårdinriktade stödformer är metoder som tillgodoser basvården, omvårdnaden och hjälpen till barnet samt när det behövs även barnets behov av hälso- och sjukvård. Dessa kan till exempel vara hjälpmedel och behov av hjälp som hänför sig till vård av barnets långtidssjukdomar eller till barnets medicinering, kost och rörlighet. Såväl strukturella som vårdinriktade stödåtgärder ska alltid pedagogiskt planeras så att barnets delaktighet samt rätt att lära sig och vara en del av en kamratgrupp tillgodoses på bästa möjliga sätt.

RP 148/2021 rd

Vid verksamhetsställen inom småbarnspedagogik ska det alltid från fall till fall bedömas om läkemedelsbehandling eller sjukvård kan genomföras som en del av den grundläggande verksamheten. För varje barn är det fråga om en helhetsbedömning av barnets situation. Läkemedelsbehandlingen eller sjukvården av barnet ska dock inte vara beroende av stödnivån enligt lagen om småbarnspedagogik, utan vård ges oberoende av stödnivå enligt barnets behov.

Beskrivningarna av stödformerna ovan ska inte anses vara uttömmande, utan det praktiska sättet att genomföra stödet ska bedömas lokalt och från fall till fall så att lösningen tillgodoser barnets bästa och behov av stöd.

Enligt 2 mom. ska barnets behov av stöd, stödåtgärderna och genomförandet av dem antecknas i den individuella plan för småbarnspedagogik för barnet som avses i 23 §. Momentet motsvarar bestämmelserna i 23 § i den gällande lagen. I övrigt föreslås inga ändringar i antecknandet och i enlighet med 23 § ansvarar således en person med behörighet som lärare inom småbarnspedagogik fortfarande för anteckningarna om stödet på daghem.

I 3 mom. finns det bestämmelser om situationer där barnet deltar i småbarnspedagogik hos fler än en anordnare eller producent av småbarnspedagogik. Om ett förvaltningsbeslut enligt 15 d § fattas för barnet, ska stödet planeras, genomföras och utvärderas i samarbete i enlighet med barnets bästa. Varje anordnare av småbarnspedagogik ska dock i enlighet med vad som föreskrivs i 15 e § själv fatta beslut om att ge stöd.

I 4 mom. finns en informativ hänvisning till de redan existerande 35 § 2 mom. och 38 § 2 mom., i vilka det föreskrivs om dimensioneringen av personalen på daghem och i familjedagvård.

15 c §. Stödtjänster som tillhandahålls barnet Den föreslagna paragrafen är ny. I paragrafen föreslås bestämmelser om barnets rätt att då stödbehovet förutsätter det få sådana stödtjänster som det föreskrivs om i paragrafen. Barnet ska ha 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.

Det stöd som ges av en speciallärare är undervisning som ges individuellt och/eller i grupp. Stödet kan också ges i form av rådgivning till personalen i barnets grupp och/eller till barnets vårdnadshavare.

Anordnaren av småbarnspedagogiken ska ansvara för de stödåtgärder och hjälpmedel som barnet behöver för att delta i småbarnspedagogiken. Sådana här stödåtgärder är till exempel arrangemang som direkt behövs i småbarnspedagogiken och som hänför sig till det praktiska ordnandet av verksamheten, rörlighet och andra fysiska funktioner, såsom exempelvis rullstolsramper och räcken.

Hjälpmedlen kan till exempel tillgodose behov i anknytning till barnets kommunikation, syn, hörsel eller rörlighet, eller något annat fysiskt behov hos barnet. Sådana här hjälpmedel är leksaker som behövs för att stödja barnets lärande och utveckling samt utrustning som stöder kommunikation och interaktion, såsom till exempel informationstekniska applikationer, spel eller ljudböcker.

Assistenttjänster är stöd som riktas till ett enskilt barn eller hela gruppen.

På alla nivåer av stöd har barnet enligt sitt behov av stöd rätt till de stödtjänster och hjälpmedel som nämns i 15 c §.

Anordnaren av småbarnspedagogiken ska ansvara för de stödtjänster och hjälpmedel som barnet behöver för att delta i småbarnspedagogiken. Tjänster som barnet behöver i sitt dagliga liv ska enligt tolkningen av nuläget höra till social- och hälsovårdens organiseringsansvar, till exempel på basis av försäkring eller tjänster för personer med funktionsnedsättning.

15 d §. Bedömning av stödbehovet Paragrafen är lagtekniskt sett ny, men till innehållet motsvarar den till stor del bestämmelserna om bedömning av stödbehovet i 23 § i den gällande lagen. Bedömning av stödbehovet ska tillämpas på alla stödnivåer.

Enligt 1 mom. ska barnets behov av stöd, stödets tillräcklighet och genomförandet av stödet bedömas enligt behov, dock minst en gång om året, till exempel i samband med att den individuella planen för småbarnspedagogik ses över, eller när stödbehovet förändras. Momentet motsvarar till innehållet 23 § 3 mom. i den gällande lagen. En utvärdering av stödets inverkan och av genomförandet av stödåtgärderna ska antecknas i barnets individuella plan för småbarnspedagogik. Processen för bedömning av stödbehovet kan inledas utifrån en iakttagelse som gjorts av vårdnadshavarna, av vårdnadshavaren eller av personalen inom rådgivningsbyråernas hälsovård, social- och hälsovården eller småbarnspedagogiken. Bedömningen ska ske i samarbete med vårdnadshavarna. Före intensifierat eller särskilt stöd ges till barnet ska det i barnets individuella plan för småbarnspedagogik antecknas en utvärdering av tidigare stödåtgärder och deras inverkan. Utvärderingen ska innehålla en beskrivning av stödåtgärderna och av utvärderingen och utvecklingen av deras inverkan samt en motivering för vilka stödåtgärder barnet skulle ha nytta av. Det bedöms från fall till fall och enligt situation vilket alternativ som i sin helhet bäst tillgodoser barnets grundläggande och mänskliga rättigheter. Hela personalen inom småbarnspedagogiken till barnet ska delta i genomförandet av stödet och i bedömningen av det.

Barnets individuella plan för småbarnspedagogik är ett *pedagogiskt dokument*, som i enlighet med gällande lagstiftning upprättas för alla barn inom småbarnspedagogiken. I den individuella planen för småbarnspedagogik antecknas i enlighet med gällande lagstiftning barnets styrkor samt mål, stödbehov och stödåtgärder i fråga om utveckling, lärande och välbefinnande. Det ställs upp mål för personalens verksamhet och den småbarnspedagogiska miljön, så att barnets lärande och utveckling kan stödjas. I den individuella planen för småbarnspedagogik antecknas observations- och utvärderingsinformation om barnets utveckling och lärande och om hurdan inverkan den pedagogiska verksamhetspraxisen inom småbarnspedagogiken har haft på barnets utveckling och lärande. Dessutom antecknas föräldrarnas och eventuella andra sakkunnigas syn på hur barnets utveckling och lärande gått framåt, på stödbehoven och på genomförandet av verksamheten. Barnets individuella plan för småbarnspedagogik är ett planerings- och bedömningsredskap för stödet för barnets lärande, utveckling och välbefinnande. I planen samlas uppgifter om barnet under hela den tid barnet deltar i småbarnspedagogiken. Den individuella planen för småbarnspedagogik motsvarar inte direkt den pedagogiska utredning och bedömning som finns inom förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen, men som verksamhetspraxis innehåller den insamling av uppgifter, observation och bedömning som hänför sig till barnets utveckling, stöd och lärande samt till den småbarnspedagogiska verksamheten. Dessa uppgifter kan utnyttjas vid fattandet av förvaltningsbeslut om det stöd som ska ges. Barnets individuella plan för småbarnspedagogik ska uppdateras i enlighet med innehållet i ett förvaltningsbeslut.

Paragrafens 2 mom. motsvarar de gällande bestämmelserna. Till sitt innehåll motsvarar momentet bestämmelserna i 23 § 2 mom. i den gällande lagen, enligt vilket en speciallärare inom småbarnspedagogik deltar i bedömningen av barnets behov av stöd, stödåtgärder eller genomförandet av åtgärderna efter behov, till exempel när behovet av stöd förändras.

Paragrafens 3 mom. motsvarar de gällande bestämmelserna. Det föreslås att motsvarande bestämmelser överförs från 23 § 2 mom. i den gällande lagen. 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 också kräver sådan expertis som finns hos social- och hälsovårdsmyndigheter, föreslås det i fråga om bedömningen att social- och hälsovårdsmyndigheter på begäran av anordnaren av småbarnspedagogiken ska delta i bedömningen. I en sådan situation ska bedömningen av stödbehovet och motiveringen av stödlösningarna förutsätta även annan expertis än sådan pedagogisk expertis som de anställda inom småbarnspedagogik innehar.

Enligt 4 mom. ska bedömningen ske i samarbete med vårdnadshavarna i enlighet 20 § i lagen. Den föreslagna bestämmelsen motsvarar de gällande bestämmelserna. Ett gott samarbete med familjerna, till exempel att vårdnadshavarna och de yrkesutbildade personerna inom småbarnspedagogiken delar information om barnet och barnets behov, är utgångspunkten för att ge tidigt och tillräckligt stöd. Barnet ska dock ha rätt att få stöd också i situationer där vårdnadshavaren motsätter sig att stödet ges. Ändring får sökas enligt vad som föreskrivs om sökande av ändring.

