

KULTURUTSKOTTETS BETÄNKANDE 11/2014 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 26 a och 35 § i lagen om grundläggande utbildning

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 19 september 2014 regeringens proposition med förslag till lag om ändring av 26 a och 35 § i lagen om grundläggande utbildning (RP 135/2014 rd) till kulturutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Anne-Marie Brisson, undervisnings- och kulturministeriet
- direktör Jorma Kauppinen, Utbildningsstyrelsen

- direktör Terhi Päivärinta och specialsakkunnig Kurt Torsell, Finlands Kommunförbund
- specialsakkunnig Kaisu Muuronen, Centralförbundet för Barnskydd rf
- vice ordförande Tarja Ojanen, Barnträdgårdsläraryrket BTLF ry
- specialsakkunnig Ritva Semi, Undervisningssektorns Fackorganisation rf
- ordförande Matti Sippola, Suomen Luokanopettajat ry
- specialforskare, docent Tuire Palonen.

Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av

- barnombudsmannens byrå
- Finlands Föräldraförbund.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslår regeringen att lagen om grundläggande utbildning ändras så att förskoleundervisningen blir obligatorisk. Enligt förslaget ska barnen året innan läroplikten uppkommer delta i ettårig förskoleundervisning eller i annan verksamhet genom vilken målen för förskoleundervisningen uppnås.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2015 och avses bli behandlad i samband med den. Propositionens ekonomiska konsekvenser beaktas i den kompletterande budgetpropositionen.

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2015. Den tillämpas från ingången av augusti 2015.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Regeringen föreslår att förskoleundervisningen

ska bli obligatorisk. Enligt förslaget ska barnen året innan läroplikten uppkommer delta i ettårig

förskoleundervisning eller i annan verksamhet genom vilken målen för förskoleundervisningen uppnås. Utskottet erfar att omkring 98 procent av alla sexåringar deltar i den nuvarande förskoleundervisningen, vilket innebär att målgruppen för propositionen är de omkring 1 200 barn som nu av någon anledning inte deltar.

Kulturutskottet vill understryka att förskoleundervisningen också i fortsättningen bör bevara och hålla fast vid de centrala inslagen i förskolepedagogiken, såsom betydelsen av lek och lärande genom lek. När lagstiftning om förskolepedagogik bereds måste uppmärksamhet också ägnas åt hur förskoleundervisningen ska ordnas, och om man vill nå förskolemålen måste dels kvaliteten undervisningen, dels också den regionala jämlikheten beaktas i fortsättningen.

Sammantaget anser utskottet att propositionen behövs och fyller sitt syfte. Utskottet tillstyrker lagförslaget, men med följande synpunkter och ändringsförslag.

Förskoleundervisning är förskolepedagogik

Kulturutskottet understryker i likhet med regeringen förskoleundervisningens betydelse inom förskolepedagogiken. De hör nära ihop och hänger samman med den grundläggande utbildningens nybörjarundervisning.

Utskottet hänvisar till sitt betänkande (KoUB 7/1999 rd) till propositionen om med förslag till lagstiftning om förskoleundervisning (RP 91/1999 rd), där utskottet bland annat uttalade sig om syftet med förskoleundervisningen. Bland annat slog utskottet fast att syftet utöver de allmänna målen är att förbättra barnens förutsättningar för inläring och främja en smidig övergång från småbarnsfostran till nybörjarundervisning. Verksamheten ingår i en livslång utveckling och ett livslångt lärande, där det gäller att förena de bästa bitarna i den pedagogiska verksamheten inom dagvården och i skolan.

Utskottet underströk att det primära målet med förskoleundervisningen bör vara att stärka barnets personlighet. Varje barn bör bli delaktig av en pedagogik som lämpar sig för honom eller henne. I förskoleundervisningen får barnen möj-

lighet att utveckla sin personlighet på många olika sätt genom lek och annan verksamhet, utifrån sina egna förutsättningar. För det andra är målet att barnen lär sig stödja andra barns uppväxt och utveckling och lär sig att fungera i större gemenskaper och i grupp. Vidare är avsikten att stärka en sund självständighet hos barnen för att de ska lära sig klara sig på egen hand senare i livet.

