

Kulturutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ett försök med tvåårig förskoleundervisning och lag om ändring av lagen om småbarnspedagogik

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ett försök med tvåårig förskoleundervisning och lag om ändring av lagen om småbarnspedagogik (RP 149/2020 rd): Ärendet har remitterats till kulturutskottet för betänkande och till grundlagsutskottet för utlåtande.

Utlåtande

Utlåtande har lämnats av

- grundlagsutskottet GrUU 37/2020 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört (distanskontakt):

- specialsakkunnig Mervi Eskelinen, undervisnings- och kulturministeriet
- regeringssekreterare Marjaana Larpa, undervisnings- och kulturministeriet
- undervisningsråd Arja-Sisko Holappa, Utbildningsstyrelsen
- jurist Minna Antila, Finlands Kommunförbund
- utvecklingschef Jarkko Lahtinen, Finlands Kommunförbund.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Barnombudsmannens byrå
- justitieministeriet
- undervisnings- och kulturministeriet
- Dataombudsmannens byrå
- Folkpensionsanstalten
- Undervisningssektorns Fackorganisation OAJ rf
- Finlands Föräldraförbund rf
- Småbarnspedagogikens Lärarförbund SLF.

Betänkande KuUB 11/2020 rd

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att det stiftas en ny lag om ett försök med tvåårig förskoleundervisning och att lagen om småbarnspedagogik ändras. Enligt förslaget genomförs försöket åren 2021—2024. De kommuner och verksamhetsställen för förskoleundervisning som deltar i försöket väljs ut genom stratifierad slumpmässig sampling. Målgruppen för försöket är barn födda 2016 och 2017 i försökskommunerna. Ändringen av lagen om småbarnspedagogik hänför sig till en diversifiering av de tekniska sätten att lämna ut information från informationsresursen för småbarnspedagogik, vilket gör det smidigare att genomföra försöket.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2021 och avses bli behandlad i samband med den.

Försökslagen avses träda i kraft så snart som möjligt under hösten 2020 och gälla till och med den 31 maj 2024. Enligt förslaget ska dock lagens bestämmelser om försöksregistret och utvärderingen och uppföljningen av försöket gälla till och med den 31 december 2025. Lagen om ändring av lagen om småbarnspedagogik avses träda i kraft så snart som möjligt under hösten 2020.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Syftet med det försök som föreslås i propositionen är att få evidensbaserad information för att utveckla barns inlärning och förskoleundervisning. Syftet med försöket är att ge information till stöd för beslut som gäller det riksomfattande genomförandet av tvåårig förskoleundervisning, det vill säga en utvidgning av förskoleundervisningen till alla femåringar.

Syftet med försöket enligt propositionen är att stärka jämlikheten i utbildningen bland annat genom att öka femåriga barns deltagande i planmässig fostran och undervisning, att utveckla förskoleundervisningens kvalitet och genomslag, att utreda kontinuiteten mellan småbarnspedagogiken, förskoleundervisningen och den inledande undervisningen, att utreda familjernas serviceval, att utreda kommunernas verksamhetspraxis samt att få information om hur tvåårig förskoleundervisning påverkar barns förutsättningar för utveckling och lärande samt deras sociala färdigheter och utvecklingen av en sund självkänsla.

Kulturutskottet välkomnar strävan att utvidga förskoleundervisningen till två år och anser att det föreslagna försöket är ett viktigt steg mot att uppnå detta mål.

I Finland deltog år 2018 cirka 74 procent av barnen i åldern 1—6 år i småbarnspedagogik. Av de femåriga barnen deltog 88,6 procent i småbarnspedagogik. I Finland är andelen barn som deltar i småbarnspedagogiken klart lägre än i det övriga Norden eller de flesta OECD-länderna. Andelen stiger dock avsevärt, när barnet kommer i förskoleåldern, där andelen deltagare är cirka 99 procent av alla sexåringar. Kulturutskottet ställer sig bakom åtgärder för att höja deltagandet i småbarnspedagogiken jämfört med nuläget. Tidigareläggning av småbarnspedagogiken har till exempel enligt forskning positiva effekter på barns inlärningsresultat i de första skolklasserna.

