



NATIONELLA CENTRET FÖR
UTBILDNINGSAUTVÄRDERING

SAMMANFATTNING AV UTVÄRDERINGEN AV FÖRSÖKET MED AVGIFTSFRI SMÅBARNSPEDAGOGIK FÖR FEMÅRINGAR 2018–2021



Julia Kuusiholma-Linnamäki | Anna Siippainen

SAMMANFATTNING AV UTVÄRDERINGEN AV FÖRSÖKET MED AVGIFTSFRI SMÅBARNSPEDAGOGIK FÖR FEMÅRINGAR 2018–2021

Julia Kuusiholma-Linnamäki
Anna Siippainen



Nationella centret för utbildningsutvärdering
Sammanfattningar 14:2021

UTGIVARE Nationella centret för utbildningsutvärdering

OMSLAG OCH TYPOGRAFI Juha Juvonen (org.) & Ahoy, Jussi Aho (edit)

OMSLAGSBILD Pixabay.com

OMBRYTNING PunaMusta Oy

ISBN 978-952-206-673-2 hft.

ISBN 978-952-206-674-9 pdf

ISSN 2669-817X (tryckt)

ISSN 2669-8811 (online)

TRYCKERI PunaMusta Oy, Helsingfors

© Nationella centret för utbildningsutvärdering

Innehåll

1	Försöket med avgiftsfri småbarnspedagogik för femåringar 2018–2021.....	5
2	Utvärdering av försöket med avgiftsfri småbarnspedagogik.....	9
3	Genomförande av utvärderingen	13
	3.1 Kommunenkäterna 2019, 2020 och 2021	14
	3.2 Vårdnadshavarenkäterna 2019 och 2021.....	14
	3.3 Intervjuerna.....	15
	3.4 Färdigt material.....	15
	3.5 Utvärderare.....	16
4	Deltagande i småbarnspedagogiken	17
	4.1 Förändringar i deltagandet i småbarnspedagogiken	19
	4.2 Faktorer som förhindrar och främjar deltagande i småbarnspedagogiken	22
5	Kostnader och klientavgifter för avgiftsfri småbarnspedagogik.....	25
	5.1 Kostnader som uppkommit genom försöket och utvärdering av kostnadseffekterna	26
	5.2 Klientavgifter och kostnader för familjerna	27
6	Vårdnadshavarnas sysselsättning.....	29
7	Ordnandet av försöket och pedagogik.....	33

8 Servicehandledning	37
9 Slutsatser	41
10 Åtgärdsrekommendationer	45
Källor	49



***Försöket med avgiftsfri
småbarnspedagogik för
femåringar 2018–2021***

Statsminister Juha Sipiläs regering inledde för åren 2018–2020 ett försök med att ordna avgiftsfri småbarnspedagogik för femåringar och försöket drevs sedan vidare av statsminister Antti Rinnes regering och senare av Sanna Marins regering fram till 31.7.2021. Nationella centret för utbildningsutvärdering (NCU) har utvärderat genomförandet av målen med försöket under 2018–2021.

Undervisnings- och kulturministeriet fastställde som mål för försöket att:

- utreda hur avgiftsfriheten inverkar på femåriga barn deltagande i småbarnspedagogiken,
- utreda försökets effekt på familjens yngre barns deltagande i småbarnspedagogiken,
- utreda den avgiftsfria småbarnspedagogikens kostnadseffekter,
- främja vårdnadshavarnas sysselsättning
- utreda och utvärdera verksamhetsmodellerna inom småbarnspedagogiken och den nuvarande förskoleundervisningen ur femåringars perspektiv och utveckla pedagogiska lösningar för anordnandet av avgiftsfri småbarnspedagogik eller eventuell tvåårig förskoleundervisning,
- utveckla servicehandledningen inom småbarnspedagogiken.

Undervisnings- och kulturministeriet riktade statens specialunderstöd till kommunerna för att täcka förlusterna för de klientavgifter som försöket ger upphov till. Alla kommuner som ansökt om understöd fick delta i försökets alla tre skeden. I försökets första skede ersattes kommunerna ($n = 19$) med 20 procent och i andra skedet ($n = 26$) med 40 procent av den uppskattade minskningen av avgiftsinkomsterna. Under den tredje perioden ($n = 26$) höjdes beloppet på understödet för att täcka 79 procent av den faktiska minskningen av klientavgiftsinkomsterna. Av försökskommunerna deltog 13 kommuner i försökets alla tre skeden, och 20 kommuner deltog i ett eller två skeden av försöket. Under 2018–2021 har sammanlagt 33 kommuner på det finländska fastlandet deltagit i försöket (Tabell 1).

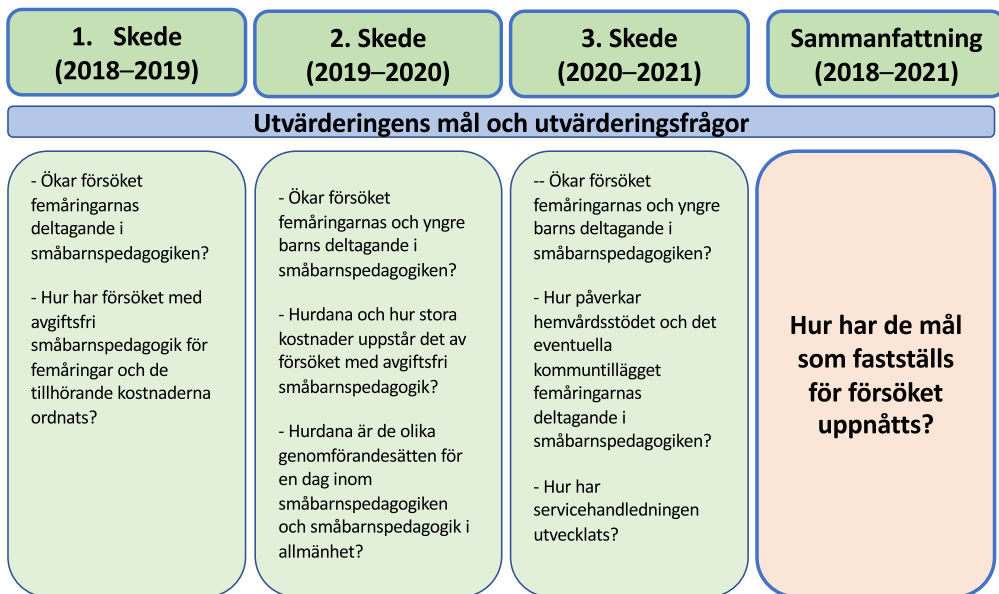
TABELL 1: Kommuner som deltog i försöket med avgiftsfri småbarnspedagogik 2018–2021 enligt försöksskede

Kommun som deltagit i försöket	Första skedet (2018–2019)	Andra skedet (2019–2020)	Tredje skedet (2020–2021)
Harjavalta	X	X	X
Helsingfors	X	X	X
Kyrkslätt	X	X	X
Kides	X	X	X
Kotka	X	X	X
Leppävirta	X	X	X
Miehikkälä	X	X	X
Uleåborg	X	X	X
Salo	X	X	X
Somero	X	X	X
Sonkajärvi	X	X	X
Åbo	X	X	X
Vederlax	X	X	X
Esbo		X	X
Forssa	X		X
Halso		X	X
Tavastkyro		X	X
Kempele	X	X	
Lahtis		X	X
Letala		X	X
Libelits	X		X
Mäntyharju	X	X	
Rusko		X	X
Tammela		X	X
Toivakka		X	X
Ackas			X
Idensalmi	X		
Joutsa		X	
Träskända		X	
Kauhajoki			X
Lovisa		X	
Rautavaara			X
Tövsala	X		
Kommuner totalt	19	26	26



***Utvärdering av
försöket med avgiftsfri
småbarnspedagogik***

NCU har utvärderat hur målen för försöket har uppnåtts i dess tre skeden. Under varje försöksperiod har man i utvärderingen följt upp de förändringar som skett i barns deltagande i småbarnspedagogiken. Dessutom har vissa mål för försöket lyfts fram i granskningen varje år (figur 1).



FIGUR 1. Genomförandet av utvärderingen av försöket med avgiftsfri småbarnspedagogik 2018–2021

I denna rapport granskar vi hur de mål som fastställts för försöket med avgiftsfri småbarnspedagogik har uppnåtts i alla tre skeden av försöket (Siippainen m.fl. 2019; Siippainen m.fl. 2020; Kuusiholma-Linnamäki m.fl. 2021). I en separat utvärdering utvärderade NCU småbarnspedagogiken, särskilt för femåringar, samt nuläget och utvecklingsbehoven inom konst- och färdighetsfostran inom den finländska småbarnspedagogiken (Juutinen m.fl. 2021). I den här sammanfattning används resultaten från den rapporten gällande pedagogiken för femåringar och dess utvecklingsbehov. Utöver det ovan nämnda granskas i sammanfattningen en form av en longitudinell studie om deltagandegraden i småbarnspedagogiken för såväl femåringar som yngre barn. Så gick man till väga för att granska deltagandegraden i småbarnspedagogiken redan cirka ett halvt år före inledningen av försöket med avgiftsfri småbarnspedagogik 2018 och följde upp deltagandegraden och dess förändring fram till försökets slut. Barnens deltagandegrad granskas för perioden 2017–2020 så att årets sista dag (31.12) används som mät punkt för respektive år. I slutet av sammanfattningsrapporten presenteras åtgärdsrekommendationer för att främja deltagandet i småbarnspedagogiken och för att utveckla systemet för småbarnspedagogik.

A large, light blue number '3' is centered on the page, serving as a background for the text.

