

Tillsynsprogrammet för småbarnspedagogiken

Rapport 2020

Regionförvaltningsverket i Södra Finland

Regionförvaltningsverket i Östra Finland

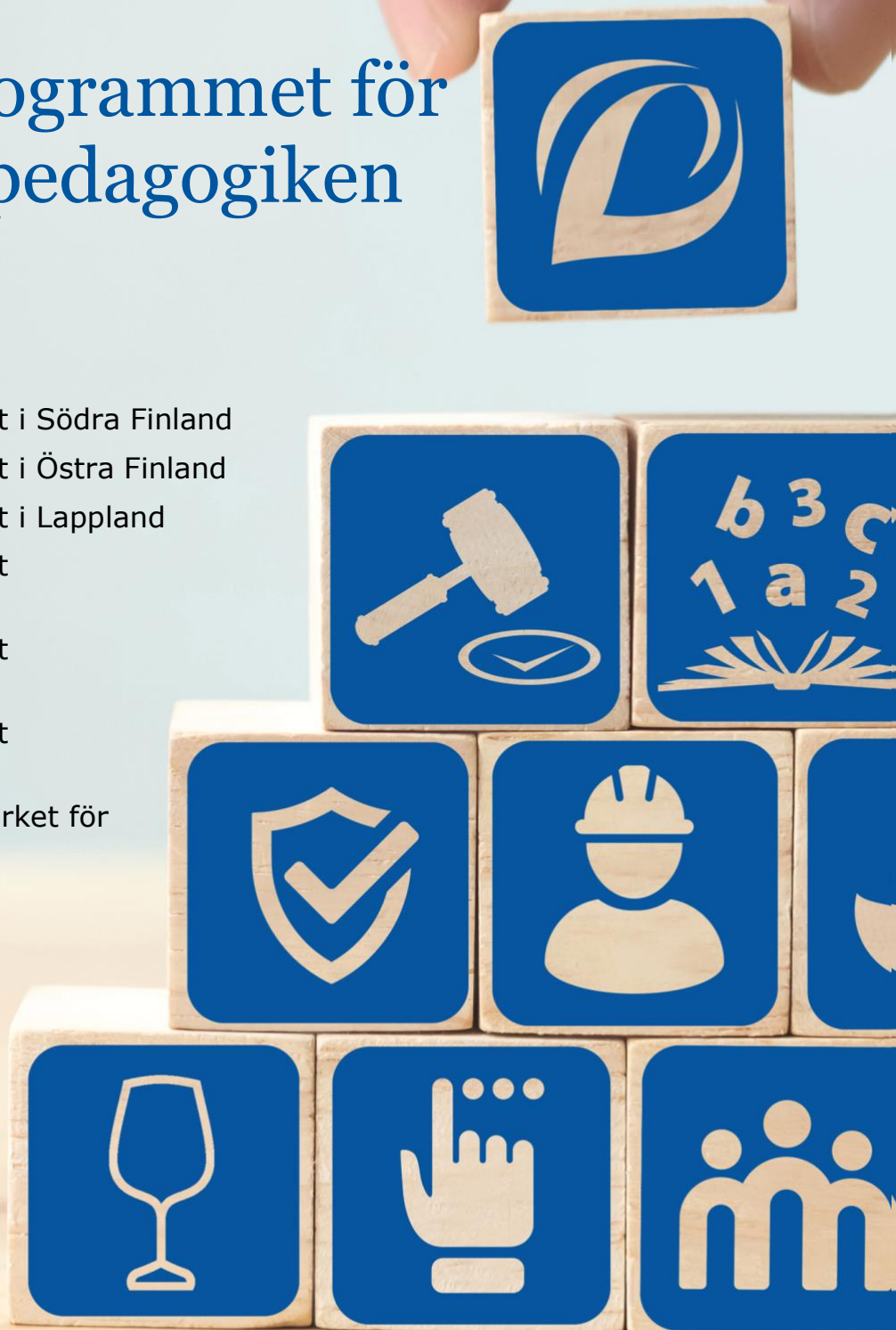
Regionförvaltningsverket i Lapland

Regionförvaltningsverket
i Sydvästra Finland

Regionförvaltningsverket
i Västra och Inre Finland

Regionförvaltningsverket
i Norra Finland

Tillstånds- och tillsynsverket för
social- och hälsovården



Utgivare

Undervisnings- och kulturväsendet

Tillsynsprogrammet för småbarnspedagogiken – Rapport 2020

22.2.2021

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

Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården

Regionförvaltningsverkens publikationer 108/2021

ISSN 2343-3132 (webbpublikation)

ISBN 978-952-5882-55-1

Åbo

2021

INFORMATIONSSIDA

Regionförvaltningsverkens publikationer 108/2021

Sammanställd av 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 Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården		Utgivningsdatum 22.2.2021	
		Uppdragsgivare -	
		Datum för tillsättandet av organet -	
Publikationens titel Tillsynsprogrammet för småbarnspedagogiken – Rapport 2020			
Referat I den här rapporten presenteras den tillsyn som genomförts år 2020 inom ramen för tillsynsprogrammet inom småbarnspedagogiken.			
Ämnesord -			
ISSN (tryckt) -	ISBN (tryckt) -	ISSN (webbpublikation) 2343-3132	ISBN (webbpublikation) 978-952-5882-55-1
Sidantal 12		Språk Svenska	Pris -
Utgivare Regionförvaltningsverket i Sydvästra Finland		Tryckeri -	

KUVAILULEHTI

Aluehallintovirastojen julkaisuja 108/2021

Tekijät Etelä-Suomen aluehallintovirasto Itä-Suomen aluehallintovirasto Lapin aluehallintovirasto Lounais-Suomen aluehallintovirasto Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto Pohjois-Suomen aluehallintovirasto Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto		Julkaisuaika 22.2.2021	
