Betänkande KuUB 5/2024 rd– RP 111/2024 rd

Kulturutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om upphävande av 22 § 2 mom. och 70 § 2 mom. 5 punkten i lagen om småbarnspedagogik

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om upphävande av 22 § 2 mom. och 70 § 2 mom. 5 punkten i lagen om småbarnspedagogik (RP 111/2024 rd): Ärendet har remitterats till kulturutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- undervisningsråd Mervi Eskelinen, undervisnings- och kulturministeriet
- biträdande professor Maiju Paananen, Tammerfors universitet
- utvecklingschef Jarkko Lahtinen, Finlands Kommunförbund
- specialsakkunnig Minttu Ilveskivi, Undervisningssektorns Fackorganisation OAJ rf
- ledande expert Annakaisa Tikkinen, Bildningsbranschen rf
- verksamhetsledare Saija Ohtonen-Jones, Finlands Föräldraförbund rf
- expert på småbarnspedagogik Jaana Lahdenperä-Laine, Småbarnspedagogikens Lärarförbund SLF rf.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- Barnombudsmannens byrå
- Nationella centret för utbildningsutvärdering
- Utbildningsstyrelsen
- Finlands Svenska Lärarförbund FSL rf
- Kommun- och välfärdsområdesarbetsgivarna KT
- Mannerheims Barnskyddsförbund rf
- Fackorganisationen för högutbildade inom socialbranschen Talentia rf.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att 22 § i lagen om småbarnspedagogik (540/2018) upphävs helt, varvid skyldigheten att utarbeta lokala planer för småbarnspedagogik upphör. Vidare föreslås det att rapporteringsskyldigheten i fråga om fortbildning för personalen ska lindras genom att 70 § 2 mom. 5 punkten i lagen om småbarnspedagogik upphävs.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 januari 2025.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Propositionen är en del av avregleringen enligt regeringsprogrammet för regeringen Orpo, vars syfte är att stärka kommunernas verksamhetsförutsättningar. Inom småbarnspedagogiken har arbetet i fråga inriktats på att lindra planerings- och rapporteringsskyldigheterna för att minska det administrativa arbete som följer av dem. I propositionen föreslås det att de lagstadgade skyldigheterna att utarbeta lokala planer för småbarnspedagogiken och att rapportera om fortbildningen för personalen inom småbarnspedagogiken slopas.

Uppskattningsvis ger slopandet av skyldigheten att utarbeta lokala planer för småbarnspedagogik besparingar på cirka 1,8 miljoner euro per år. Slopandet av skyldigheten att föra in uppgifter om fortbildning konstateras i propositionen medföra besparingar på cirka 400 000 euro.

Sammantaget anser kulturutskottet att propositionen behövs och fyller sitt syfte. Utskottet tillstyrker lagförslaget utan ändringar.

Lokala planer för småbarnspedagogik

Enligt lagen om småbarnspedagogik är småbarnspedagogik en systematisk och målinriktad verksamhet som sammantaget består av fostran, undervisning och vård av barn. Den lagstadgade planeringen av småbarnspedagogiken görs på tre olika nivåer som omfattar de riksomfattande grunderna för planen för småbarnspedagogik, den anordnar- eller producentspecifika lokala planen samt barnets individuella plan för småbarnspedagogik.

Syftet med bestämmelserna om skyldigheten att utarbeta lokala planer för småbarnspedagogik har varit att göra småbarnspedagogiken mer målinriktad och transparent samt att stödja den lokala styrningen och utvecklingen (KuUB 29/2014 rd, s. 7). Planen ska utifrån grunderna i de riksomfattande planerna för småbarnspedagogik utarbetas som ett dokument som lämpar sig för lokala behov och som styr verksamheten inom småbarnspedagogiken.