***Genomförande av
utvärderingen***

Utvärderingen av försöket med avgiftsfri småbarnspedagogik har genomförts i tre skeden¹. För utvärderingarna insamlades kvantitativa och kvalitativa material i försökets olika skeden av såväl femåringarnas vårdnadshavare som kommunernas tjänsteinnehavare. Dessutom utnyttjades Statistikcentralens och Folkpensionsanstaltens (FPA:s) färdiga registermaterial.

3.1 Kommunenkäterna 2019, 2020 och 2021

Kommunenkaterna genomfördes i januari-februari 2019, 2020 och 2021. I varje enkät efterfrågades antalet barn inskrivna i småbarnspedagogiken cirka ett halvt år före inledningen av respektive kommunförsök (15.1), när försöket inleddes (15.9) och ett halvt år efter inledningen av försöket (15.1). I det första skedet av försöket med avgiftsfri småbarnspedagogik skickades enkäten utöver försökskommunerna ($n = 19$) även till kontrollkommunerna ($n = 20$). I det andra och tredje skedet skickades enkäterna utöver försökskommunerna ($n = 26$) till alla andra kommuner på det finländska fastlandet. I det andra skedet var svarsprocenten för kommunenkäten 91,9 ($n = 275$) och i det tredje skedet 96 procent ($n = 282$). Förutom frågorna om antalet barn ställdes frågor till kommunerna enligt utvärderingarnas varierande teman.

3.2 Vårdnadshavarenkäterna 2019 och 2021

Under utvärderingarna av försökets första och tredje skeden genomfördes enkäter riktade till femåringarnas vårdnadshavare. I det första skedet riktades enkäten till vårdnadshavare med barn födda 2013 i försökskommunerna ($n = 19$) och kontrollkommunerna ($n = 20$). I de mindre kommunerna skickades enkäten till alla vårdnadshavare med barn i målgruppen. Från Helsingfors valdes en tredjedel och från andra stora städer hälften av barnen i ålderskohorten. Enkäten kunde fyllas i på finska, svenska och engelska. I det första skedet skickades vårdnadshavarenkäten till 12 117 vårdnadshavare med femåriga barn och 2 292 familjer besvarade enkäten (svarsfrekvensen var 19). I det tredje skedet samlades materialet från

¹ Försökets första skede ägde rum 1.8.2018–31.7.2019. Försökets andra skede genomfördes 1.8.2019–31.7.2020. Försökets tredje skede ägde rum 1.8.2020–31.7.2021.

vårdnadshavarenkäten in från försökskommunerna ($n = 26$) och 85 andra kommuner på det finländska fastlandet. Liksom i det första skedet skickades enkätinbjudan i små kommuner till alla vårdnadshavare med barn i målgruppen (födda 2015). Från Helsingfors valdes en tredjedel och från andra stora städer 40 procent av vårdnadshavarna till urvalet. Enkäten kunde fyllas i på finska, svenska, engelska, ryska, estniska och arabiska. Under det tredje skedet skickades enkätinbjudan till hemadressen för 21 908 femåriga barn varav 4 012 besvarade enkäten (svarsfrekvensen var 18). Enkäterna i det första och tredje skedet genomfördes elektroniskt med den skillnaden, att vårdnadshavarna i det första skedet på begäran också fick en pappersblankett.

3.3 Intervjuerna

I det första skedet av försöket med avgiftsfri småbarnspedagogik samlades kvalitativt material in från försökskommunerna genom att intervjua tjänsteinnehavare inom småbarnspedagogiken. I intervjuerna deltog en tjänsteinnehavare från varje kommun, och intervjuerna genomfördes per telefon eller via Skype for business. I intervjuerna frågade man om bakgrunden till deltagandet i och genomförandet av försöket med tanke på pedagogiken, servicehandledningen och kostnaderna.

Gruppintervjuerna med tjänsteinnehavare inom småbarnspedagogiken genomfördes som en del av de nätverksmöten som Utbildningsstyrelsen riktade till försökskommunerna. Teman för gruppintervjuerna gällde ramvillkoren för anordnandet av försöket, pedagogiken och dagsinnehållet för femåriga barn inom småbarnspedagogiken samt informationsgången och servicehandledningen för försöket.

3.4 Färdigt material

I utvärderingen av försöket användes olika statistik- och registeruppgifter. I alla skeden av försöket (2018–2021) begärdes uppgifter från Statistikcentralen gällande antalet barn som bodde i kommunerna cirka ett halvt år före inledningen av försöket (15.1), när försöket inleddes (15.9) och ett halvt år efter inledningen av försöket (15.1). Av Statistikcentralens statistik utnyttjades också uppgifter om folkmängden i kommunerna samt uppgifter om kommunernas tätortsgrad och flyttrörelse, den ekonomiska försörjningskvoten, andelen utläningar i befolkningen, andelen personer som avlagt högskoleexamen (15 år fyllda), antalet arbetsplatser på området, sysselsättningsgraden samt andelen arbetslösa av arbetskraften, nettodriftskostnaderna för social- och hälsoväsendet samt undervisnings- och kulturväsendet i proportion till invånarantalet. Utöver dessa utnyttjades i utvärderingen av försökets andra och tredje skeden registeruppgifter från FPA om

antalet barn som omfattas av hemvårdsstödet. Registeruppgifterna efterfrågades för tiden cirka ett halvt år före inledningen av försöket (15.1.2019 och 2020), när försöket inleddes (15.9.2019 och 2020) och ett halvt år efter att försöket inleddes (15.1.2020 och 2021).

I utvärderingen av kostnaderna för det andra skedet i försöket med avgiftsfri småbarnspedagogik användes Statistikcentralens mikrosimuleringsmetod (SISU-modellen). SISU-modellen är ett beräkningsverktyg som utvecklats av Folkpensionsanstalten (FPA) och som upprätthålls av Statistikcentralen. Den beskriver systemet för personskatt och social trygghet i Finland (se Siippainen m.fl. 2020). I analyserna av kostnaderna användes dessutom kommunspecifikt panelmaterial om småbarnspedagogikens verksamhetskostnader och inkomster 2015–2018. Således utnyttjades i utvärderingen av det andra skedet uppgifter från Statistikcentralen om utgifterna och intäkterna för småbarnspedagogiken 2015–2018 i kommunernas bokslut (se Siippainen m.fl. 2020).

3.5 Utvärderare

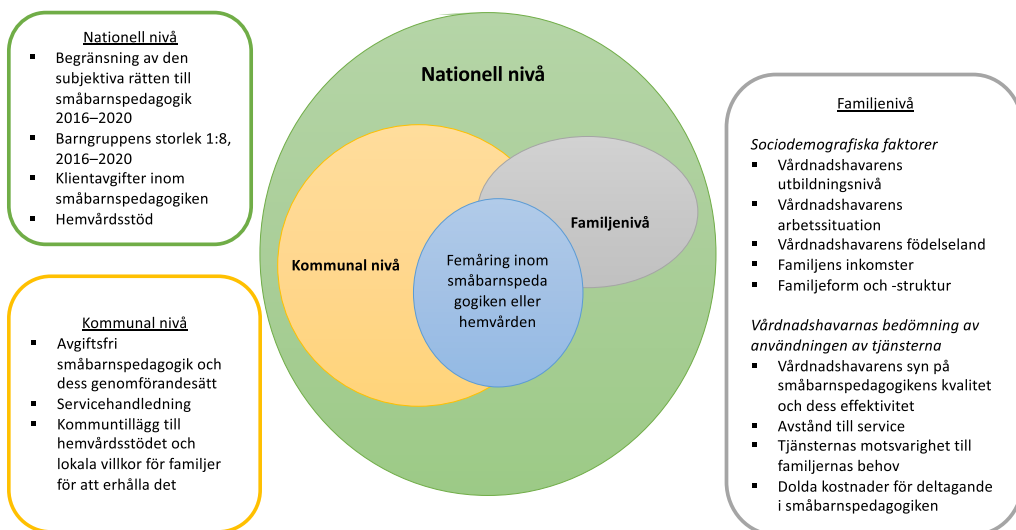
NCU har ansvarat för utvärderingen av försöket. I det första skedet av utvärderingen var utvärderingsexpert **Anna Siippainen** projektchef. I det andra skedet ansvarade utöver **Anni Siippainen** även utvärderingsexpert **Maiju Paananen** för utvärderingen. I det tredje skedet var utvärderingsexpert **Julia Kuusiholma-Linnamäki** projektchef. Utvärderingsgruppens ordförande var utvärderingsråd **Laura Repo** (fram till 17.1.2020) och utvärderingsexpert **Anna Siippainen** (från och med 27.1.2020). Av NCU:s övriga anställda arbetade specialsakkunnig **Jari Metsämuuronen** (statistiska metoder), utvärderingsexpert **Anne Kivistö** (1.8.2018–31.7.2019) och **Sini Leikkola** (1.8.2019–31.12.2019), utvärderingsexpert **Tuomas Sarkkinen** (1.1.2020–31.8.2020) och utvärderingsexpert **Laura Lepola** (från och med 1.8.2020) med projektet. Dessutom arbetade högskolepraktikanten **Aino Poroila** i projektets tredje skede.

Medlemmar i utvärderingsprojektets expertgrupp har varit **Maarit Alasuutari**, professor i småbarnspedagogik (Jyväskylä universitet), **Päivi Koivisto**, servicedirektör för småbarnspedagogik (Jyväskylä stad) samt **Miia Saarikallio-Torp**, specialforskare (FPA:s forskning). I utvärderingen av försökets tredje skede anslöt sig **Mikael Nygård**, professor i socialpolitik (Åbo Akademi), till expertgruppen. Utanför expertgruppen var sakkunniga i försökets andra skede **Elina Ahola**, överaktuarie (Statistikcentralen), och **Tanja Kirjavainen**, forskardoktor (Jyväskylä universitet).

