



30.03.2020

Asia/9

§ 224

Utlåtande till riksdagens justitieombudsman om ett klagomål om anordnande av den svenska småbarnspedagogiken

HEL 2020-001546 T 03 01 02

Beslut

Stadsstyrelsen gav följande utlåtande till riksdagens justitieombudsman:

Klagomål hos riksdagens justitieombudsman

Klaganden hänvisar till stadens meddelande 11.12.2019 enligt vilket ungefär hälften av de familjer som ansöker om svensk småbarnspedagogik erbjuds en plats inom den finska småbarnspedagogiken räknat från januari 2020. Stadens lösning har baserat sig på problem med tillgången på personal.

Klaganden anser att saken är juridiskt problematisk. Enligt klaganden kan en kommun inte ordna sina tjänster lagstridigt och hänvisa svenskspråkiga barn till den finska småbarnspedagogiken eftersom stadens tillvägagångssätt kränker barnens språkliga rättigheter. Klaganden anser att Helsingfors stad enligt lagen om småbarnspedagogik har haft fyra månader att planera hur staden ordnar de lagstadgade småbarnspedagogiska tjänster om vilka familjerna ansökt för barnen. Klaganden anser att staden skulle ha kunnat ordna småbarnspedagogiska tjänster också i form av köpta tjänster.

Enligt klaganden har de högre laglighetsövervakarna i sina tidigare avgöranden ansett att en myndighet ska ordna den lagstadgade servicen och brister i tillgången på personal har inte ansetts som en vederbörlig motivering för att inte ordna servicen. Klaganden anser att det är bra att Helsingfors stad har tillsatt en arbetsgrupp för att lösa problemet men anser också att staden borde ha varit proaktiv i saken.

Klaganden har anhållit om riksdagens justitieombudsmans bedömning om huruvida stadens tillvägagångssätt i saken är lagenligt.

Tillämpade bestämmelser

Enligt 17 § i grundlagen är Finlands nationalspråk finska och svenska. Det allmänna ska tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhälleliga behov enligt lika grunder. När förvaltningen organiseras ska enligt 122 § i grundlagen en indelning i sinsemellan förenliga områden eftersträvas så att den finsk- och



svenskspråkiga befolkningens möjligheter att erhålla tjänster på det egna språket tillgodoses enligt lika grunder.

Enligt 35 § i språklagen ska det allmänna i enlighet med grundlagen tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhälleliga behov enligt lika grunder. När förvaltningen organiseras ska en indelning i sinsemellan förenliga områden eftersträvas så att den finskspråkiga och den svenskspråkiga befolkningens möjligheter att erhålla tjänster på det egna språket tillgodoses enligt lika grunder.

Enligt 12 § i universitetslagen svarar Åbo Akademi, Svenska Handelshögskolan, Helsingfors universitet, Konstuniversitetet och Aalto-universitetet för att ett tillräckligt antal personer med kunskaper i svenska utbildas för landets behov.

Enligt 4 § i lagen om småbarnspedagogik (540/2018) ska man vid planering, anordnande och tillhandahållande av samt beslutsfattande om småbarnspedagogik i första hand se till barnets bästa.

Enligt 5 § i lagen om småbarnspedagogik ska kommunen ordna sådan småbarnspedagogik som det föreskrivs om i lagen om småbarnspedagogik i den omfattning och i den form som behovet i kommunen förutsätter.

Enligt 7 § 1 mom. i lagen om småbarnspedagogik ska kommunen vid anordnandet av småbarnspedagogik samarbeta med de instanser som ansvarar för undervisning, idrott och kultur, barnskydd och annan socialvård, rådgivningsverksamhet och övrig hälso- och sjukvård samt andra behövliga aktörer.

Enligt 8 § 1 mom. i lagen om småbarnspedagogik ska kommunen se till att varje barn kan få småbarnspedagogik på sitt modersmål, finska, svenska eller samiska. Enligt 8 § 2 mom. i lagen om småbarnspedagogik ska småbarnspedagogik i tvåspråkiga kommuner och i samkommuner som omfattar tvåspråkiga eller både finsk- och svenskspråkiga kommuner ordnas på kommunens och samkommunens båda språk så att serviceanvändaren kan delta i småbarnspedagogisk verksamhet på det språk han eller hon väljer, antingen finska eller svenska.