		Toimeksiantajat(t) -	
		Toimielimen asettamispäivä -	
Julkaisun nimi Tillsynsprogrammet för småbarnspedagogiken – Rapport 2020			
Tiivistelmä Tässä raportissa esitellään vuoden 2020 aikana tehdyt varhaiskasvatuksen valvontaohjelman mukaiset valvonnat.			
Asiasanat -			
ISSN (painettu) -	ISBN (painettu) -	ISSN (verkkójulkaisu) 2343-3132	ISBN (verkkójulkaisu) 978-952-5882-55-1
Kokonaissivumäärä 12		Kieli Ruotsi	Hinta -
Julkaisija Lounais-Suomen aluehallintovirasto		Paino -	

Innehåll

1. Tillsynsprogrammet för småbarnspedagogiken	6
2. Personaldimensionering	6
2.1. Metod	7
2.1.1. Ifyllnadsanvisning för blanketten	7
2.2. Resultat	7
Utvärdering av utfallet	9
3. Utvecklingsförslag för år 2021	10
Sammanfattning	10

1. Tillsynsprogrammet för småbarnspedagogiken

Regionförvaltningsverket och Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira) är tillsynsmyndigheter för småbarnspedagogik som ordnas och tillhandahålls av en kommun eller en samkommun (52 § i lagen om småbarnspedagogik 540/2018). Tillsynsmyndigheter för småbarnspedagogik som ordnas och tillhandahålls av privata serviceproducenter är förutom de ovan nämnda även ett sådant kommunalt organ som avses i 50 § i lagen om småbarnspedagogik eller en av detta organ utsedd tjänsteinnehavare.

För att harmonisera tillsynsmyndigheternas tillsynsåtgärder och göra tillsynen planmässig utarbetades ett riksomfattande tillsynsprogram för småbarnspedagogiken, vars syfte är att ge riktlinjer för en enhetlig styrning och tillsyn. Tillsynsprogrammet gäller i huvudsak regionförvaltningsverkens och Valviras styrning och tillsyn.