I bedömningen ska barnets åsikt och önskemål beaktas i enlighet med 20 § 1 mom.

15 e §. Beslut om särskilt stöd och stödtjänster Paragrafen är ny. I paragrafen föreslås bestämmelser om beslutsfattande i fråga om tillhandahållandet av särskilt stöd och stödtjänster. I 1 mom. föreslås det att anordnaren av småbarnspedagogik utan dröjsmål ska fatta beslut om särskilt stöd enligt 15 a § 3 mom. I beslutet ska de stödformer som avses i 15 b §, den plats där småbarnspedagogiken ordnas och de stödtjänster som avses i 15 c § anges. I beslutet ska det beslutas om särskilt stöd enligt 15 a § 3 mom. i lagförslaget och om stödformer och stödtjänster till barnet enligt 15 c §. Beslutet fattas på basis av en bedömning av stödbehovet enligt 15 d §. Även barnets vårdnadshavare kan göra en ansökan om särskilt stöd.

Genom beslut enligt denna lag kan det inte beslutas om social- och hälsotjänster för barnet, såsom hjälpmedel för medicinsk rehabilitering eller service och stöd enligt handikappservice-lagen. Social- och hälsotjänster ordnas med stöd av social- och hälsovårdslagstiftningen. I social- och hälsovårdslagstiftningen finns det likaså bestämmelser om beslutsfattandet i fråga om dessa tjänster. Inom hälso- och sjukvården ges överklagbara förvaltningsbeslut endast i vissa särskilt föreskrivna situationer, som främst gäller beslut om vård oberoende av egen vilja. I övrigt är hälso- och sjukvård faktisk vårdverksamhet där det inte fattas överklagbara förvaltningsbeslut. Om ett barn får social- och hälsotjänster, ska dessa tjänster dock antecknas i barnets individuella plan för småbarnspedagogik. Till exempel ska barnets rehabilitering inom social- och hälsovården antecknas i den individuella planen, om barnets rehabilitering genomförs medan barnet deltar i småbarnspedagogik, till exempel i småbarnspedagogikens lokaler.

Närmare uppgifter om hur stödet i praktiken genomförs, till exempel pedagogiska och specialpedagogiska metoder, vårdåtgärder eller stödformernas intensitet, ska antecknas i barnets individuella plan för småbarnspedagogik. I förvaltningsbeslutet ska antecknas alla de saker som det föreskrivs om i 15 e § 1 mom. I fråga om dessa saker ska vårdnadshavarna kunna söka ändring. Bestämmelser om sökande av ändring finns i 63 §.

Förvaltningsbeslutet är i kraft tills vidare. Enligt det föreslagna 15 c § 1 mom. ska barnets behov av stöd, stödets tillräcklighet och genomförandet av stödet bedömas enligt behov, dock minst en gång om året, till exempel i samband med att den individuella planen för småbarnspedagogik ses över, eller när stödbehovet förändras. Förvaltningsbeslutet ska ändras eller upphävas om behovet av stöd ändras i samband med den översyn av barnets individuella plan för småbarnspedagogik som nämns ovan. Vid förvaltningsbeslutsförfarandet tillämpas förvaltningslagen.

RP 148/2021 rd

Till exempel ska anordnaren av småbarnspedagogik innan beslutet fattas höra barnets vårdnadshavare eller andra lagliga företrädare enligt vad som anges i 34 § i förvaltningslagen.

Enligt 2 mom. fattas beslutet av den kommun som ansvarar för anordnandet av småbarnspedagogiken. Det hör till kommunens behörighet att bestämma vilken kommunal myndighet eller vilket kommunalt organ som ska ansvara för fattandet av förvaltningsbeslut.

Lagen om småbarnspedagogik tillämpas även på sådana privata serviceproducenter som har genomgått ett anmälningsförfarande enligt lagen. En serviceproducent av privat småbarnspedagogik som omfattas av lagen om småbarnspedagogik är skyldig att ordna stöd i enlighet med lagförslaget. Förvaltningsbeslut fattas i sådana fall av den kommun som har ansvar för ordnandet av småbarnspedagogik. Stödet genomförs av serviceproducenten av småbarnspedagogik. I enlighet med 5 § 2 mom. i lagen om småbarnspedagogik ordnar kommunen småbarnspedagogik enligt vad som föreskrivs i 8 och 9 § i kommunallagen, det vill säga genom att själv ordna tjänsterna eller avtala om överföring av organiseringsansvaret till en annan kommun eller en samkommun. Kommunen kan antingen själv producera de tjänster som omfattas av dess organiseringsansvar eller enligt avtal skaffa dem av andra serviceproducenter. Inom småbarnspedagogiken kan man också ge en serviceanvändare en sådan servicesedel som avses i lagen om servicesedlar inom social- och hälsovården samt stöd för privat vård av barn.

Kommunens behörighet i frågan avgjordes genom organiseringsansvaret enligt 6 § i lagen om småbarnspedagogik. Bestämmelser om kommunens organiseringsansvar i förhållande till barnet finns i 6 § i lagen om småbarnspedagogik. När barnet deltar i småbarnspedagogik som är en köpt tjänst, fattas förvaltningsbeslut av den kommun som ansvarar för anordnandet av småbarnspedagogiken. På motsvarande sätt fattar den kommun som beviljat servicesedeln förvaltningsbeslut om stöd. Inom privat småbarnspedagogik som vårdnadshavaren köpt och för vilken familjen kan få stöd för privat vård av barn anses inte kommunens ansvar att ordna småbarnspedagogik ha aktiverats. Därmed måste det avgöras vilken kommun som fattar beslut om särskilt stöd. Frågan avgörs med iakttagande av principerna i 6 § i lagen om småbarnspedagogik. En indikator på organiseringsansvar kan vara betalning av kommundillägg till stöd för privat vård. Det ska dock beaktas att inte all vård som ordnas med stöd för privat vård omfattas av lagen om småbarnspedagogik. Till exempel sådan vård som genomförs av anställda i arbetsavtalsförhållande som familjen själv anställer omfattas inte av lagen om småbarnspedagogik, och således inte heller av de föreslagna bestämmelserna om stödet. Inom sådan småbarnspedagogik enligt 9 kap. i lagen om småbarnspedagogik som vårdnadshavaren köpt med stöd för privat vård och där kommunen inte får organiseringsansvar enligt 6 § i förhållande till barnet, fattas förvaltningsbeslut på framställning av serviceproducenten av småbarnspedagogik av den kommun där det småbarnspedagogiska verksamhetsstället finns. Enligt lagen om småbarnspedagogik är kommunen tillsynsmyndighet för småbarnspedagogik som ordnas och tillhandahålls av privata serviceproducenter. Kommunen får dock inte i sådana situationer ansvar för att ordna småbarnspedagogik, utan organiseringsansvaret är hos den aktör vars småbarnspedagogik barnet deltar i.

I enlighet med gällande lagstiftning fattas ett beslut om antagning av barnet till småbarnspedagogik. Den gällande lagen gör det möjligt för fler än en anordnare eller producent av småbarnspedagogik att ordna småbarnspedagogisk för barnet. Till exempel i en situation med växelvist boende fattas förvaltningsbeslut om särskilt stöd separat av båda kommunerna, om båda kommunerna har ansvar för anordnandet av småbarnspedagogik enligt 6 §. I så fall är anordnarna och producenterna av småbarnspedagogik enligt det förslagna 15 b § 3 mom. skyldiga att i enlighet med barnets bästa samarbeta när stödet planeras, genomförs och utvärderas. Varje aktör fattar dock själv beslut om att ge stöd.

I 3 mom. föreslås det att ett förvaltningsbeslut som avses i 7 kap. i förvaltningslagen ska meddelas i fråga om stödtjänster enligt 15 c §, om vårdnadshavaren eller någon annan laglig företrädare skriftligt eller muntligt begär ett beslut.

Enligt 4 mom. kan ett beslut som avses i paragrafen verkställas även om det inte vunnit laga kraft. Beslutet om stödet till barnet är till sin natur sådant att det ska verkställas omedelbart. Verkställigheten innan beslutet har vunnit laga kraft är av central betydelse med tanke på rättskyddet.

23 §. Barnets individuella plan för småbarnspedagogik. Det föreslås att 1 mom. ändras så att bestämmelserna om att stödbehovet, stödåtgärderna och hur de ska genomföras antecknas i barnets individuella plan för småbarnspedagogik överförs till 15 b §. Det föreslås att det till momentet fogas en informativ hänvisning till 15 b §.

Det föreslås att 2 mom. ändras så att bestämmelserna om att en speciallärare inom småbarnspedagogik kan delta i bedömningen av barnets behov av stöd, stödåtgärderna eller genomförandet av dem överförs till 15 d §, där det föreskrivs om bedömning av stödbehovet. På motsvarande sätt föreslås det att bestämmelserna om expertis som finns hos social- och hälsovårdsmyndigheter överförs till 15 d §.

Det föreslås att 3 mom. ändras så att bestämmelserna om bedömningen av barnets behov av stöd och av stödets tillräcklighet överförs till 15 d §.