A large, light blue number '4' is centered on the page. The number is stylized with a thick stroke and a slight shadow effect. The text is overlaid on the upper part of the number.

***Deltagande i
småbarnspedagogiken***

Femåriga barns deltagande i småbarnspedagogiken har granskats i alla skeden av försöket genom att följa upp förändringarna i deltagandet i småbarnspedagogiken. Dessutom har man granskat vilka faktorer som påverkar femåringarnas deltagande i småbarnspedagogiken.



FIGUR 2. Faktorer i samband med femåringars deltagande i småbarnspedagogiken utifrån utvärderingen

Många faktorer på olika nivåer påverkar familjernas lösningar för barnvård och småbarnspedagogik (Vandenbroeck & Lazzari 2014). I denna utvärdering granskades femåriga barns deltagande i småbarnspedagogiken såväl på nationell som kommunal nivå samt faktorer på familjenivå (figur 2). Med nationell nivå avses till exempel lagar och förordningar som reglerar ordnandet av småbarnspedagogik eller till exempel klientavgifter. Denna utvärdering fokusera särskilt intresset på begränsningen av den

subjektiva rätten till småbarnspedagogik, barngruppens storlek, klientavgifterna inom småbarnspedagogiken och hemvårdsstödet. På lokal nivå har det i denna utvärdering granskats om kommunen har deltagit i försöket med avgiftsfri småbarnspedagogik och om kommunen betalar kommundillägg till hemvårdsstöd och hurdana villkor som ställts för att erhålla stödet. Som faktorer på familjenivå har man till exempel granskat vårdnadshavarens utbildningsnivå, arbetssituation, födelseland, inkomster och familjeform samt om det i familjen finns ett syskon under tre år. Dessutom har vårdnadshavarna utvärderat användningen av tjänster och till exempel de dolda kostnaderna för småbarnspedagogiken, dess kvalitet samt omständigheter i anslutning till tillgången.

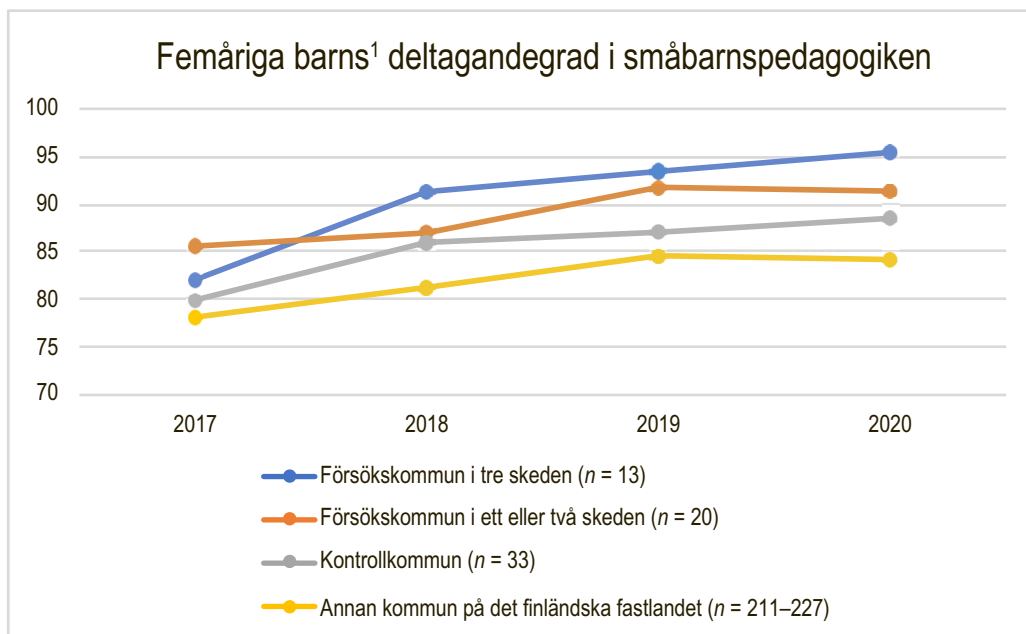
4.1 Förändringar i deltagandet i småbarnspedagogiken

Det viktigaste målet med försöket var att öka femåringars och yngre barns deltagande i småbarnspedagogiken. I försöket erbjöd kommunerna femåringarna 20 timmar avgiftsfri småbarnspedagogik i veckan. Femåringarnas deltagande i småbarnspedagogiken följdes upp i alla skeden av försöket, och förändringar som skett i yngre barns deltagande i småbarnspedagogiken under försökets två sista skeden. De förändringar som skett i deltagandet har granskats med hjälp av de kommunenkäter som genomförts under varje skede av försökets utvärdering.

Enligt utvärderingen ökade avgiftsfriheten femåringarnas deltagande i småbarnspedagogiken i alla dess skeden. I det andra skedet av försökets utvärdering hade försöket i liten utsträckning också ökat fyraåringarnas deltagande i småbarnspedagogiken. Däremot har avgiftsfriheten inte ökat barn under fyra års deltagande i småbarnspedagogiken. I det tredje skedet av försöket hade avgiftsfriheten inte ökat 3–4-åringarnas deltagande i småbarnspedagogiken. Det är dock anmärkningsvärt att 3–4-åringarnas deltagandegrad i småbarnspedagogiken redan från början var större i försökskommunerna än i andra kommuner. Under 2-åringarnas deltagande i småbarnspedagogiken hade inte ökat i något skede av försöket till följd av avgiftsfriheten.

Den longitudinella granskningen av deltagandegraden i småbarnspedagogiken visar närmare de förändringar som skett samt skillnaderna mellan försökskommunerna och andra kommuner (figur 3). Femåringarnas deltagandegrad i småbarnspedagogiken var närmare 96 procent 31.12.2020 i de försökskommuner som hade deltagit i försöket i alla dess tre skeden. I dessa kommuner ökade femåringarnas deltagandegrad i småbarnspedagogiken med cirka 14 procent under 2017–2020. I de försökskommuner som hade deltagit i ett eller två skeden av försöket, deltog 91 procent av femåringarna i småbarnspedagogiken i slutet av 2020. Femåringarnas deltagande i småbarnspedagogiken hade ökat med nästan sex procent. I kontrollkommunerna hade deltagandet i småbarnspedagogiken ökat med nio procent, och deltagandegraden

i slutet av 2020 var 88 procent. I andra kommuner på det finländska fastlandet var deltagandegraden av femåriga barn 78 procent 2017 och 84 procent 2020, dvs. deltagandet i småbarnspedagogiken hade ökat med cirka sex procent.



FIGUR 3. Femåriga barns deltagandegrad i småbarnspedagogiken 2017–2020

¹Femåringarnas ålderskohort ändrades varje år. År 2017 var femåringar barn som var födda 2012, och 2020 barn som var födda 2015.

Uppföljningen av barns deltagandegraden 2019 utvidgades att även omfatta barn under fem år. Detta gjordes för att se om försöket med avgiftsfrihet även påverkade yngre barns deltagande i småbarnspedagogiken. I de försökskommuner som deltagit i försökets alla tre skeden hade deltagandegraden bland barn i åldern 3–4 år i småbarnspedagogiken ökat mest med över 15 procent (Tabell 2). I slutet av 2020 var deltagandegraden bland barn i åldern 3–4 år nästan 87 procent i dessa kommuner. Näst mest, med över tio procent, hade deltagandegraden bland 3–4 åriga barn i småbarnspedagogiken ökat i kontrollkommunerna. Den var 81 procent i slutet av 2020. Över 81 procent av barnen i åldern 3–4 år deltog i småbarnspedagogiken också i de försökskommuner, som deltog i ett eller två skeden av försöket. I andra kommuner på det finländska fastlandet var 3–4-åriga barns deltagandegrad i småbarnspedagogiken 66 procent 2017 och nästan 75 procent i slutet av 2020. Försöket med avgiftsfrihet påverkade också 3–4-åriga barns deltagande i småbarnspedagogiken på lång sikt.

TABELL 2. 3–4-åriga barns deltagandegrad i småbarnspedagogiken 2017–2020

	2017 % (SD)	2018 % (SD)	2019 % (SD)	2020 % (SD)	Förändring i deltagande- graden under 2017–2020 % (SD)
Försöks- kommun i tre skeden (n = 13)	71,3 (21,4)	77,7 (13,5)	85,4 (9,2)	86,7 (7,6)	15,4 (20,8)
Försöks- kommun i ett eller två skeden (n = 20)	72,6 (10,1)	77,4 (10,9)	84,2 (22,8)	81,5 (10,9)	8,6 (8,6)
Kontrollkommun (n = 33)	70,5 (15,4)	75,7 (15,6)	77,4 (13,5)	81 (15,7)	10,5 (10,1)
Annan kommun på det finländska fastlandet (n = 211–216)	66,1 (18,1)	69,6 (17,4)	73,5 (16)	74,8 (16,8)	8,6 (14,8)
Signifikans (Kruskal Wallis H-test)	6,289	9,508*	12,471:	16,136***	2,981
Signifikans (Eta ²)	,017	,033	,048	,042	,012

Statistisk signifikans * $p < ,05$, ** $p < ,010$, *** $p < ,001$

Försöket med avgiftsfri småbarnspedagogik påverkade inte 1–2-åriga barns deltagande i småbarnspedagogiken (Tabell 3). I alla kommuner hade deltagandet av 1–2-åriga barn i småbarnspedagogiken ökat på samma sätt. År 2017 deltog i genomsnitt 28 procent av 1–2-åriga barn i småbarnspedagogiken. I slutet av 2020 hade deltagandegraden i småbarnspedagogiken ökat till 34 procent.

