

Svar på fullmäktigemotion: Avskaffande av avgifterna för småbarnspedagogik i Grankulla

335/02.05.00/2017, 67/00.02.00/2017

SUUS 15.03.2018 § 24

Mer information:

chef för småbarnsfostran Annika Hiitola, tfn 050 341 6269
fornamn.efternamn@grankulla.fi

Tapani Jääskeläinen och fyra andra undertecknare lämnade 13.11.2017 in en fullmäktigemotion, där de föreslår att staden utreder möjligheterna att avstå från avgifterna för småbarnspedagogik. (**bilaga**)

Lagen om barndagvård ändrade namn till lag om småbarnspedagogik år 2015, och utgångspunkten ändrades så att lagen nu utgår från barnets rätt till småbarnspedagogik. Den finländska strukturen, där hemvården av barn under tre år och deras syskon under skolåldern stöds med penningbidrag, samtidigt som kommunen är skyldig att erbjuda plats i småbarnspedagogiken till familjer som ansöker om en sådan, ger familjerna goda möjligheter att välja ett lämpligt sätt att sörja för barnets välbefinnande och bygga upp en fungerande vardag för familjen.

Under de senaste tiderna har de politiska besluten om klientavgifter inom småbarnspedagogiken varit mycket omväxlande. År 2016 planerades höjningar i avgifterna, och år 2017 ändrades lagen om klientavgifter inom småbarnspedagogiken två gånger så att avgifterna sänktes. Fr.o.m. 1.1.2018 ändrades lagen om klientavgifter inom småbarnspedagogiken så att avgifterna sjönk för familjer med små och medelstora inkomster, och i fortsättningen är avgiften för det andra barnet högst 50 procent av avgiften för det yngsta barnet. Klientavgiften för familjens näst yngsta barn är således högst 145 euro i den högsta avgiftsklassen. Följande gång justeras avgifterna i augusti 2018 i och med att en indexförhöjning träder i kraft.

Regeringen har beslutat att starta ett försök med avgiftsfri småbarnspedagogik tillsammans med intresserade kommuner under åren 2018–2019. Målet med försöket att bl.a. utreda hur avgiftsfriheten påverkar femåringarnas deltagande i småbarnspedagogik och främjar föräldrarnas sysselsättning. Försöket gäller fyra timmars gratis småbarnspedagogik/dag (20 timmar/vecka), och staten kommer enligt undervisnings- och kulturministeriets uppskattning att finansiera det med 5 miljoner euro. Finansieringen kommer inte att täcka alla kostnader för försöket, utan kommunerna bör vara beredda på en självfinansieringsandel. Grunderna för beviljandet av bidraget, såsom femåringarnas deltagarfrekvens i småbarnspedagogiken, har dock en sådan inverkan att det inte är realistiskt för Grankulla att delta i försöket.

I Grankulla deltar 31.12.2017 sammanlagt 235 barn (188 familjer) i den finskspråkiga kommunala småbarnspedagogiken och 124 barn (92 familjer) i den svenskspråkiga. Av familjerna betalar ca 77 % den högsta

klientavgiften, och den högsta möjliga avgiften, 290 euro, togs ut för 124 barn. Det fanns sammanlagt 28 familjer (10 %) av vilka ingen klientavgift togs ut. Klientavgiftsinkomsterna uppgick till ca 814 000 euro år 2016 och ca 823 000 euro år 2017. Kommunen har beräknats förlora ca 80 000 euro i inkomster på årsnivå på grund av lagändringen (SUUS 4.12.2017 § 70).