35 §. Dimensioneringen av daghemspersonalen. Det föreslås att 2 mom. ändras så att det i momentet i fråga om barnets behov av stöd hänvisas till 15 a § 2 och 3 mom. Momentet reglerar dimensioneringen av personalen när det på ett daghem finns barn med funktionsnedsättning eller behov av stöd. Det föreslås att bestämmelsen preciseras genom en hänvisning till det intensifierade eller särskilda stöd som barnet behöver. I övrigt föreslås det inga ändringar i bestämmelsen. I 2 mom. föreskrivs det att om det på ett daghem finns ett eller flera barn med funktionsnedsättning eller barn som behöver sådant stöd som nämns ovan, 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 denna dimensionering.

38 §. Dimensionering av personalen vid familjedaghem. Det föreslås att 2 mom. ändras så att det i momentet i fråga om barnets behov av stöd hänvisas till 15 a § 2 och 3 mom. Momentet reglerar dimensioneringen av personalen vid familjedaghem när det i familjedaghemmet finns ett eller flera barn med funktionsnedsättning eller något annat behov av stöd. Det föreslås att bestämmelsen preciseras genom en hänvisning till det intensifierade eller särskilda stöd som barnet behöver. I övrigt föreslås det inga ändringar i bestämmelsen. I 2 mom. föreskrivs det att om det i ett familjedaghem finns ett eller flera barn med funktionsnedsättning eller barn som behöver sådant stöd som nämns ovan, ska detta beaktas i antalet barn eller i antalet anställda som avses i 1 mom., om det i familjedaghemmet inte finns en assistent för sådana barn. Assistenterna ska inte räknas in i denna dimensionering.

62 §. Sökande av ändring i beslut om rätten till småbarnspedagogik, beslut om stöd till barnet och beslut om antagning till småbarnspedagogik. Det föreslås att det till rubriken fogas en hänvisning till stödet.

Det föreslås att 1 mom. ändras så att det till momentet fogas en bestämmelse om sökande av ändring i beslut om stöd till barnet. I bestämmelsen hänvisas det till den föreslagna 15 e §, till skillnad från beslut som gäller småbarnspedagogik för ett barn. Omprövning av ett beslut om stöd till barnet får begäras hos regionförvaltningsverket. Det föreslås att det till momentet fogas

RP 148/2021 rd

en materiell bestämmelse om att bestämmelser om begäran om omprövning finns i förvaltningslagen. Hänvisningen till förvaltningslagen ska ändras så att strukturen ”på det sätt som” slopas.

Det föreslås att 2 *mom.* ändras så att laghänvisningen uppdateras till den nya lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019), genom vilken förvaltningsprocesslagen som det hänvisas till i den gällande hänvisningen har upphävts. Ett beslut som meddelas med anledning av begäran om omprövning får överklagas genom besvär hos förvaltningsdomstolen enligt vad som föreskrivs i lagen om rättegång i förvaltningsärenden. De föreslagna ändringarna i momentet är av teknisk karaktär.

Det föreslås att den bestämmelse i 3 *mom.* som överlappar lagen om rättegång i förvaltningsärenden stryks.

8 Ikraftträdande

Det föreslås att lagen om ändring av lagen om småbarnspedagogik träder i kraft den 1 augusti 2022.

9 Verkställighet och uppföljning

Nationella centret för utbildningsutvärdering (NCU) utarbetar i enlighet med regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering nationella forskningsbaserade kvalitetskriterier för småbarnspedagogiken och ett digitalt kvalitetsutvärderingssystem (Valkea), som innehåller kvalitetskriterierna, som en del av programmet Utbildning för alla. Kvalitetsutvärderingssystemet innehåller också kriterier för stödets kvalitet, vilka omarbetas i enlighet med den reviderade lagstiftningen om stöd. Kvalitetsutvärderingssystemet är avsett att användas såväl nationellt som av kommuner och andra producenter av småbarnspedagogik för att utvärdera småbarnspedagogikens kvalitet och utveckla verksamheten. Kvalitetskriterierna och det digitala kvalitetsutvärderingssystemet färdigställs före utgången av 2022. Det digitala kvalitetsutvärderingssystemet tas i bruk 2023. Det ordnas utbildning om kvalitetsutvärderingssystemet för anordnare av småbarnspedagogik.

En ansökan om statligt specialunderstöd för utveckling av stöd för lärande och inkludering inom småbarnspedagogiken, förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen 2021—2022 var öppen vid undervisnings- och kulturministeriet 15.3.—23.4.2021. Den finansiering som beviljades inom småbarnspedagogiken var 2 870 000 euro från moment 29.10.20 under undervisnings- och kulturministeriets huvudtitel. Understödsbesluten fattades den 27 maj 2021. Understödet riktades till 69 kommuner och 13 utvecklingsnätverk för stöd som består av dessa kommuner. Användningsändamålen för understödet stöder verkställigheten av den föreslagna lagstiftningen. Understödet kan användas för att anställa en koordinator som styr och planerar utvecklingsverksamhet för stöd och inkluderingen. Understödet kan också riktas till en styrgrupps verksamhet, till vikarieringskostnader som orsakas av deltagande i utbildningar m.m. samt till eventuella rese- och dagpenningkostnader. Understödet kan inte användas för att anställa personal inom småbarnspedagogiken eller för att minska gruppstorlekarna. Syftet med utvecklingsnätverkens verksamhet är att ta fram och genomföra undervisningsarrangemang som hänför sig till stöd för lärande, utveckling och välbefinnande av barn inom småbarnspedagogiken och för genomförandet av inkludering samt att planera hur dessa kan spridas på riksnivå. Utgångspunkten är att varje barn får det stöd som han eller hon behöver på ett transparent sätt, systematiskt, mångprofessionellt, i rätt tid och med rätt styrka i ett så tidigt skede som möjligt. Understödet är en del av genomförandet av regeringens utvecklingsprogram Utbildning för alla.

RP 148/2021 rd

Reformerna av lagen om småbarnspedagogik under den senaste tiden främjar upptäckten av stödbehov och genomförandet av stödet. Till exempel återställdes den subjektiva rätten till småbarnspedagogik genom den revidering av lagen om småbarnspedagogik som trädde i kraft den 1 augusti 2020, vilket innebär att alla barn garanteras jämlik rätt till småbarnspedagogik och därmed till det stöd för lärande och utveckling som de behöver. Återställandet av relationstalet för barn och anställda i fostrings- och undervisningsuppgifter till 1:7 på daghem för barn över tre år från och med den 1 augusti 2020 skapar i sin tur bättre förutsättningar att beakta barn på individnivå, identifiera stödbehov och genomföra stödet. Ändringarna i personalstrukturen inom småbarnspedagogiken och uppdateringen av behörighetsvillkoren för daghemsföreståndare till pedagogie magisterexamen från och med 2030 säkerställer att det i framtiden bland daghemmens personal finns fler högutbildade personer än för närvarande, och även personer som fått lärarutbildning inom småbarnspedagogik.

Antalet nybörjarplatser för lärare och speciallärare inom småbarnspedagogik har utökats sedan 2018 genom tilläggsfinansiering för åren 2018—2022. Antalet nybörjarplatser förblir högt även under perioden 2021—2024. På universiteten prövas också olika intensiva flerformsutbildningar som kombinerar närundervisning och nätbaserad undervisning. I ansökningsmålen för flerformsutbildningarna betonas sökandenas tidigare studier och arbetserfarenhet inom småbarnspedagogiken på olika sätt. Nybörjarplatserna för speciallärare inom småbarnspedagogik har redan tidigare (2017—2020) varit på en god nivå, det vill säga ungefär 200 nybörjarplatser för speciallärare inom småbarnspedagogik per år. Det är behövligt att utreda hur stor andel av de som studerar till lärare eller speciallärare inom småbarnspedagogik utexamineras samt hur de utexaminerade efter studierna placerar sig i uppgifter inom småbarnspedagogik. Informationsresursen inom småbarnspedagogiken Varda åtgärdar brister i statistikföringen över de anställdas antal och behörigheter inom småbarnspedagogiken från och med 2022. Ministeriet följer och utvecklar utvecklingen av personalstrukturen och den regionala fördelningen av arbetskraft.

Undervisnings- och kulturministeriet och Utbildningsstyrelsen utarbetar på våren 2022 anvisningar om hur lagen ska tillämpas i praktiken samt behövligt stödmaterial.

Utbildningsstyrelsen beslutar utgående från lagen om småbarnspedagogik om grunderna för planen för småbarnspedagogik. Grunderna uppdateras så att de motsvarar den föreslagna lagstiftningen. Anordnarna av småbarnspedagogik uppdaterar de lokala planerna för småbarnspedagogik före den 1 augusti 2022.

Ministeriet ordnar i samarbete med Utbildningsstyrelsen och regionförvaltningsverken våren 2022 utbildningstillfällen som stöd för verkställigheten av lagen för anställda inom den småbarnspedagogiska förvaltningen och övrig personal.