Enligt 17 § i lagen om småbarnspedagogik ska de föräldrar eller andra vårdnadshavare som önskar en sådan plats inom småbarnspedagogiken för barnet som kommunen ordnar enligt 12 § göra en ansökan om detta senast fyra månader innan barnet behöver platsen. Om behovet av småbarnspedagogik beror på sysselsättning, studier, utbildning eller flytt till en annan kommun på grund av arbete eller studier och det inte är möjligt att förutsäga när behovet uppstår, ska ansökan om en plats



inom småbarnspedagogiken göras så snart som möjligt, dock senast två veckor innan barnet behöver platsen. Kommunen är skyldig att ordna småbarnspedagogik inom den tid som avses i 1 och 2 mom. senast från och med den dag då barnet behöver platsen. Småbarnspedagogiken ska om möjligt ordnas i den form barnets föräldrar eller andra vårdnadshavare önskar. Om behovet av småbarnspedagogik hos ett barn som deltar i småbarnspedagogik oförutsett blir mer omfattande på det sätt som anges i 12 § 2 eller 3 mom., ska kommunen dock omedelbart efter det att det ändrade behovet har kommit den till känna ordna en plats inom småbarnspedagogiken som fyller det utvidgade behovet.

I 6 kap. i lagen om småbarnspedagogik (25–33 §) stadgas det om personalen inom småbarnspedagogiken (bland annat lärare i småbarnspedagogik, socionom, barnskötare, speciallärare och daghemsföreståndare) och om behörighetsvillkoren. Enligt 26 § är behörighetsvillkoren för uppgifter som lärare inom småbarnspedagogik minst pedagogie kandidatexamen som innehåller sådana studier som ger yrkesfärdigheter för uppgifter inom småbarnspedagogik och om vilka närmare bestämmelser får utfärdas genom förordning av statsrådet eller som har kompletterats med sådana studier. Enligt 28 § är behörighetsvillkoren för uppgiften som barnskötare inom småbarnspedagogik grundexamen i pedagogisk verksamhet och handledning, en lämplig grundexamen inom hälsovård och det sociala området eller någon annan motsvarande lämplig examen där det ingår eller som kompletterats med tillräckligt omfattande examensdelar i vård, fostran och undervisning av barn. Enligt 33 § får det, om det inte står att finna någon att anställa som har den behörighet för respektive uppgift enligt 26–32 §, 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.

Deltagandegraden inom den svenska småbarnspedagogiken

Helsingfors stad har genom sina egna beslut strävat att öka deltagandet i småbarnspedagogiken, vilket samtidigt har ökat personalbehovet inom den svenska småbarnspedagogiken. I Helsingfors har småbarnspedagogiken varit avgiftsfri för 5-åringar sedan 2018.

Deltagandegraden inom den svenska småbarnspedagogiken (svenska daghem) har ökat i fråga om 1–6-åringar med 8,5 procentenheter från 64,1 procent år 2015 till 72,6 procent år 2019. Antalet 1–6-åringar inom den svenska småbarnspedagogiken har ökat med 270 under samma tidsperiod. År 2015 var antalet barn 1 708 och år 2019 uppgick antalet till 1 978.



30.03.2020

Asia/9

Inom den svenska småbarnspedagogiken är den relativa andelen barn under 3 år 13,8 procentenheter större än inom den finska småbarnspedagogiken, vilket påverkar det behövliga antalet anställda. Andelen barn under 3 år är 56,9 procent inom den svenska småbarnspedagogiken och 43,1 procent inom den finska småbarnspedagogiken.

Lediga anställningar inom den svenska småbarnspedagogiken

Lediga anställningar inom den svenska småbarnspedagogiken har sökts av 0–2 personer per annons. De flesta av sökandena har redan varit i stadens tjänst. Under den första rekryteringsperioden 24.2–9.3.2020 sökte sammanlagt 13 nya personer, vilka inte tidigare har arbetat inom Helsingfors stads svenska småbarnspedagogik, anställning inom den svenska småbarnspedagogiken. Sex av dessa har den behörighet som uppgifterna kräver.