Betänkande KuUB 11/2020 rd

Kulturutskottet anser det vara viktigt att försöket kan främja övergången till en enhetligare inlärningsväg och att man i samband med försöket samlar in forskningsdata och användningsdata på hög nivå om god praxis för utvecklingsarbetet inom förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen. I försöket kommer man att beakta barnens behov av vård och omsorg på heltid. Det är mycket vanligt att vårdnadshavarna arbetar på deltid och arbetar vid olika klockslag samt att barnen turvis bor hos olika föräldrar. Detta medför utmaningar för ordnandet av förskoleundervisningen. Kulturutskottet anser det vara viktigt att forskningen i anslutning till försöket ger information också om dessa frågor som gäller ordnandet av förskoleundervisningen.

Målet är att cirka 10 000 barn ska delta i försöket med tvåårig förskoleundervisning. Försöket är en del av utvecklingsprogrammet Utbildning för alla som förbättrar kvaliteten och jämställdheten inom småbarnspedagogiken och den grundläggande utbildningen och för det har reserverats finansiering till ett belopp av sammanlagt 30 miljoner euro. De kostnader som försöket medför för kommunerna ersätts i sin helhet.

I propositionen föreslås det dessutom en ändring i lagen om småbarnspedagogik i fråga om en diversifiering av de tekniska lösningarna för utlämnande av uppgifter ur informationsresursen inom småbarnspedagogiken. Med fler metoder för utlämnande av uppgifter blir urvals-, uppföljnings-, utvärderings- och forskningsarbetet smidigare. Kulturutskottet stöder förslaget.

Sammantaget anser kulturutskottet att propositionen behövs och fyller sitt syfte. Utskottet tillstyrker lagförslagen i propositionen, men med följande kommentarer och ändringsförslag.

Försök med avgiftsfri småbarnspedagogik för femåringar

Statsminister Sipiläs regering inledde vid ingången av augusti 2018 ett försök med avgiftsfri småbarnspedagogik för femåringar. Syftet med försöket var att öka deltagandet i småbarnspedagogik och således främja jämlikheten inom utbildningen. Försöket var ursprungligen avsett att pågå i ett år, men regeringen har beslutat att fortsätta försöket under en andra försöksperiod. Statsminister Marins regering har beslutat att fortsätta försöket med en tredje period, således från augusti 2020 till utgången av juli 2021.

Den första utvärderingsrapporten om försöket publicerades hösten 2019. Enligt den har andelen barn som deltar i småbarnspedagogik ökat under försökets gång. I försökskommunerna har servicehandledningen effektiviserats och också nya arbetsformer har utvecklats för servicehandledningen. Vårdnadshavarnas erfarenheter av försöket har varit positiva.

Utskottet konstaterar att enligt utredning är avgiftsfriheten inom småbarnspedagogiken dock inte i sig ett tillräckligt incitament för att höja graden av deltagande, om vårdnadshavarna upplever missnöje med kvaliteten på småbarnspedagogiken, till exempel om barngrupperna upplevs som för stora eller om personalen byts för ofta. Därför är det viktigt att satsa uttryckligen på kvalitetsutveckling inom småbarnspedagogiken.

Betänkande KuUB 11/2020 rd

Grundlagsutskottets utlåtande

Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande till kulturutskottet ansett att målen för det försök som avses i regeringens proposition är godtagbara med tanke på systemet med de grundläggande fri- och rättigheterna. Med tanke på kravet på likabehandling anser utskottet att försöket inte innebär en exceptionellt djupgående särbehandling mellan de barn som deltar i försöket och de barn som inte deltar. I utlåtandet påpekas det att försökslagen inte avses ändra bestämmelserna om förskoleundervisning för de barn som lämnas utanför försöket, utan de har rätt till förskoleundervisning enligt de gällande bestämmelserna.

Enligt grundlagsutskottets utlåtande kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella invändningar mot valet av försöksdeltagare och bestämmelserna om forskargruppen beaktas på behörigt sätt. Bestämmelserna om forskargruppen måste nödvändigtvis preciseras och valet av dem som omfattas av försöket bör på grund av beslutets betydelse anvisas en myndighet. Kulturutskottet föreslår i enlighet med detta i sin detaljmotivering vissa ändringar i lagförslag 1.