Utvecklingen av stödet inom småbarnspedagogiken är en process i flera delar. Ministeriet inleder 2022 en undersökning för att följa upp utvärderingen av konsekvenserna av lagstiftningen om stödet inom småbarnspedagogiken och verkställigheten av lagstiftningen samt behoven av vidareutveckling av stödet. På basis av utredningen görs behövliga ändringar för att vidareutveckla lagstiftningen. Undervisnings- och kulturministeriet utvecklar insamlingen av statistik om stödet så att den motsvarar den föreslagna lagstiftningen.

10 Förhållande till andra propositioner

10.1 Samband med andra propositioner

Propositionen påverkar statsandelen för kommunal basservice samt statsbudgeten. Tillägget till statsandelen genomförs genom att grundpriset för 0—5-åringar höjs eller genom att den allmänna statsandelsprocenten ändras. Nödvändiga ändringar i lagen om statsandel för kommunal basservice bereds av finansministeriet, som även beaktar de kostnader som orsakas av denna proposition.

10.2 Förhållande till budgetpropositionen

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2022 och avses bli behandlad i samband med den. Finansieringen ingår i planen för de offentliga finanserna för åren 2022—2025.

De kostnader som propositionen medför kommunerna har beaktats genom en ökning av finansieringen från moment 28.90.30 i statsbudgeten. Tillägget är 6 250 000 euro 2022 och 15 miljoner euro från och med 2023. Det är fråga om ett fast anslag.

10.3 Förhållande till andra ändringar i lagen om småbarnspedagogik

Tillsammans med den föreslagna lagstiftningen lämnas under höstsessionen 2021 regeringspropositioner till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om småbarnspedagogik. Regeringen har som avsikt att under höstsessionen 2021 lämna till riksdagen en regeringsproposition för att genomföra en familjeledighetsreform, som inbegriper ändringar av bestämmelserna om föräldradagpenning i sjukförsäkringslagen, av bestämmelserna om familjeledighet i arbetsavtalslagen samt av lagar som har samband med dem.

I enlighet med regeringsprogrammet ska lagen om småbarnspedagogik ändras så att verksamhet som bedrivs av privata serviceproducenter inom småbarnspedagogiken ska kräva tillstånd. Avsikten är att regeringens proposition lämnas till riksdagen under höstsessionen 2021.

Lagen om ändring av lagen om småbarnspedagogik (453/2019) trädde i kraft den 1 augusti 2021. Lagen preciserar området för avvikelser från dimensioneringen av daghemspersonalen. Dessutom innehåller lagen bestämmelser om skyldigheten för dem som hör till personalen inom småbarnspedagogiken att anmäla missförhållanden eller risker för uppenbara missförhållanden som de upptäckt i genomförandet av småbarnspedagogiken för barnet samt om åtgärder som ska vidtas med anledning av anmälan för att undanröja missförhållandet eller risken för ett uppenbart missförhållande. Anmälningsskyldigheten gäller offentlig och privat verksamhet som omfattas av tillämpningsområdet för lagen om småbarnspedagogik.

11 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Genom den föreslagna lagen stärks barnets rätt att få stöd inom småbarnspedagogiken. Viktiga grundläggande fri- och rättigheter med tanke på småbarnspedagogiken är de kulturella rättigheterna enligt 16 § i grundlagen och rätten till social trygghet enligt 19 §. Dessutom bedöms propositionen med tanke på grundlagens 6 § om jämlikhet och icke-diskriminering och 10 § om skydd för privatlivet. Propositionen bedöms också i förhållande till det kommunala självstyret enligt 121 § i grundlagen. Enligt 22 § i grundlagen ska det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Till de centralaste metoderna hör att stifta lagar som tryggar och preciserar utövningen av en grundläggande fri- och rättighet

RP 148/2021 rd

(GrUU 43/2020 rd, se RP 309/1993 rd, s. 80/I). Den föreslagna regleringen kan anses vara grundrättighetsbejakande och stödja barnets rättigheter.

Propositionen har också samband med konventioner om mänskliga rättigheter, varav de viktigaste är FN:s konvention om barnets rättigheter (FördrS 59—60/1991, nedan *barnkonventionen*) och FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (FördrS 27/2016). Dessutom bedöms propositionen i fråga om behandlingen av personuppgifter i förhållande till tillämpningsområdet för den allmänna dataskyddsförordningen (Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG) och för den nationella dataskyddslagen (1050/2018) som preciserar och kompletterar den.

Kulturella rättigheter och rätt till social trygghet

Grundlagsutskottet har i enlighet med sin tidigare utlåtanedpraxis ansett att regleringen av småbarnspedagogiken i första hand bedöms vara en socialtjänst i enlighet med 19 § 3 mom. i grundlagen, oavsett av att småbarnspedagogiken överförs till ett annat förvaltningsområde. Vid grundlagsbedömningen ska det dock beaktas att bestämmelser om systemen för socialvård inte längre tillämpas på anordnandet av småbarnspedagogik. Innehållet i en grundläggande fri- och rättighet som tryggas som en grundläggande fri- och rättighet i grundlagen kan anses vara autonomt i förhållande till lagen om småbarnspedagogik. Småbarnspedagogiken fullgör i första hand det allmännas skyldighet enligt 19 § 3 mom. i grundlagen att stödja familjerna och andra som svarar för omsorgen om barn så att de har möjligheter att trygga barnens välfärd och individuella uppväxt. Enligt förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna kan som exempel på stödsystem som fullföljer bestämmelsens syfte nämnas barndagvårdssystemet samt materiellt stöd för barnfamiljer till exempel i form av stödsystemet och beskattningsåtgärder (RP 309/1993 rd, s. 76, GrUU 25/2012 rd, s. 2).

Den föreslagna regleringen fullgör också skyldigheterna enligt barnkonventionen. Enligt artikel 3.1 i konventionen ska barnets bästa komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ. Enligt artikel 3.2 åtar sig konventionsstaterna att tillförsäkra barnet sådant skydd och sådan omvårdnad som behövs för dess välfärd, med hänsyn tagen till de rättigheter och skyldigheter som tillkommer dess föräldrar, vårdnadshavare eller andra personer som har lagligt ansvar för barnet. Konventionsstaterna ska för detta ändamål vidta alla lämpliga lagstiftningsåtgärder och administrativa åtgärder.

Den föreslagna regleringen har en särskilt stark anknytning till artikel 18.2 och 18.3 i konventionen. Enligt artikel 18.2 ska konventionsstaterna för att garantera och främja de rättigheter som anges i konventionen ge lämpligt bistånd till föräldrar och vårdnadshavare då de fullgör sitt ansvar för barnets uppfostran och säkerställa utvecklingen av institutioner, inrättningar och serviceorgan för vård av barn. Enligt artikel 18.3 ska konventionsstaterna vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att barn till förvärvsarbetande föräldrar har rätt att åtnjuta den barnomsorg som är avsedd för dem. Dessutom stöder regleringen artikel 28.1 i konventionen, enligt vilken varje barn har rätt till utbildning.

Överföringen av förvaltningsområde samt de ändringar som gjordes i samband med reformen av lagen om småbarnspedagogik har medfört att grundlagsbedömningen nu omfattar ett element av kulturella rättigheter enligt 16 § 2 mom. i grundlagen (GrUU 12/2015 rd, s. 3 och GrUU 17/2018 rd, s. 2). Genom att ordna småbarnspedagogisk verksamhet fullgör det allmänna sin skyldighet enligt 16 § 2 mom. i grundlagen att säkerställa lika möjligheter för var och en att

oavsett medellöshet och enligt sin förmåga och sina särskilda behov även få annan än grundläggande utbildning samt utveckla sig själv. Denna skyldighet för det allmänna framkommer särskilt i syftet med småbarnspedagogiken i lagen om småbarnspedagogik, till exempel i 3 § 1 mom. 2 punkten, enligt vilken syftet med småbarnspedagogiken är att ”*stödja barnets förutsättningar för lärande och främja livslångt lärande och uppfyllandet av utbildningsmässig jämlikhet*”. Stödet för ett enskilt barns lärande och uppväxt framhävs till exempel i barnets individuella plan för småbarnspedagogik enligt 23 § i lagen. Enligt artikel 28.1 i barnkonventionen erkänner konventionsstaterna barnets rätt till utbildning. Syftet med den föreslagna regleringen är att skapa en starkare kontinuitet i stödet från småbarnspedagogiken till förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen än för närvarande. Den föreslagna regleringen stöder på det sättet också rätten till avgiftsfri grundläggande utbildning enligt 16 § 1 mom. i grundlagen.

Enligt förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna omfattar barnets välfärd enligt 19 § 3 mom. i grundlagen både materiell och psykisk välfärd, vilket innebär att bestämmelserna ska granskas med hänsyn till andra grundläggande fri- och rättigheter som tryggas i grundlagen, såsom de kulturella rättigheterna enligt 16 § i grundlagen (RP 309/1993 rd, s. 76). Ur ett grundlagsperspektiv ska småbarnspedagogiken bedömas både som en social och en kulturell rättighet. Skyldigheten att enligt 19 § 3 mom. i grundlagen stödja barnets individuella uppväxt innefattar ordnandet av utbildning (RP 309/1993 rd, s. 76). Den föreslagna regleringen om barnets rätt stöder barnets rätt till lärande, utveckling och välbefinnande. Regleringen stöder barnets individuella uppväxt enligt 19 § 3 mom. i grundlagen och familjernas uppfostringsuppgift samt de kulturella rättigheterna enligt 16 § i grundlagen. Den föreslagna regleringen stöder att barnets rätt till grundläggande utbildning faktiskt tillgodoses och att barnet när det växer upp kan fullgöra sin läroplikt och delta i annan utbildning som avses i 16 §.