Tillsynsprogrammet utgår ifrån att tillsynen i allt större utsträckning bygger på **proaktiva** metoder och att tillsynen har ett starkare kundfokus.

Tillsynsmyndigheternas tillsyn ska primärt bestå av att ge dem som tillhandahåller småbarnspedagogik nödvändig handledning och rådgivning. Målet med handledningen och rådgivningen är att småbarnspedagogiken ska hålla hög kvalitet och följa bestämmelserna samt att minska antalet anmärkningar och klagomål på småbarnspedagogiken.

I tillsynsprogrammet beskrivs de centrala principerna för tillsynen av småbarnspedagogiken och de normer och den praxis som styr tillsynen. Programmet har också för respektive år slagit fast teman som särskilt ska prioriteras i den proaktiva styrningen och rådgivningen. Tillsynen enligt tillsynsprogrammet inleddes den 1 januari 2020. Utfallet av programmet följs upp och utvärderas två gånger per år av en uppföljningsgrupp med representation från regionförvaltningsverket och Valvira. I regionförvaltningsverkets publikation 74/2019 beskrivs bakgrunden till det riksomfattande tillsynsprogrammet och de områden som prioriteras i tillsynen. Denna publikation fokuserar på resultaten av tillsynsprogrammet 2020.

2. Personaldimensionering

Daghemmens personaldimensionering regleras i statsrådets förordning om småbarnspedagogik 753/2018. För barn över 3 år som deltog i småbarnspedagogik över 5 h per dag var relationstalet åtta under tiden 1.1–31.7.2020. Genom förordningen 1586/2019 ändrades relationstalet till sju.

"1 § Dimensioneringen av daghemspersonalen

På ett daghem ska det i fostrings-, undervisnings- och vårduppgifter finnas minst en person med yrkesmässig behörighet enligt 26–28 § i lagen om småbarnspedagogik (540/2018) för varje grupp om högst sju barn som har fyllt tre år och som deltar i småbarnspedagogik mer än fem timmar per dag. För varje grupp om högst fyra barn under tre år på ett daghem ska det i

fostrings-, undervisnings- och vårduppgifter finnas minst en person med ovan avsedda yrkesmässiga behörighet.”

2.1. Metod

Kommunerna fick exceltabeller och anvisningar för kontrollen av personaldimensioneringen (bilagorna 1 och 2). Våren 2020 begärdes uppgifter om veckorna 6-7. Blanketten och anvisningen kompletterades från och med den 1 augusti eftersom det gjordes en ändring i förordningen (573/2018) gällande relationstalet för barn över 3 år som deltar i småbarnspedagogik mer än fem timmar per dag. På hösten fastställdes ingen gemensam granskningstidpunkt, utan regionförvaltningsverken bestämde regionalt vilka veckor de begärde uppgifter om. En del av regionförvaltningsverken hade redan på våren hunnit granska personaldimensioneringen inom sin region. På hösten granskades därför de kommuner varifrån det t.ex. hade kommit en anmälan om missförhållanden.

2.1.1. Ifyllnadsanvisning för blanketten

Kommunerna bads fylla i de vita cellerna på blanketten, och blanketten räknade automatiskt ut relationstalet per dag. På blanketten fanns färdigt antecknat vilka dagar och daghem uppgifter skulle ges om. Varje daghemsenhet hade en egen flik i tabellen där daghemmets uppgifter fylldes i. På blanketten gavs också uppgifter om förskoleundervisning och förskoleundervisningens kompletterande småbarnspedagogik om de ordnades av småbarnspedagogiken.

I anvisningen beskrevs detaljerat hur uppgifterna om barnen och personalen skulle fyllas i. Om daghemsföreståndaren arbetade i en barngrupp räknades även hen med i personalen. I sådana fall skulle man bedöma hur stor del av arbetstiden som föreståndaren arbetade i en barngrupp.