Grundlagsutskottet har också fäst uppmärksamhet vid vissa andra behov av att ändra bestämmelserna. Också på dessa punkter föreslår kulturutskottet motiverade ändringsförslag i detaljmotiven.

Deltagande i försöket

Kulturutskottet konstaterar att barnen placeras i försöksgruppen i enlighet med försökslagen, och att ett barn som valts ut till försöksgruppen inte helt kan lämnas utanför försöket. Vårdnadshavaren eller någon annan laglig företrädare för ett barn som har valts till en försöksgrupp ska se till att barnet uppnår målen för den tvååriga förskoleundervisningen. Detta motsvarar förpliktelsen för ettårig förskoleundervisning enligt 26 a § i lagen om grundläggande utbildning. Familjen kan välja hur barnet uppnår målen antingen genom att söka sig till förskoleundervisning enligt försöksundervisningsplanen eller genom att uppnå målen för den tvååriga förskoleundervisningen i övrigt exempelvis hemma eller inom småbarnspedagogiken.

Enligt propositionen fattas beslut om deltagande i handledd verksamhet på basis av ansökan. Deltagandet i den handledda verksamheten kan avslutas genom en anmälan, som det också fattas beslut om. Denna anmälan och det beslut som fattas om den påverkar inte skyldigheten att uppnå målen för den tvååriga förskoleundervisningen.

Utskottet betonar att både ett barn som valt någon annan verksamhet som når målen och ett barn som avslutar en handledd tvåårig verksamhet har rätt till fostrings- och utbildningstjänster som garanteras enligt normal lagstiftning utan något särskilt beslut.

Utskottet föreslår vissa preciseringar i bestämmelserna om ansöknings- och beslutsförfarandet för att förtydliga att de endast gäller tvåårig förskoleundervisning som ordnas på försöksverksamhetsstället. Dessa preciseringar framgår närmare av detaljmotiveringen till lagförslag 1.

Betänkande KuUB 11/2020 rd

Förskoleundervisningens innehåll

Vid sakkunnigutfrågningen har det betonats att de yngsta som deltar i förskoleundervisning bara är fyra år gamla och att en läroplan som följer sättet att lära hos barn under skolåldern är mycket annorlunda i fråga om utgångspunkter och mål än läroplanen för den grundläggande utbildningen.

Utbildningsstyrelsen har utarbetat riksomfattande grunder för ett försök med tvåårig förskoleundervisning, enligt vilka det i försökskommunerna utarbetas lokala läroplaner för den tvååriga förskoleundervisningen. Enligt undersökningar är den läroplansbaserade utvecklingen ett av de mest verkningsfulla sätten att reformera den finländska småbarnspedagogiken och utbildningen.

Utskottet anser det vara bra att det utarbetas egna grunder för läroplanen och lokala läroplaner för försöket. De ska framhäva kraven på pedagogik som lämpar sig för 4—5-åringar samt övergångar och kontinuiteter mellan småbarnspedagogiken, förskoleundervisningen och den inledande undervisningen. Exempelvis lekens betydelse för inläringen accentueras i förskoleundervisningen.

Stöd i tre steg

I och med försöket kommer barn i åldern 4—5 år att omfattas av det stöd i tre steg som avses i lagen om grundläggande utbildning. Att ordna tillräckligt tidigt och ändamålsenligt stöd i rätt tid jämnar ut skillnaderna i inläring mellan barnen och förebygger utslagning, betonar utskottet. Arrangemangen för stöd för lärande ska utgöra en konsekvent kontinuitet från småbarnspedagogiken ända till andra stadiet.

I sakkunnigutlåtandet uttrycks oro över att man i samband med försökslagen inte i tillräcklig utsträckning har beaktat hur de gällande bestämmelserna om stödtjänster för eleverna lämpar sig med tanke på de yngre barnens uppväxt och utveckling.

Utskottet konstaterar att i fråga om stödet tillämpas samma bestämmelser på försöket som på ettårig förskoleundervisning. Ordandet av stödet preciseras både i den ettåriga förskoleundervisningen och i försöket på ett ändamålsenligt sätt i grunderna för läroplanen och i de lokala läroplanerna. Under försöket ska särskild uppmärksamhet fästas vid att tjänsterna inom det effektiviserade stödet till de yngsta är tillräckliga, att de sätts in i rätt tid och att de behov av att utveckla regleringen av stödet som uppdagas under försöket blir tillgodosedda.