Jämlikhet

Enligt 6 § i grundlagen är alla lika inför lagen. I regeringens proposition om reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd, s. 46) konstateras det att paragrafen inte bara uttrycker kravet på rättslig jämlikhet utan också tanken på faktisk jämställdhet. Genom den föreslagna regleringen tryggas rätten för varje barn som deltar i småbarnspedagogik att få stöd för lärande, utveckling och välbefinnande och främjas barnens inbördes lika rätt att delta i småbarnspedagogik.

Jämlikhetsaspekter har betydelse såväl när människor genom lag ges fördelar eller rättigheter som när de påförs skyldigheter. Å andra sidan är det typiskt för lagstiftningen att den på grund av ett visst godtagbart samhällligt intresse bemöter människor olika för att främja människors faktiska jämlikhet. Grundlagsutskottet har i sin praxis uttryckligen betonat att inga skarpa gränser för lagstiftarens prövning kan härledas ur jämlikhetsprincipen då man strävar efter en reglering som den rådande samhällsutvecklingen kräver (RP 309/1993 rd och de utlåtanden av grundlagsutskottet som nämns i den samt t.ex. GrUU 59/2002 rd, GrUU 1/2006 rd, GrUU 38/2006 rd, GrUU 28/2009 rd, GrUU 64/2010 rd, GrUU 2/2011 rd, GrUU 12/2011 rd, GrUU 11/2012 rd).

Den föreslagna regleringen syftar till att åstadkomma en faktiskt jämlik situation för barn som får stöd. Stödbehovet kan till exempel bero på funktionsnedsättning eller hälsotillstånd. Grundlagsutskottet har dessutom understrukit att barnets bästa ska beaktas med avseende på enskilda barn i varje förekommande fall eller situation också när bestämmelserna tillämpas (GrUB 14/2020 rd, s. 2, GrUB 6/2020 rd, s. 3, se GrUU 18/2018 rd, s. 3, och GrUU 17/2018 rd, s. 3). Hur stödet genomförs i praktiken avgörs alltid från fall till fall. Förbudet mot diskriminering förutsätter att praxis vid genomförandet av stödet inte får bli diskriminerande eller segregande. Det kan också anses vara diskriminerande om barnet inte får stöd trots att barnet behöver det. Den föreslagna regleringen omfattar alla aktörer som avses i lagen om småbarnspedagogik.

Barnet ska få stöd oberoende av vem anordnaren eller producenten av småbarnspedagogiken är. Kulturutskottet (KuUB 5/2018 rd, s. 9) har konstaterat att privata tjänsteproducenter fortfarande absolut måste ge barnen lika god och omfattande småbarnspedagogisk service som den kommunala småbarnspedagogiken, så att likabehandlingen av barnen säkerställs. Detta stöder familjernas valfrihet att bestämma om hur vården av barnet ska ordnas. Det heterogena fältet av aktörer som producerar småbarnspedagogik innebär dock att beredskapen att ordna stöd kan variera. Ett barn ska alltid ha rätt att få småbarnspedagogik även av sin hemkommun i enlighet med 6 §.

Småbarnspedagogiken ordnas på ett inkluderande sätt. Inkluderingsmålet gäller även ordnandet av stödet. Ur ett icke-diskrimineringsperspektiv är det väsentliga i bedömningen huruvida särbehandling kan motiveras på ett sätt som är godtagbart med hänsyn till systemet för de grundläggande fri- och rättigheterna. Kraven på motiveringen är höga i synnerhet när det gäller de uppräknade förbjudna grunderna för särbehandlingen. Kravet på jämlikhet utgör inget hinder för nödvändig positiv särbehandling för att trygga den faktiska jämlikheten, det vill säga åtgärder som förbättrar ställningen och förhållandena för en viss grupp (RP 309/1993 rd).

Enligt 6 § 3 mom. i grundlagen ska barn bemötas som jämlika individer och ha rätt till medinflytande enligt sin utvecklingsnivå i frågor som gäller dem själva. Utgångspunkten är att de grundläggande fri- och rättigheterna också omfattar barn. I praktiska situationer kan frågan dock komma att återföras till vem som för barnets talan i frågor som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna. I motiveringen till regeringens proposition (RP 309/1993 rd) betonas kravet att barn ska bemötas som jämlika i förhållande till den vuxna befolkningen, som personer som har samma grundläggande fri- och rättigheter som de vuxna, och som inbördes jämlika. Bestämmelsen understryker dessutom att varje barn ska bemötas som en individ, inte enbart som ett passivt objekt för åtgärder. Enligt 20 § i lagen om småbarnspedagogik ska ett barns åsikter och önskemål redas ut vid planeringen, genomförandet och utvärderingen av småbarnspedagogiken för barnet, och åsikterna och önskemålen ska beaktas i enlighet med barnets ålder och utveckling. Bestämmelserna gäller också ordnandet av stödet.

Tillräckliga rättsmedel är också en faktor som främjar jämlikhet. 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 domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag samt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. Genom den föreslagna regleringen möjliggörs sökande av ändring. Den föreslagna regleringen främjar rättssäkerheten.

Rättigheter för personer med funktionsnedsättning

Genom de föreslagna ändringarna stöds särskilt rätten för barn med funktionsnedsättning och barn som på något annat sätt är i en utsatt ställning att få stöd för utveckling, lärande och välbefinnande. Enligt artikel 23.1 i barnkonventionen erkänner konventionsstaterna att ett psykiskt eller fysiskt handikappat barn bör åtnjuta ett fullvärdigt och hyggligt liv under förhållanden som säkerställer värdighet, främjar självförtroende och underlättar barnets aktiva deltagande i samhället. Propositionen främjar uppfyllandet av FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och förpliktelserna i konventionen i Finland. Syftet med konventionen är att främja, skydda och säkerställa det fulla och lika åtnjutandet av alla mänskliga rättigheter och grundläggande friheter för alla personer med funktionsnedsättning. Centrala principer i konventionen är icke-diskriminering och tillgänglighet.

I artikel 7 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning betonas att barnets bästa alltid ska beaktas och att rättigheterna för barn med funktionsnedsättning ska tillgodoses på lika villkor som för andra barn. Konventionsstaterna ska säkerställa att samhällsservice är tillgänglig på lika villkor för personer med funktionsnedsättning. Genom den föreslagna regleringen stöds det att barn i så stor utsträckning som möjligt deltar i småbarnspedagogik och får stöd på ett inkluderande sätt som en del av den grundläggande verksamheten inom småbarnspedagogiken. Förslaget stöder deltagande i småbarnspedagogik för barn med funktionsnedsättning eller olika stödbehov.

Syftet med artikel 19 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning är att stödja ett självständigt och delaktigt liv. Enligt artikeln ska service avsedd för allmänheten vara tillgänglig på lika villkor för personer med funktionsnedsättning. Vid behov ska även individuella specialtjänster vara tillgängliga. Genom den föreslagna regleringen skapas en stödmodell som också innehåller individuella tjänster och stödåtgärder.

Enligt artikel 9 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning är tillgänglighet en förutsättning för att personer med funktionsnedsättning ska kunna leva oberoende och fullt ut delta på alla livets områden. Konventionen förpliktar konventionsstaterna att vidta ändamålsenliga åtgärder för att säkerställa att personer med funktionsnedsättning får tillgång på samma villkor som andra till den fysiska miljön, till transporter samt till information och kommunikation, innefattande informations- och kommunikationsteknik och informations- och kommunikationssystem. De föreslagna bestämmelserna om stödtjänster stöder för sin del förpliktelserna i artikel 9. Med stödåtgärderna stöds den fysiska tillgängligheten inom småbarnspedagogiken, till exempel genom arrangemang som hänför sig till praktiskt ordnande, rörlighet och andra fysiska funktioner, såsom exempelvis rullstolsramper och räcken. Till exempel föreslås det att barnets kamratrelationer, andra sociala relationer och delaktighet stöds med stödformer som stöder kommunikation. Bestämmelser om rimliga anpassningar finns också i 15 § i diskrimineringslagen (1325/2014). Bestämmelsen förpliktar till sådana ändamålsenliga och rimliga anpassningar som behövs i det enskilda fallet för att göra det möjligt för personer med funktionsnedsättning att på lika villkor som andra utträta ärenden hos myndigheter och få utbildning och arbete samt varor och tjänster som tillhandahålls allmänheten och att klara av sina arbetsuppgifter och avancera i arbetet. Den föreslagna regleringen konkretiserar i fråga om småbarnspedagogiken skyldigheten att enligt den gällande diskrimineringslagen göra rimliga anpassningar för att likabehandling för personer med funktionsnedsättning ska uppnås. I olika inlärningsmiljöer ska tillgängligheten beaktas så att personer med funktionsnedsättning faktiskt har jämlik tillgång till service. I lagberedningen har man identifierat den särskilda ställningen för barn med funktionsnedsättning. Därför ska ett förvaltningsbeslut fattas för ett barn som behöver det starkaste stödet enligt lagen, vilket tillgodoser rätten till stöd. Vad rimliga anpassningar innebär bestäms från fall till fall.