I sakkunnigyttrandena har det framförts åsikter för att bevara den lagstadgade skyldigheten att utarbeta lokala planer. Utskottet hänvisar till inkommen utredning och konstaterar att utarbetandet av lokala planer som uppfyller kraven i lagstiftningen har ansetts vara en komplicerad, tidskrävande och betydande administrativ uppgift. Av dessa skäl har planen inte alltid varit lätt att samordna med det lokala beslutsfattandet och i dessa situationer konstateras att ”de lokala planerna för småbarnspedagogik ter sig ganska vaga och ofta upprepar texten i grunddokumentet eller hänvisar till något annat dokument” (RP 111/2024 rd, s. 5). Att utarbeta en plan på ovan nämnt sätt motsvarar enligt utskottet inte syftet med lagstiftningen, eftersom den lokala planen då inte har utarbetats för lokala behov.

Med hänvisning till det som sägs ovan anser utskottet att det är motiverat att slopa den lagstadgade skyldigheten att utarbeta lokala planer för småbarnspedagogik. Planmässig, målinriktad och kvalitetssäkrande småbarnspedagogik bör även i fortsättningen genomföras i enlighet med grunderna i lagen om småbarnspedagogik och den plan för småbarnspedagogik som utfärdats med stöd av den. Denna verksamhet och uppföljningen av tillgodoseendet av barnens rättigheter stöds också genom utvärderingsarbete enligt lagen om småbarnspedagogik (24 §).

Utskottet betonar att den nu föreslagna ändringen inte bör leda till ökad centralstyrning av anordnarna av småbarnspedagogik jämfört med nuläget. Det är viktigt att propositionens konsekvenser bedöms och följs upp noggrant.

Skyldighet att föra in uppgifter om fortbildning för personalen inom småbarnspedagogiken

Anordnare och producenter av småbarnspedagogik sparar för närvarande uppgifter om varje i informationsresursen lagrad arbetstagares deltagande i fortbildning. Detta har ansetts medföra betydande administrativt arbete, eftersom minst tusentals personer årligen deltar i fortbildningar.

Utskottet anser att slopandet av skyldigheten att föra in uppgifter är motiverat för att minska arbetsmängden som de lagstadgade skyldigheterna för aktörerna inom småbarnspedagogiken medför. Den föreslagna ändringen gör det möjligt för aktörerna inom småbarnspedagogiken att rikta de ekonomiska och operativa resurser som reserverats för verksamheten på ett ändamålsenligare sätt.

Trots den föreslagna lagändringen kvarstår den lagstadgade skyldigheten för anordnare och producenter av småbarnspedagogik att se till att personalen inom småbarnspedagogiken deltar i tillräcklig kompletterande utbildning, konstaterar utskottet. Dessutom har varje anordnare och producent av småbarnspedagogik i fortsättningen möjlighet att genom eget beslut följa personalens deltagande i fortbildning på det sätt som deras egna behov förutsätter, även om det inte finns någon lagstadgad skyldighet till det.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Kulturutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 111/2024 rd utan ändringar.

Betänkande KuUB 5/2024 rd

Helsingfors 23.10.2024

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Tuula Haatainen sd
vice ordförande Ari Koponen saf
medlem Pia Hiltunen sd
medlem Inka Hopsu gröna
medlem Hanna Kosonen cent
medlem Milla Lahdenperä saml
medlem Pia Lohikoski vänst
medlem Nasima Razmyar sd
medlem Sara Seppänen saf
medlem Jaana Strandman saf
medlem Mari-Leena Talvitie saml
medlem Oskari Valtola saml
ersättare Teemu Keskisarja saf.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Lahtinen.

Reservation

Motivering

Lokala planer är en viktig del av den samlade läroplanen för småbarnspedagogik som stöder ett jämlikt, målinriktat och planmässigt genomförande av verksamheten. Genom lokala läroplaner ser man till att de nationella målen för småbarnspedagogiken och de lokala särdrag och behov som kompletterar dem konkretiseras i den dagliga verksamheten.

Syftet med rapporteringsskyldigheten har varit att bidra till att stärka kunskapsunderlaget om den yrkesmässiga utvecklingen av personalen inom småbarnspedagogiken. Samtidigt har syftet med rapporteringsskyldigheten varit att öka transparensen och stärka rätten för varje yrkesutbildad person inom småbarnspedagogiken till kompetensutveckling och kontinuerligt lärande.