Hemvårdsstödet för barn omfattade i Grankulla i november 2017 totalt 48 familjer, av vilka 11 fick syskonförhöjning. M.a.o. vårdades 59 barn hemma med hemvårdsstöd. Kostnaderna för hemvårdsstödet uppgick till 506 000 euro år 2016 och 437 000 euro år 2017. I juni 2016 beslutade stadsstyrelsen i Grankulla (STS 15.6.2016 § 118) att fr.o.m. 1.9.2016 begränsa kommundillägget till stödet för hemvård av barn att omfatta bara barn under två år. Tidigare betalade staden ut kommundillägg ända tills barnet fyllde tre år. Samtidigt sänktes beloppet på kommundillägget. Kostnaderna beräknades minska med 105 000 euro på årsnivå.

I november 2017 betalade staden stöd för privat vård för 26 barn i privat daghem och för 8 barn i familjedagvård eller motsvarande (t.ex. en vårdare i arbetsavtalsförhållande). Staden har som mål att öka andelen av privat småbarnspedagogik (budgeten 2017 och budgeten 2018). Det kan förmodas att åtminstone en del av de familjer som får stöd för privat vård skulle flytta sina barn till den kommunala småbarnspedagogiken, om den vore avgiftsfri. Alternativt kunde kommunen börja stödja dem som tillhandahåller privat småbarnspedagogik mer än idag, så att även den privata sektorns tjänster skulle bli avgiftsfria.

1. Inverkan på barns deltagande i småbarnspedagogik

I vägkartan för småbarnspedagogiken (undervisnings- och kulturministeriets publikationer 2017:30) har man granskat deltagarfrekvensen i småbarnspedagogik i förhållande till mödrars förvärvsarbete, inkomster och utbildningsnivå. Publikationen kan läsas här (på finska):

<http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/80221/okm30.pdf>.

Av vägkartan för småbarnspedagogiken framgår att medeltalet för ettåringars deltagande i småbarnspedagogik på daghem var väldigt lågt i Finland år 2015. Av tvååringarna deltog i medeltal 40 procent i småbarnspedagogik på daghem. Efter två års ålder stiger deltagarfrekvensen i Finland snabbt, och för femåringar är den uppe i 76 procent.

OECD har jämfört sina medlemsländers familjepolitik och statistikfört bland annat deltagarfrekvensen i småbarnspedagogik. OECD:s statistik finns här: <http://www.oecd.org/els/family/database.htm>.

Deltagarfrekvensen för barn under tre år stannar enligt statistiken i OECD Family Database under 60 procent i alla länder förutom Danmark. Deltagargraden i denna åldersgrupp var 54,7 procent i Norge, 46,9 procent i Sverige och 34,9 procent i Euroområdet i medeltal. I Finland låg deltagargraden – 27,9 procent – klart under de övriga nordiska länderna och också under medeltalet för Euroområdet och de 28 OECD-länderna i statistiken. (Vägkarta för småbarnspedagogiken, undervisnings- och kulturministeriets publikationer 2017:30)

I gruppen 3–5-åringar ligger deltagarfrekvenserna på en klart högre nivå, i många länder kring 90 % eller över. I de övriga nordiska länderna ligger deltagargraderna i denna åldersgrupp på ungefär 95 procent. I Finland är deltagarfrekvensen 73,8 procent, alltså betydligt högre än i den yngre åldersgruppen hos oss, men igen klart lägre än medeltalet för åldersgruppen i de övriga nordiska länderna samt Euroområdet och de 34 OECD-länder som jämförts. I Europeiska Unionens strategiska mål ingår att 4-åringars deltagande i småbarnspedagogik ska vara uppe i minst 95 procent år 2020 – en andel som de övriga nordiska länderna alltså uppnår, medan Finland ligger långt efter. (Väggkarta för småbarnspedagogiken, undervisnings- och kulturministeriets publikationer 2017:30)