2.2. Resultat

Resultaten presenteras separat för våren och hösten i följande tabeller, eftersom det under de veckor som granskades under våren ännu inte fanns frånvaro på grund av coronan. I augusti ändrades också förordningen gällande relationstalet. Regionförvaltningsverken har regelbundet frågat anordnarna av småbarnspedagogik om hur coronan har påverkat verksamheten och rapporterat svaren med pressmeddelanden och bl.a. på webbplatsen.

Antalet beslut anger hur många begäran om uppgifter som gjordes och hur många beslut som fattades med anledning av dem. Av antalet daghem framgår hur många daghem som har granskats.

Tabell 1. Tillämpningen av tillsynsprogrammet för småbarnspedagogiken våren 2020 enligt regionförvaltningsverk

	Beslut	Granskade daghem	Antalet dagar med överskridningar
RFV Södra Finland	11	53	0
RFV Östra Finland	9	22	7
RFV Lappland	5	9	1
RFV Sydvästra Finland	43	298	12
RFV Västra och Inre Finland	75	324	6
RFV Norra Finland	8	26	0
Sammanlagt	151	732	26

I vårens granskning deltog 116 daghem som erbjuder skiftomsorg. Den två veckor långa granskningsperioden innebar att deras verksamhet granskades under 14 dagar, medan övriga enheter granskades under 10 dagar.

Tabell 2. Tillämpningen av tillsynsprogrammet för småbarnspedagogiken hösten 2020 enligt regionförvaltningsverk

	Beslut	Granskade daghem	Antalet dagar med överskridningar
RFV Södra Finland	51	220	19
RFV Östra Finland	35	108	7
RFV Lappland	15	72	1
RFV Sydvästra Finland	2	6	2
RFV Västra och Inre Finland	76	399	17
RFV Norra Finland	20	59	6
Sammanlagt	199	864	52

I höstens granskning deltog 164 daghem som erbjuder skiftomsorg.

De föregående tabellerna innehåller också uppgifter om svenskspråkiga daghem. De svenskspråkiga kommunerna har inte granskats separat. De tvåspråkiga kommunernas resultat avviker inte från de finskspråkiga kommunernas. De skillnader som finns mellan kommuner beror på kommunens storlek. I större kommuner är relationstalen större än i små kommuner. I de kommuner som administrativt hör till det svenskspråkiga bildningsväsendet har den svenskspråkiga småbarnspedagogiken granskats separat, och besluten ingår i uppgifterna för det regionförvaltningsverk inom vars område kommunen ligger.

Utvärdering av utfallet

Tillsynsprogrammet har fått bra respons, men också kritik mot att dimensioneringen granskas för hela daghemmet och hela dagen. Resultaten ger en fingervisning om att den framtida eventuella lagändringen gällande anmälningsskyldigheten (RP 249/2020 rd) inte undanröjer problemet, utan förutsätter en precisering av personaldimensioneringen samt en ändring av lagen och förordningen. En gruppvis granskning av relationstalen skulle bättre lyfta fram de praktiska situationerna. I synnerhet när det gäller enheter som tillhandahåller skiftomsorg är relationstalen låga. I ett daghem som erbjuder skiftomsorg förutsätter närvaron av ett barn en vuxens arbetsinsats. I blanketten ställdes inga frågor om antalet barn som placerats i gruppen och hur barnens stödbehov hade beaktats. I 35 § i lagen om småbarnspedagogik sägs följande: "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."

Även om relationstalen granskas för hela daghemmet och hela dagen berättar personalen om situationer där de har arbetat ensamma med ett stort antal barn. Planeringen av arbetsskiftet är av stor betydelse för att relationstalen ska räcka till för hela dagen. Utmaningen är att barngrupper traditionellt bildas utgående från tre anställda som ansvarar för fostran, undervisning och vård, även om det i lagen om småbarnspedagogik sägs att det samtidigt får finnas högst ett sådant antal barn som motsvarar tre anställda. På vissa daghem finns reservpersoner vars arbetsinsats gör det möjligt att undvika ensamarbete tidigt och sent på dagen. I en barngrupp kan det alltså finnas fler anställda än tre, även om antalet barn som är på plats på en gång som mest kan motsvara tre anställda.