Om ändringarna genomförs kan de till och med öka arbetsbördan för anordnarna och serviceproducenterna och i synnerhet för daghemsföreståndarna. Om propositionen genomförs har den ekonomiska konsekvenser också för systemet för kvalitetsutvärdering, Valssi. Ingen av dem som hördes i utskottet förordade att planen för småbarnspedagogik slopas.

Kvaliteten på den småbarnspedagogiska verksamheten och uppnåendet av målen för verksamheten varierar dock mellan grupperna och daghemmen samt inom kommunen. Därför är det viktigt att anordnarna och de privata serviceproducenterna också i fortsättningen utarbetar planer som inte bara styr utan också stöder den pedagogiska verksamheten för personalen inom småbarnspedagogiken och deras yrkesutveckling just i denna verksamhetsmiljö. Slopandet av skyldigheten ger anordnare och tjänsteproducenter möjlighet att låta bli att utarbeta en lokal plan, vilket i sin tur försämrar barnens ställning när det gäller att på lika villkor få högkvalitativ småbarnspedagogik.

Den lokala planen är en central struktur med tanke på genomförandet av småbarnspedagogiken och anordnarnas kvalitetskontroll, precis som den samlade läroplanen för den grundläggande utbildningen. I bästa fall är utarbetandet av planen en process för gemensamt lärande med hjälp av vilken småbarnspedagogiken utvecklas och målen uppdateras regelbundet och kontinuerligt.

Under det senaste decenniet har anordnarna av småbarnspedagogik belastats av att lagstiftningsändringar och uppdateringar av läroplansgrunderna har genomförts relativt ofta och med en kort beredskapsperiod. Även om reformerna av småbarnspedagogiken har varit nödvändiga, har de förutsatt att kommunerna och de privata daghemmen reagerar snabbt och har resurser för att uppdatera och genomföra planerna. Det finns risk för att den aktuella propositionen stärker bilden av ett inkonsekvent beslutsfattande som ytterligare belastar fältet för småbarnspedagogik. Det har inte gått att reservera tillräckligt med tid för uppdateringen av planerna på lokal nivå på grund av förändringar i styrsystemet.

När det gäller likabehandling håller man på att slopa skyldigheten att utarbeta en separat plan för varje arbetsställe, och motiveringen är att planen överförs till den lokala nivån. Samtidigt slopas dock skyldigheten att utarbeta det dokument på lokal nivå där likabehandlingsplanen borde ingå

nu när det har beslutats att de individuella planerna ska slopas. Propositionerna står alltså i strid med varandra, och det förblir oklart hur anordnarna i praktiken ska fullgöra planeringsskyldigheten när propositionerna genomförs. Således kan det konstateras att propositionerna, om de genomförs, försvagar utgångspunkterna för att de centrala målen för småbarnspedagogiken ska nås och kvaliteten bli enhetlig. Ändringarna kan också försämra möjligheterna att tillgodose barnets bästa på lika villkor.

När 22 § i lagen om småbarnspedagogik faller bort ska anordnarna organisera informationsstyrningen inom småbarnspedagogiken på något annat sätt och se till att både de nationella och de lokala målen förankras som den praxis som styr daghemmens verksamhet. Utbildningsstyrelsen bör då ha tillräckliga resurser för att erbjuda ett nytt slags stöd för att förankra läroplansgrunderna i alla verksamhetsformer inom småbarnspedagogiken. Utan den lokala planen för småbarnspedagogik kommer ansvaret för förankringen av det nationella läroplansarbetet sannolikt att ligga hos daghemsföreståndarna. Inte heller för närvarande har alla daghemsföreståndare möjlighet att utveckla pedagogiken på lång sikt.

Kunskapsunderlaget om fortbildning av personalen inom småbarnspedagogiken är bristfälligt

I propositionen föreslås det att rapporteringsskyldigheten i fråga om personalens fortbildning lindras så att 70 § 2 mom. 5 punkten i lagen om småbarnspedagogik upphävs, varvid uppgifter om personalens fortbildning i fortsättningen inte ska föras in i den nationella informationsresursen Varda. Genom lagring av uppgifter har man eftersträvat en enhetlig kunskapsbas om fortbildningens tillstånd, vilket i sin tur skulle hjälpa till med att rikta utbildningens innehåll och resurser bättre. Det bör noteras att om propositionen genomförs kommer kunskapsunderlaget om fortbildning att försämras väsentligt när det inte finns nationell information om utvecklingen av personalens kompetens.