Personalens omsättning under år 2019 har i fråga om barnskötare varit 8,2 procent (10 personer). Alla tio har sagt upp sig från stadens tjänst. Under samma tidsperiod har personalomsättningen i fråga om lärare inom småbarnspedagogik varit 4,6 procent (7 personer), av vilka 3,3 procent (5 personer) har sagt upp sig från stadens tjänst.

I januari 2020 var 38 procent (83 anställningar) av anställningarna för barnskötare lediga eller sköttes av personer som inte hade den behörighet som uppgifterna förutsätter. Av anställningarna för lärare inom småbarnspedagogik var 32 procent (53 anställningar) lediga eller sköttes av personer som inte hade den behörighet som uppgifterna förutsätter. Uppgifterna sköts av anställda på viss tid som anställts genom bemanningsföretaget Seure.

Under våren 2020 ledigförklaras inom den svenska småbarnspedagogiken nästan 100 anställningar för lärare inom småbarnspedagogik och barnskötare, av vilka ca 40 är läraranställningar.

Faktorer som påverkar tillgången på personal

Tillgången på personal inom den svenska småbarnspedagogiken har påverkats av bl.a. att det inte har funnits tillräckligt med utbildningsplatser för lärare inom den svenska småbarnspedagogiken sedan 1990-talet. Lärare inom svensk småbarnspedagogik har tidigare utbildats endast vid Åbo Akademi i Jakobstad (nu i Vasa) och nästan inga av dessa har sökt sig till det växande Helsingfors för arbete.

Vid Helsingfors universitet har år 2011 inletts utbildning av lärare inom svensk småbarnspedagogik, vilket är mycket bra, men antalet nybörjarplatser i utbildningen är bara 30. Helsingfors stad är beredd att anställa alla de lärare som utexamineras från utbildningen, men till exem-



pel våren 2020 har bara tio studerande för avsikt att avlägga examen inom branschen. Helsingfors stad har skickat flera skrivelser och begäran i saken till undervisnings- och kulturministeriet.

I huvudstadsregionen är yrkesinstitutet Practicum den enda svenska yrkesläroanstalten som ordnar närvårdarutbildning på svenska. Utbildningen av barnledare på svenska måste ökas eftersom nästan 40 procent av barnskötarna inom Helsingfors stads svenska småbarnspedagogik inte är behöriga i nuläget.

Det skulle alltså vara bra att öka den svenska barnskötarutbildningen i huvudstadsregionen. Det skulle vara önskvärt att Practicum beviljas tillstånd att ordna barnledarutbildning på svenska. Ur småbarnspedagogikens perspektiv är närvårdarutbildningen inte tillräckligt lockande för branschen.

Helsingfors stad ordnar barnledarutbildning med läroavtal i samarbete med Kristliga Folkhögskolan i Nykarleby. År 2020 kommer 19 studerande att bli färdiga barnskötare.

I syfte att öka den svenska småbarnspedagogikens attraktivitet anställs årligen tio 16–17-åringar som sommarpraktikanter som får bekanta sig med daghemmen med svensk småbarnspedagogik. På daghemmen finns praoelever och praktikanter från Helsingfors universitet, yrkeshögskolan Arcada och yrkesinstitutet Practicum. Dessutom har underhandlingar förts med undervisnings- och kulturministeriet om flerformsutbildning av lärare inom småbarnspedagogik. Staden har skickat en skrivelse till undervisnings- och kulturministeriet om ökning av antalet nya utbildningsplatser.

För förbättring av den småbarnspedagogiska branschens attraktivitet skulle det vara önskvärt att granska även lönerna för den småbarnspedagogiska personalen eftersom lönerna för lärare inom småbarnspedagogik, barnskötare och specialbiträden underskrider genomsnittet för OECD-länderna. Helsingfors stad har främjat ansöknings till arbetsuppgifterna inom småbarnspedagogik genom att höja lönerna för lärarna inom småbarnspedagogik först med 175 euro och senare med 46 euro samt lönerna för barnskötare med 25 euro. Lönerna för lärare inom småbarnspedagogik har också höjts och en ny lönestruktur har tagits fram.

