

Riksomfattande tillsynsprogram för småbarnspedagogiken 2023-2025

Uppdaterad 1.1.2024

Regionförvaltningsverket
i Södra Finland

Regionförvaltningsverket
i Östra Finland

Regionförvaltningsverket
i Lappland

Regionförvaltningsverket
i Sydvästra Finland

Regionförvaltningsverket
i Västra och Inre Finland

Regionförvaltningsverket
i Norra Finland



Utgivare

Undervisnings- och kulturväsendet

Riksomfattande tillsynsprogram för småbarnspedagogiken 2023-2025

1.1.2024

Regionförvaltningsverket i Södra Finland

Regionförvaltningsverket i Östra Finland

Regionförvaltningsverket i Lappland

Regionförvaltningsverket i Sydvästra Finland

Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland

Regionförvaltningsverket i Norra Finland

Regionförvaltningsverkens publikationer xx/20xx

ISSN 2343-3132 (webbpublikation)

ISBN 978-952-5882-78-0

Painopaikka

2024

INFORMATIONSSIDA

Regionförvaltningsverkens publikationer 225/2024

Sammanställd av Regionförvaltningsverket i Södra Finland Regionförvaltningsverket i Sydvästra Finland Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland Regionförvaltningsverket i Östra Finland Regionförvaltningsverket i Norra Finland Regionförvaltningsverket i Lappland	Utgivningsdatum 1.1.2024		
	Uppdragsgivare -		
	Datum för tillsättandet av organet -		
Publikationens titel Riksomfattande tillsynsprogram för småbarnspedagogiken 2023-2025			
Referat Tillsynsprogrammet för småbarnspedagogiken har utarbetats i samarbete mellan regionförvaltningsverken och Valvira. Programmet beskriver de centrala principerna för tillsynen över småbarnspedagogik och de normer och den praxis som styr verksamheten. Programmet har också för respektive år slagit fast tyngdpunktsområden som den proaktiva styrningen och rådgivningen särskilt ska inriktas på. Tillsynen enligt tillsynsprogrammet för åren 2020–2022 inriktades särskilt på personaldimensioneringen, gruppstorlekarna och personalens behörighetskrav. Åren 2023–2025 fokuserar tillsynsprogrammet på styrning och rådgivning samt på inspektioner. Tillsynen utövas enligt lag och vid behov görs inspektionsbesök. Tyngdpunkten i tillsynsprogrammet ligger på styrningen av genomförandet av de nya lagarna samt på tillsynen över småbarnspedagogik som kompletterar förskoleundervisningen. Tillsynsprogrammet omfattar även styrning, rådgivning och övervakning när det gäller egenkontroll. Utfallet av tillsynen granskas två gånger per år i regionförvaltningsverkens och Valviras gemensamma styrningsgrupp.			
Ämnesord småbarnspedagogik, tillsynsprogram			
ISSN (tryckt) xxxx-xxxx	ISBN (tryckt) xxxx-xxxx	ISSN (webbpublikation) 2343-3132	ISBN (webbpublikation) 978-952-5882-78-0
Sidantal 27	Språk svenska	Pris avgiftsfri	
Utgivare Regionförvaltningsverket i Sydvästra Finland	Tryckeri -		

KUVAILULEHTI

Aluehallintovirastojen julkaisuja 225/2024

Tekijät Etelä-Suomen aluehallintovirasto Itä-Suomen aluehallintovirasto Lapin aluehallintovirasto Lounais-Suomen aluehallintovirasto Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto Pohjois-Suomen aluehallintovirasto		Julkaisuaika 1.1.2024	
		Toimeksiantajat(t)	
		Toimielimen asettamispäivä	
Julkaisunnimi Varhaiskasvatuksen valtakunnallinen valvontaohjelma 2023-2025			
Tiivistelmä Varhaiskasvatuksen valvontaohjelma on laadittu yhteistyössä aluehallintovirastojen ja Valviran kanssa. Valvontaohjelmassa kuvataan varhaiskasvatuksen valvonnan keskeiset periaatteet, toimintaa ohjaavat normit ja toimintatavat sekä määritellään erityiset vuosittaiset painopistealueet, joihin erityisesti kohdistetaan ennakollista ohjausta ja neuvontaa. Valvontaohjelmassa vuosille 2020–2022 päädyttiin tarkastelemaan henkilöstömitoitusta, ryhmäkokoa ja henkilökunnan kelpoisuusvaatimuksia erityisinä valvonnan painopistealueina. Vuosille 2023–2025 valvontaohjelma kohdistuu ilmiöpohjaisen ohjauksen ja neuvonnan ohella myös tarkastuksiin. Valvontaa toteutetaan lakisääteisesti ja tarvittaessa tehdään tarkastuskäyntejä. Painopiste valvontaohjelmassa on uusien lakien toteuttamisen ohjauksessa sekä esiopetusta täydentävän varhaiskasvatuksen valvonnassa. Omavalvonnan ohjaus, neuvonta ja valvonta ovat osa valvontaohjelmaa. Valvonnan tuloksia tarkastellaan kaksi kertaa vuodessa aluehallintovirastojen ja Valviran yhteisessä ohjausryhmässä.			
Asiasanat Varhaiskasvatus, valvontaohjelma			
ISSN (painettu) xxxx-xxxx	ISBN (painettu) xxxx-xxxx	ISSN (verkkojulkaisu) 2343-3132	ISBN (verkkojulkaisu) 978-952-5882-78-0
Kokonaissivumäärä 27		Kieli ruotsi	Hinta -
Julkaisija Lounais-Suomen aluehallintovirasto		Paino -	

Innehållsförteckning

Inledning	7
1 Tillsyn över småbarnspedagogiken	9
1.1 Styrningssystemet och tillsynsmyndigheterna	9
1.2 I första hand handledning och rådgivning	11
1.3 Tillsynssamarbete	12
1.3.1 Samarbete mellan tillsynsmyndigheterna	12
1.3.2 Gemensamma tillsynsprocesser	13
2 Förfaranden för proaktiv styrning och tillsyn av småbarnspedagogiken	14
2.1 Handledning och rådgivning	14
2.2 Informationsstyrning och olika typer av sammankomster	14
2.3 Styrningsbesök	15
2.4 Tillståndsförfarandet för privata serviceproducenter	15
2.5 Anmälningsskyldighet	16
3 Tillsynsmyndighetens tillsynsåtgärder	17
3.1 Tillsyn som inleds av tillsynsmyndigheten och anmälan om missförhållanden	17
3.2 Anmärkning och klagomål	17
3.3 Inspektioner	18
3.4 Administrativ styrning	19
3.5 Meddelande av ett föreläggande	20
4 Beskrivning av nuläget inom tillsynen över småbarnspedagogik	22
4.1 Tillfälliga avvikelser från behörighetsvillkoren	22
4.2 Förverkligande av personalens anmälningsskyldighet och småbarnspedagogik som kompletterar förskoleundervisningen	22
5 Genomförande och uppföljning av tillsynsprogrammet	24
5.1 Prioriterade tillsynsområden under respektive år	24
År 2023	24
År 2024	24
År 2025	24

5.2 Uppdatering och uppföljning av tillsynsprogrammet	25
5.3 Riktlinjer för tillsynen åren 2024-2025	26

Inledning

I lagen om småbarnspedagogik (540/2018) föreskrivs det om barns rätt till småbarnspedagogik, anordnande och tillhandahållande av småbarnspedagogik och om en informationsresurs inom småbarnspedagogik. Lagen tillämpas på daghemsverksamhet och familjedagvård som ordnas eller tillhandahålls av en kommun, samkommun eller privat serviceproducent. Daghemsverksamhet och familjedagvård som avses i lagen om småbarnspedagogik får ordnas eller tillhandahållas för anordnaren av en kommun, samkommun eller en privat serviceproducent.

Småbarnspedagogiken regleras förutom av lagen om småbarnspedagogik också av statsrådets förordning om småbarnspedagogik (753/2018). Privata producenter av småbarnspedagogik styrs dessutom av undervisnings- och kulturministeriets förordning om de bilagor som ingår i tillstånds- och anmälningsförfarandet för privata serviceproducenter inom småbarnspedagogiken (890/2022). När småbarnspedagogik planeras, anordnas och tillhandahålls samt när beslut om småbarnspedagogik fattas ska man i första hand se till barnets bästa.