Lärarnas behörighet

I propositionen bedöms att det råder brist på behöriga lärare inom småbarnspedagogik på olika håll i landet, och därför är det också i samband med det tvååriga förskoleförsöket möjligt att det inte går att rekrytera tillräckligt många behöriga lärare inom småbarnspedagogik. Försöket kan också bidra till att man kan rekrytera behöriga lärare eller klasslärare inom småbarnspedagogiken till förskoleundervisningen, men det minskar antalet behöriga lärare i andra barngrupper inom småbarnspedagogiken.

Betänkande KuUB 11/2020 rd

I en utredning till utskottet medges det att bristen på lärare inom småbarnspedagogiken påverkar nästan alla utvecklingsprojekt inom småbarnspedagogiken. Man strävar efter att åtgärda problemet bland annat genom åtgärder som vidtas av Utvecklingsforumet för utbildningar inom småbarnspedagogiken. Antalet nybörjarplatser inom utbildningen för lärare inom småbarnspedagogik har också ökat under de senaste åren.

Kulturutskottet anser det vara viktigt att den pedagogiska uppgiften inom småbarnspedagogiken förverkligas i alla funktioner inom småbarnspedagogiken. Därför betonar utskottet hur allvarlig bristen på lärare inom småbarnspedagogiken är, och att det finns ett behov av att ytterligare öka antalet nybörjarplatser inom utbildningen för lärare inom småbarnspedagogiken i enlighet med behovet.

Information om försöket

Enligt propositionen informeras vårdnadshavarna om försöket i samband med att de informeras om att de hör till en försöksgrupp och att de har möjlighet att ansöka om en plats i den tvååriga förskoleundervisningen för barnet.

Under sakkunnigutfrågningen betonades det att kommunikationen kring försöket är ytterst viktig för att försöket ska lyckas. Försöket skapar en ny tjänst för femåringar som hör till försöksgruppen och ändrar delvis kommunernas servicesystem. Försöket har positiva ekonomiska konsekvenser för familjerna.

Utskottet betonar att föräldrarna till de barn som omfattas av försöket ska informeras omsorgsfullt och i god tid om försöket och om detaljerna kring genomförandet av det. Utöver traditionell information är det bra att erbjuda föräldrar och familjer möjligheter att diskutera och ställa frågor om försöket. Familjerna måste utifrån korrekt och tillräcklig information kunna välja om de vill delta i den tvååriga förskoleundervisningen i försöksgruppen eller i någon annan verksamhet som uppfyller målen för den tvååriga förskoleundervisningen.

Anordnarna av småbarnspedagogik bör fästa uppmärksamhet vid att alla föräldrar till barn som deltar i småbarnspedagogik tydligt informeras om försöket och grunderna för valet till det.

Det är särskilt viktigt att ge täckande information om försöket i fråga om de familjer vars barn nu är i hemvård. Beslut av vårdnadshavarna till dessa barn kan förutom av ekonomiska orsaker också påverkas av vetskapen om att deltagandet i småbarnspedagogik och förskoleundervisning faktiskt gagnar deras barn.

Kulturutskottet föreslår vissa preciseringar av försökskommunens skyldighet att informera familjerna. Preciseringarna framgår närmare av detaljmotiveringen.

Bedömning av konsekvenserna för barn

Kulturutskottet anser det vara nödvändigt att det i den vetenskapliga forskningen om försöket görs en kontinuerlig, mångsidig bedömning av konsekvenserna för barnen. I bedömningen av dessa konsekvenser ska man genom mångsidiga metoder utreda åsikterna hos de barn som delta-

Betänkande KuUB 11/2020 rd

git i försöket och beakta åsikterna både under försöket och i de beslut som fattas efter det. Att möjliggöra barnens delaktighet är en central del av säkerställandet av barnets rättigheter och tillgodoseendet av barnets bästa.

Enligt inkommen utredning kommer det att göras en etisk förhandsbedömning av uppföljningsundersökningen, vilket hör till god praxis inom undersökningen.