Nya lärare beviljas motivationsbelöningar (1 000 euro) och Löydä ammatilainen (Hitta en proffs)-belöningar (500 euro). Helsingfors stad utnyttjar dessutom ett system med resultatpremier och engångsbelöningar.



Förutom lönehöjningar och belöningar har man inom stadens finska och svenska småbarnspedagogik i samråd med personalen berett ett åtgärdsprogram i syfte att förbättra arbetsförhållandena.

Understöd för utbildning i svensk småbarnspedagogik

Inom den svenska småbarnspedagogiken har understöd för fortsatta studier och utbildning beviljats. Läroavtalsutbildningen inleddes 1.12.2018 för icke-behöriga barnskötare inom den svenska småbarnspedagogiken. Staden stöder de lärare inom småbarnspedagogik som vill studera till speciallärare inom småbarnspedagogik. Staden stöder även de anställda som vill utbilda sig till socionomer med lärarbehörighet genom flexibla studier. Ansökningstiden för studierna gick ut 3.4.2019. Studierna har ordnats så att det är möjligt att avlägga dem vid sidan om arbetet.

För invandrare som har en motsvarande utländsk examen ordnas det studier som ger behörighet att utöva yrket i Finland (SIMHE – supporting immigrants in higher education in Finland).

Arbetskift beställda hos bemanningsföretaget Seure

Seure är ett icke-vinstdrivande bemanningsföretag som förmedlar arbetstagare till jobb från endagsvikariat till flera månader långa anställningar.

År 2018 beställde den svenska småbarnspedagogiken sammanlagt 4 347 arbetsperioder som var längre än 16 dygn hos Seure. Av dessa förverkligades 4 214 (96,9 %). År 2019 beställdes hos Seure sammanlagt 5 512 arbetsperioder som var längre än 16 dygn och 5 215 (94,6 %) av dessa förverkligades. År 2018 beställdes sammanlagt 4 762 arbetsperioder som var kortare än 16 dygn, och 3 241 (68,1 %) av dessa förverkligades. År 2019 beställdes sammanlagt 6 301 arbetsperioder som var kortare än 16 dygn. Av dessa förverkligades 3 882 (61,6 %). Mer detaljerade uppgifter finns i bilaga 3.

Den svenska småbarnspedagogiken ökar samarbetet med Seure och anställer fler reservpersoner. Antalet reservpersoner har höjts från 15 till 20 för verksamhetsperioden 2019–2020. Antalet reservpersoner kommer att höjas ytterligare för att förbättra tillgången på vikarier under de fastanställdas frånvaro.

Småbarnspedagogikens rekryteringskampanjer

I syfte att få fler lärare inom småbarnspedagogik till de svenska och finska enheterna för småbarnspedagogik har många marknadskommunikationsåtgärder vidtagits.



Våren 2019 och förhösten 2019 genomfördes kampanjen ”Astu maailman vaikuttavimpiin saappaisiin – Fyll stora skor”. I kampanjen lyftes Helsingfors stads attraktivitet som arbetsgivare fram i de tryckta medierna (Helsingin Sanomat, HBL, Vasabladet, Metro-tidningen, Opettaja-tidskriften), riktat med marknadsföring på de sociala medierna i samarbete med Alma Media och genom deltagande i mässor för småbarnspedagogik i Lahtis och Helsingfors och i olika evenemang i landskapen. Studerande inom branschen har träffats i samband med evenemangen. På sommaren genomfördes marknadsföring i de sociala medierna riktad till svenskspråkiga studerande som höll ett sabbatsår och som eventuellt var intresserade av att arbeta inom Helsingfors stads svenska småbarnspedagogik.

I november 2019 inleddes bearbetningen av ett nytt rekryteringskoncept tillsammans med fostrans- och utbildningsförvaltningen och daghemspersonalen. I slutet av december var konceptet färdigt och det började tillämpas omedelbart i januari 2020. På den viktigaste mässan inom branschen, Educa, lanserades kampanjen ”Tule mukaan kasvatamaan tulevaisuutta – Kom med och skapa framtiden”. På sektorns mässavdelning på Educa-mässan lämnade nästan 1 700 personer in en lottsedel och 87 personer gav sina kontaktuppgifter och berättade om sitt intresse att jobba hos staden. Av dessa var 52 intresserade av att jobba just inom småbarnspedagogiken.