Regionförvaltningsverken ansvarar för planering, styrning och tillsyn av småbarnspedagogiken i sina respektive regioner. Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira) styr och övervakar småbarnspedagogiken särskilt när det gäller principiellt viktiga eller vittomfattande ärenden, ärenden som rör flera regionförvaltningsverks verksamhetsområden eller hela landet eller ärenden som regionförvaltningsverket är jävigt att behandla. Valvira styr även regionförvaltningsverkens verksamhet i syfte att harmonisera verksamhetsprinciper, förfaranden och beslutspraxis vid styrning och tillsyn av småbarnspedagogiken.

Enligt lagen om småbarnspedagogik är även kommunen tillsynsmyndighet när det gäller småbarnspedagogik som en privat serviceproducent anordnar eller tillhandahåller. Den privata småbarnspedagogiken övervakas alltså av regionförvaltningsverket, Valvira och kommunen. Lagen om småbarnspedagogik förutsätter att de olika tillsynsmyndigheterna samarbetar.

Syftet med det riksomfattande tillsynsprogrammet för småbarnspedagogiken är att ge modeller för en enhetlig styrning och tillsyn av småbarnspedagogiken. Tillsynsprogrammet gäller i huvudsak regionförvaltningsverkens och Valviras styrning och tillsyn. Kommunens skyldighet att utöva tillsyn och kommunens uppgifter i tillståndsprocessen för privata serviceproducenter beskrivs i publikationerna "Handbok för tillsynen över privat småbarnspedagogik - Handbok för kommunens tillsynsmyndighet" och "Tillstånd för privat småbarnspedagogik - Guide för serviceproducenter och kommunala tillsynsmyndigheter". Målet är att varje kommun där det finns privat serviceproduktion ska fullgöra sin egen tillsynsskyldighet.

Utgångspunkten för tillsynsprogrammet har varit att tillsynen i allt större utsträckning ska bygga på proaktiva metoder och att tillsynen får ett starkare kundfokus. De tillsynsmyndigheter som anges i lagen om småbarnspedagogik

ska alltså utöva tillsyn i första hand genom att tillhandahålla anordnaren av småbarnspedagogik den handledning och rådgivning som behövs. Målet med handledningen och rådgivningen är att småbarnspedagogiken ska hålla hög kvalitet och följa bestämmelserna samt att minska antalet anmärkningar och klagomål på småbarnspedagogiken.

Tillsynsprogrammet beskriver de centrala principerna för tillsynen över småbarnspedagogik och de normer och den praxis som styr verksamheten. Programmet har också för respektive år slagit fast tyngdpunktsområden som den proaktiva styrningen och rådgivningen särskilt ska inriktas på. Tillsynen enligt tillsynsprogrammet inleddes 1.1.2020. Utfallet av programmet följs upp och utvärderas två gånger per år i en uppföljningsgrupp med representation från regionförvaltningsverket och Valvira.

Ändringarna i lagen om småbarnspedagogik som gäller personalens anmälningsskyldighet (1.8.2021), barns rätt till stöd inom småbarnspedagogiken (1.8.2022) och tillstånd att bedriva privat daghemsverksamhet (1.1.2023) medför ändringar i tillsynen. Ändringarna beaktas genom årlig uppdatering av tillsynsprogrammet.

Tillsynsprogrammets centrala principer

- lagen om småbarnspedagogik (540/2018)
- barnets bästa i första rummet
- en nationellt enhetlig tillsyn
- i första hand handledning och rådgivning
- klargörande av tillsynsmyndigheternas ansvar och uppgifter
- egenkontroll
- fastställande av årliga prioriterade tillsynsområden och riskbaserad tillsyn
- systematisk uppföljning av utfallet av tillsynsprogrammet

1 Tillsyn över småbarnspedagogiken

1.1 Styrningssystemet och tillsynsmyndigheterna

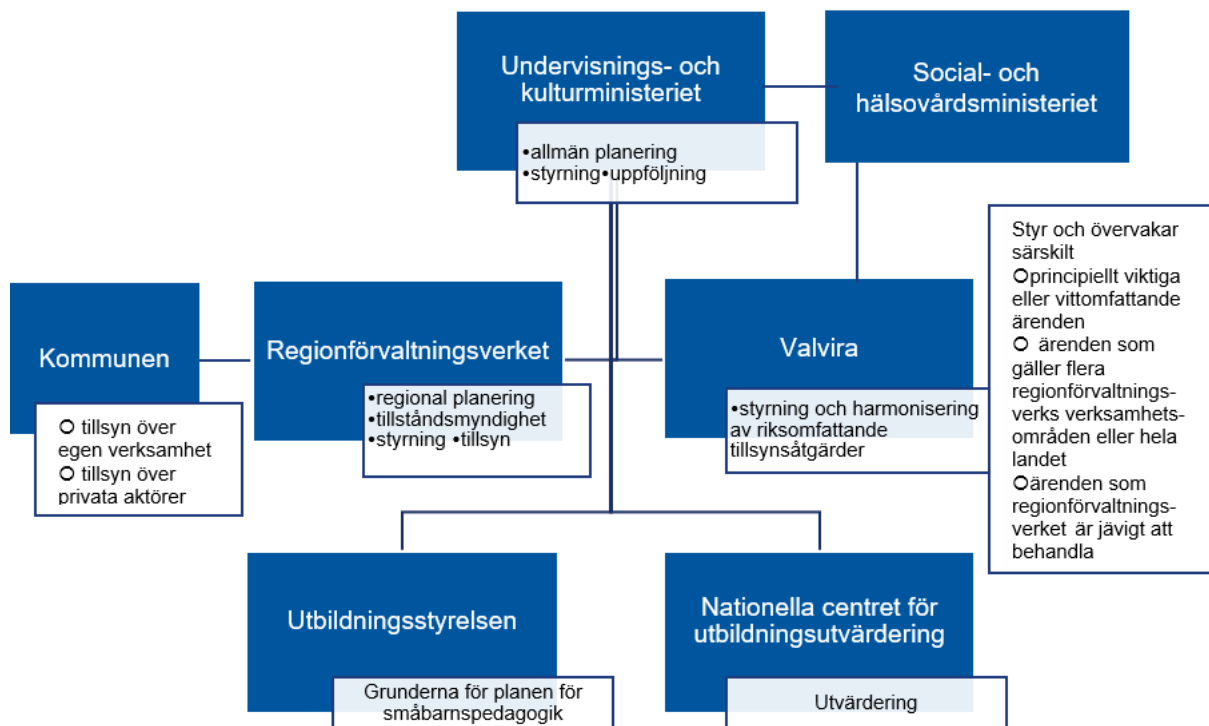
Regionförvaltningsverket och Valvira är tillsynsmyndigheter när det gäller småbarnspedagogik som en kommun eller samkommun anordnar eller tillhandahåller. Småbarnspedagogik som en privat serviceproducent anordnar eller tillhandahåller övervakas av kommunen eller samkommunen samt av regionförvaltningsverket och Valvira.

Undervisnings- och kulturministeriet ansvarar för den allmänna planeringen, styrningen och uppföljningen av småbarnspedagogiken, medan regionförvaltningsverken ansvarar för planering, styrning och tillsyn på regional nivå. Sakkunnigt ämbetsverk i uppgifter som gäller småbarnspedagogik är Utbildningsstyrelsen. Kvalitetsbedömningen av småbarnspedagogiken ingår i kommunernas självutvärdering och i Nationella centret för utbildningsutvärderings uppgifter.

