

Tillsyn gällande barnomsorgens personaldimensionering

Tillsynsärendets syfte och innehåll

Lagrum

Personaldimensioneringen inom barnomsorgen på Åland bestäms i Del II 3 kap. 10 § i landskapslagen (2020:32) om barnomsorg och grundskola. Enligt lagrummet ska det för barn som är under tre år finnas minst en anställd per fyra barn. För barn som är tre år eller äldre ska det finnas minst en anställd per sju barn. Daghemsföreståndaren ansvarar för att personalresursen fördelas på ett ändamålsenligt sätt i förhållande till barnens vårdtid. Kommunen kan tillåta övertalighet, som medför att det per månad under högst fem enstaka dagar, varav högst tre dagar i följd, kan finnas fler barn i en daghemsverksamhet än vad som anges ovan.

Genomförande av tillsyn

Ålands miljö och hälsoskyddsmyndighet (ÅMHHM) har i egenskap av tillsynsmyndighet för barnomsorgen på Åland¹ i verksamhetsplanen för år 2024 uppställt som ett tillsynsmål att-granska personaldimensioneringen vid kommunala daghem (exkl. gruffamiljedaghem) på Åland. Syftet har varit att ta reda på om personalresurserna har varit fördelade så att det finns tillräckligt med anställda på plats under hela verksamhetsdagen.

ÅMHHM har utfört tillsynen så att en Excel-enkät med tillhörande ifyllnadsdirektiv har riktats till alla kommuner och samtliga daghem (exkl. gruffamiljedaghem). Enkäten har besvarats av 37 daghem med 91 avdelningar. I enkäten har daghemmen uppgett antalet anställda i förhållande till antalet barn under november månad 2024.

I enkäten ombads daghemmen uppge det minimala antalet barnskötare, lärare och socionomer inom barnomsorgen och maximala antalet barn i olika ålderskategorier, som samtidigt har varit på plats under fyra olika tidsintervall: kl. 7 - 9, 9 - 12, 12 - 15, 15 - 17. Daghemmen har inrapporterat uppgifterna på avdelningsnivå och ÅMHHM har sammanställt uppgifterna till daghemsnivå. Daghemmen ombads även motivera orsaken till otillräckligt antal personal med angivet datum och tidsintervall.

¹ Landskapslag (2020:32) om barnomsorg och grundskola, Del II 9 kap 44 §

ÅMHH har utformat enkäten och ifyllnadsdirektiven i samarbete med Ålands landskapsregering och en testkommun.

Rikslagstiftning och praxis

Regionförvaltningsverket (RFV) har under åren 2020 - 2022 granskat personaldimensionering inom barnomsorgen på riksnivå utgående från rikets lag om småbarnspedagogik (FFS 540/2018). ÅMHH har där det är rimligt eller juridiskt tydligt inte bestäms annorlunda i åländsk lagstiftning, försökt anpassa sina bedömningar så att de motsvarar RFV:s ovannämnda granskning av personaldimensioneringen. Som exempel på detta kan nämnas att ÅMHH har:

- Beräknat personaldimensioneringen på daghemsnivå utgående från uppgifter på avdelningsnivå. Detta för att ge en mera rättvisande bild, med tanke på hur barn- och personalantalet varierar under dagen mellan olika avdelningar.
- Inkluderat socionomer i barnomsorgen, även om dessa inte på Åland ingår i den kategori av anställda som ska finnas på ett daghem. I rikets ovannämnda lag ingår socionomer i personaldimensioneringen.
- Exkluderat assistenter inom barnomsorgen från personaldimensioneringen eftersom dessa arbetar med barn i behov av särskilt stöd. I rikets ovannämnda lag bestäms att assistenter inte räknas in i personaldimensioneringen.
- Beaktat daghemsföreståndare till den del föreståndaren arbetar med barn, om det ingår i arbetsuppgiften att vara i barngrupp.
- Beaktat personalens planeringstid som närvaro i barngruppen om planeringstiden har ägt rum i daghemmets utrymmen.

Övertalighet av barn i förhållande till personal

Enligt förarbetet till 10 § i landskapslagen om barnomsorg och grundskola (Lagförslag 28/2018-2019 del II) är övertalighet enbart motiverat i oväntade situationer och som huvudmannen för en daghemsverksamhet inte har kunnat planera för. Exempel på oväntade situationer kan uppstå i samband med inflyttning till kommunen eller andra fall då ett behov av barnomsorg oväntat aktualiseras. I enlighet med ovan nämnda lagförslag ska huvudmannen se till att ha ett fungerande vikariesystem så att personaldimensioneringen kan uppfyllas även i situationer som är svåra att förutse på förhand. ÅMHH anser därför att t.ex. personalfrånvaro i form av sjukdom och semestrar som utgångspunkt inte utgör en laglig grund att tillfälligt avvika från personaldimensioneringskraven. Däremot, om ett barn anländer till barnomsorgen före överenskommen tid och/eller blir hämtad efter överenskommen tid, är det en oväntad och oförutsägbar situation och därmed en tillåten övertalighetssituation.

ÅMHHM har även bedömt att det vid tillämpningen av nämnda bestämmelse inte är skillnad på om övertalighet förekommit under en del av dagen eller hela dagen, eftersom syftet med bestämmelsen är att möjliggöra en tillfällig underbemanning i en oväntad situation och personaldimensioneringen ska uppfyllas under hela verksamhetsdagen utgående från antalet närvarande barn och personal. Om underbemanning har inträffat under flera gånger under samma dag, anser ÅMHHM att det handlar om en dag oberoende av antal gånger underbemanning har inträffat.