Precis före Educa-mässan blev också nya webbsidor för rekrytering färdiga (edyrekry.hel.fi). Besökarna på sidan kommer att få nyhetsbrev om de så önskar. På webbplatsen publiceras också videor i vilka personalen berättar om sitt arbete och Helsingfors stads attraktivitet som arbetsgivare. Före Educa-mässan fick man också tillgång till flera tjänstebostäder och de har kraftigt framhävts i all marknadskommunikation. Kommande anställda inom den svenska småbarnspedagogiken prioriteras när tjänstebostäder beviljas.

Fostrans- och utbildningssektorns rekrytering har hittills kommit överens om att delta i 24 rekryteringsevenemang i olika delar av Finland år 2020. En del av evenemangen har riktats till den svenska småbarnsfostran. På varje ort genomförs riktad marknadsföring i de sociala medierna både före och efter rekryteringsevenemanget. Dessutom koncentrerar man sig på tryckt marknadsföring i de lokala medierna och en reklam för lokalradio är under arbete.

Inom den svenska småbarnspedagogiken har man åren 2018–2020 genomfört följande rekryteringsåtgärder:

- För de lediga anställningarna inom den svenska småbarnspedagogiken finns en kontinuerlig ansökan på webbsidan helsinkirekry.fi.



30.03.2020

- Hösten 2018, då personalsituationen var utmanande, ordnades en extra rekryteringskampanj som delades på utbildningsanordnarnas rekryteringssidor, i tidningar och i de sociala medierna (FB, Twitter, Instagram och LinkedIn).
- En mässa inom småbarnspedagogik ordnades 12.10.2018 på Finlandiahuset.
- En minirekryteringskampanj ordnades 2.11.2018 i de sociala medierna.
- Educa-mässan ordnades 25–26.1 2019.
- Rekryteringsmässan My Future Work – Arcada ordnades 30.1.2019.
- Den första stora rekryteringsrundan ordnades 10.3–25.3.2019 då en ny rekryteringskampanj ”Fyll stora skor” lanserades i samarbete med kommunikationsbyrån Ellun Kanat.
- Lediga anställningar annonserades i Hufvudstadsbladet och Vasabladet, i de sociala medierna och på utbildningsanordnarnas rekryteringssidor (Åbo Akademi, Helsingfors universitet, Arcada och Practicum).
- En rekryteringsresa till Åbo Akademis enhet i Vasa gjordes 11.3.2019.
- Tillsammans med bemanningsföretaget Seure ordnades 28.3.2019 ett popup-rekryteringsevenemang i Practicum.
- Biträdande borgmästaren ordnade 3.4.2019 ett rekryteringsevenemang på stadshuset för blivande lärare inom småbarnspedagogik som studerar vid Helsingfors universitet eller Arcada
- En annan stor rekryteringskampanj ordnades 5.5–20.5.2019 i samma omfattning som den första stora rekryteringskampanjen.
- En sista minutens rekryteringskampanj ordnades 5.6.2019 för studenter som höll ett sabbatsår och kampanjen ”Fyll stora skor” ordnades i de sociala medierna och i tidningar.
- På de riksomfattande barnträdgårdslärardagarna i Lahtis 21–22.9.2019 ordnades ett rekryteringsevenemang.
- En mässa inom småbarnspedagogik ordnades 4.10.2019 på Finlandiahuset.
- På evenemanget My Future Work 14.1.2020 på yrkeshögskolan Arcada ordnades ett rekryteringsevenemang.
- På Educa-mässan 24–25.1.2020 ordnades ett rekryteringsevenemang.
- Rekryteringsevenemanget Arbetstorg ordnades 11.2.2020 på yrkesinstitutet Practicum.
- På Åbo Akademis enhet i Vasa ordnades ett rekryteringsevenemang 11–12.2.2020.



30.03.2020

Asia/9

Mer information om rekryteringskampanjen finns i bilaga 4.