Valvira styr regionförvaltningsverkens verksamhet i syfte att harmonisera verksamhetsprinciper, förfaranden och beslutspraxis vid styrning och tillsyn av småbarnspedagogiken. Valvira styr och övervakar dessutom småbarnspedagogiken i synnerhet när det är fråga om

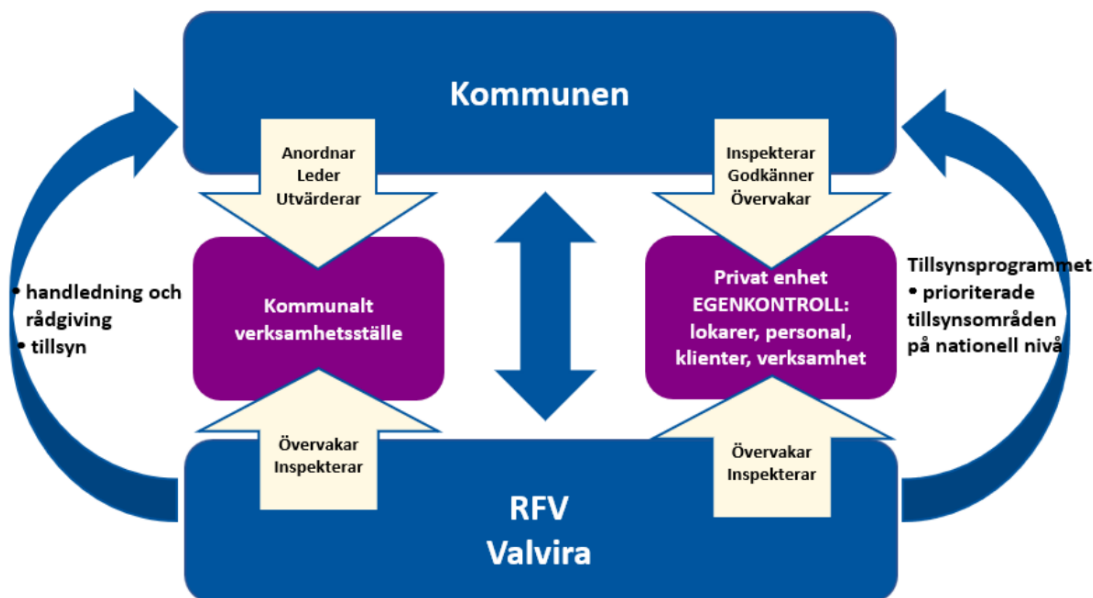
- 1) principiellt viktiga eller vittomfattande ärenden
Sådana ärenden behandlas från fall till fall och i samarbete tillsynsmyndigheterna emellan.
- 2) ärenden som gäller flera regionförvaltningsverks verksamhetsområden eller hela landet och
- 3) ärenden som ett regionförvaltningsverk är jävigt att behandla.

Undervisnings- och kulturministeriet utarbetar efter förhandling med social- och hälsovårdsministeriet tillsammans med Valvira ett resultatmålsdokument för att målen för småbarnspedagogiken ska uppnås.



Figur 1 Statens styrningssystem

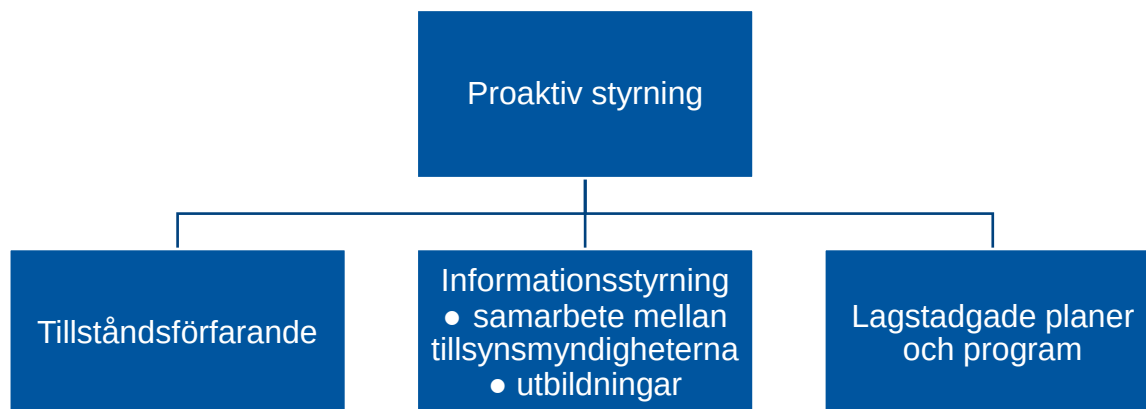
I kommunen ansvarar ett eller flera sådana av kommunen utsedda organ som består av flera medlemmar för de uppgifter som anges i lagen om småbarnspedagogik. Till organets uppgifter hör även att företräda kommunen, bevaka dess rätt och föra talan i ärenden som angår individuell verkställighet av småbarnspedagogisk verksamhet samt att i dessa ärenden ingå avtal och andra rättshandlingar på kommunens vägnar. Organets lagstadgade beslutanderätt och rätt att föra talan får genom en sådan förvaltningsstadga som avses i kommunallagen delegeras till tjänsteinnehavare som är underställda detta organ. En samkommun ska tillsätta ett eller flera organ som är gemensamt för medlemskommunerna.



Figur 2 Tillsynen över småbarnspedagogik på regional nivå

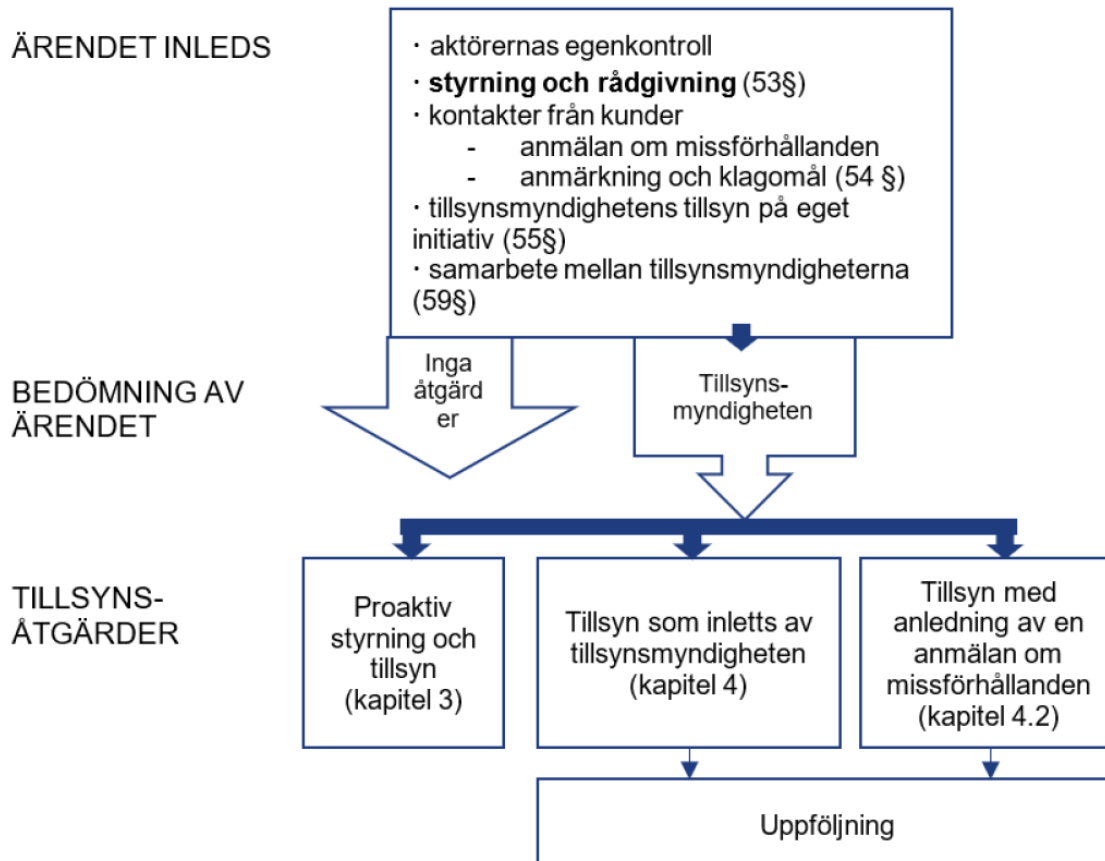
1.2 I första hand handledning och rådgivning

Tillsynsmyndigheterna ska i första hand utöva tillsyn genom att tillhandahålla anordnaren av småbarnspedagogik den handledning och rådgivning som behövs och genom att i samråd med anordnaren följa med hur verksamheten utvecklas. Tillsynsmyndigheterna ska samarbeta när de fullgör de uppgifter som anges i lagen om småbarnspedagogik.