Utskottet betonade att förskoleundervisningen utgår från barnet. Det viktiga är att motivera barnen att lära sig nya saker utifrån sina egna intressen. Förskoleundervisningen ska ge barnen verktyg att utveckla sina egna känslor, handlingsmönster och lekar och att ge dem möjlighet att bygga upp sin tankeförmåga. Förskoleundervisningen bygger på den grund som barnen får hemma, stärker barnens personlighet och ger dem bättre självkänsla.

Utskottets ställningstaganden från 1999 är fortfarande viktiga och aktuella. Det är viktigt att framhålla att regeringens förslag om obligatorisk förskoleundervisning inte innebär någon förändring av de grundläggande principerna om undervisningens innehåll.

Målgrupp

Enligt inkommen sakkunnigredogörelse är det svårt att kvantifiera orsakerna till att barn inte deltar i förskoleundervisning. I vissa fall vill man hålla barnen hemma för omsorg och undervisning av föräldrarna eller någon annan, medan en del barn är i privat dagvård som saknar en grupp för avgiftsfri förskoleundervisning. Det finns inte heller förskoleundervisning på allas hemspråk. Vissa barn är utomlands med sina föräldrar, medan en del sexåringar redan är i skolan eller omfattas av förlängd läroplikt. Ibland kan orsaken vara att föräldrarna inte får tillräcklig information om förskoleundervisningen eller att barnen har oskäligt lång väg till förskoleundervisningen. Enligt uppgift är det emellertid inte i glesbygden och områden med långa avstånd där deltagandet är lägst, utan omkring 2/3 av dem som inte deltar i den avgiftsfria förskoleundervisningen ser ut att finnas i kommunerna i hu-

vudstadsregionen, huvudsakligen de stora städerna.

Barn som hör till etniska minoriteter deltar i förskoleundervisning under förutsättning att föräldrarna informeras om möjligheten, erfar utskottet. Störst effekt uppskattas undervisningen ha på barn med ett annat hemspråk än finska. Inställningen till utbildning varierar emellertid bland de olika invandrargrupperna. Enligt uppgift måste många invandrarfamiljer medvetandegöras särskilt om förskoleundervisningens ställning inom vårt utbildningssystem.

Barn med samiska som modersmål har svårt att få förskoleundervisning på sitt hemspråk i synnerhet utanför hembygdsområdet, eftersom utbildningsanordnaren där enligt uppgift inte har någon lagstadgad skyldighet att ordna undervisning på samiska. I stället jämföras barnen där med invandrare.

Kulturutskottet vill understryka att förskoleundervisningen stärker jämställdheten inför grundskolan. Varje barn har rätt till förskoleundervisning, och förslaget om att göra undervisningen obligatorisk framhäver denna rättighet ytterligare. Något som måste utredas ytterligare i fortsättningen är de praktiska problemen och hindren för barnens deltagande i förskoleundervisning. Utskottet anser det vara ytterst viktigt att barnen oavsett var de bor ges faktiska möjligheter att dagligen delta i fullgod förskoleundervisning. Deltagandet får inte leda till oskäligt långa resor för barnen eller föräldrarna eller svårarrangerade förflyttningar under dagen mellan förskoleundervisning och dagvård. Barnens skol- eller dagisdag får inte heller bli oskäligt lång.

Förskoleundervisningens kvalitet och genomslag

Enligt inkommen utredning upplevs den ojämna kvaliteten på förskoleundervisningen vara viktigare än frågan om obligatorisk undervisning och dessutom ett större problem än ett bortfall på några procent bland deltagarna. Utskottet understryker att en av det finländska utbildningssystemets viktigaste framgångsfaktorer är en hög ut-

bildningsnivå bland lärarna. Klasslärarna och barnträdgårdslärarna har utbildning på universitetsnivå, vilket garanterar att de har ett brett pedagogiskt perspektiv på hur dagvården och den egentliga skolundervisningen ska utformas. Utskottet konstaterar att det finns anledning att hålla fast vid lärarnas höga kompetensnivå, oavsett om förskoleundervisningen ges på daghem eller i skolan.

Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt förskoleundervisningen i dygnetruntvården och privata daghem. Förskolebarn i dygnetruntvård är en särskild grupp och deras förskoleundervisning måste ofta ordnas individuellt. Även inom den privata dagvården ges förskoleundervisning, men små daghem kanske bara har ett par barn i förskoleålder. Också små enheter måste kunna garantera en fullgod undervisning.

Utskottet vill understryka att obligatorisk förskoleundervisning kommer att göra det möjligt att ingripa tidigt om ett barn har inlärningssvårigheter. Det kan bli svårt att upptäcka att ett barn behöver stöd och att ge stöd där det behövs om familjerna väljer att deras barn ska få sin förskoleundervisning på annat håll än i daghem eller skola. Utskottet vill särskilt understryka hur viktigt det är för barnets utveckling att barnet vid behov får specialundervisning i förskoleundervisningen.

Annan verksamhet för måluppfyllelse inom förskoleundervisningen

Lagförslaget understryker den skyldighet som barnets vårdnadshavare har att se till att barnet deltar i förskoleundervisning eller i annan verksamhet genom vilken målen för förskoleundervisningen uppnås. Däremot innehåller lagförslaget inga bestämmelser om hur kommunerna ska bedöma om föräldrarna fullgör denna uppgift. En annan obesvarad fråga är vad som avses med annan verksamhet som uppnår målen för förskoleundervisningen. Kulturutskottet välkomnar i sig flexibla möjligheter att beakta familjernas varierande livssituationer. Men primärt vill utskottet ändå framhäva barnets rätt till förskoleundervisning och stödåtgärder som är viktiga för

barnets lärande och utveckling. Uppföljning måste ske av hur reformen fungerar, särskilt med avseende på vad som sägs ovan.

Detaljmotivering

1 §. Tillämpningsområde. Den föreslagna 26 a § innehåller bestämmelser om barnets skyldighet att delta i förskoleundervisning. Andra paragrafer om förskoleundervisning i lagen om grundläggande utbildning säger i allmänhet något om elevens rättigheter och skyldigheter. Det gäller också 35 §, som ändras genom propositionen.

Utskottet vill undvika missförstånd till följd av inkonsekvent terminologi, och därför behöver ett nytt 5 mom. fogas till 1 §. Enligt momentet ska en elev i förskoleundervisning i lagen avse barn som deltar i sådan förskoleundervisning som avses i 26 a §. Detta bidrar till att betona att förskoleundervisningen inte ingår i undervisningsskyldigheten.

Utskottet föreslår också en framtida utvärdering av behovet att samlat granska innehållet i och betydelsen av lagen om grundläggande utbildning med avseende på barn i förskoleundervisning. Det är enligt utskottets uppfattning viktigt att förskoleundervisningens status tydliggörs, liksom även barnets rättigheter och skyldigheter. Om inte annat så åtminstone genom informationsstyrning.

Rubriken och ingressen. Den föreslagna ändringen av 1 § föranleder utskottet att föreslå lagtekniska ändringar i lagrubriken och ingressen.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslaget med ändringar (Utskottets ändringsförslag).

Utskottets ändringsförslag

Lag

om ändring av lagen om grundläggande utbildning

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i lagen om grundläggande utbildning (628/1998) 26 a § och 35 § 1 mom., av dem 26 a § sådan den lyder i lag 1288/1999, och fogas till 1 §, sådan den lyder i lag 1136/2003, ett nytt 5 mom. som följer:

1 §

Tillämpningsområde

— — — — —
Med en elev i förskoleundervisning avses i denna lag barn som deltar i sådan förskoleundervisning som avses i 26 a §. (Nytt)

26 a §
(Som i RP)

35 §
(Som i RP)

(Ikraftträdandebestämmelsen som i RP)

Helsingfors den 12 november 2014

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Raija Vahasalo /saml
vordf. Inkeri Kerola /cent
medl. Ritva Elomaa /saf
Eeva-Johanna Eloranta /sd
Jukka Gustafsson /sd
Leena Harkimo /saml
Pauli Kiuru /saml
Sanna Lauslahti /saml

Silvia Modig /vänst
Mika Niikko /saf
Ville Niinistö /gröna
Mikaela Nylander /sv
Tuomo Puumala /cent
Simo Rundgren /cent (delvis)
Pauliina Viitamies /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Kaj Laine.