DETALJMOTIVERING

Lagförslag 1

4§. Försökskommuner och målgrupp för försöket. Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande bedömt att det i ljuset av lagförslaget och dess motivering förblir ganska oklart vilken juridiska status den forskargrupp som genomför försöket har. Det är nödvändigt att precisera bestämmelserna om forskargruppen och även om valet av dem som omfattas av försöket, och detta är en förutsättning för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Enligt 1 mom. väljer forskargruppen ut de kommuner eller samkommuner som deltar i försöket genom stratifierad randomisering, och det föreslås uppgifter för forskargruppen också i 5 och 9 §.

Kulturutskottet föreslår att de uppgifter som enligt lagförslaget hör till forskargruppen ska överföras till en myndighet. Detta undanröjer behovet av att i lag bestämma om bland annat tillsättandet av gruppen eller gruppens sammansättning. I enlighet med detta föreslår utskottet att undervisnings- och kulturministeriet genom stratifierad randomisering väljer ut de försöksverksamhetsställen som avses i 1 mom. bland försökskommunernas verksamhetsställen för förskoleundervisning.

Enligt grundlagsutskottets utlåtande ska det i lagförslaget av skäl som beror på 121 § i grundlagen föreskrivas explicit om kommunernas skyldighet att ordna tvåårig förskoleundervisning. Utskottet föreslår en precisering om detta i 1 mom. Försökskommunerna har till uppgift att ordna tvåårig förskoleundervisning vid de verksamhetsställen som valts ut för försöket.

Utskottet föreslår att momentet förtydligas också så att man i urvalet tar med de kommuner eller områden bestående av kommuner som uppfyller kriterierna. Det föreslås att kriterierna för verksamhetsställen för förskoleundervisning preciseras så att villkoret för försökskommunens deltagande är minst fyra sådana verksamhetsställen i kommunen som uppfyller kraven enligt 8 § 3 mom. Med nuvarande ordalydelse kan försökslagen leda till att man med stöd av 4 § väljer en kommun som emellertid inte kan ordna försöket i enlighet med 8 § på ett sådant verksamhetsställe för förskoleundervisning där barnet har möjlighet till kompletterande småbarnspedagogik.

Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande fäst uppmärksamhet vid att tvåspråkiga kommuner enligt ordalydelsen i 1 mom. inte kan delta i försöket, vilket dock inte verkar vara syftet. Kulturutskottet föreslår att momentet ändras genom att det till momentet fogas ett omnämnande av tvåspråkiga kommuner, varvid indelningen av kommunerna bättre motsvarar 5 § i språklagen (423/2003). Med hänvisning till utlåtandet föreslår kulturutskottet också att det preciseras att man i urvalet tar med sådana kommuner eller områden bestående av kommuner som uppfyller kriterierna. Kultu-

Betänkande KuUB 11/2020 rd

rutskottet anser den regionala täckningen av forskningsurvalet är viktigt och hänvisar till det som föreslås i 1 mom. att urvalet för kommunernas del är representativt språkligt, geografiskt och i fråga om kommuntyper,

5§. Försöksgrupp och kontrollgrupp för försöket. Utskottet föreslår att rubriken ändras för att bättre motsvara paragrafens innehåll.

Med hänvisning till det som konstaterats ovan i fråga om 4 § om forskargruppens ställning och valet av dem som omfattas av försöket föreslår utskottet att urvalet av verksamhetsställen i 1 mom. görs av undervisnings- och kulturministeriet i egenskap av myndighet. Urvalet ska resultera i försöksverksamhetsställen.

Enligt 1 mom. ska urvalet genomföras så att verksamhetsställen från olika områden deltar i försöket. I stora kommuner eller områden som består av kommuner kan det finnas fler lottningskorgar från verksamhetsställen inom vars område andelen personer i åldersklassen 30—54 år som endast slutfört grundstadiet, arbetslöshetsgraden och andelen personer med ett främmande språk som modersmål är höga. Dessa kriterier motsvarar enligt motiven kriterierna för det specialunderstöd som beviljas för åtgärder som främjar jämlikhet och för kvalitetsutveckling, det vill säga understödet för så kallad positiv diskriminering. Ett större urval av sådana verksamhetsställen säkerställer att försöket ger resultat som kan generaliseras uttryckligen i fråga om barn som kommer från en sådan socioekonomisk miljö.