Figur 3 Proaktiv styrning

Den proaktiva styrningen består av de delar som presenteras i figuren. Tillståndsförfarandet gäller privat småbarnspedagogik och behandlas inte i det här programmet. Styrnings- och tillsynsprocessen presenteras i nästa figur.



Figur 4 Styrnings- och tillsynsprocessen

Genom proaktiva och planmässiga styrningsbesök kan tillsynsmyndigheterna påverka verksamheten och efterlevnaden av bestämmelserna positivt. Om problem eller missförhållanden upptäcks begär tillsynsmyndigheterna utredningar eller inspekterar det anmälda verksamhetsstället.

1.3 Tillsynssamarbete

1.3.1 Samarbete mellan tillsynsmyndigheterna

Tillsynsmyndigheterna ska samarbeta när de fullgör de uppgifter som anges i lagen om småbarnspedagogik.

Det kommunala organet ska omedelbart underrätta Valvira eller regionförvaltningsverket om bristfälligheter eller missförhållanden som kommit till dess kännedom i samband med tillsynen samt om de åtgärder som organet vidtagit med stöd av 55–58 § i lagen om småbarnspedagogik. Valvira eller regionförvaltningsverket ska underrätta det kommunala organet i de kommuner där tjänsterna produceras om sina åtgärder med stöd av 55–58 § i fråga om privata serviceproducenter.

Tillsynsmyndigheten har rätt att få handräckning av polisen för genomförandet av inspektion enligt 56 § och avbrytande och förbud mot användning enligt 58 §.

1.3.2 Gemensamma tillsynsprocesser

Regionförvaltningsverket och Valvira har även gemensamma tillsynsprocesser med olika samarbetsparter. Före ett gemensamt inspektionsbesök kommer man överens om tillvägagångssättet och hur eventuell uppföljning ska göras efter inspektionen.

Tvåspråkig tillsynsprocess

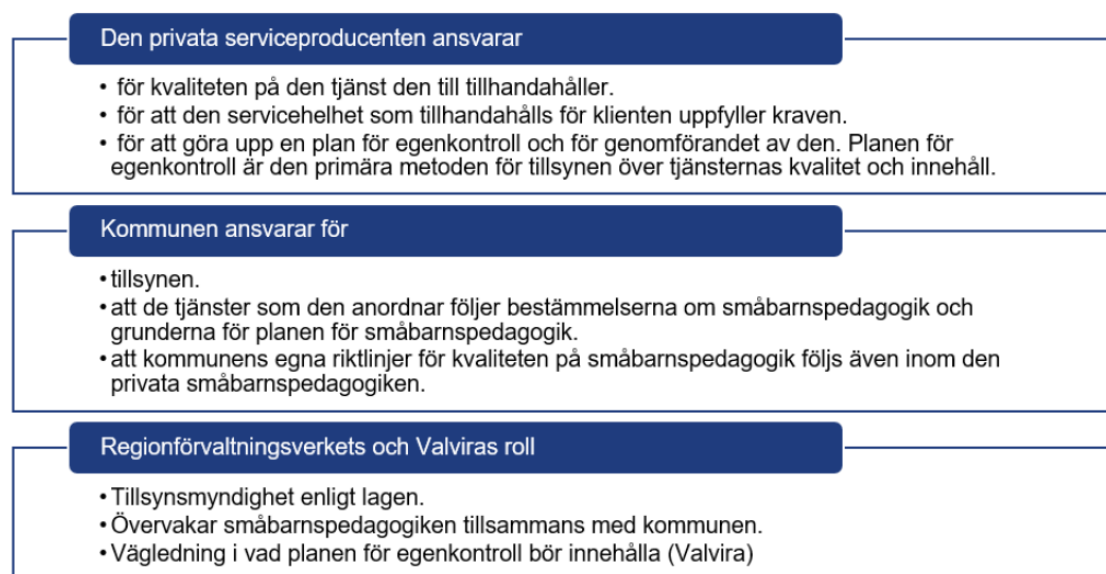
Om det är fråga om en tvåspråkig kommun eller ett tvåspråkigt daghem samarbetar regionförvaltningsverkens svenska enhet för bildningsväsendet vid behov med regionförvaltningsverkets finskspråkiga ansvarsområde för undervisnings- och kulturväsendet i den aktuella regionen. Om en anmälan om missförhållanden kräver en inspektion är det ändamålsenligt att utföra inspektionen tillsammans. Samiska tillsynsärenden behandlas tillsammans med Regionförvaltningsverket i Lappland.

Samarbete med ansvarsområdet för arbetarskyddet

Ansvarsområdena planerar gemensamt utifrån de fenomen som framkommit utbildning, gemensam kommunikation och samarbete med låg tröskel. Regionförvaltningsverken stärker processerna mellan småbarnspedagogiken och arbetarskyddet. Om ett ärende som rör småbarnspedagogik kräver inspektion av både småbarnspedagogiken och arbetarskyddet är det ändamålsenligt att ordna en gemensam inspektion.

Andra samarbetsparter

Tillsynen kan även involvera andra samarbetsparter, såsom miljö- och hälsoskyddsmyndigheterna. Tillsynen över privat småbarnspedagogik genomförs tillsammans med kommunerna.



Figur 5 Sammanfattning av olika aktörers tillsynsansvar

2 Förfaranden för proaktiv styrning och tillsyn av småbarnspedagogiken

Proaktiv tillsyn är bl.a. handledning och rådgivning, utbildning, information, styrningsbesök, anmälningsförfarandet och utvecklande av egenkontrollen samt det riksomfattande tillsynsprogrammet och genomförandet av det (planmässig tillsyn). Regionförvaltningsverket har publicerat en handbok för tillsynen över privat småbarnspedagogik (<https://avi.fi/sv/publikationer>).

2.1 Handledning och rådgivning

Kommunen ska ordna rådgivning och handledning för föräldrarna eller andra vårdnadshavare till barn som har rätt till småbarnspedagogik i fråga om de tjänster inom småbarnspedagogiken som står till buds för dem. I handledningen ska kommunen redogöra för de olika formerna av småbarnspedagogisk verksamhet och de alternativ som erbjuds samt för övriga omständigheter som påverkar anordnandet av småbarnspedagogik för barnet. Även kommunens socialombudsman ger handledning och rådgivning i frågor om småbarnspedagogik.

Socialombudsmannen har till uppgift att ge en klient råd i frågor som gäller tillämpningen av lagen om småbarnspedagogik, hjälpa klienten med att göra en anmärkning, informera om klientens rättigheter och även i övrigt arbeta för att främja och tillgodose klientens rättigheter. Utöver detta ska socialombudsmannen följa hur klienternas rättigheter och ställning utvecklas i kommunen och årligen avge en redogörelse för detta till kommunstyrelsen.

Anordnaren av småbarnspedagogik ska informera och handleda klienterna om hur en anmärkning görs. Ett barns förälder eller annan vårdnadshavare som är missnöjd med kvaliteten på småbarnspedagogiken eller med bemötandet i samband med den har rätt att framställa en anmärkning till daghemsföreståndaren som ansvarar för verksamheten, till den ansvariga personen vid verksamhetsstället eller en ledande tjänsteinnehavare inom småbarnspedagogiken. Verksamhetsstället ska lämna sina klienter tillräcklig information om deras rätt att framställa en anmärkning och göra det så enkelt för dem som möjligt att framställa anmärkningen. Genomförandet av detta följs upp.

2.2 Informationsstyrning och olika typer av sammankomster

Tillsynsmyndigheterna utövar proaktiv tillsyn med tyngdpunkt på handledning och dialog genom att ordna regionala sammankomster, såsom workshoppar och arbetsmöten samt genom att göra styrningsbesök. Sammankomsterna kan behandla antingen större helheter som klientsäkerhet och grundläggande rättigheter eller fokusera på ett visst ämne. Inbjudna kan bland annat vara de som anordnar eller tillhandahåller småbarnspedagogik, klienterna eller de instanser som representerar dem. Att olika aktörer deltar främjar också informationsutbytet och samarbetet mellan dem som ansvarar för att anordna

och tillhandahålla småbarnspedagogik. I de teman som lyfts fram är det också möjligt att beakta regionala specialfrågor.