De låga relationstalen på daghemmen visar dock också att barnen av någon anledning har varit mycket borta också innan coronaepidemin började. Man kan då fundera över om personalens känsla av brådska och utmattning beror på att den nuvarande lagen och förordningen möjliggör att barngruppens sammansättning varierar från dag till dag eller vecka till vecka. Också den deltidavgift som avgiftsförordningen möjliggör inverkar varierande på barns närvaro.

På grund av coronan kunde de planerade inspektionsbesöken till daghemmen inte genomföras. Vissa inspektioner genomfördes via Teams, men då såg man inte lokalerna, utan koncentrerade sig på att granska andra saker.

Medan tillsynsprogrammet har genomförts har vi också fått kontakt med sådana kommuner som mer sällan kontaktar regionförvaltningsverket. En del av kommunerna har också varit nöjda med att regionförvaltningsverket har varit intresserat av kommunernas situation. Att fylla i tillsynsprogrammets tabell har visserligen inneburit en del arbete – i synnerhet eftersom regionförvaltningsverkets undersökning inte var den enda undersökningen kommunerna skulle svara på. Samtidigt med tillsynsprogrammet har anordnarna av småbarnspedagogik också kompletterat sina uppgifter i Varda.¹

Regionförvaltningsverken och Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården kommer att utvärdera tillsynsprogrammet. I och med genomförandet av tillsynsprogrammet har samarbetet mellan Valvira och regionförvaltningsverken fördjupats. Målet är att den systematiska övervakningen enligt tillsynsprogrammet tjänar de mål som satts upp för programmet.

3. Utvecklingsförslag för år 2021

Under 2021 kommer tillsynen att inriktas på gruppstorlekarna. Daghemmens gruppstorlekar granskas per grupp. I en daghemsgrupp får det samtidigt finnas högst ett sådant antal barn som motsvarar tre sådana anställda i småbarnspedagogiska uppgifter som avses i 35 § 1 mom. i lagen om småbarnspedagogik. Gruppernas uppgifter antecknas för en veckas tid. Genom granskningen får man information om barngruppernas storlek med tanke på barnens bästa. Med den blankett som tas i bruk 2021 följs också daghemmets personaldimensionering upp.

De områden som tillsynen ska fokusera på 2021 har utvecklats från hösten 2020. Utgående från erfarenheterna det första året förbättras tillsynen bland annat på följande sätt:

- pilotförsök med blanketten och ifyllnadsanvisningen samt korrigeringar på basis av inkommen respons
- enhetligare begäran om uppgifter och beslutsmall samt verksamhetsmodeller
- precisering av hur skiftomsorgen ska granskas
- varje regionförvaltningsverk har en plan för verkställandet av tillsynsprogrammet i den egna regionen
- precisera regionförvaltningsverkens verksamhetsmodell i fråga om tvåspråkiga kommuner
- mellanutvärdering i juni

Sammanfattning

Utvärderingen av resultaten och genomförandet av tillsynsprogrammet kan sammanfattas på följande sätt:

- relationstalen var låga i hela landet

¹Utbildningsstyrelsens informationsresurs för småbarnspedagogiken

- antalet dagar då relationstalet hade överskridits var ganska litet i förhållande till hela materialet
- att granska hela dagen och hela daghemmet endast med hjälp av relationstal ger inte en verklig bild av situationen i enskilda daghem eller grupper
- det är svårt att undersöka skiftomsorgen endast med hjälp av excel-tabellen
- trots detaljerade anvisningar verkade många ha svårigheter att fylla i tabellen, vilket ledde till felaktiga uppgifter och till att vi blev tvungna att begära tilläggsutredningar av en del av kommunerna
- planerade regionala informationstillfällen arrangerades (6 st).

Genomförandet av tillsynsprogrammet fortsätter och vi kommer regelbundet att informera och rapportera om resultaten.



Regionförvaltningsverket i Sydvästra Finland

Åbo

2021