Kulturutskottet anser att det här målet för undersökningen är välmotiverat och godtagbart. Grunderna för bestämmande av dem som deltar i försöket får dock inte vara diskriminerande och de ska föreskrivas tillräckligt noggrant i lag. Kulturutskottet föreslår därför att urvalet inte får vara mer än fyra gånger större i de socioekonomiska områden som beskrivs ovan.

Utskottet föreslår att forskargruppens ställning som personuppgiftsbiträde stryks i 2 mom. i enlighet med grundlagsutskottets utlåtande. Detta följer av att det i detta betänkande föreslås att de uppgifter som i lagförslaget hör till forskargruppen överförs på myndigheter.

Omnämmandet om forskargruppen föreslås bli struket i paragrafens 4 mom. Det föreslås att paragrafen förtydligas så att ett myndighetsbeslut ska fattas om deltagande i försöket. Undervisnings- och kulturministeriet ska fatta beslut av vilket framgår försökskommunerna, försöksverksamhetsställena och försöksverksamhetsstälernas elevintagningsområden. Försökskommunerna fattar för sin del beslut om barn som hör till försöks- och kontrollgruppen, eftersom dessa beslut på grund av personuppgifter i praktiken kräver enskilda delgivningar.

6§. Beslut om antagning av barnet till tvåårig förskoleundervisning. I början av 1 mom. slopas enligt förslaget skyldigheten att anmäla att ett barn hör till en försöksgrupp. Informationen om detta når nämligen familjerna som en del av kommunens beslut enligt 5 § om barn som hör till försöksgruppen.

Utfrågade sakkunniga har understrukit behovet av att hålla de familjer som hör till försöksgruppen välinformerade. Därför föreslås i 1 mom. en precisering av allt som försökskommunen ska informera familjerna till de barn som hör till försöksgruppen om.

Betänkande KuUB 11/2020 rd

Underrättelsen ska innehålla uppgifter om vårdnadshavarens eller någon annan laglig företrädarens skyldighet enligt 2 mom. att se till att barnet deltar i förskoleundervisning som pågår i två år på försöksverksamhetsstället eller i någon annan verksamhet som når målen för den tvååriga förskoleundervisningen samt uppgift om möjligheten att besluta om deltagande i den tvååriga förskoleundervisningen. Underrättelsen ska innehålla uppgifter om grunderna för läroplanen för det tvååriga försöket med förskoleundervisning samt om att den tvååriga förskoleundervisningen omfattas av stödet för utveckling och inläring enligt lagen om grundläggande utbildning samt elevvården enligt lagen om elev- och studerandevård. Underrättelsen ska också innehålla uppgifter om förmånen för skolresor inom den tvååriga förskoleundervisningen samt om konsekvenserna för klientavgifterna inom småbarnspedagogiken. Likaså ska konsekvenserna för stödet för barnvård, såsom syskonförhöjningen av hemvårdsstödet, beskrivas noggrant. I fråga om den förberedande undervisningen före den grundläggande utbildningen ska information ges att man inte kan delta i den samtidigt under försöksverksamheten, men barnets deltagande i den tvååriga förskoleundervisningen kan om familjen så önskar avslutas och barnet kan hänvisas till den förberedande undervisningen. Det ska också informeras om andra motsvarande behövliga omständigheter.

Utskottet föreslår också att det preciseras att de ansöknings- och beslutsförfaranden som avses i 2—4 mom. gäller tvåårig förskoleundervisning som ordnas vid försöksverksamhetsstället. I ett sakkunnigyttrande har det önskats att regleringen förtydligas i förhållande till barnets deltagande i alternativ verksamhet.

9§. Försöksregister. Med hänvisning till det som konstaterats ovan i fråga om 4 § om forskargruppens ställning föreslår utskottet att 2 mom. ändras så att försökskommunerna meddelar Utbildningsstyrelsen alla de uppgifter som avses i 3 och 4 mom. om barn som hör till målgruppen.