Valvira och regionförvaltningsverket ordnar vid behov gemensamma tillställningar för kommunernas tillsynsmyndigheter för privat småbarnspedagogik.

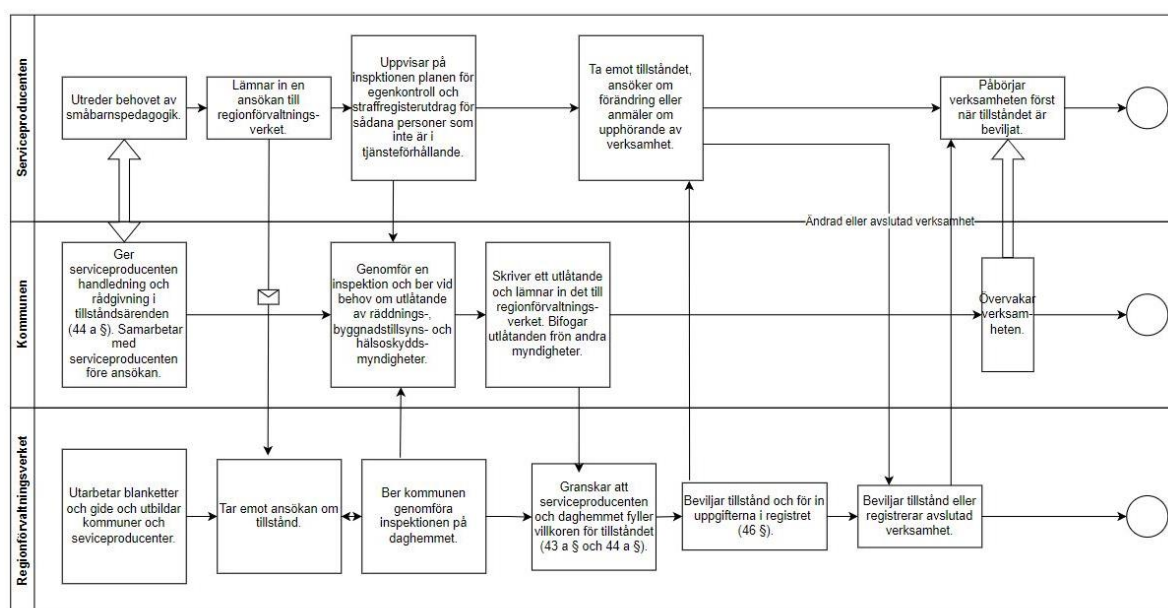
2.3 Styrningsbesök

Tillsynsmyndigheterna gör även styrningsbesök. Syftet med besöken är bland annat att informera småbarnspedagogikens ledning och personal om lagstiftningen och tillämpningen av den, egenkontrollen och andra aktuella frågor som rör klientsäkerheten. Man kommer alltid överens i förväg om tidpunkten och programmet för besöken.

2.4 Tillståndsförfarandet för privata serviceproducenter

Bestämmelser om småbarnspedagogik som tillhandahålls av privata serviceproducenter finns i kapitel nio i lagen om småbarnspedagogik. Tillståndprocessen och egenkontrollplanerna för privat småbarnspedagogik är en del av den proaktiva tillsynen. För privata serviceproducenters tillståndsförfarande finns en guide och ansökningsblanketter. Figur 6 illustrerar den privata serviceproducentens, kommunens och regionförvaltningsverkets uppgifter i tillståndprocessen.

I och med den nya lagen om småbarnspedagogik är det i första hand kommunen själv som övervakar den privata småbarnspedagogiken. Om kommunen lägger märke till problem inom den privata serviceproduktionen i sitt område ska den omedelbart inleda styrning och tillsyn.



Figur 6 Den privata serviceproducentens, kommunens och regionförvaltningsverkets uppgifter i tillståndprocessen

Plan för egenkontroll

Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira) har utfärdat en föreskrift om innehållet i och utarbetandet och uppföljningen av planen för egenkontroll för privata verksamhetsställen för småbarnspedagogik. Föreskriften om egenkontroll samt dithörande anvisning och blankett uppdaterades 2023. En uppdaterad plan för egenkontroll togs i bruk 1.8.2023. Varje privat serviceproducent ska utarbeta en plan för egenkontroll för att säkerställa att den småbarnspedagogiska verksamheten uppfyller kraven. Privata serviceproducenter inom småbarnspedagogik är enligt lagen skyldiga att göra upp en skriftlig plan för egenkontroll (48 § i lagen om småbarnspedagogik). Skyldigheten gäller även privata familjedagvårdare. Serviceproducenten ska hålla planen för egenkontroll offentligt framlagd och följa upp hur den förverkligas.

2.5 Anmälningsskyldighet

Enligt 57 a § i lagen om småbarnspedagogik är personalen inom småbarnspedagogiken skyldig att utan dröjsmål anmäla ett upptäckt missförhållande eller en risk för ett uppenbart missförhållande, exempelvis brister i kvaliteten på småbarnspedagogiken, illabehandling av barn eller åtgärder i verksamhetskulturen som är skadliga för barnen. Kommunen eller den privata serviceproducenten ska informera sin personal om anmälningsskyldigheten och om de frågor som är förknippade med tillämpningen av den. Anvisningar för tillämpningen av anmälningsskyldigheten ska utarbetas skriftligen och hållas offentligt framlagda. Den privata serviceproducenten kan exempelvis foga anvisningarna till verksamhetsställets plan för egenkontroll.

Anmälan görs till den som ansvarar för verksamheten vid verksamhetsstället för småbarnspedagogik. Anmälningsskyldigheten gäller den personal som räknas med i verksamhetsställets personaldimensionering, det vill säga lärare inom småbarnspedagogik, socionomer inom småbarnspedagogik, barnskötare inom småbarnspedagogik, familjedagvårdare och speciallärare inom småbarnspedagogik.

Anmälningsskyldigheten för personalen inom småbarnspedagogiken är en del av den proaktiva tillsynen. Syftet är att säkerställa att småbarnspedagogiken genomförs på det sätt som anges i lagen om småbarnspedagogik. Anmälningsskyldigheten gäller både offentlig och privat småbarnspedagogisk verksamhet.

3 Tillsynsmyndighetens tillsynsåtgärder

3.1 Tillsyn som inleds av tillsynsmyndigheten och anmälan om missförhållanden

Tillsyn på tillsynsmyndighetens initiativ kan inledas via olika kanaler. Exempelvis kan kommunerna vid sina regelbundna och planmässiga besök på verksamhetsställena upptäcka brister som leder till tillsyn. Tillsyn på grund av missförhållanden kan inledas t.ex. på basis av en tidningsartikel, om det framkommer misstanke om brister i klientsäkerheten, att en klient behandlats illa eller att det finns omständigheter i verksamhetskulturen som är skadliga för klienterna. Vem som helst kan anmäla missförhållanden, efter det bedömer regionförvaltningsverket hurdana tillsynsåtgärder behövs i ärendet.

Tillsyn kan också inledas på basis av den anmälningsskyldighet som personalen inom småbarnspedagogik har. Om ett missförhållande eller risken för ett uppenbart missförhållande inte undanröjs trots vidtagna åtgärder ska den ledande tjänsteinnehavaren inom småbarnspedagogik anmäla ärendet vidare till regionförvaltningsverket eller Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (57 b §). Regionförvaltningsverket eller Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården kan meddela ett föreläggande för att undanröja missförhållandet och besluta om vidare åtgärder i ärendet på det sätt som föreskrivs i 58 §.

Tillsynsmyndigheten får inspektera en anordnares eller serviceproducents verksamhet samt de verksamhetsställen och lokaler som används för verksamheten. Valvira eller regionförvaltningsverket kan av grundad anledning ålägga kommunen att förrätta inspektion av en privat serviceproducents verksamhetsställe. Inspektionen kan även genomföras på basis av dokument.