Artikel 3 i barnkonventionen förpliktar att barnets bästa ska komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ. Den föreslagna regleringen har alltså en tydlig koppling till artikel 19 i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, som förutsätter att ett självständigt liv och deltagande i samhället stöds. Den föreslagna regleringen anknyter också till artikel 23.1 i barnkonventionen, enligt vilken konventionsstaterna erkänner att ett psykiskt eller fysiskt handikappat barn bör åtnjuta ett fullvärdigt och hyggligt liv under förhållanden som säkerställer värdighet, främjar självförtroende och underlättar barnets aktiva deltagande i samhället.

I lagberedningen har insett att ett antal barn som är i behov av motsvarande stöd faller utanför lagens tillämpningsområde. Det är till exempel fråga om barn som får hemvård och därmed inte

omfattas av lagens tillämpningsområde. Likvärdig tillgänglighet och ett högre deltagande inom småbarnspedagogiken har stötts med tidigare lagändringar, bland annat genom att avgifterna för småbarnspedagogik sänkts genom en ändring av lagen om klientavgifter inom småbarnspedagogiken (1052/2020) och genom att den subjektiva rätten till småbarnspedagogik enligt lagen om småbarnspedagogik (1395/2019) på heltid har återställts. Genom den föreslagna regleringen strävas det efter att stödja ett stort antal barn som har olika behov av stöd. Det bör noteras att det föreslagna stödet är betydligt mer omfattande än det stöd som omfattar olika grupper av funktionsnedsättningar, eftersom rätten till stöd inte är bunden till att barnet har en diagnos eller funktionsnedsättning.

Rättsskydd

Grundlagsutskottet har ansett att individen i enlighet med 21 § 1 mom. i grundlagen har rätt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter. Därmed är det viktigt att uppfatta gränsdragningen gällande när det är fråga om en åtgärd som kräver ett förvaltningsbeslut och när det är fråga om en faktisk förvaltningsåtgärd. För att stödja barnets uppväxt och lärande inom småbarnspedagogiken vidtas många sådana åtgärder som i egenskap av en del av den dagliga verksamheten anses vara faktiska förvaltningsåtgärder och för vilka man inte kan få ett förvaltningsbeslut, till exempel dagliga vårdåtgärder för barn och hjälp i den dagliga verksamheten för barn i olika utvecklingsstadier. Enligt 80 § i grundlagen ska bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter utfärdas genom lag. Principen om förvaltningens lagbundenhet förutsätter att bestämmelser om individens rättigheter utfärdas genom lag. Detta främjar rättssäkerhet och likabehandling. Det är också fråga om utövande av offentlig makt i förhållande till individen, vilket i enlighet med 2 § 3 mom. i grundlagen ska bygga på lag. Utgångspunkten är att det alltid ska framgå av lag vilken myndighet som är behörig. Med beaktande av vad som anförts ovan har man i propositionen valt det alternativ enligt vilket det föreslås att det föreskrivs om barnets rätt till stöd uttryckligen genom lag. På den starkaste nivån av stöd ska ett förvaltningsbeslut om särskilt stöd fattas. Omprövning av beslutet får begäras hos regionförvaltningsverket.

Lagstiftningen innefattar ett tillräckligt exakt kriterium för att det ska uppstå en relation mellan den enskilde och det allmänna som kan betraktas som en rättighet, vilket är positivt med tanke på grundlagen. I viss mån kan det också vara fråga om villkor för rättigheter eller förmåner som i högre grad än de grundläggande fri- och rättigheterna är beroende av prövning (GrUU 17/2018 rd, s. 9, GrUU 51/2010 rd, s. 2, GrUU 42/2010 rd, s. 4, GrUU 16/2000 rd, s. 4, GrUU 12/1997 rd, s. 1). Ett förvaltningsbeslut påverkar individens rättigheter och skyldigheter och därmed tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna. Enligt sista meningen i 124 § i grundlagen får uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt ges endast myndigheter. Enligt förarbetena till grundlagen och grundlagsutskottets utlåtandepraxis anses till exempel beslutande om individens rättigheter utgöra betydande utövning av offentlig makt. Det saknas en klar ståndpunkt av grundlagsutskottet gällande huruvida privat småbarnspedagogik är sådan skötsel av offentliga förvaltningsuppgifter som avses i 124 § i grundlagen. Till exempel *Tuori* anser att småbarnspedagogik som hör till kommunens system för småbarnspedagogik samt småbarnspedagogik som omfattas av kommunens skyldighet att ordna småbarnspedagogik och som genomförs genom upphandlingskontrakt eller servicesedelsystem ska bedömas med tanke på 124 § i grundlagen (Undervisnings- och kulturministeriets publikationer 2021:22, s. 21 och 24, på finska). Enligt den föreslagna regleringen fattas beslutet om att stöd ska ges av den kommun som ansvarar för anordnandet av småbarnspedagogiken. För småbarnspedagogik som ordnas av en privat serviceproducent fattas beslutet på framställning av serviceproducenten av den kommun där det småbarnspedagogiska verksamhetsstället finns. I fråga om småbarnspedagogik som anskaffats med stöd för privat vård bildas förhållandet till kommunen genom bestämmelserna i

lagen om småbarnspedagogik om tillsyn över serviceproducenter. I och med den nya lagen om småbarnspedagogik är det allt mer betonat att det primära ansvaret för tillsynen över privata småbarnspedagogiska tjänster är hos kommunen själv. Om kommunen upptäcker problem i den privata serviceproduktionen inom sitt område, ska den omedelbart inleda tillsynsåtgärder. Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården styr och övervakar i synnerhet när ett ärende är principiellt viktigt, vittsyftande, förekommer inom flera än ett regionförvaltningsverks område eller gäller hela landet eller när det behöriga regionförvaltningsverket är jävigt att behandla ärendet. Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården styr även regionförvaltningsverkens verksamhet i syfte att förenhetliga deras verksamhetsprinciper, förfaringsätt och beslutspraxis vid styrningen och tillsynen av småbarnspedagogiken.

Skydd för privatlivet och personuppgifter

Den föreslagna lagändringen är av betydelse i konstitutionellt hänseende också med tanke på det i 10 § i grundlagen tryggade skyddet för privatlivet och personuppgifter. Enligt 10 § 1 mom. i grundlagen är ”vars och ens privatliv, heder och hemfrid tryggade. Närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter utfärdas genom lag”.

Skyddet enligt 10 § i grundlagen kompletteras av skyddet för privatlivet enligt artikel 8 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) samt respekten för privatlivet enligt artikel 7 och skyddet av personuppgifter enligt artikel 8 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. I artikel 52.3 i stadgan anges att i den mån som stadgan omfattar rättigheter som motsvarar sådana som garanteras av Europakonventionen ska de ha samma innebörd och räckvidd som i konventionen. EU-domstolens domar bestämmer det centrala innehållet i skyddet för privatlivet och personuppgifter i dessa avseenden. Likaså har artikel 8 i Europakonventionen ansetts täcka även skyddet för personuppgifter i Europadomstolens rättspraxis.

Den behandling av personuppgifter som hänför sig till propositionen omfattas av tillämpningsområdet för den allmänna dataskyddsförordningen (Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) och den nationella dataskyddslagen (1050/2018) som preciserar och kompletterar den.

Grundlagsutskottet anser att dataskyddsförordningens detaljerade bestämmelser, som tolkas och tillämpas i enlighet med de rättigheter som garanteras i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, överlag utgör en tillräcklig rättslig grund även med avseende på skyddet för privatlivet och personuppgifter enligt 10 § i grundlagen (se GrUU 14/2018 rd).

Nationellt handlingsutrymme

När det gäller sådan behandling av personuppgifter som omfattas av dataskyddsförordningen är nationell speciallagstiftning möjlig i de fall då förordningen uttryckligen ger medlemsstaterna nationellt handlingsutrymme. Flera artiklar i dataskyddsförordningen medger ett nationellt handlingsutrymme.

För det första kan handlingsutrymmet användas när lagligheten i behandlingen av personuppgifter grundar sig på artikel 6.1 c i dataskyddsförordningen, det vill säga när behandlingen är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige ska kunna fullgöra en lagstadgad skyldighet. Enligt artikel 6.3 ska den grund för behandlingen som avses i punkt 1 c fastställas i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av.

I den aktuella propositionen finns bestämmelser om barnets rätt till det stöd som han eller hon behöver och således också om skyldigheten för den som ordnar eller tillhandahåller småbarnspedagogiken att ge barnet det stöd som han eller hon behöver. Även i den gällande lagen om småbarnspedagogik föreskrivs det att det stöd barnet behöver antecknas i barnets individuella plan för småbarnspedagogik. Nytt i lagförslaget är bestämmelser om förvaltningsbeslut i fråga om särskilt stöd. Också enligt den gällande regleringen kan bedömningen av barnets stödbehov förutsätta mångprofessionellt samarbete med olika myndigheter. Planeringen, genomförandet och utvärderingen av stödet kräver behandling av personuppgifter.