Task Force-grupp

Helsingfors borgmästare har i syfte att förbättra stadens egen verksamhet och samordning tillsatt en särskild Task Force-grupp för staden, som har till uppgift att lösa problemet med tillgången på personal inom småbarnspedagogiken och intensifierar kontakten med centrala samarbetspartner. Helsingfors Task Force-grupp påbörjade sitt arbete i december 2019. Stadens kanslichef är gruppens ordförande.

Till slut

De barn i svenskspråkiga familjer som vid årsskiftet 2019/2020 började inom den finska småbarnspedagogiken har blivit erbjudna en plats inom den svenska småbarnspedagogiken räknat från mars-april 2020.

På basis av resultaten av en kundnöjdhetsundersökning (6,1/7) är familjerna mycket nöjda med den svenska småbarnspedagogiken.

Helsingfors stad har med tanke på finansieringen och lokalerna förutsättningar att förverkliga den svenska dagvården behovsenligt. Bristen på behörig personal orsakar problem oberoende av stadens ovan beskrivna åtgärder. Helsingfors stad har vidtagit alla de åtgärder som rimligen kan övervägas för att lösa problemet med tillgången på personal.

Föredragande

kanslichef
Sami Sarvilinna

Upplysningar

Maria Nyfors, stadssekreterare, telefon: 310 21731
maria.nyfors(a)hel.fi

Bilagor

- 1 Eduskunnan oikeusasiamiehen lausunto- ja selvityspyyntö
- 2 Ruotsinkielisen varhaiskasvatuksen järjestämistä koskeva kantelu
- 3 Helsingfors småbarnspedagogik 11.12.2019 Seure
- 4 Vare ja Sves rekrytointikampanja

Sökande av ändring

Förbud mot sökande av ändring, beredning eller verkställighet

Utdrag

Utdrag

Riksdagens justitieombudsmans
kansli

Bilagor till utdrag

Bilaga 3
Bilaga 4



30.03.2020

Asia/9

Beslutsförslag

Beslutet stämmer överens med förslaget.

Föredragandens motiveringar

Riksdagens justitieombudsman begär en utredning av staden om anordnandet av den svenska småbarnspedagogiken med anledning av ett klagomål. Justitieombudsmannen konstaterar i sin begäran om utredning att det inte nödvändigtvis är fråga bara om stadens tillvägagångssätt i saken utan också en mer omfattande sakhet som även statens åtgärder kan påverka. Justitieombudsmannen har för avsikt att i första fasen få en helhetsbild av stadens situation och åtgärder och av hurdana förväntningar staden har på staten för att lösa saken. Justitieombudsmannens begäran om utredning och klagomålet finns i sin helhet i bilagorna 1 och 2.

Fostrans- och utbildningsnämnden har gett ett utlåtande om saken till stadsstyrelsen 24.3.2020 § 73. Utlåtandet till justitieombudsmannen stämmer överens med detta.

Den ursprungliga tidsfristen för utlåtandet är 3.4.2020, men tiden har förlängts till 17.4.2020.

Föredragande

kanslichef
Sami Sarvilinna

Upplysningar

Maria Nyfors, stadssekreterare, telefon: 310 21731
maria.nyfors(a)hel.fi

Bilagor

- 1 Eduskunnan oikeusasiamiehen lausunto- ja selvityspyyntö
- 2 Ruotsinkielisen varhaiskasvatuksen järjestämistä koskeva kantelu
- 3 Helsingfors småbarnspedagogik 11.12.2019 Seure
- 4 Vare ja Sves rekrytointikampanja

Sökande av ändring

Förbud mot sökande av ändring, beredning eller verkställighet

Utdrag

Utdrag

Riksdagens justitieombudsmans
kansli

Bilagor till utdrag

Bilaga 3
Bilaga 4

För kännedom



30.03.2020

Asia/9

Fostrans- och utbildningsnämnden

Postiosoite

PL 1
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
kaupunginkanslia@hel.fi

Käyntiosoite

Pohjoisesplanadi 11-13
Helsinki 17
<http://www.hel.fi/kaupunginkanslia>

Puhelin

+358 9 310 1641

Faksi

+358 9 655 783

Y-tunnus

0201256-6

Tilinro

FI0680001200062637

Alv.nro

FI02012566