En analys enligt åldersgrupp och med ett större antal länder stärker bilden av att den låga deltagarfrekvensen i Finland är rent av exceptionell. När det gäller barn under tre år, är den vanliga förklaringen hemvårdsstödet, som inte förekommer någon annanstans i världen i lika stor omfattning. Deltagarfrekvensen är emellertid låg hos oss även i den äldre åldersgruppen. I Finland har vi småbarnspedagogik som stöds med offentliga medel, som håller en god kvalitet i internationell jämförelse och som kontrolleras genom lag. Barnen har dessutom subjektiv rätt till en plats i småbarnspedagogiken. Trots de här faktorerna är deltagarfrekvensen relativt låg hos oss jämfört med många andra länder, där det ligger sämre till med många av dessa institutioner. (Väggkarta för småbarnspedagogiken, undervisnings- och kulturministeriets publikationer 2017:30)

Barnets ålder	I offentlig småbarnspedagogik av åldersgruppen		I privat småbarnspedagogik av åldersgruppen		Totalt i småbarnspedagogik av åldersgruppen		OECD medeltal 2014
	I Finland i medeltal	I Grankulla	I Finland i medeltal	I Grankulla	I Finland i medeltal	I Grankulla	
1	3 %	48 %	1 %	8 %	6 %	56 %	35 %
2	36 %	73 %	8 %	8 %	40 %	82 %	
3	49 %	86 %	14 %	8 %	59 %	94 %	83,8 %
4	63 %	88 %	24 %	6 %	73 %	95 %	
5	68 %	90 %	21 %	6 %	76 %	97 %	
6	58 %	95 %	18 %	1 %	71 %	95% (98 % *)	

*J 98 %, om man räknar med de barn som redan får grundläggande utbildning. Det fanns 2 barn i åldersklassen vars deltagande i småbarnspedagogik man inte lyckades få reda på.

För denna utredning har man gått igenom alla barn under läropliktsåldern som finns i befolkningsregistret i Grankulla och kontrollerat hur de omfattas av småbarnspedagogiska tjänster. Utredningen gav vid handen att en betydligt större andel av barnen deltar i småbarnspedagogik i Grankulla än i Finland i medeltal. Den låga deltagarfrekvens i Finland som beskrivs i väggkartan för småbarnspedagogiken tycks inte gälla för Grankulla, där deltagarfrekvensen i varje åldersklass klart överskrider såväl medeltalet för Finland som medeltalet för OECD. Störst är skillnaden i de yngsta åldersklasserna. Vad som väcker uppmärksamhet är å andra sidan den synnerligen låga andelen barn i privat småbarnspedagogik, särskilt i de äldre åldersklasserna, jämfört med medeltalet för Finland.

Enligt VakaVai-utredningen ställer sig speciellt de anställda och barnens föräldrar kritiska till lagändringen 2016, där barnens subjektiva rätt till småbarnspedagogik begränsades och relationstalen mellan barn och vuxna

höjdes. En del kommuner har hållit den subjektiva rätten och relationstalet oförändrade. Ungefär två tredjedelar av kommunerna har begränsat den subjektiva rätten till småbarnspedagogik, och omkring hälften har höjt relationstalet på det sätt som lagen möjliggör. De anställda inom småbarnspedagogiken i dessa kommuner bedömer att deras möjligheter att beakta barnen som individer har minskat. De anställda berättar också om ökad oro, mer buller, trånga utrymmen och fler olyckstillbud i daghemmen. Föräldrarna kritiserar förändringarna för att de har försvagat jämlikheten mellan familjerna och kontinuiteten i barnens kamratrelationer. VakaVai-utredningen, som publicerades 18.12.2017, kan läsas här (på finska): <http://tietokayttoon.fi/julkaisu?pubid=23203>. Grankulla har beslutat (STF 14.3.2015) att inte rubba barnens subjektiva rätt till småbarnspedagogik. Relationstalet mellan barn och vuxna höjdes i Grankulla fr.o.m. 1.8.2017 men sänktes tillbaka till tidigare nivå från början av 2018.