Paragraferna i propositionen, särskilt 15 a—d och 23 §, utgör den rättsliga grunden för behandlingen av personuppgifter hos en aktör inom småbarnspedagogik. Behandlingens lagenlighet bedöms utifrån nämnda artikel 6.1 c i dataskyddsförordningen.

Enligt artikel 6.3 i dataskyddsförordningen är ett grundläggande krav för lagstiftning som grundar sig på en lagstadgad skyldighet att den ska uppfylla ett mål av allmänt intresse, som är proportionellt mot det legitima mål som eftersträvas. Genomförandet av stödet till barnet inom småbarnspedagogiken uppfyller ett mål av allmänt intresse, eftersom stödet gynnar bland annat barnet själv och barnets familj samt de andra barnen inom småbarnspedagogiken. Forskning visar att tidigt stöd har stor betydelse också senare i barnets liv. Genomförandet av stödet till barnet skulle inte vara möjligt utan behandling av personuppgifter, så behandlingen anses proportionell mot det legitima mål som nämns ovan.

Personuppgiftsansvarig

Enligt gällande lagstiftning ansvarar en lärare inom småbarnspedagogik för att barnets individuella plan för småbarnspedagogik görs upp på daghemmen. Vid behandling av personuppgifter som hänför sig till stödet till barnet kan följaktligen den organisation som läraren inom småbarnspedagogik hör till i regel anses vara personuppgiftsansvarig. Det ska dock beaktas att det i 11 § i lagen om servicesedlar inom social- och hälsovården fastställs att kommunen är personuppgiftsansvarig för de klienthandlingar som uppkommer i samband med en tjänst som ordnas med hjälp av servicesedel. På motsvarande sätt är kommunen personuppgiftsansvarig när kommunen köper småbarnspedagogik som köpt tjänst. En kommun som har organiseringsansvar är också alltid personuppgiftsansvarig för personuppgifter som hänför sig till stödet till barnet, medan den privata serviceproducenten är personuppgiftsbiträde. Vid behandling av personuppgifter som hänför sig till ett förvaltningsbeslut är kommunen personuppgiftsansvarig. Inom mångprofessionellt samarbete och samarbete mellan flera aktörer inom småbarnspedagogik ansvarar varje aktör för behandlingen av personuppgifter i sin egen organisation och är personuppgiftsansvarig vid den behandlingen.

Sekretess och undantag från den

Enligt 40 § 2 mom. i den gällande lagen om småbarnspedagogik är utöver vad som föreskrivs i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet sådana uppgifter sekretessbelagda som gäller ett barns behov av stöd, stödåtgärder och uppgifter om genomförandet av dem eller bedömningar av barnets personliga egenskaper.

Följande skeden som inbegriper behandling av personuppgifter kan identifieras i propositionen: planering, genomförande och utvärdering av stödet på verksamhetsstället inom småbarnspedagogik, planering, genomförande och utvärdering av stödet i mångprofessionellt samarbete, planering, genomförande och utvärdering av stödet som ett samarbete mellan två aktörer inom småbarnspedagogik och fattande av förvaltningsbeslut om stödet. Det kan finnas behov av att

RP 148/2021 rd

överföra uppgifter om stödet när barnet övergår till en annan plats inom småbarnspedagogik eller till förskoleundervisningen eller den grundläggande utbildningen.

Barnets behov av stöd upptäcks ofta på ett verksamhetsställe inom småbarnspedagogik som är bekant för barnet, såsom på daghem. De anställda som ansvarar för barnets undervisning, fostran och vård deltar i planeringen av stödet och i antecknandet av stödet i barnets individuella plan för småbarnspedagogik. I fall där stödet inte kräver mångprofessionellt samarbete eller samarbete mellan två aktörer inom småbarnspedagogik, ska personuppgifter som hänför sig till stödet till barnet i regel behandlas av personal inom småbarnspedagogik som är bekant för barnet och som också tidigare har behandlat uppgifter som gäller barnets småbarnspedagogik. Det kan också finnas behov av att informera eventuella vikarier för personalen om sådant som gäller stödet till barnet. En speciallärare inom småbarnspedagogik kan till sin arbetsbeskrivning vara en så kallad ambulering speciallärare, vilket innebär att specialläraren inte har endast ett utsett verksamhetsställe, utan han eller hon ger rådgivning i stödfrågor på flera verksamhetsställen. Enligt 41 § 2 mom. i den gällande lagen om småbarnspedagogik har de personer som ansvarar för barnets småbarnspedagogik och de personer som deltar i utvärderingen av stödbehovet, stödåtgärderna eller deras genomförande trots sekretessbestämmelserna rätt att av varandra få och att till varandra och till dem som ordnar eller tillhandahåller småbarnspedagogik lämna sådana uppgifter om barnet som är nödvändiga för att anordna och tillhandahålla småbarnspedagogik och för att utvärdera stödet.

Om bedömningen av stödbehovet kräver sådan expertis som finns hos social- och hälsovårdsmyndigheter, ska dessa på begäran av anordnaren av småbarnspedagogiken delta i bedömningen. Därmed utvidgas kretsen av aktörer som behandlar barnens personuppgifter till att omfatta social- och hälsovården. Enligt 41 § 1 mom. i den gällande lagen om småbarnspedagogik har en anordnare eller tillhandahållare av småbarnspedagogisk verksamhet trots sekretessbestämmelserna rätt att avgiftsfritt få sådana uppgifter som är nödvändiga för att ordna och tillhandahålla småbarnspedagogik för ett barn från barnets vårdnadshavare, myndigheter inom utbildningssektorn, myndigheter inom social- och hälsovården, andra som tillhandahåller tjänster inom småbarnspedagogik, socialvård och hälso- och sjukvård samt yrkesutbildade personer inom social- och hälsovården.

Det ska fattas ett förvaltningsbeslut om den starkaste formen av stöd. Beslutet fattas av den kommun som ansvarar för anordnandet av barnets småbarnspedagogik eller av den kommun var verksamhetsstället inom småbarnspedagogik finns. Således kan behandlingen av uppgifter om stödet till barnet komma att utvidgas utanför verksamhetsstället för den egna småbarnspedagogiken till sådana personer som har rätt att fatta tjänsteinnehavarbeslut i kommunen. En privat anordnare av småbarnspedagogik kan inte fatta ett förvaltningsbeslut om stöd, vilket innebär att behandlingen av uppgifter om stödet till barnet på den starkaste nivån av stöd utvidgas från den privata småbarnspedagogiken till det kommunala systemet för beslutsfattande.

Om barnet deltar i småbarnspedagogik hos fler än en anordnare eller producent av småbarnspedagogik, till exempel till följd av växelvist boende, ska stödet planeras, genomföras och utvärderas i samarbete, så att barnet får en så sammanhängande kontinuitet av stöd som möjligt. Aktörer inom småbarnspedagogik kan utbyta uppgifter om stödet till barnet med stöd av det 41 § 2 mom. som nämns ovan.

När ett barn helt övergår från en plats inom småbarnspedagogik till en annan eller övergår till förskoleundervisningen eller den grundläggande utbildningen ska uppgifterna om stödet överföras till följande verksamhetsställe. Enligt 41 § 3 mom. i den gällande lagen om småbarnspedagogik, om ett barn övergår till småbarnspedagogik som ordnas av någon annan anordnare av

småbarnspedagogik enligt denna lag eller till förskoleundervisning eller grundläggande utbildning som ordnas enligt lagen om grundläggande utbildning, ska den tidigare anordnaren av småbarnspedagogik trots sekretessbestämmelserna utan dröjsmål lämna sådana uppgifter som är nödvändiga med tanke på anordnandet av småbarnspedagogik för barnet till den nya anordnaren av småbarnspedagogik eller de uppgifter som är nödvändiga för att ordna småbarnspedagogik eller undervisning till anordnaren av förskoleundervisning eller grundläggande utbildning. Motsvarande uppgifter får även överlämnas på begäran av en anordnare av småbarnspedagogik, förskoleundervisning eller grundläggande utbildning.

Särskilda personuppgifter och känsliga uppgifter

Uppgifter som hör till särskilda kategorier av personuppgifter är enligt artikel 9 i dataskyddsförordningen t.ex. uppgifter som beskriver hälsotillstånd eller sexualliv. Det är möjligt att uppgifter om stödet till barnet är jämförbara med sådana särskilda personuppgifter som avses i dataskyddsförordningen, särskilt när genomförandet av stödet är förenat med mångprofessionellt samarbete. I sådana fall kan stödbehovet bero på hälsotillstånd, varvid barnets hälsouppgifter behandlas.

Enligt artikel 9.1 i dataskyddsförordningen är behandling av särskilda kategorier av personuppgifter i regel förbjuden. Särskilda kategorier av personuppgifter får behandlas endast om ett undantag från behandlingsförbudet har föreskrivits inom de ramar som artikel 9.2 i dataskyddsförordningen tillåter. Det handlingsutrymme som artikel 9.2 g möjliggör utnyttjas i 6 § 1 mom. 2 punkten i den nationella dataskyddslagen, där det föreskrivs att behandling av särskilda kategorier av personuppgifter är möjligt vid sådan behandling av uppgifter som regleras i lag eller som föranleds av en uppgift som direkt har ålagts den personuppgiftsansvarige i lag. En förutsättning för behandlingen är att den registrerades rättigheter skyddas på lämpligt sätt enligt 6 § 2 mom. i dataskyddslagen.