3.2 Anmärkning och klagomål

Ett barns förälder eller annan vårdnadshavare som är missnöjd med kvaliteten på småbarnspedagogiken eller med bemötandet i samband med den har rätt att framställa en anmärkning till daghemsföreståndaren som ansvarar för verksamheten, till den ansvariga personen vid verksamhetsstället eller en ledande tjänsteinnehavare inom småbarnspedagogiken. Verksamhetsstället ska lämna sina klienter tillräcklig information om deras rätt att framställa en anmärkning och göra det så enkelt för dem som möjligt att framställa anmärkningen. En anmärkning ska i regel framställas skriftligen, men kan av särskilda skäl även göras muntligen.

Anmärkningen ska diarieföras och behandlas på behörigt sätt samt besvaras skriftligen inom skälig tid från det att den framställdes. I ett svar på en anmärkning får ändring inte sökas genom besvär. Framställandet av anmärkning inskränker inte klientens rätt att söka ändring på det sätt som särskilt föreskrivs. Framställandet av anmärkning inverkar inte heller på klientens rätt att anföra klagomål i sin sak hos tillsynsmyndigheterna. Om det inte har framställts någon anmärkning i ärendet och tillsynsmyndigheten bedömer att det är lämpligast att behandla ett klagomål som en anmärkning, får myndigheten överföra ärendet till

det verksamhetsställe som klagomålet gäller eller till en ledande tjänsteinnehavare inom småbarnspedagogiken. Överföringen ska göras omedelbart efter bedömningen. Den som anført klagomålet ska underrättas om överföringen. Verksamhetsstället ska underrätta den överförande tillsynsmyndigheten om svaret som ges på det överförda ärendet. Om ärendet överförs för att behandlas som en anmärkning meddelas inte beslut om att klagomålet lämnas utan prövning.

I fråga om klagomål tillämpas vad som i 8 a kap. i förvaltningslagen föreskrivs om förvaltningsklagan. Ärenden som gäller rättigheterna för ett barn i småbarnspedagogik när småbarnspedagogik anordnas behandlas som klagomål. Detsamma gäller ärenden som rör hur lagen om småbarnspedagogik, lägre författningar eller föreskrifter har iakttagits. Om ett klagomål gäller annan verksamhet hos anordnaren av småbarnspedagogik överförs klagomålet inom regionförvaltningsverket för att behandlas antingen som ett kommunklagomål eller arbetarskyddsärende.

Vid klagomål över småbarnspedagogiken bedömer regionförvaltningsverket om klagomålet gäller en enskild persons ärende eller hela organisationen. I det senare fallet tar regionförvaltningsverket i regel upp ärendet till behandling som ett tillsynsärende. Regionförvaltningsverket bedömer vidare om det är ändamålsenligt att regionförvaltningsverket behandlar klagomålet eller om det ska överföras till det verksamhetsställe som klagomålet gäller där den ansvariga personen eller ledande tjänsteinnehavaren behandlar ärendet som en anmärkning. Vad som är mest ändamålsenligt beror på om klagomålet främst gäller bemötandet av klienten och om det är en situation där ord står mot ord. I sådana fall är det ändå inte möjligt att i ett klagomålsbeslut ta ställning till hur verksamhetsstället borde ha agerat i ärendet. Om det med tanke på klientens rättsskydd och klientsäkerheten är motiverat att överföra ärendet till verksamhetsstället kontrollerar regionförvaltningsverket vid behov om ärendet redan har behandlats som en anmärkning. I sådana fall är en överföring inte längre möjligt. Behandlingen av klagomålet kan även fortsätta som ett tillsynsärende.¹

3.3 Inspektioner

Tillsynsmyndigheten kan granska anordnarens och serviceproducentens småbarnspedagogiska verksamhet samt de verksamhetsställen och lokaler som används för verksamheten. Regionförvaltningsverket eller Valvira kan av grundad anledning ålägga kommunen att förrätta inspektion av en privat serviceproducents verksamhetsställe.

Den som gör inspektionen ska ges tillträde till verksamhetsställets alla lokaler. Utrymmen som används för boende av permanent natur får dock bara inspekteras om det är nödvändigt för att trygga klientens ställning och garantera behörig service.

Myndigheten ska underrätta parten om när en inspektion som hör till myndighetens behörighet kommer att inledas, förutsatt att detta inte äventyrar

¹ Källa: Beskrivning av regionförvaltningsverkets klagomålsprocess 2019

syftet med inspektionen. Parten har även rätt att närvara vid inspektionen samt framföra åsikter och ställa frågor om inspektionen. Under inspektionens gång ska parten om möjligt underrättas om inspektionens ändamål, hur den genomförs samt om fortsatta åtgärder. Inspektionen ska förrättas utan att inspektionsobjektet eller dess innehavare orsakas oskälig olägenhet. Den som förrättar inspektionen ska utan dröjsmål avfatta en skriftlig inspektionsberättelse över inspektionen. Av berättelsen ska inspektionens förlopp och inspektionsförrättarens viktigaste iakttagelser framgå. Inspektionsberättelsen ska delges en part som har rätt att närvara vid inspektionen.

Vid inspektionen ska, trots sekretessbestämmelserna, alla handlingar som inspektören begär och som är nödvändiga för inspektionen läggas fram för honom eller henne. Dessutom ska inspektören utan kostnad på begäran få kopior av de handlingar som behövs för inspektionen. Inspektören har rätt att ta fotografier under inspektionen. Inspektören kan biträddas av sådana utomstående experter som behövs för inspektionen. Närmare bestämmelser om dessa experter finns i 56 § i lagen om småbarnspedagogik.

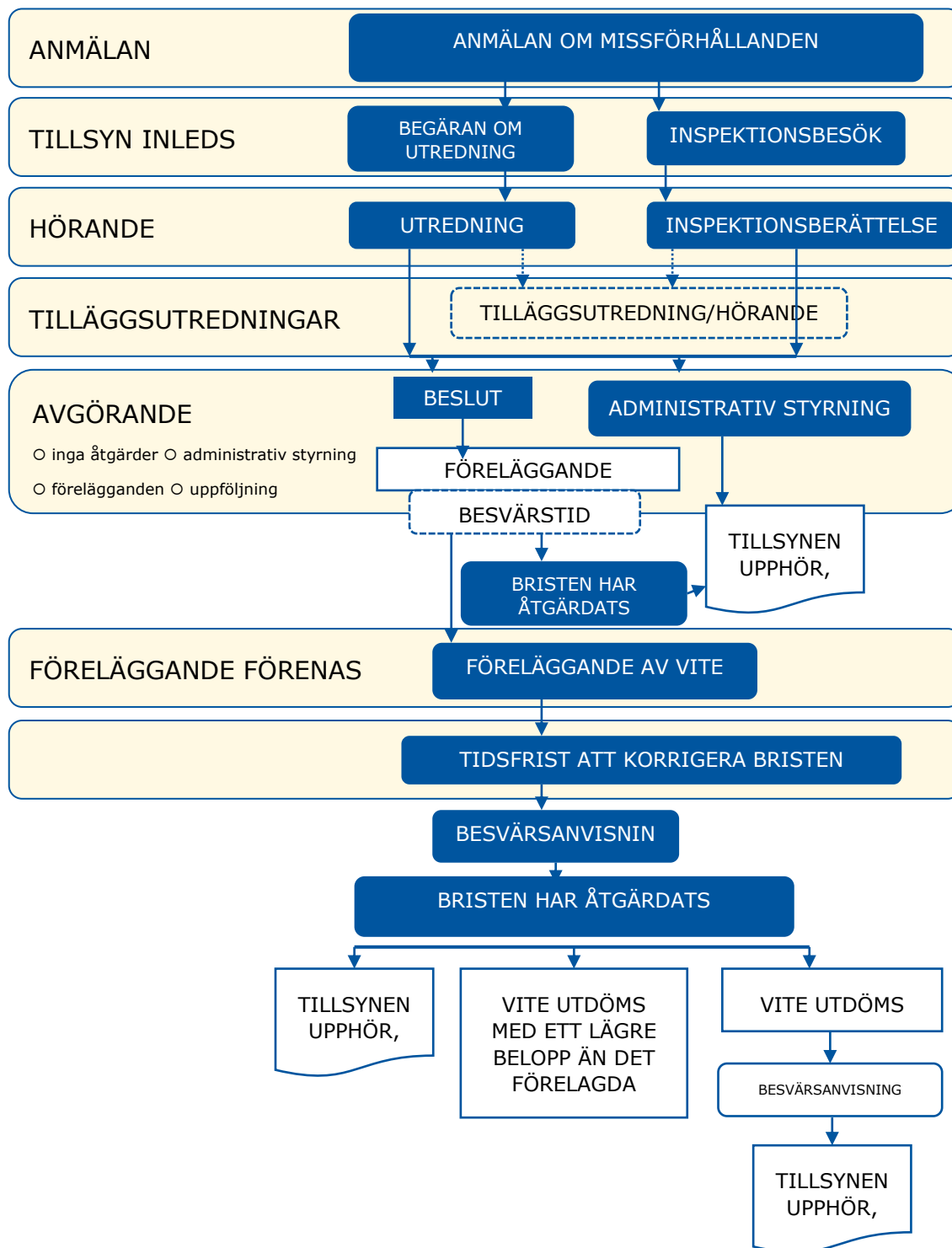
Vid inspektionen granskas omständigheter som är väsentliga för att syftet med lagen om småbarnspedagogik ska uppnås. Dessa är **personalen** (antal och behörighetsvillkor), **klienter** (gruppstorlek, relationstalet mellan barn och personal), **lokalerna** (10 §) och **verksamheten** (bl.a. om verksamheten uppnår målen i 3 §, frågor som rör kost och måltider (11 §)). Inspektionen kan vid behov även ta upp om en lokal plan för småbarnspedagogik, barnens planer för småbarnspedagogik och utvärderingen av småbarnspedagogiken har gjorts. Inspektionen kan även göras på distans. De krav som kapitel 3 a i lagen om småbarnspedagogik "Rätt till stöd inom småbarnspedagogiken" (1.8.2022) medför kan inverka på det som ska granskas.