10§. Uppföljning och utvärdering av försöket. I paragrafens 2 mom. föreslås föreskrifter om att den som genomför uppföljningen och utvärderingen har rätt att av försökskommunerna avgiftsfritt och trots sekretessbestämmelserna få de personuppgifter om målgruppen som är nödvändiga för uppföljningen och utvärderingen och som hänför sig till beslut och planer som utarbetats för småbarnspedagogiken eller undervisningen samt till sätten att ordna småbarnspedagogik eller undervisning. Sådana sekretessbelagda beslut är enligt propositionsmotiven exempelvis beslut och planer som gäller ordnande av pedagogiskt stöd. Ett sådant sekretessbelagt sätt att ordna undervisning som avses i momentet är till exempel uppgift om att undervisningen ordnas som sjukhusundervisning.

Vid sakkunnighörandet har det ansetts vara i viss mån oklart vad som avses med personuppgifter som hänför sig till de beslut och planer som är nödvändiga för uppföljningen och utvärderingen och huruvida det också kan vara fråga om det material som beslutet grundar sig på. I propositionsmotiven preciseras att den som genomför uppföljningen och utvärderingen dock inte har rätt att få uppgifter från exempelvis medicinska eller psykologiska bedömningar av barn, handlingar som utfärdats av yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården eller socialvården eller andra motsvarande sekretessbelagda handlingar från elevvårdstjänsterna. Kulturutskottet föreslår att denna precisering skrivs in i 2 mom.

Betänkande KuUB 11/2020 rd

FÖRSLAG TILL BESLUT

Kulturutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslag 2 i proposition RP 149/2020 rd utan ändringar.

Riksdagen godkänner lagförslag 1 i proposition RP 149/2020 rd med ändringar. (Utskottets ändringsförslag)

Utskottets ändringsförslag

1.

Lag

om ett försök med tvåårig förskoleundervisning

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §

Lagens syfte

Syftet med denna lag är att genomföra ett försök med tvåårig förskoleundervisning från ingången av augusti 2021 till utgången av maj 2024.

Försöket syftar till att stärka jämlikheten i utbildningen, att utveckla förskoleundervisningens kvalitet och genomslag, att utreda kontinuiteten mellan småbarnspedagogiken, förskoleundervisningen och den inledande undervisningen, att utreda familjernas serviceval samt att få information om hur tvåårig förskoleundervisning påverkar barns förutsättningar för utveckling och lärande samt deras sociala färdigheter och utvecklingen av en sund självkänsla.

2 §

Försökets förhållande till annan lagstiftning

På den tvååriga förskoleundervisningen tillämpas vad som föreskrivs om sådan förskoleundervisning som avses i 26 a § 1 mom. i lagen om grundläggande utbildning (628/1998), om inte något annat föreskrivs i denna lag.

Betänkande KuUB 11/2020 rd

Ett barn som hör till försöksgruppen och som under försöket genomgår tvåårig förskoleundervisning eller annars uppnår målen för den tvååriga förskoleundervisningen anses också ha uppnått målen för förskoleundervisningen enligt lagen om grundläggande utbildning.

Om försöksgruppen omfattar ett barn som fått ett beslut om förlängd läroplikt enligt 25 § 2 mom. i lagen om grundläggande utbildning, kan den förskoleundervisning som avses i 26 a § 2 mom. i lagen om grundläggande utbildning genomföras för barnet i enlighet med denna lag.

Under den tvååriga förskoleundervisningen får barnet inte delta i förberedande undervisning före den grundläggande utbildningen. Barn som deltar i tvåårig förskoleundervisning har rätt till småbarnspedagogik som kompletterar förskoleundervisningen. Om ett barn som hör till försöksgruppen inte deltar i tvåårig förskoleundervisning, har barnet rätt till småbarnspedagogik eller undervisning enligt lagen om grundläggande utbildning. Bestämmelser om småbarnspedagogik finns i lagen om småbarnspedagogik (540/2018) och bestämmelser om grundläggande utbildning finns i lagen om grundläggande utbildning.

3 §

Verkställande av försöket

Undervisnings- och kulturministeriet leder och styr verkställandet av försöket samt bestämmer vem som ska genomföra uppföljningen och utvärderingen.