TABELL 3. 1–2-åriga barns deltagandegrad i småbarnspedagogiken 2017–2020

	2017 % (SD)	2018 % (SD)	2019 % (SD)	2020 % (SD)	Förändring i deltagande- graden under 2017–2020 % (SD)
Försöks- kommun i tre skeden (n = 13)	27,4 (10,1)	31,6 (10,7)	37,2 (10)	33,1 (9,8)	5,7 (12,9)
Försöks- kommun i ett eller två skeden (n = 20)	30 (5,4)	35 (6,2)	36,1 (7,5)	34,5 (8,6)	4,5 (6,3)
Kontrollkommun (n = 33)	28,7 (8,2)	33 (9,2)	33,7 (11,5)	34,6 (10,5)	5,9 (6,4)
Annan kommun på det finländska fastlandet (n = 211–216)	27,8 (10,9)	30,3 (10,9)	32,6 (10,8)	33,3 (10,5)	5,5 (8,5)
Signifikans (Kruskal Wallis H-test)	1,750	7,100	4,566	1,163	,630
Signifikans (Eta ²)	,004	,018	,014	,002	,002

Statistisk signifikans * $p < ,05$, ** $p < ,010$, *** $p < ,001$

När barnen är 1–2 år gamla upphör föräldraledigheten och vårdnadshavarna ska antingen välja hemvård eller småbarnspedagogik. I denna ålder börjar majoriteten av barn delta i småbarnspedagogiken.

4.2 Faktorer som förhindrar och främjar deltagande i småbarnspedagogiken

En central faktor som minskade femåringars deltagande i småbarnspedagogiken var yngre syskon som vårdades hemma. I utvärderingen av det andra skedet observerades att nästan alla femåringar (98 %) som inte hade yngre syskon deltog i småbarnspedagogiken både i försöks- och kontrollkommunerna. Betydligt färre femåringar deltog i småbarnspedagogiken om barnet hade yngre syskon som vårdades hemma. Detta resultat är förknippat med hemvårdsstödet och kommundillägget till hemvårdsstödet som erbjuds i vissa kommuner.

Också i det tredje utvärderingsskedet av försöket observerades att femåringarna med större sannolikhet vårdades hemma om familjens vårdnadshavare var hemma med ett yngre syskon och familjen bodde i en försökskommun som

erbjöd kommuntillägg till hemvårdsstödet. Om försökskommunen inte erbjöd kommuntillägg till hemvårdsstödet deltog de femåringar som hade yngre syskon i småbarnspedagogiken i lika hög grad. Kommuntillägget till hemvårdsstödet har sannolikt uppmuntrat vårdnadshavare att sköta femåringar hemma med de yngre syskonen även i kommuner som deltar i försöket med avgiftsfri småbarnspedagogik.

En annan central särskiljande faktor för om en femåring deltog i småbarnspedagogiken eller inte var föräldrarnas syn på huruvida småbarnspedagogiken främjar barnets uppväxt och inläring. I utvärderingen av det andra skedet förklarade bara denna faktor deltagandet av femåringar i småbarnspedagogiken med 16 procent. I de familjer, där respondenten var helt av samma åsikt om att småbarnspedagogik främjar barnets utveckling och inläring, deltog nästan alla femåringar i småbarnspedagogiken (98 %). Om respondenten hade en starkt "kritisk inställning till småbarnspedagogik" deltog endast över hälften (58 %) av femåringarna i småbarnspedagogiken. En hög kvalitet på småbarnspedagogiken torde också främja en höjning av deltagandegraden.

Den avgiftsfria småbarnspedagogiken hade i försökets andra skede ökat deltagandet av femåringar i småbarnspedagogiken särskilt i familjer med lägre medelinkomst. I familjer med lägre medelinkomst var nettoinkomsterna per månad 2 500–2 999 euro. Däremot ökade försöket inte andelen barn från familjer i de lägsta eller högsta inkomstklasserna i småbarnspedagogiken. Det var dock vanligt att femåringarna i de högsta och allra lägsta inkomstklasserna deltog i småbarnspedagogiken. I försökets tredje skede observerades att familjernas bruttoinkomster inte förklarade om en femåring deltog i småbarnspedagogiken eller inte i försökskommunerna. Familjens inkomster förklarade inte heller en femårings deltagande i småbarnspedagogiken i de kontrollkommuner som valts för försökskommunerna. Under försöket med avgiftsfri småbarnspedagogik höjdes inkomstgränsen som låg till grund för klientavgifterna 1.1.2018 och vidare 1.8.2020. Ändringarna i lagen om klientavgifter inom småbarnspedagogiken har verkat främja ett jämlikt deltagande i småbarnspedagogiken för barn i familjer från alla inkomstgrupper.

Redan i utvärderingen av försökets första skede observerades att deltagandet av femåringa barn i småbarnspedagogiken var förknippat med såväl nationella som lokala barnpolitiska riktlinjer. Deltagandet i småbarnspedagogiken i kommunen var förknippat med begränsningen av den subjektiva rätten 2016–2020. Dessutom var deltagandet i småbarnspedagogiken förknippat med den lagstadgade utökningen av gruppstorleken inom småbarnspedagogiken i kommunen. I de försöks- och kontrollkommuner där försämringarna i lagstiftningen, dvs. begränsningen av den subjektiva rätten till småbarnspedagogik och ökningen av gruppstorleken, inte hade tagits i bruk, var deltagandegraden i småbarnspedagogiken högre.

Utifrån resultaten av utvärderingen verkar det möjligt att öka barns deltagande i småbarnspedagogiken genom kommunernas positiva inställning till småbarnspedagogik. Kommunernas deltagande i försöket med avgiftsfri småbarnspedagogik hade redan i sig fungerat som ett meddelande till familjerna att alla barn – oberoende av familjernas arbetssituation eller ekonomiska situation – var välkomna till småbarnspedagogiken. Försöket med avgiftsfri småbarnspedagogik beskrevs av vårdnadshavarna ha förändrat både den egna attityden och den allmänna inställningen i kommunen. Avgiftsfriheten hade uppmuntrat vissa vårdnadshavare att välja småbarnspedagogik som det femåriga barnets vårdform exempelvis i en situation där vårdnadshavaren var hemma med ett yngre syskon. Kommunens deltagande i försöket med avgiftsfri småbarnspedagogik hade således ändrat vissa vårdnadshavares uppfattning om vad som är önskvärd organisering av småbarnspedagogiken och vården.

Det fanns också regionala skillnader i deltagandet i småbarnspedagogiken. Av RFV-regionerna deltog man minst i småbarnspedagogiken i Norra Finland. På landskapsnivå deltog man minst i småbarnspedagogiken i Norra Österbotten och mest i Kymmenedalen. Man kan anta att klientavgifterna inom småbarnspedagogiken inte förklarar de regionala skillnaderna. De låga deltagandegraderna i småbarnspedagogiken i vissa regioner kan ha att göra med förutom barnfamiljepolitiska riktlinjer dessutom med långa avstånd till tjänster eller till exempel den ovan nämnda inställningen i kommunen. Närmaste daghem eller familjedagvårdsenhet kan ligga så långt borta från familjens boningsort att det försvårar familjernas vardag att ta det femåriga barnet till småbarnspedagogiken varje dag.



***Kostnader och
klientavgifter för avgiftsfri
småbarnspedagogik***

5.1 Kostnader som uppkommit genom försöket och utvärdering av kostnadseffekterna

Ett av försökets mål var att utreda kostnadseffekterna av den avgiftsfria småbarnspedagogiken. I det första skedet av försöket utreddes hur kommunerna kompenserade småbarnspedagogikens klientavgifterna och hur de ordnade självfinansieringsandelen. Dessutom granskades vilka andra kostnader som försöket orsakade kommunerna.

I det första skedet av försöket observerades att det för kommunerna uppstod kostnader för försöket med avgiftsfrihet såväl i form av en ökning av antalet barn och en minskning av avgiftsinkomsterna. I vissa kommuner ökade också kostnaderna för försöket med avgiftsfri småbarnspedagogik på grund av compensationen till privata aktörer. Kostnaderna för försöket hade täckts med besparingar från minskande åldersgrupper och den minskade familjedagvården eller klubbverksamheten. Dessutom krävde ökningen av femåringarnas deltagandegrad i småbarnspedagogiken investeringar i lokaler och ökade personalkostnader. På basis av intervjuerna med tjänsteinnehavarna inom småbarnspedagogiken och kommunenkäten observerades att kostnaderna för försöket samt uppskattningen, allokeringen och uppföljningen av klientavgiftsförlusterna hade varit utmanande för kommunerna, och det hade varit svårt att fastställa att kostnaderna berodde på försöket med avgiftsfriheten. På grund av kostnaderna som försöket medförde hade man i kommunerna eventuellt blivit tvungen att skära ned andra kostnader i anslutning till anordnandet av småbarnspedagogik. Om en ökning av deltagandegraden i småbarnspedagogik eftersträvas, bör kommunerna anvisas tillräcklig finansiering för detta. Det är av största vikt att avgiftsfriheten av småbarnspedagogiken inte medför en försämring av dess kvalitet.

Under utvärderingen av det första skedet i försöket med avgiftsfri småbarnspedagogik framförde kommunernas tjänsteinnehavare i intervjuerna att man trots kostnaderna för försöket ansåg att ideologin om avgiftsfri småbarnspedagogik och anordnandet av den var värd att understöda. Enligt intervjuobjekten hade avgiftsfri småbarnspedagogik ökat den positiva diskussionen om småbarnspedagogik

både offentligt och mellan kommunens egna aktörer. I diskussionerna hade man identifierat småbarnspedagogikens betydelse som det första skedet av livslångt lärande.