Tillsyn baserad på en anmälan om missförhållanden beskrivs i figur 7. Där beskrivs med exempel hur förelägganden förenas med vite.

3.4 Administrativ styrning

Om tillsynsmyndigheten vid styrningen och övervakningen av småbarnspedagogiken konstaterar att anordnaren av verksamheten vid ordnandet eller genomförandet av verksamhet enligt lagen om småbarnspedagogik har förfarit felaktigt eller underlåtit att fullgöra sina skyldigheter, och ärendet inte föranleder andra åtgärder, får tillsynsmyndigheten ge anordnaren av småbarnspedagogiken, den som är ansvarig för kommunens eller samkommunens felaktiga förfarande eller den ansvariga personen hos en privat serviceproducent en anmärkning för framtiden.

Tillsynsmyndigheterna kan, om ärendet inte föranleder någon anmärkning eller andra åtgärder, uppmärksamgöra aktörerna på att verksamheten ska ordnas på behörigt sätt och att god förvaltningssed ska iakttas.



Figur 7 Tillsyn baserad på en anmälan om missförhållanden

3.5 Meddelande av ett föreläggande

Om tillsynsmyndigheten upptäcker brister eller andra missförhållanden som äventyrar klientsäkerheten när småbarnspedagogik ordnas eller tillhandahålls eller om verksamheten i övrigt strider mot lagen om småbarnspedagogik eller om en privat serviceproducent inte har fullgjort sin anmälningsskyldighet, får

tillsynsmyndigheten meddela ett föreläggande om att bristerna eller missförhållandena ska avhjälpas. När föreläggandet meddelas ska det utsättas en tid inom vilken behövliga åtgärder ska vidtas. Tillsynsärendet är anhängigt tills bristerna eller missförhållandena har avhjälpats. Om klientsäkerheten så kräver, får det bestämmas att verksamheten omedelbart ska avbrytas eller användningen av ett verksamhetsställe eller en del av det eller av en anordning omedelbart förbjudas.

Tillsynsmyndigheten kan vid vite eller vid äventyr om att verksamheten avbryts eller att användningen av ett verksamhetsställe eller en del av det eller av en anordning förbjuds, förplikta anordnaren av verksamheten att iaktta ett sådant föreläggande som avses i föregående stycke.

4 Beskrivning av nuläget inom tillsynen över småbarnspedagogik

Regionförvaltningsverken följer med problem inom småbarnspedagogiken utifrån klagomål, inledda tillsynsärenden och frågor som lyfts fram i samband med rådgivning och olika slags tillställningar där handledning getts.

Regionförvaltningsverken genomförde åren 2020–2022 tillsynsprogrammet för småbarnspedagogiken. Tillsynen enligt programmet skulle särskilt inriktas på personaldimensioneringen, gruppstorlekarna och behörighetsvillkor för personal i daghem med Steinerpedagogik. Under åren 2020–2022 fattade regionförvaltningsverken totalt omkring 1000 tillsynsbeslut, varav ungefär 800 baserade sig på tillsynsprogrammet för småbarnspedagogiken. Under tillsynen framkom omständigheter som bl.a. gällde lokaler och förhållanden samt på ett allmänt plan anordnande av småbarnspedagogik, missnöje med det bemötande som barn och familjer fått samt osakligt beteende hos personalen. Dessutom ordnades besök och tillställningar där handledning gavs. Rådgivning gavs bl.a. per telefon och e-post.

Enligt resultaten av tillsynsprogrammet för småbarnspedagogiken 2020–2022 uppfyllde gruppstorlekarna på daghemmen i regel den gällande lagstiftningens krav. Det är också värt att notera att det relativa antalet överskridningar av maximal gruppstorlek minskade under tillsynsperioden.

4.1 Tillfälliga avvikelser från behörighetsvillkoren

Överlag inom småbarnspedagogiken är läget det att det inte finns tillräckligt med personal som uppfyller behörighetsvillkoren. I 33 § i lagen om småbarnspedagogik anges det att om man inte hittar någon att anställa som har behörighet för respektive uppgift enligt 26–32 §, får det för högst ett år i sänder anställas en person som på basis av genomförda studier har tillräckliga förutsättningar och den skicklighet som krävs för att sköta uppgiften.

Både kommunala tjänsteinnehavare och privata serviceproducenter ska särskilt ges handledning och rådgivning om att beakta 33 § i lagen om småbarnspedagogik i offentliga ansökningsprocesser. I rekryteringsprocessen ska det ses till att det inom småbarnspedagogiken finns tillräckligt med personal som uppfyller de olika behörighetsvillkoren, och att man avviker från behörighetsvillkoren endast tillfälligt. Det ovan nämnda kan övervakas genom att begära att få rekryteringsannonserna samt handlingarna som hänför sig till rekryteringen. Vid tillsynen över behörighetskraven bör övergångsbestämmelsen som gäller personalen (75 §) beaktas.

4.2 Förverkligande av personalens anmälningsskyldighet och småbarnspedagogik som kompletterar förskoleundervisningen

Undervisnings- och kulturministeriet följer i samarbete med regionförvaltningsverken och Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården med hur den föreslagna bestämmelsen följs. Personalens anmälningsskyldighet enligt 57 a § i lagen om småbarnspedagogik har nu funnits

i mer än två år. Undervisnings- och kulturministeriet har till uppgift att i samarbete med regionförvaltningsverken och Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården följa med hur bestämmelsen följs.

Regionförvaltningsverken har bland annat som en del av den proaktiva tillsynen utrett om kommunernas praxis och anvisningar när det gäller anmälningsskyldigheten har motsvarat lagen om småbarnspedagogik.

Regionförvaltningsverkens utvärdering av basservicen visade att det år 2021 fanns regionala och kommunala skillnader i förskoleundervisning och kompletterande småbarnspedagogik. Kommunerna bör fästa uppmärksamhet vid att kompletterande småbarnspedagogik ska ordnas på det sätt som lagen förutsätter. För att barnen som deltar i verksamheten ska få en enhetlig dag är det viktigt att omgivningen och de vuxna är bestående. Regionförvaltningsverken föreslår utgående från sin utvärdering av basservicen att det utreds hur verksamheten enligt lagen om småbarnspedagogik och lagen om grundläggande utbildning påverkar förverkligandet av en enhetlig dag för barnet. Det behöver också fastställas närmare hur förskoleundervisning i skiftesvård ska ordnas.