2. Inverkan på barnens utveckling

En högklassig småbarnspedagogik är en lönsam investering för samhället, eftersom barnen utvecklas och lär sig saker mycket intensivt under de tidiga åren. Under dessa år kan man effektivt stödja deras positiva utveckling, och eventuella problem kan förebyggas. Småbarnspedagogiken utgör ett centralt redskap då det gäller att förebygga marginalisering och skapa jämlika möjligheter att utbildas. Till exempel i Sverige tillämpas en modell med 15 timmar gratis småbarnspedagogik i veckan för alla barn i åldern 3–5 år. Mer om småbarnspedagogikens inverkan på barnens utveckling kan man läsa till exempel här:

http://www.oph.fi/download/176638_vaikuttava_varhaiskasvatus.pdf (på finska); sammandrag på svenska: http://www.oph.fi/download/187646_smabarnspedagogiken_gor_skillnad_sammandrag.pdf

Deltagande i småbarnspedagogiken har blivit en viktig del av livet för dagens barn. Deltagandet anses som viktigt för barnens livskvalitet samt deras sociala och kognitiva utveckling på lång sikt. Småbarnspedagogiken inverkar på barnen på många sätt. Den påverkar barnens livskvalitet här och nu, när de ges möjlighet att delta i meningsfulla och pedagogiskt uppbyggda aktiviteter. I daghemmets vardag spelar växelverkan med andra barn en central roll. Likaledes är det viktigt att de vuxna har en förmåga för sensitiv interaktion och kan bygga en god lärmiljö för barnen. Den sammanlagda effekten av dessa faktorer ger betydelsefulla inlärningsupplevelser, som bidrar till barnens välbefinnande. Det rådande läget återspeglas också i familjernas liv, då småbarnspedagogiken gör det möjligt för föräldrarna att delta i samhällslivet och arbetslivet samt att därigenom sörja för familjens levnadsförhållanden. (Kirsti Karila: Vaikuttava varhaiskasvatus. Tilannekatsaus toukokuu 2016. Utbildningsstyrelsen. Svenskt sammandrag: Småbarnspedagogiken gör skillnad.)

Studier och rekommendationer om småbarnspedagogik och dess effekter betonar att endast högklassig småbarnspedagogik ger positiva effekter. Det har också konstaterats att ingen enskild kvalitetsfaktor avgör, utan det är kvalitetsfaktorernas sammanlagda verkan som gör skillnad. Som centrala kvalitetsfaktorer har rekommendationer och stu-

dier lyft fram personalens utbildning och kunnande: Det är viktigt att förstå sig på barnets utveckling, att kunna organisera pedagogiska situationer samt att ha förmåga för sensitiv pedagogisk vägledning och växelverkan. Undersökningar visar att personalens arbetsmiljö och möjligheter att utvecklas i yrket har en stor betydelse också för kvaliteten på småbarnspedagogiken. (Kirsti Karila: Vaikuttava varhaiskasvatus. Tilannekatsaus toukokuu 2016. Utbildningsstyrelsen. Svenskt sammandrag: Småbarnspedagogiken gör skillnad.)

Förskoleundervisningen blev obligatorisk i augusti 2015. På det sättet stärktes förskolans ställning som en del av barnets lärostig. I själva verket skapas grunden för livslångt lärande redan i småbarnspedagogiken. Småbarnspedagogiken i Grankulla, och i hela huvudstadsregionen, har dock lidit av stor brist på behörig personal. Om saken har bl.a. publicerats ett pressmeddelande 15.11.2017. Det är i småbarnspedagogiken som barnet inleder sitt livslånga lärande. Småbarnspedagogiken skapar grund för jämlika möjligheter till lärande och utbildning. Högklassig småbarnspedagogik kan endast bygga på pedagogiska principer i verksamheten och en yrkeskunnig, utbildad personal.

När antalet barn under skolåldern ökar i huvudstadsregionen och deltagarfrekvensen stiger, förvärras bristen på barntädgårdslärare ytterligare. Utöver de ca 2 900 barntädgårdslärare som nu arbetar i huvudstadsregionen skulle vi omedelbart behöva mer än 600 barntädgårdslärare till vakanta tillsvidare- och visstidsanställningar, och behovet ökar i takt med att befolkningen ökar och anställda går i pension. Bristen på behörig personal är procentuellt större i den svenskspråkiga småbarnspedagogiken. Den ökning i antalet nybörjarplatser i barntädgårdslärodbildningen som regeringen utlovat räcker inte till för att täcka behovet.