I det andra skedet av försökets utvärdering granskades kostnadseffekterna på kommunernas deltagande i försöket med avgiftsfri småbarnspedagogik. Kostnadseffekterna kunde endast mätas under försökets första år, dvs. 2018, eftersom de kommunspecifika ekonomiska uppgifterna från 2019 inte var tillgängliga när kostnadsanalyserna för det andra skedet gjordes. Med tanke på utvärderingen av kostnadseffekterna hade försöket således pågått i bara ett halvt år. Utredningen av kostnaderna för den avgiftsfria småbarnspedagogiken kräver därför en granskning på längre sikt.

Enligt utvärderingen av det andra skedet skulle ökningen av kostnaderna för femåringarnas avgiftsfria småbarnspedagogik vara som störst i Regionförvaltningsverket områden i Västra och Inre Finland samt Södra Finland. I dessa RFV-regioner skulle antalet barn öka mest. Om man i alla dessa kommuner skulle övergå till avgiftsfri småbarnspedagogik för femåringar och om man blev tvungen att bygga nio kvadratmeter extra utrymme för varje nytt barn inom småbarnspedagogiken, borde man enligt uppskattningen för sammanlagt 1 512 barn reservera cirka 100 miljoner euro i extra kostnader. Om det endast är nödvändigt att bygga nya utrymmen för 80 procent av de nya barnen, är beloppet på den uppskattade tilläggsfinansieringen cirka 80 miljoner euro.

5.2 Klientavgifter och kostnader för familjerna

Till följd av försöket hade klientavgifterna inom småbarnspedagogiken för femåringar minskat, vilket familjerna upplevde på olika sätt. I en del av familjerna hade den avgiftsfria småbarnspedagogiken inte påverkat familjens vardag och femåringen hade deltagit i småbarnspedagogiken trots försöket. I andra familjer hade minskningen i klientavgifterna underlättat familjernas ekonomiska situation på många sätt. Femåringen hade deltagit i småbarnspedagogiken, eller de pengar som kunde sparas på grund av de minskade avgifterna hade använts till barnets hobbyer eller hälsosam mat. En del familjer ansåg att avgifterna för småbarnspedagogiken i Finland var ganska låga till att börja med och var beredda att till och med betala mer för småbarnspedagogik av hög kvalitet. Utöver dessa lyfte en del av respondenterna fram motstridigheterna i servicesystemen för den lokala småbarnspedagogiken och barnavårdsstödet, vilka orsakade dolda utgifter för familjerna för femåringarnas deltagande i den avgiftsfria småbarnspedagogiken.

Under det första och tredje skedet observerades i vårdnadshavarenkäter att en del av familjerna i försökskommunerna åsamkades kostnader, trots att barnet endast hade deltagit i småbarnspedagogiken under de avgiftsfria 20 veckotimmarna. Deltagande i försöket kunde innebära förlust av vissa andra barnvårdsstöd för familjerna. Kommunernas varierande praxis för kommundillägg till hemvårdsstödet väckte kritik bland vårdnadshavarna under försökets tredje skede. Deltagandet i avgiftsfri småbarnspedagogik för ett femårigt barn hade kunnat innebära förlust av kommundillägget till hemvårdsstödet för ett yngre barn och således försämring av familjens ekonomiska situation.

I försökets tredje skede framgick också att kommunerna hade varierande praxis i fråga om hur de fakturerade familjerna, då barn deltog i småbarnspedagogiken i över 20 veckotimmar. En del av kommunerna hade tydligen tolkat faktureringen av den avgiftsfria småbarnspedagogiken så att man debiterade 80 procent av den normala klientavgiften för småbarnspedagogik som överskred 20 veckotimmar. Då blev den månatliga avgiften rätt stor. Kommunernas sätt att fakturera för småbarnspedagogiken väckte också kritik bland vårdnadshavarna. Försöket med avgiftsfrihet gynnade alltså dem som i dessa kommuner deltog i exakt 20 timmar av småbarnspedagogiken. Även syskonrabatter inom småbarnspedagogiken var förknippade med förbryllande praxis. I vissa kommuner slopades syskonrabatten för ett syskon till det femåriga barnet, vilket ökade avgifterna för småbarnspedagogik för det yngre syskonet.

A large, light blue number '6' is centered on the page. The number is a simple, rounded font. Inside the central hole of the '6', the text 'Vårdnadshavarnas sysselsättning' is written in a bold, blue, sans-serif font. The text is arranged in two lines, with 'Vårdnadshavarnas' on the top line and 'sysselsättning' on the bottom line.

***Vårdnadshavarnas
sysselsättning***

Ett av försökets mål var att med hjälp av avgiftsfri småbarnspedagogik påverka vårdnadshavarnas sysselsättning på ett gynnsamt sätt. Under utvärderingen av försökets första och tredje skede granskades vårdnadshavarnas sysselsättning. I det första skedet gjordes granskningarna genom enkäter till vårdnadshavarna. I det tredje skedet utnyttjades sysselsättningsstatistik från Statistikcentralen kommunvis. I allmänhet kan man utifrån vårdnadshavarenkäterna från det första och tredje skedet konstatera att en viktig faktor som förklarade ett femårigt barns deltagande i småbarnspedagogiken var vårdnadshavarens arbete eller studier.

I den vårdnadshavarenkät som genomfördes under det första skedet av försöket observerades att vårdnadshavarna till femåringar som hade inlett småbarnspedagogiken efter att försöket inletts, dvs. efter 1.8.2018, oftare hade övergått till arbetslivet i kontrollkommunerna än i försökskommunerna. Trots att det inte är i enlighet med försökets målsättning att främja vårdnadshavarnas sysselsättning i försökskommunerna, stöder resultatet ändå målet för barns jämlika deltagande genom försöket med avgiftsfri småbarnspedagogik. Med beaktande av att femåringarnas deltagande i småbarnspedagogiken ökade mer i försökskommunerna än i kontrollkommunerna, kan man anse att resultatet visar att barnen oftare deltog i småbarnspedagogiken i försökskommunerna, oberoende av vårdnadshavarens arbetssituation. Det bör dock betonas att det i detta stycke var en mycket liten grupp som besvarade granskningen, så på basis av denna grupp kan inte några generaliserande slutsatser dras om konsekvenserna av avgiftsfriheten.

I denna sammanfattning av utvärderingen av försöket med avgiftsfri småbarnspedagogik granskas femåriga barns mödrars sysselsättningsgrad på det finländska fastlandet kommunvis. Det var endast möjligt att granska mödrars sysselsättningsgrad under perioden 2017–2019, eftersom de kommunspecifika sysselsättningsgraderna för 2020 inte var tillgängliga när sysselsättningssiffrorna granskades. Granskningen av 2017 inkluderades i jämförelsen för kommunernas sysselsättningssituation ett år innan försöket med avgiftsfri småbarnspedagogik inleddes. Eftersom mödrarnas sysselsättningssituation påverkas av många faktorer i anslutning till kommunerna, genomfördes sysselsättningsgranskningarna så att försökskommunerna ($n = 33$) gavs kontrollkommuner ($n = 33$). I valet av kontrollkommuner försökte man ta hänsyn till likheter med försökskommunernas demografiska faktorer (faktorer som

gäller befolkningen och kommunens ekonomi, geografiskt läge osv.). Trots att man försökte välja kontrollkommuner som liknade försökskommunerna, bör man förhålla sig reserverat till resultatens tillförlitlighet. I de varierande kommunkontexterna påverkar många faktorer vårdnadshavarnas sysselsättningsituation både på individ- och kommunnivå, så denna granskning kan endast anses vara grovt riktgivande.

Mödrars sysselsättningsgrad var högst vid alla mätpunkter i andra kommuner än de försökskommuner som deltog i försöket i dess alla tre skeden (Tabell 4). I dessa försökskommuner hade mödrars sysselsättningsgrad hållits kring 87–88 procent under 2017–2019. I de försökskommuner som hade deltagit i ett eller två skeden av försöket, hade mödrarnas sysselsättningsgrad minskat till cirka 88 procent under 2017–2019. I slutet av 2019 var mödrarnas sysselsättningsgrad som högst i kontrollkommunerna (91 %) och andra kommuner på det finländska fastlandet (90 %).

TABELL 4. Mödrars¹ sysselsättningsgrad per kommun 2017–2019

	2017 %, (SD)	2018 %, (SD)	2019 %, (SD)
Försökskommun i tre skeden (n = 13)	87,6 (4,9)	88,6 (5,6)	87,1 (5,6)
Försökskommun i ett eller två skeden (n = 20)	91,3 (5,6)	91,2 (4,6)	88,6 (4,3)
Kontrollkommun (n = 33)	90,5 (4,2)	91,0 (5,5)	91,1 (4,6)
Annan kommun på det finländska fastlandet (n = 227)	90,1 (8,0)	92,0 (5,6)	90,7 (6,8)
Signifikans (Kruskal Wallis H-test)	3,60	,80	2,15
Signifikans (Eta ²)	,005	,002	,005

¹År 2017 var mödrarnas femåriga barn födda 2012; år 2018 var femåringarna födda 2013, och år 2019 var femåringarna födda 2014.

Sysselsättningsgraden för mödrar hade inte ökat i kommunerna som deltog i försöket med avgiftsfri småbarnspedagogik. Efter att försöket och utvärderingen upphör finns det skäl att genomföra en efterhandsbedömning av försökets effekter med hjälp av registermaterial. På så sätt kan man noggrannare granska försökets eventuella sysselsättningseffekter. Statistikcentralens sysselsättningsregister offentliggörs med några års fördröjning, och därför kunde man inte följa upp effekterna av försöket med avgiftsfri småbarnspedagogik i realtid i denna utvärdering.