5 Genomförande och uppföljning av tillsynsprogrammet

Tillsynsprogrammets tyngdpunkter åren 2023–2025 är

- ✓ Tillståndsförfarande, styrning och tillsyn inom privat småbarnspedagogik
- ✓ Stärkande av kommunernas tillsynskompetens
- ✓ Styrning, rådgivning och övervakning när det gäller egenkontrollen (privat småbarnspedagogik)
- ✓ Barns rätt till stöd inom småbarnspedagogiken, styrning och tillsyn
- ✓ Kompletterande småbarnspedagogik, tillsyn

Tillsynsprogrammet följs upp två gånger per år i regionförvaltningsverkens och Valviras styrningsgrupp. Resultaten av tillsynen granskas också i rapporterna om resultatavtalet mellan regionförvaltningsverken och de styrande ministerierna.

5.1 Prioriterade tillsynsområden under respektive år

År 2023

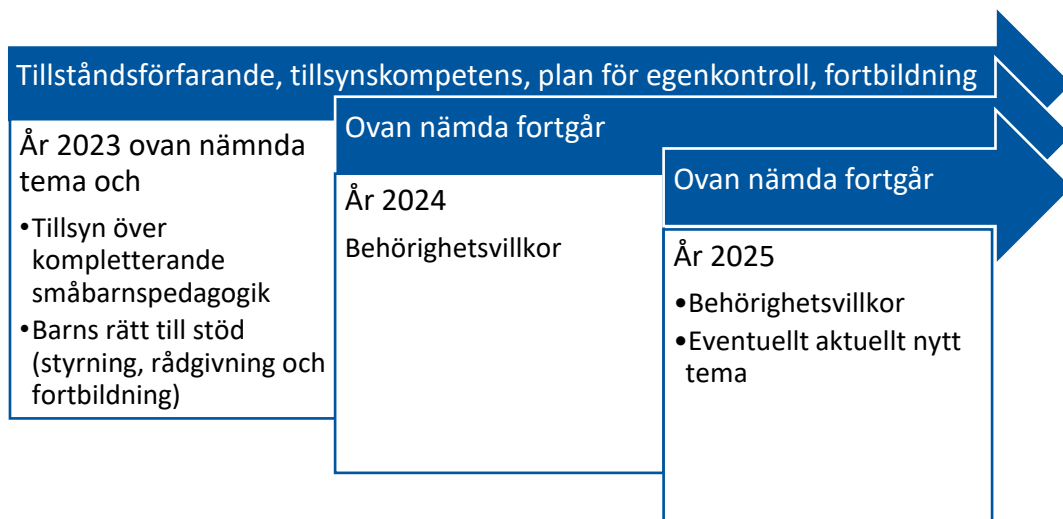
Tillståndsförfarandet (styrning och tillsyn)
Tillsynskompetens (styrning och fortbildning)
Kompletterande småbarnspedagogik (tillsyn och styrning)
Plan för egenkontroll (Valviras tillsyn och styrning i samarbete med regionförvaltningsverken)
Barns rätt till stöd (styrning, rådgivning och fortbildning)

År 2024

Tillståndsförfarandet (styrning och tillsyn)
Tillsynskompetens (styrning och fortbildning)
Plan för egenkontroll (Valviras tillsyn och styrning i samarbete med regionförvaltningsverken)
Behörighetsvillkor (styrning och tillsyn)

År 2025

Tillståndsförfarandet (styrning och tillsyn)
Plan för egenkontroll (Valviras tillsyn och styrning i samarbete med regionförvaltningsverken)
Behörighetsvillkor (styrning och tillsyn)

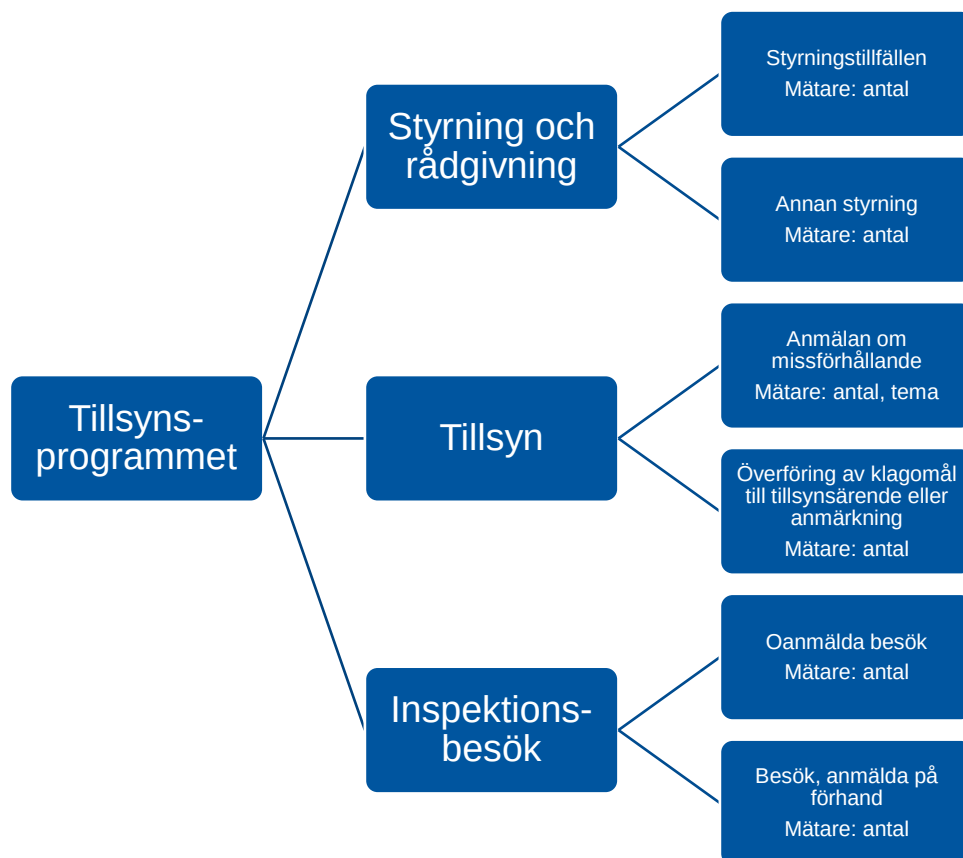


Figur 8 Prioriterade tillsynsområden 2023-2025

5.2 Uppdatering och uppföljning av tillsynsprogrammet

Tillsynsmyndigheterna utvärderar årligen hur effektiva tillsynsåtgärderna och tillsynsmetoderna har varit genom att samla in uppgifter om de tillsynsåtgärder som vidtagits och analysera de fenomen som framkommer. Tillgången på personal som uppfyller behörighetsvillkoren har blivit en aktuell fråga i hela landet. Regionförvaltningsverken och Valvira beslutade att år 2024 och 2025 inrikta tillsynen på hur behörighetsvillkoren uppfylls och hur man tillgodoser i rekryteringsprocesser att avvikelser från behörighetsvillkoren endast är tillfälliga. Tillsynen genomförs i enlighet med en handlingsplan som utarbetas årligen.

När tillsynsprogrammet genomförs får tillsynsmyndigheterna inte bara information om tillsynens tyngdpunktsområden utan även om nya teman som framkommer. Tillsynsmyndigheterna kan därmed precisera och slå fast hur tillsynen ska inriktas i framtiden. Tillsynsmyndigheterna granskar genom separat uppföljning sin 1) styrning och rådgivning, 2) annan tillsyn som inletts och 3) genomförandet av tillsynsprogrammets tyngdpunktsområden (figur 9).



Figur 9 Genomförande av tillsyn

5.3 Riktlinjer för tillsynen åren 2024-2025

Riktlinjer för hur tillsynen ska inriktas kommande år fås dels av granskning av tyngdpunktsområdena, dels av de teman som framkommit vid handledning och tillsyn. När tillsynens tyngdpunktsområden ses över bör eventuella ändringar av lagen om småbarnspedagogik och andra fenomen som framkommer beaktas. I tillsynsprogrammet beaktas vid behov det som sägs om småbarnspedagogiken i regeringsprogrammet för statsminister Petteri Orpos regering (2023).



Regionförvaltningsverket i Sydvästra Finland

Åbo

2024