Småbarnspedagogik med visstidsanställ personal som saknar behörighet kan inte garantera att de uppsatta målen nås. Eftersom en arbetstagare utan behörighet, hur duktig hen än må vara, kan anställas bara för ett verksamhetsår åt gången, kan småbarnspedagogiken inte erbjuda sådana långvariga och trygga människorelationer som behövs för att man optimalt ska kunna stödja barnens utveckling och lärande.

3. Inverkan på stadens ekonomi

Avgiftsfri småbarnspedagogik skulle medföra dels inkomstbortfall, dels investeringstryck och nya personalkostnader. För närvarande (januari 2018) motsvarar antalet lediga platser på ett ungefär antalet barn som står i kö, även om t.ex. barnens ålder, behov och modersmål inte helt motsvarar de lediga platserna. Dessutom försvårar den dåliga tillgången på personal besättandet av platserna.

Avgiftsfri småbarnspedagogik skulle innebära en ökning med högst 4 + 33 + 17 barn under 3 år och 17 + 14 + 12 + 3 barn över 3 år i småbarnspedagogiken, då man beaktar de barn som vårdas hemma eller annars utanför de småbarnspedagogiska tjänsterna, i småbarnspedagogiken i en annan stad samt barn som får privat dagvård. Sammanlagt blir det alltså en ökning med 53 barn under 3 år och 46 barn över 3 år, om alla barn i hemvård och privat vård eller småbarnspedagogik i en annan kommun flyttar över till

den kommunala småbarnspedagogiken i Grankulla. Samtidigt skulle familjernas valmöjligheter i praktiken minska, för den privata småbarnspedagogiken skulle inte mera utgöra ett konkurrenskraftigt alternativ för familjerna i och med att prisskillnaden mellan den privata och kommunala småbarnspedagogiken skulle bli orimlig. Det här skulle begränsa de aktörers verksamhetsmöjligheter som erbjuder privat småbarnspedagogik. Å andra sidan finns det ständigt ett stort antal sökande från Esbo till småbarnspedagogik i Grankulla, vilket betyder att en del av de privata aktörerna sannolikt skulle kunna fortsätta med sin verksamhet och producera småbarnspedagogiska tjänster åt kunder från Esbo. Efterfrågan på församlingens klubbar, parktanter och öppen familjeverksamhet skulle minska eller bestå i ännu större utsträckning av efterfrågan från Esbo, eller för den öppna familjeverksamhetens del familjer med barn under dagvårdsåldern.

Kommunal småbarnspedagogik för 53 barn under 3 år skulle kräva 13,25 arbetstagare med ansvar för uppfostran, och för 46 barn över 3 år skulle det behövas 6,6 arbetstagare med ansvar för uppfostran. Som mest skulle behovet av extra personal således bli ca 21 personer. Personalkostnaden vore då högst ca 665 000–700 000 euro på årsnivå beroende på personalens utbildning. Behovet av nya platser påverkas dessutom av befolkningstillväxten och uppskattas till ca 6–7 platser årligen för barn under 3 år. Det är inte mer möjligt att ta emot fler barn i de nuvarande lokalerna, utan som extra kostnad måste man ännu beakta investeringskostnaden för ett nytt daghem med högst ca 100 platser.