Tidigare forskningsresultat om hur avgifterna inom småbarnspedagogiken påverkar särskilt mödrarnas sysselsättning är delvis motstridiga (Baker, Gruber & Milligan 2008; Lundin, Öckert & Mörk 2008). Effekterna på sysselsättningen har konstaterats vara små. I Finland har målet med de lagreformer som siktar på att sänka klientavgifterna inom småbarnspedagogiken (1.1.2018, 1.8.2020 och vidare 1.8.2021), förutom

att öka antalet barn som omfattas av småbarnspedagogiken, varit att minska välfärdsfällornas inverkan på arbete. Då man vill främja kvinnors sysselsättning borde man granska klientavgifterna inom småbarnspedagogiken som en del av ett mer omfattande familjepolitiskt system. Hemvårdsstödet och dess nivå har konstaterats försämra mödrars sysselsättning, med undantag av ensamstående mödrar (t.ex. Räsänen, Österbacka, Valaste & Haataja 2019).

I utvärderingen av försökets tredje skede fann man att vårdnadshavarnas sysselsättning också är kopplad till hur småbarnspedagogiken motsvarar familjernas behov. Vissa respondenter som utförde skiftarbete lyfte fram att de inte hade kunnat dra nytta av de avgiftsfria tjänsterna inom småbarnspedagogiken, eftersom den avgiftsfria tiden i vissa kommuner hade begränsats till ett visst klockslag. Om tiderna för barnets småbarnspedagogik i en skiftarbetsfamilj förlades till andra tider än de som kommunen fastställt, drog familjen inte nytta av avgiftsfriheten på samma sätt som andra familjer. Om tjänsterna inte är flexibla eller servicebehovet måste kännas till i detalj på förhand, försvårar detta såväl användningen av tjänsterna inom småbarnspedagogiken som vårdnadshavarnas arbete.

I utvärderingen av försökets andra skede nämnde kommunernas tjänsteinnehavare vårdnadshavarnas sysselsättning och lägre tröskel för vårdnadshavare att börja arbeta som centrala fördelar med försöket. Under utvärderingen av försökets tredje skede fann man i vårdnadshavarenkäten att försöket med avgiftsfrihet hade många olika följder för vårdnadshavarnas arbets- eller studiesituation. En del vårdnadshavare hade genom försöket uppmuntrats att inkludera en femåring i småbarnspedagogiken och att till exempel ta emot arbete snabbt, söka arbete eller övergå till att studera i en osäker arbetssituation. Utifrån utvärderingen kan man konstatera att försöket med avgiftsfrihet har upplevts stödja övergången till arbete eller studier i enstaka fall. De tidigare presenterade riktgivande resultaten om mödrars sysselsättningsgrad 2017–2019 visade dock att försöket inte hade haft samband med sysselsättningen enligt de material som användes i utvärderingen.



***Ordnandet av försöket
och pedagogik***

Det centrala målet med försöket var att utreda hur försöket med avgiftsfri småbarnspedagogik för femåringar genomförs och att utreda utvecklingsbehoven inom pedagogiken. I utvärderingen granskades detta mål i det första skedet genom att genomföra intervjuer med tjänsteinnehavare inom småbarnspedagogiken, och i det andra skedet genom gruppintervjuer. Dessutom ställde man i kommunenkäterna i alla skeden frågor om verksamhetsformerna inom den avgiftsfria småbarnspedagogiken samt om tidpunkterna då familjerna erbjöds avgiftsfri småbarnspedagogik.

Under intervjuerna med tjänsteinnehavarna inom småbarnspedagogiken i försökets första skede fäste man uppmärksamhet vid de pedagogiska tillvägagångssätten. I försökskommunerna hade man fört en principiell diskussion om vad som ingår i den avgiftsfria småbarnspedagogiken för femåringar. Till följd av diskussionen hade man i de flesta kommuner kommit fram till att eftersom avgiftsfri småbarnspedagogik är verksamhet som omfattas av lagen om småbarnspedagogik och grunderna för planen för småbarnspedagogik, så grundar sig också den pedagogiska verksamheten för femåringar på dessa. Således hade inga ändringar gjorts i till exempel personalstrukturen i någon kommun. De svarande betonade snarare att pedagogiskt utbildade lärare behövs i alla åldersgrupper inom småbarnspedagogiken.

I intervjuerna under det andra skedet framgick att man i fråga om pedagogiken endast i få kommuner eller verksamhetsenheter hade dragit upp separata riktlinjer eller fastställt prioriteringar för pedagogiken som endast gäller femåringar. Om det fanns gemensamma pedagogiska riktlinjer eller prioriteringar i kommunen gällde de oftast alla barn i småbarnsåldern. I intervjuerna under det första skedet förknippades femåringarnas pedagogik med behoven enligt åldersnivå i enlighet med principerna för högklassig småbarnspedagogik. För femåringar var dessa till exempel samspelsfärdigheter, lek, glädje i att lära sig samt utforskande och glädje. I allmänhet kan man konstatera att försöket med avgiftsfri småbarnspedagogik beskrevs ha ökat diskussionen om pedagogiken för alla åldersgrupper och småbarnspedagogik i allmänhet både inom kommunerna samt mellan olika aktörer som arbetar med barn.

Frågor i anslutning till det praktiska genomförandet av småbarnspedagogiken för femåringar utvärderades i alla skeden av försöket. Den huvudsakliga metoden för genomförande av avgiftsfri småbarnspedagogik för femåringar var småbarnspedagogik på kommunalt daghem. Under utvärderingen av det andra skedet observerades att försöket i en del av kommunerna endast begränsades till kommunal småbarnspedagogik och i andra kommuner dessutom till privata daghem samt kommunal och privat familjedagvård. Variation mellan kommunerna och inom kommunerna fanns också i hurdana grupper femåringarna befann sig i. Den allmänna iakttagelsen av utvärderingen var att verksamhet för femåringar fanns i flera olika typer av grupper, varav den vanligaste var en grupp för 3–6-åringar. I regel önskade inte kommunernas representanter att närmare anvisningar om gruppbildningen skulle ges på nationell nivå. Kommunernas representanter ansåg det vara bra att de kunde organisera gruppernas åldersstrukturer utgående från lokala behov och till exempel med beaktande av avstånd och åldersklassernas storlek.

Enligt undervisnings- och kulturministeriets anvisningar erbjöds avgiftsfri småbarnspedagogik i försökskommunerna året runt. I kommunenkäten från utvärderingen av det andra skedet observerades att försökskommunerna i regel erbjöd avgiftsfri småbarnspedagogik på vardagar och förmiddagar. Ett annat vanligt alternativ var att de 20 veckotimmarna som ingick i den avgiftsfria småbarnspedagogiken utgjorde en del av veckan så att en femåring var två eller tre hela dagar i veckan inom småbarnspedagogiken. Två av försökskommunerna i det andra skedet erbjöd avgiftsfri småbarnspedagogik vid den tidpunkt som vårdnadshavarna själva valde.

Utöver försöket med avgiftsfri småbarnspedagogik har NCU separat utvärderat pedagogiken för femåringar samt nuläget och utvecklingsbehoven inom konst- och färdighetsfostran inom den finländska småbarnspedagogiken (Juutinen m.fl. 2021). I utredningen skulle man beakta försöken med avgiftsfri småbarnspedagogik för femåringar och tvåårig förskoleundervisning som genomförs inom programmet Utbildning för alla. Materialet samlades in genom ett urval i två skeden med en enkät riktad till personalen inom småbarnspedagogiken. Kommunerna som deltog i det tredje skedet av försöket med avgiftsfri småbarnspedagogik valdes automatiskt till urvalet.

Enligt den utvärdering som gjordes av Juutinen och kollegor (2021) var femåringarna i småbarnspedagogiken i flera olika slags åldersstrukturerade grupper, oftast på daghem. För femåringarna ordnades, enligt respondenterna, regelbunden verksamhet som planerats av personalen och som var förknippad med olika inlärningsområden oberoende av barngruppernas åldersstruktur. I granskningarna som baserade sig på barngruppens åldersstruktur bedömde de som arbetade i grupper med över barn fem år sin egen grupps verksamhet mer positivt för vissa påståenden än de som arbetade i grupper med 1–4-åringar och 1–6-åringar. I synnerhet bedömdes det att

verksamhet som stödde barnens delaktighet förverkligades bättre i grupper med barn över fem år. Enligt svaren ordnades det också egen verksamhet som personalen planerade för de flesta femåringar oberoende av barngruppens åldersstruktur. Huruvida kommunen deltog i försöket eller inte var inte förknippat med resultaten. Resultatet var detsamma både för hela materialet och de respondenter som hade femåringar i gruppen.



Servicehandledning

Ett av försökets mål var att utveckla servicehandledningen inom småbarnspedagogiken. I utvärderingen av försökets första och andra skede utnyttjades intervjuerna med tjänsteinnehavare inom småbarnspedagogiken. I det tredje skedet inkluderades servicehandledning som en av utvärderingens tyngdpunkter och tillhörande frågor presenterades i enkäter som riktats till kommuner och vårdnadshavare.

Lagen om småbarnspedagogik (540/2018) förpliktar kommunerna att erbjuda familjer rådgivning och handledning för de tjänster inom småbarnspedagogiken de har tillgång till samt stöd för beslut om vården av deras barn. I handledningen ska man utreda vilka verksamhetsformer och alternativ som erbjuds inom småbarnspedagogiken samt andra omständigheter som påverkar ordnandet av småbarnspedagogiken. Också granskning av barnets behov och intressen som en del av handledningen betonas i de nationella anvisningarna (Utbildningsstyrelsen 2018, 18). I Finland finns det ännu ingen tydlig definition av servicehandledning inom småbarnspedagogiken och ingen helhetsbild över hur servicehandledningen genomförs i kommunerna. Verksamheten har inte heller undersökts nämnvärt.