Matchning och ögonblicksbilder

Enligt ifyllnadsanvisningarna till enkäten om barnomsorgens personaldimensionering ska för varje tidsintervall anges det maximala barnantalet och minimala personalantalet för när personal och barn samtidigt har varit på plats. Orsak till otillräckligt antal personal ska motiveras med angivet datum och tidsintervall.

ÅMHHM konstaterar att vissa daghem har motiverat underbemanning med att de siffror som anges i enkäten inte har motsvarat den verkliga personaldimensioneringen på daghemmet för det tidsintervall där underbemanning har påvisats. I vissa fall har daghemmet konkretiserat motiveringen genom att ange relationstalet mellan personal och barn för angivna specifika klockslag (=ögonblicksbilder). ÅMHHM uppfattar att ifrågakvarande daghem då har velat påvisa att underbemanning inte har inträffat.

ÅMHHM bedömer det som möjligt att ifrågakvarande daghem i sådana fall inte har uppgett det maximala barnantalet och minimala personalantalet för givna tidsintervall när dessa personkategorier samtidigt har varit på plats, utan vid olika tidpunkter inom samma tidsintervall. I sådana fall har ifyllnadsanvisningarna inte tolkats så som avsetts. ÅMHHM konstaterar också att de angivna ögonblicksbilderna enbart är relevanta ifall de för varje tidsintervall beskriver ett tillfälle när maximalt antal barn och minimalt antal personal samtidigt har varit på plats. ÅMHHM kan inte med säkerhet verifiera att så är fallet.

ÅMHHM konstaterar att det i efterhand blir oproportionerligt besvärligt att begära in uppgifter av berörda daghem där en realtidssituation av förhållandet mellan barn och personal för november månad 2024 har återskapats. ÅMHHM har därför utgått från angivna siffror i Excel-enkäten för samtliga daghem och beaktat motiveringarna till siffrorna endast om där framgår orsakerna till den underbemanning som siffrorna i Excel-enkäten påvisar. ÅMHHM konstaterar att detta också motsvarar den information som angavs i Excel-enkätens ifyllnadsanvisning.

Resultat

Kommuner och daghem med lagenlig personaldimensionering:

Brändö (Milan), Eckerö (Nyckelpigan), Finström (Emkarby daghem), Föglö (Myran), Kumlinge (Annagården), Kökar (Barnängen), Lemland (Gullvivan, Smultronbacken, Bullerboda, Saltkråkan), Mariehamn (Wäktars), Sottunga (Flygplanet).

Kommuner och daghem med underbemanning under högst högst fem dagar

Finström (Godby daghem) Jomala (Överby), Lumparland (Videungen), Mariehamn (Blåklockan, Skutan, Storstugan, Strandbacken), Saltvik (Prästkragen, Skogsgläntan), Vårdö (Solbacken)

ÅMHHM konstaterar att underbemanning i ovannämnda fall har inträffat under högst fem dagar, vilket är tillåtet om villkoren för övertalighet uppfylls. ÅMHHM bedömer att presenterade orsaker inte uppfyller villkoren för tillåten övertalighet. Som exempel på orsaker har angetts att assistenter inte har beaktats, att ÅMHHM:s granskning inte beaktar situationen på daghemsnivå utan enbart på avdelningsnivå, att personalens arbetstider avviker från daghemmets öppettider, att städ-köksbiträde finns tillgängligt i huset, att personal insjuknat, samt att tillfällig underbemanning berott på kommunikationsmiss mellan personalen.

Kommuner och daghem med underbemanning under mera än fem dagar

Finström (Pålsböle daghem), Geta (Kotten), Sund (Tosarby), Hammarland (Björkdungen, Klaralund), Jomala (Österkulla, Vikingen, Trollsländan, Sviby, Gottby), Mariehamn (Neptunus, Nyängen, Skogskullen, Vinkelboda, Ängsbacken).

ÅMHHM konstaterar att angivna förklaringar till underbemanning faller inom samma kategorier som i det föregående fallet (högst fem dagar) nämnda orsaker.

ÅMHHM konstaterar vidare att daghemmen Trollsländan och Sviby uppger att underbemanning i vissa fall har berott på att barn har anlänt till daghemmet före överenskommen tid. Detta är en tillåten övertalighetssituation enligt ÅMHHM. Samtidigt konstaterar ÅMHHM att ifrågavarande daghem trots detta har uppgett otillräckligt antal personal under mera än fem dagar, utan godtagbar förklaring.

Tillsynsåtgärder

ÅMHM har genom enskilda beslut enligt Del II 9 kap. 46 § i landskapslagen (2020:32) om barnomsorg och grundskola, uppmärksamgjort kommuner på konstaterade brister gällande personaldimensioneringen i berörda daghem. Ifall inga brister har konstaterats har berörda kommuner enbart erhållit ifrågavarande projektrapport.

För Ålands miljö- och hälsoskyddsmyndighet

Mikael Granholm
Social- och hälsovårdsinspektör

Sändlista

Alla åländska kommuner
Ålands landskapsregering, utbildningsbyrån
Ålandstidningen, Nya Åland, Ålandsradio