Om klientavgifterna slopas bara för barn i åldern 5–6 år, kan man vänta sig att de barn i denna ålder som nu får privat vård eller vårdas i en annan kommun åtminstone delvis skulle flyttas över till den kommunala småbarnspedagogiken i Grankulla. I dagsläget skulle det handla om ca 10 barn eller en halv barngrupp. Nästa år skulle det handla om ca 18 barn, dvs. en barngrupp. Dessutom kan man anta att en del av de yngre barn som vårdas hemma eller är i privat vård skulle flytta över till småbarnspedagogiken i ett tidigare skede. Här handlar det om minst 4–8 barn. Som extra personal behövs då 3–4 nya arbetstagare med ansvar för uppfostran, och kostnadseffekten är ca 35 000 euro/år/barnträdgårdslärare och 30 000 euro/år/barnskötare, dvs. totalt ca 100 000–130 000 euro/år. Dessutom måste man skapa utrymmen för dessa barn, vilket orsakar investeringskostnader.

Inkomstbortfallet skulle bli 195 000 euro för femåringarna och 188 000 euro för sexåringarna, utgående från bokslutssiffrorna för 2017. Om klientavgifterna för småbarnspedagogiken slopas för alla åldersgrupper, blir inkomstbortfallet 823 000 euro utgående från bokslutssiffrorna för 2017. Om å andra sidan femåringarna ges utvidgad rätt till gratis småbarnspedagogik – ”förskoleundervisning för femåringar” såsom för sexåringarna – blir kostnadseffekten mindre än ovan nämnda 195 000 euro men ändå minst 100 000 euro.

Dessutom skulle slopandet av klientavgifter enligt fullmäktigemotionen påverka hemvården av barn och hemvårdsstödet. Då en arbetslös förälder får arbete, är kommunen skyldig att ordna plats i småbarnspedagogik för barnet inom två veckor. Å andra sidan har alla familjer rätt till småbarnspedagogik på heltid i Grankulla oberoende av sitt arbetsläge. På grund av de

nämnda faktorerna skulle slopade avgifter knappast påverka föräldrarnas deltagande i arbetslivet. Den avgiftsreform som trädde i kraft 1.1.2018 eliminerar inkomstfällor så att det lönar sig att ta emot också lågavlönat arbete.

I varje årskull finns några barn som såvitt vi vet inte deltar i organiserad småbarnspedagogik. En del av dem vårdas hemma, en del kan i verkligheten vistas på en annan ort eller delta i privat småbarnspedagogik på deltid, som inte berättigar till stöd för privat vård, varför barnet inte syns i statistiken. Således kan man räkna med att den verkliga deltagargraden i småbarnspedagogik i Grankulla är ännu högre än de presenterade siffrorna, för endast de barn finns med i siffrorna vars deltagande i småbarnspedagogik kunnat bekräftas med säkerhet.

För personalutgifternas del skulle de totala kostnaderna för delvis slopade klientavgifter för 5–6-åringar uppgå till 100 000–130 000 euro, och inkomstbortfallet skulle bli ca 100 000 euro. Dessutom skulle investeringskostnaden på grund av ökat antal barn i den kommunala småbarnspedagogiken uppgå till flera miljoner euro beroende på de kvalitetskrav som ställs på lokalerna. Redan idag är småbarnspedagogikens utrymmeskapacitet utnyttjad nästan till bristningsgränsen på grund av bostadsproduktionen i staden och flyttrörelsen med anledning av den. Svårigheterna att rekrytera behörig personal kan ha skadlig inverkan inte bara på innehållet i och kvaliteten på verksamheten utan också på möjligheterna att säkerställa tillgången på service.

Eftersom deltagarfrekvensen i småbarnspedagogik är så hög i Grankulla, torde det inte finnas behov att höja den med hjälp av ekonomiska incitament. Däremot skulle ökad valfrihet till exempel i form av en servicesedel, som skulle få flera familjer att välja privat småbarnspedagogik, ge föräldrarna flera ekonomiskt möjliga alternativ som kompletterar den kommunala vården på daghem.

Bildningsdirektören:

SUUS antecknar svaret på Tapani Jääskeläinens m.fl. fullmäktigemotion av 13.11.2017 och sänder det för kännedom till STS och SF.

Beslut:

Enligt beslutsförslaget.