I det första skedet av försöket berättade de tjänsteinnehavare inom småbarnspedagogiken som intervjuades, att servicehandledningen hade utvecklats i och med försöket. Enligt tjänsteinnehavarna hade man i de mindre försökskommunerna kunnat effektivisera servicehandledningen snabbare än i stora städer, där antalet barn och barnfamiljer är stort. Särskilt de största städerna blev tvungna att fundera på frågor i anslutning till exempelvis ekonomi, tillräckliga lokaler och andra frågor om servicestrukturen när de försöker nå nya klientfamiljer. I mindre kommuner är det däremot viktigt att beakta att det kan ha en betydande inverkan på hela kommunens deltagandegrad om ett eller två barn stannar hemma eller övergår till småbarnspedagogiken.

Enligt utvärderingen i det första och andra skedet hade informationen om försöket med avgiftsfri småbarnspedagogik framför allt riktats till familjer som redan omfattades av småbarnspedagogikens tjänster. Under utvärderingen av försökets andra skede frågade man kommunerna om informationsgången och servicehandledningen hade utvecklats särskilt till följd av försöket. Med detta avsågs till exempel nya

former av servicehandledning eller uppkomna behov av servicehandledning. Utifrån svaren från tjänsteinnehavarna inom småbarnspedagogiken uppstod ingen sådan utveckling av servicehandledningen som särskilt berodde på försöket. Servicehandledningen och informationsgången hade utvecklats allmänt i flera kommuner under den senaste tiden, men enligt respondenterna hade utvecklingen också gjorts utan försöket och/eller hade utvecklingen inletts innan försöket inleddes. Servicehandledningen och informationen hade inte särskilt riktats till grupper, vars deltagande i småbarnspedagogiken enligt tidigare undersökningar är mindre än bland den övriga befolkningen, och man hade inte separat utvecklat metoder för hur man når dessa grupper. Informationen om försöket och tjänsterna inom småbarnspedagogiken i allmänhet nådde inte nödvändigtvis familjer där ett eller flera barn vårdades hemma.

Under utvärderingen i det tredje skedet observerades att försökskommunerna genomförde servicehandledning aktivare än andra kommuner på det finländska fastlandet. I försökskommunerna delade man oftare information om tjänsterna inom småbarnspedagogiken i kommunernas tjänster för barnfamiljer (bland annat i lekparker, familjekaféer eller öppna tjänster inom småbarnspedagogiken). Försökskommunerna delade också oftare information om tjänsterna inom småbarnspedagogiken via sociala medier. Familjer med femåriga barn kontaktades mer systematiskt i försökskommunerna än i kontrollkommunerna.

I allmänhet hade kommunerna på det finländska fastlandet inte kommit överens om särskilda principer för femåringar, och praxisen inom servicehandledningen var likadan för alla åldersgrupper. En del praxis i anslutning till femåringar var handledning i anslutning till övergången till förskoleundervisning och till exempel placering av femåringar i första hand i närdaghem som erbjuder förskoleundervisning. Femåringar utanför småbarnspedagogiken uppmuntrades enligt respondenterna att delta i småbarnspedagogiken och de som omfattades av familjedagvården eller sköttes hemma i första hand till daghem.

Under utvärderingen av försökets tredje skede frågade man vårdnadshavarna om de var i kontakt med någon aktör som ansvarade för servicehandledningen inom småbarnspedagogiken inom sin kommun när de funderade på sina lösningar för småbarnspedagogik och barnvård. När man funderade på dessa lösningar hade de familjer där vårdnadshavaren arbetade eller studerade mindre behov av servicehandledning än de familjer där vårdnadshavaren var arbetslös eller annars utanför arbetslivet. Vårdnadshavare som var födda i Finland eller högutbildade ansåg sig inte behöva servicehandledning, eftersom de redan på förhand visste vilken plats inom småbarnspedagogiken de ville ha för sitt barn. Dessa kopplingar var likadana i försöks- och kontrollkommunerna. I försökskommunerna hade de familjer, där femåringen hade ett syskon under tre år, själva aktivare tagit kontakt med servicehandledningen än familjerna i kontrollkommunerna. Dessutom observerades

i enkäterna som riktades till kommunerna att servicehandledningen i försöks- och kontrollkommunerna oftare hade kontaktat de familjer, där vårdnadshavaren var född någon annanstans än i Finland.

I det tredje skedet i utvärderingen av vårdnadshavarna ansåg sjuttio procent att familjens önskemål om barnets vårdform hade beaktats i diskussioner inom servicehandledningen, att beslutsfattandet hade framskridit i enlighet med barnets intresse och att familjen hade fått den önskade vårdplatsen. Nästan hälften av vårdnadshavarna hade upplevt att diskussionen och beslutsfattandet hade styrts av vårdnadshavarnas arbetssituation. Detta resultat är i linje med Kuukkas och kollegornas (2020) undersökning, där servicehandledningsdiskussionerna inom småbarnspedagogiken konstaterades koncentrera sig särskilt på kartläggningen av vårdnadshavarnas arbetssituation. I Kuukkas och kollegornas undersökning pratade man knappt alls om barnet i diskussionerna inom servicehandledningen. (Kuukka, Siippainen & Alasuutari 2020.)

Servicehandledningen bör vidareutvecklas så att informationen om småbarnspedagogiken även når de grupper som inte omfattas av småbarnspedagogiken. Man kan tänka sig att servicehandledningen inom småbarnspedagogiken har en betydande roll i huruvida familjen upplever sig vara klient inom småbarnspedagogiken och utifrån vems behov rådgivningen ges. Servicerådgivningen och handledningen ska grunda sig på en jämlik delning av information till familjerna om de möjligheter till barnvård som de har tillgång till. Detta kräver att servicerådgivaren inom småbarnspedagogiken har information om hela servicesystemet för barnvård och småbarnspedagogik. Dessutom behövs information om tillgången till servicehandledning även på andra språk än finska, svenska eller samiska. Utvärderingen visade att det vanligaste språket i servicehandledningen utöver dessa var engelska.

A large, light blue number '9' is centered on the page. Inside the upper loop of the '9', the word 'Slutsatser' is written in a bold, italicized, blue sans-serif font.

Slutsatser

I Finland har uppskattningen för småbarnspedagogiken som det första steget i utbildningssystemet ökat under de senaste åren (Statsrådet 2019). Detta syns till exempel i många av de utvecklingsprogram som statsminister Sanna Marins regering har för att förbättra småbarnspedagogikens kvalitet och jämlikhet. Försöket med avgiftsfri småbarnspedagogik kan anses vara en satsning på småbarnspedagogiken. Regeringen ställde som mål för utvärderingen av försöket med avgiftsfri småbarnspedagogik att utreda hur avgiftsfriheten påverkar femåringarnas deltagande i småbarnspedagogiken. Utifrån utvärderingen kan man konstatera att femåringarnas deltagande i småbarnspedagogiken ökade mer i försökskommunerna i alla skeden av försöket (2018–2021) än i kontrollkommunerna. Till den delen kan försöket med avgiftsfri småbarnspedagogik anses vara lyckat. Det finns dock fortfarande regionala skillnader i deltagandet i småbarnspedagogiken som inte kan förklaras med klientavgifterna inom småbarnspedagogiken.

Ett mål med försöket var också att öka sysselsättningen för vårdnadshavare till femåringar. Utifrån utvärderingen kan man konstatera att försöket inte hade någon direkt inverkan på sysselsättningen. Mödrarnas sysselsättningsgrad hade inte ökat i försökskommunerna. Utifrån de öppna svaren i vårdnadshavarenkäterna kunde man dock observera att försöket syntes på många sätt i olika lösningar för småbarnspedagogik och barnvård som enskilda familjer hade. Om man genom avgiftsfri småbarnspedagogik vill främja vårdnadshavarnas sysselsättning kunde sänkningen av klientavgifterna utvidgas till barn under fem år. Majoriteten av femåringar deltar redan som regel i småbarnspedagogiken, och orsaken till att vårdas hemma är ofta ett yngre syskon. Utvidgandet av den avgiftsfria småbarnspedagogiken eller sänkningen av avgifterna till andra barn i småbarnsålder, kanske till och med de yngsta barnen i småbarnsålder, kan ha en inverkan på sysselsättningen. En utmaning för utvärderingen av sysselsättningseffekten av försöket med avgiftsfrihet kan anses vara att utvärderingen inte kunde göras i realtid på grund av bristfällig statistik. Registermaterialet över såväl sysselsättningen som kostnaderna för försöket färdigställs med några års fördröjning.

Målet med utvärderingen var att utreda de kostnader som orsakades av försöket. Tillhandahållandet av avgiftsfri småbarnspedagogik till femåringar minskade inte klientavgiftsinkomsterna till kommunens småbarnspedagogik i förhållande till

kommunernas invånarantal. Utvärderingen visade att många femåringar som börjat i småbarnspedagogiken efter att försöket inletts tillbringade över 20 veckotimmar inom småbarnspedagogiken. Då betalar familjen avgifter för småbarnspedagogiken till kommunen för den tid som överskrider 20 timmar. Målet med försöket med avgiftsfrihet var dessutom att utveckla pedagogiken för femåringar och servicehandledningen för familjer. Servicehandledningen inom småbarnspedagogiken hade utvecklats, och försökskommunerna delade information om försöket och mer allmänt om småbarnspedagogiken mer aktivt än andra kommuner. Pedagogiken för femåringar hade inte utvecklats separat, utan kommunerna hade i huvudsak utvecklat hela småbarnspedagogiken.