I propositionen konstateras dessutom att om nationell information behövs, ska en separat datainsamling genomföras för detta ändamål. Med separata datainsamlingar är det dock svårt, rentav omöjligt, att uppnå samma täckning som med den nationella datalagret.

De separata datainsamlingarna medför också merkostnader, eftersom de kräver resurser både av dem som samlar in och av dem som producerar uppgifter.

Risken för att rapporteringsskyldigheten lindras är att det också uppstår variationer i genomförandet av fortbildningen i brist på en helhetsbild. Detta kan försätta anställda inom småbarnspedagogiken i en ojämlik ställning när det gäller deltagande i fortbildning.

Utvecklingen av fortbildningen var också en prioritering för utvecklingsforumet för utbildningar inom småbarnspedagogiken (VKF). Som en del av prioriteringen producerades nationella kvalitetskriterier för fortbildning i kvalitetsutvärderingssystemet Valssi (UKM 2024). VKF konstaterade i sin rapport att fortbildningen inom småbarnspedagogiken är splittrad och att det är svårt att få tillgång till utbildningar och säkerställa utbildningens kvalitet.

Utvecklingen av personalens kompetens bör alltid grunda sig på verifierade behov som man med den nuvarande skyldigheten att lagra uppgifter har strävat efter att förtydliga.

Betänkande KuUB 5/2024 rd
Reservation

Propositionen medför kostnader för NCU om den genomförs

Propositionen påverkar informationshanteringen vid Nationella centret för utbildningsutvärdering (NCU) och genererar kostnader, eftersom det bör göras ändringar i kvalitetsutvärderingssystemet Valssi som togs i bruk i augusti 2023. Ändringarna har konsekvenser inte bara för utvecklingen av Valssi utan också för det bedömningsmaterial som samlas genom systemet och de bedömningssammandrag som framställs utifrån dem, det vill säga det nationella kunskapsunderlaget för genomförandet av småbarnspedagogiken.

När lagstiftningen om den lokala planen för småbarnspedagogik ändras bör också de riksomfattande grunderna och kvalitetsindikatorerna uppdateras och ändras. Alla 29 forskningsbaserade bedömningsverktyg i Valssi, inklusive översättningar till svenska, bör ses över och de bedömningskriterier som hänvisar till den lokala planen för småbarnspedagogik bör antingen strykas eller ändras. Slopandet av skyldigheten att registrera uppgifter om fortbildning förutsätter också ändringar i systemet, eftersom det mellan Valssi och Varda har byggts en dataöverföringsintegration och uppgifterna om fortbildning har utnyttjats som bakgrundsvariabler för bedömningsuppgifterna. Om propositionen genomförs bör integrationen avlägsnas och tekniska ändringar göras i formen för frågeblanketterna. Det är ytterst viktigt att det nationella kunskapsunderlaget för småbarnspedagogiken stärks och inte försämras. Propositionen kan också ge en felaktig signal om betydelsen av de nationella Varda-uppgifterna, eftersom kvaliteten på Varda-uppgifterna trots lagringsskyldigheten fortfarande behöver förbättras.

Småbarnspedagogiken har varit föremål för många viktiga reformer under det senaste decenniet. Syftet med lagstiftningsreformerna har varit att höja kvaliteten på småbarnspedagogiken, stärka prioriteringen av barnets bästa och öka jämlikheten i utbildningen. Den nuvarande lagstiftningen ställer upp tydliga och behövliga mål för den finländska småbarnspedagogiken och ordnandet av den. Det krävs dock tid, resurser och gemensamma ansträngningar för att förankra de nya målen som en del av småbarnspedagogikens strukturer och den dagliga verksamheten.

Förslag

Vi föreslår

att riksdagen förkastar lagförslaget.

Helsingfors 23.10.2024

Nasima Razmyar sd
Tuula Haatainen sd
Pia Hiltunen sd
Inka Hopsu gröna
Hanna Kosonen cent
Pia Lohikoski vänst