Sådan behandling av personuppgifter som anordnare eller producenter av småbarnspedagogik gör ska föranledas av en uppgift som direkt har ålagts den personuppgiftsansvarige i lag. Bestämmelser om ordnandet av stödet finns i lagen om småbarnspedagogik. Anordnare och producenter av småbarnspedagogik ska dock särskilt uppmärksamma skyddsåtgärderna enligt 6 § 2 mom. i dataskyddslagen, genom vilka det i efterhand ska kunna säkerställas och bevisas vem som har registrerat, ändrat eller överfört personuppgifter, åtgärderna, genom vilka kompetensen hos den personal som behandlar personuppgifter kan höjas, samt utnämningen av ett dataskyddssombud. Till exempel bedöms dessa åtgärder redan bli genomförda i fråga om planen för småbarnspedagogik.

Grundlagsutskottet har menat att det fortfarande är motiverat att i konstitutionellt hänseende beskriva vissa grupper av personuppgifter uttryckligen som känsliga (GrUU 15/2018 rd, s. 38). Med sådana avses en mängd uppgifter som omfattar mer än enbart de särskilda kategorier av personuppgifter som avses i dataskyddsförordningen (se till denna del också t.ex. GrUU 17/2018 rd, s. 6). Grundlagsutskottet har lyft fram riskerna med behandlingen av känsliga uppgifter.

I grundlagsutskottets praxis har känsliga uppgifter ansetts omfatta de uppgifter som räknas upp i artikel 9 i dataskyddsförordningen samt även klientuppgifter inom socialvården (se t.ex. GrUU 15/2018 rd, s. 38). Därtill har grundlagsutskottet vid bedömningen av uppgifterna som ingår i den riksomfattande informationsresursen i lagen om småbarnspedagogik konstaterat att det inte finns skäl att betrakta klientrelationer inom småbarnspedagogiken i sig som särskilt känslig information. Däremot är utskottets uppfattning att uppgifter om barnets behov av stöd, stödåtgär-

RP 148/2021 rd

der och genomförandet av dem samt bedömningar av barnets personliga egenskaper och behandling av barnets plan för småbarnspedagogik kan innehålla sådana risker att de i princip ska bedömas som känsliga uppgifter (se GrUU 17/2018 rd, s. 6).

Utskottet har särskilt påpekat att det bör finnas exakta och noga avgränsade bestämmelser om att det är tillåtet att behandla känsliga uppgifter bara om det är absolut nödvändigt (se t.ex. GrUU 12/2019 rd och GrUU 3/2017 rd, s. 5).

Eftersom det redan i 40 § i den gällande lagen om småbarnspedagogik föreskrivs att uppgifter om stödet är sekretessbelagda och det finns klara grunder för undantag för sekretessen i 41 § anses propositionen uppfylla kraven på skydd för privatlivet och personuppgifter enligt grundlagen.

Lagstiftningsordning

Enligt 121 § 2 mom. i grundlagen ska bestämmelser om uppgifter som åläggs kommunerna utfärdas genom lag. Enligt 7 § i kommunallagen sköter kommunen uppgifter som den har åtagit sig med stöd av självstyrelsen samt de uppgifter som föreskrivs för den i lag. I denna proposition föreslås det att uppgifter som hänför sig till stödet inom småbarnspedagogiken utvidgas för anordnare och producenter av småbarnspedagogik, det vill säga i praktiken huvudsakligen för kommunerna. Den gällande lagen om småbarnspedagogik förpliktar till att ordna stöd. Den föreslagna regleringen preciserar hur stödet ges. Dessutom föreslås det i propositionen att för småbarnspedagogik som ordnas av en privat serviceproducent fattas beslutet på framställning av serviceproducenten av den kommun där det småbarnspedagogiska verksamhetsstället finns. Dessa uppgifter hör till kommunernas särskilda kompetens. Grundlagsutskottet har i sin praxis poängterat att när kommunerna åläggs uppgifter genom lag ska det i enlighet med finansieringsprincipen också ses till att de har faktiska möjligheter att klara av sina förpliktelser (GrUU 29/2009 rd, GrUU 50/2005 rd, s. 2/I, GrUU 41/2002 rd, s. 3/II). Kravet på finansieringsprincipen för kommuner följer principen om kommunal självstyrelse enligt 121 § 2 mom. i grundlagen. Enligt 55 § 2 mom. i lagen om statsandel för kommunal basservice är statsandelen för nya och mer omfattande statsandelsåligganden 100 procent av de kalkylerade kostnaderna för nya och mer omfattande åligganden, om inte åliggandena minskas i motsvarande utsträckning. Propositionens konsekvenser för kommunernas ekonomi har bedömts i avsnitt 4.2.1 *Ekonomiska konsekvenser*.

Enligt 120 § i grundlagen har landskapet Åland självstyrelse enligt vad som särskilt bestäms i självstyrelselagen för Åland (1144/1991). Lagen om småbarnspedagogik tillämpas inte på Åland, eftersom Åland enligt 18 § 13 punkten i självstyrelselagen för Åland har lagstiftningsbehörighet i fråga om socialvård. I förarbetena till självstyrelselagen (RP 73/1990 rd, s. 66) har begreppet socialvård ansetts innefatta även barndagvård. Småbarnspedagogiken har tidigare hört till socialvården, men är nu en del av undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde. Lagen om småbarnspedagogik och de förordningar som utfärdas med stöd av den gäller alltså inte Åland.

På de grunder som anges ovan kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringens proposition har betydande inverkan på tillgodoseendet av barns grundläggande fri- och rättigheter. Regeringen anser det dock önskvärt att grundlagsutskottet ger ett utlåtande i frågan.

Kläm

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

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,

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 eller 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.

RP 148/2021 rd

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.

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 § 3 mom. ska beslut 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 endast om barnets vårdnadshavare eller en annan laglig företrädare för barnet skriftligt eller muntligt begär det.

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 kännedomen 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.

RP 148/2021 rd

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 till barnet som avses i 15 e § får begäras hos regionförvaltningsverket. Bestämmelser om begäran om omprövning finns i förvaltningslagen.

Bestämmelser om sökande av ändring i förvaltningsdomstol finns i lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019).

Denna lag träder i kraft den 20 . _____

Helsingfors den 27 september 2021

Statsminister

Sanna Marin

Undervisningsminister Li Andersson

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:

Gällande lydelse

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,

Föreslagen lydelse

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,*

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,

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

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 eller 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.

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

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 § 3 mom. ska beslut 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 endast om barnets vårdnadshavare eller en annan laglig företrädare för barnet skriftligt eller muntligt begär det.

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

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

23 §

23 §

Barnets individuella plan för småbarnspedagogik

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 antecknas barnets behov av stöd, stödåtgärderna och hur de ska genomföras i planen.

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 görs upp i samarbete mellan personalen och barnets föräldrar eller andra vårdnadshavare. I utarbetandet deltar de anställda som ansvarar för barnets undervisning, fostran och vård. På daghemmen ansvarar en person som har behörighet som lärare i småbarnspedagogik för att planen görs upp. *Speciallärare i småbarnspedagogik deltar i bedömningen av barnets behov av stöd, stödåtgärder eller genomförandet av dem efter behov.* Kompetensen hos en socionom inom småbarnspedagogik kan utnyttjas i synnerhet när det gäller barnens och familjernas kunskaper om servicesystemet. Barnets åsikt ska utredas och den ska 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. *Om bedömningen av stödbehovet kräver sådan expertis som finns hos social- och hälsovårdsmyndigheter, ska dessa på begäran av anordnaren av småbarnspedagogiken delta i bedömningen.*

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 *kännedomen* 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.

Minst en gång om året ska genomförandet av den individuella planen, barnets behov av stöd, hur väl det räcker till och hur ändamålsenligt det är utvärderas och planen ses över.

Genomförandet av och ändamålsenligheten hos den individuella planen ska utvärderas och planen ses över minst en gång om året.

Gällande lydelse

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 i övrigt behöver stöd, ska detta beaktas i antalet barn eller de anställda som avses i 1 mom., om det inte finns en assistent för sådana barn på daghemmet. 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 i övrigt behöver stöd, ska detta beaktas i antalet barn eller antalet anställda i småbarnspedagogiska uppgifter, om det inte finns en assistent för sådana barn på daghemmet. 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 § på det sätt som anges i förvaltningslagen.

Föreslagen lydelse

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 §.

RP 148/2021 rd

Gällande lydelse

Det beslut som meddelas med anledning av begäran om omprövning får överklagas genom besvär hos förvaltningsdomstolen på det sätt som anges i förvaltningsprocesslagen (586/1996).

Över förvaltningsdomstolens beslut får besvär anföras endast om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd.

Föreslagen lydelse

Omprövning av ett sådant beslut om stöd till barnet som avses i 15 e § får begäras hos regionförvaltningsverket. Bestämmelser om begäran om omprövning finns i förvaltningslagen.

Bestämmelser om sökande av ändring i förvaltningsdomstol finns i lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019).

(upphävs)

Denna lag träder i kraft den 20 .