Under försöket med avgiftsfri småbarnspedagogik (2018–2021) har det hänt många betydande förändringar i småbarnspedagogiken som grundar sig på lagen om småbarnspedagogik. Barns subjektiva rätt till småbarnspedagogik återställdes från och med 1.8.2020, varefter alla barn, oberoende av familjens bakgrund eller hemkommun, har kunnat delta i småbarnspedagogik på heltid. År 2016–2020 utökades också storleken på barngrupperna så att gruppstorleken för barn över tre år ökade från 21 barn till 24 barn. Relationstalet mellan barn och personal återställdes 1.8.2020, varefter barngruppens storlek för barn över tre år har varit sju barn per personal. Utöver dessa höjdes familjernas bruttoinkomstgränser som ligger till grund för klientavgifterna inom småbarnspedagogiken 1.1.2018, 1.8.2020 och vidare 1.8.2021. Dessa ändringar i klientavgifterna har gjort det förmånligare för familjer med låga och medelstora inkomster att delta i småbarnspedagogiken. Deltagandegraden inom småbarnspedagogiken i alla åldersgrupper har också för sin del kunnat höjas av den allmänna sysselsättningsökningen eller eventuella förändringar i inställningarna till småbarnspedagogiken (se även Institutet för hälsa och välfärd 2019).

En utmaning med utvärderingsuppställningen för försöket med avgiftsfrihet var att kommunerna själva deltog i försöket frivilligt (se Siippainen m.fl. 2019, Siippainen m.fl. 2020, Kuusiholma-Linnamäki m.fl. 2021). Då kan man anta att antalet kommuner i princip redan var utvalt. Med tanke på utvärderingsuppställningen skulle den idealiska situationen ha varit randomisering av kommunerna. Trots att utvärderingsuppställningen för detta försök var bunden till de på förhand uppställda ramvillkoren, verkade försöket ändå ha ökat femåringarnas deltagande i småbarnspedagogiken. Småbarnspedagogikens avgiftsfrihet eller sänkningen av klientavgifterna kan anses vara ett bra sätt, om man även i framtiden vill öka deltagandet i småbarnspedagogiken.

10

Åtgärdsrekommendationer

Utifrån utvärderingen av alla tre skeden i försöket för avgiftsfri småbarnspedagogik för femåringar samt denna sammanfattning presenterar NCU följande åtgärdsrekommendationer för att främja deltagandet i småbarnspedagogiken samt för att utveckla förmånssystemen för stöd för småbarnspedagogik och barnvård:

- 1. Avgiftsfrihet är ett bra sätt att främja deltagande i småbarnspedagogiken.**
I utvärderingen observerades att avgiftsfriheten ökade femåringarnas deltagande i småbarnspedagogiken i alla skeden av försöket. Om man vill att småbarnspedagogiken ska vara helt eller delvis avgiftsfri, ska grunderna för hur för klientavgifterna inom småbarnspedagogiken för familjer bestäms förenhetligas. Dessa varierar nu kommunerna emellan.
- 2. Den lokala praxisen för kommundillägget till hemvårdsstöd ska granskas.**
Utvärderingen visade att femåringarnas deltagande i småbarnspedagogiken var mindre när kommunen betalade kommundillägg till hemvårdsstödet. De femåringar, vars yngre syskon vårdades hemma, vårdades oftare också hemma. Det vanligaste villkoret i de kommuner som betalar kommundillägg är att alla barn i småbarnsålder i familjen ska vårdas hemma. Detta villkor upphäver barnets subjektiva rätt till småbarnspedagogik.
- 3. Deltagande i småbarnspedagogik främjas av att tjänsterna inom småbarnspedagogiken på ett flexibelt sätt möter familjernas behov av barnvård.**
Utvärderingen lyfte fram kommunernas varierande praxis för i vilken verksamhetsform (familjedagvård, offentligt eller privat daghem) eller vid vilken tidpunkt (till exempel endast vardagar kl. 9–13) familjerna tillhandahölls småbarnspedagogik. Systemet för småbarnspedagogik borde vara sådant att alla familjer som vill att deras barn deltar i småbarnspedagogiken har möjlighet till det.
- 4. Genom att sörja för småbarnspedagogikens kvalitet främjas deltagandet i småbarnspedagogiken.**
Utvärderingen lyfte fram att vårdnadshavarnas syn på småbarnspedagogikens kvalitet och dess betydelse för barnens uppväxt och inläring var förknippad med om en femåring deltog i småbarnspedagogik eller inte. Om man vill att småbarnspedagogiken ska vara avgiftsfri, är det viktigt att kommunerna får ekonomiskt stöd för att ordna tjänster inom småbarnspedagogiken.

- 5. Genom servicehandledningen inom småbarnspedagogiken kan man nå nya familjer och få familjerna att känna sig välkomna till tjänsterna inom småbarnspedagogiken.** Servicehandledningen bör utvecklas så att informationen om småbarnspedagogiken även når de grupper som inte omfattas av småbarnspedagogiken. Servicehandledningen inom småbarnspedagogiken spelar en viktig roll i om familjen upplever sig vara klient inom småbarnspedagogiken. Servicerådgivningen och handledningen bör grunda sig på en jämlig delning av information till familjerna om de möjligheter till barnvård som de har tillgång till.

Källor

- Baker, M., Gruber, J. & Milligan, K. (2008). Universal Child Care, Maternal Labor Supply, and Family Well-Being. *Journal of Political Economy* 116(4), 709–745. <https://doi.org/10.1086/591908>
- Juutinen, J., Siippainen, A., Marjanen, J., Sarkkinen T., Lundkvist, M. Mykkänen, A., Rissanen, M-J. & Ruokonen, I. (2021) Pedagogiska kontinuum och uttrycksglädje! Pedagogik för femåringar och konst- och färdighetsfostrans nuläge inom småbarnspedagogiken. Nationella centret för utbildningsutvärdering 9/2021.
- Lundin, D., Mörk, E. & Öckert, B. (2008). How Far Can Reduced Childcare Prices Push Female Labour Supply? *Labour Economics* 15(4), 647–659. <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2008.04.005>
- Kuukka, A., Siippainen, A. & Alasuutari, M. (2019). "No periaatteessa minun tiedossani se aika lailla on": Palveluohjauksen työntekijän tiedollinen asema varhaiskasvatuksen palveluohjauskeskusteluissa. *Prologi – puheviestinnän vuosikirja*, 22–35. Tillgänglig: <https://journal.fi/prologi/issue/view/6049> (Läst 18.4.2021)
- Kuusiholma-Linnamäki, J., Siippainen, A., Lepola, L., Metsämuuronen, J., Kivistö, A., Alasuutari, M., Koivisto, P., Nygård M. & Saarikallio-Torp, M. (2021). Viisivuotiaiden maksuttoman varhaiskasvatuskokeilun kolmannen vaiheen arviointi. Varhaiskasvatukseen osallistuminen ja kuntien vaihtelevat palvelujärjestelmät. Helsingfors: Nationella centret för utbildningsutvärdering. Publikationer: 24:2021.
- Utbildningsstyrelsen (2018). Grunderna för planen för småbarnspedagogik. Föreskrifter och anvisningar 2018:3b. Helsingfors: Utbildningsstyrelsen: https://www.oph.fi/sites/default/files/documents/grunderna-for-planen-for-smabarnspedagogik-2018_0.pdf
- Räsänen T., Österbacka E., Valaste, M. & Haataja A. (2019). Barnavårdsstödens inverkan på mammornas arbetskraftsdeltagande. *Social trygghet och hälsa rapporter 14*. Helsingfors: FPA. https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/299186/Raportteja14_saavutettava.pdf?sequence=6&isAllowed=y
- Siippainen, A., Repo, L., Metsämuuronen, J., Kivistö, A., Alasuutari, M., Koivisto, P. & Saarikallio-Torp, M. (2019). Utvärdering av försöket med avgiftsfri småbarnspedagogik för femåringar. Utvärdering av försökets första skede. Helsingfors: Nationella centret för utbildningsutvärdering. Publikationer: 16:2019. https://karvi.fi/app/uploads/2019/09/KARVI_1619.pdf
- Siippainen, A., Paananen, M., Metsämuuronen, J., Repo, L., Sarkkinen, T., Alasuutari, M., Koivisto, P., Saarikallio-Torp, M. & Kirjavainen, T. (2020). Andra skedet av utvärderingen av försöket med avgiftsfri småbarnspedagogik för femåringar: Deltagande i småbarnspedagogiken, försökets kostnader och genomförande. Helsingfors: Nationella centret för utbildningsutvärdering

Regeringen inledde för åren 2018–2020 ett försök med att ordna avgiftsfri småbarnspedagogik för femåringar. Försöket drevs sedan vidare av statsminister Sanna Marins regering till 31.7.2021. Målet med försöket var att öka femåringarnas deltagande i småbarnspedagogiken. Dessutom var målet att utveckla småbarnspedagogiken och servicehandledningen inom småbarnspedagogiken. Nationella centret för utbildningsutvärdering NCU har utvärderat hur väl målen för försöket förverkligats. Denna rapport sammanfattar utvärderingen av försöket 2018–2021.

Nationella centret för utbildningsutvärdering (NCU) är en oberoende myndighet för utbildningsutvärdering. Centret genomför utvärderingar av utbildning samt av den verksamhet som bedrivs av dem som anordnar undervisning och utbildning. Utvärderingarna gäller allt från småbarnspedagogik till högskoleutbildning. Centret genomför också utvärderingar av lärresultat inom den grundläggande utbildningen och inom utbildningen på andra stadiet. Till NCU:s uppgifter hör även att stödja utbildningsanordnarna och högskolorna i frågor som gäller utvärdering och kvalitetshantering samt att utveckla utvärdering av utbildning.

ISBN 978-952-206-673-2 hft.
ISBN 978-952-206-674-9 pdf
ISSN 2669-817X (tryckt)
ISSN 2669-8811 (online)



Nationella centret för
utbildningsutvärdering
PB 380 (Hagnäskajen 6)
00531 Helsingfors
E-post: kirjaamo@karvi.fi
Telefonväxel 029 533 5500
Fax: 029 533 5510
karvi.fi/sv