Utbildningsstyrelsen svarar för utarbetandet av grunderna för läroplanen för försöket och för stödet till verkställandet av försöket, rapporterar till undervisnings- och kulturministeriet om hur försöket framskrider samt är personuppgiftsansvarig för försöksregistret.

Försökskommunerna handhar det lokala verkställandet av försöket, såsom tillhandahållandet av tillräcklig information till de barn som bor inom kommunens område och hör till målgruppen och deras vårdnadshavare samt utarbetandet av en lokal läroplan för försöket.

4 §

Försökskommuner och målgrupp för försöket

Undervisnings- och kulturministeriet väljer genom stratifierad randomisering ut de kommuner eller samkommuner som deltar i försöket (*försökskommun*) och som ska ordna tvåårig förskoleundervisning vid de verksamhetsställen som valts ut enligt 5 §. Till urvalet ~~kan~~ tas sådana kommuner eller sådana områden bestående av kommuner där det bor minst 100 barn som är födda år 2016 och där det finns minst fyra sådana verksamhetsställen för förskoleundervisning som uppfyller kraven enligt 8 § 3 mom. Urvalet görs så att det i försöket deltar 5-åriga barn som är representativa för barnbefolkningen i olika geografiska områden och olika kommuntyper i såväl finsk- och svenskspråkiga kommuner som tvåspråkiga kommuner och kommuner inom samernas hembygdsområde enligt 4 § i sametingslagen (974/1995).

Till målgruppen för det försök som inleds 2021 hör år 2016 födda barn som bor inom försökskommunernas område. Till målgruppen för det försök som inleds 2022 hör år 2017 födda barn som bor inom försökskommunernas område. Till målgruppen hör dock inte ett barn som vid fem års ålder inleder förskoleundervisning i undervisning som ordnas av en utbildningsanordnare som avses i 7 eller 8 § i lagen om grundläggande utbildning.

Betänkande KuUB 11/2020 rd

5 §

Försöksverksamhetsställen, försöksgrupp och kontrollgrupp samt urvalsmaterial

Undervisnings- och kulturministeriet väljer genom stratifierad randomisering bland försökskommunernas verksamhetsställen för förskoleundervisning ut de verksamhetsställen där försökskommunen ska ordna tvåårig förskoleundervisning (*försöksverksamhetsställe*). Urvalet görs så att finsk-, svensk- och samiskspråkiga verksamhetsställen från olika socioekonomiska områden deltar i försöket. I stora kommuner och områden bestående av kommuner kan urvalet vara **högst fyra gånger** större från områden med en hög andel personer i åldersklassen 30–54 år som endast slutfört grundskolestadiet, en hög arbetslöshetsgrad och en hög andel personer med ett främmande språk som modersmål. Försöksgruppen utgörs av de barn som hör till målgruppen och som deltar i småbarnspedagogik vid *försöksverksamhetsställena* eller som inte deltar i småbarnspedagogik vid ett *försöksverksamhetsställe* men bor inom området för ett *försöksverksamhetsställe*.

I det urval som beskrivs i 1 mom. kan de nationella registermaterial som behövs för urvalet användas. Bestämmelser om tillgången till och utlämnandet av registermaterial finns i lagstiftningen om registret i fråga. Undervisnings- och kulturministeriet är personuppgiftsansvarig vid behandlingen av personuppgifter i anknytning till urvalsmaterialet ~~och den forskargrupp som avses i 5 § 1 mom. är personuppgiftsbiträde~~. Urvalsmaterialet bevaras ända tills urvalet av barn födda år 2017 har genomförts.

De barn som hör till målgruppen och som inte hör till försöksgruppen utgör en kontrollgrupp.

Undervisnings- och kulturministeriet ska innan försöket inleds offentliggöra ~~sammansättningen av den forskargrupp som avses i 4 § 1 mom.~~, programmeringskommandona för det urval som avses i 4 och 5 § samt **bestämma** försökskommunerna, *försöksverksamhetsställena* och *försöksverksamhetsstälлена*s områden. Försökskommunen ska innan försöket inleds **bestämma** vilka barn som hör till *försöksgruppen* och **vilka** barn som hör till kontrollgruppen.

6 §

Beslut om antagning av barnet till tvåårig förskoleundervisning

Försökskommunen ska underrätta vårdnadshavaren eller någon annan laglig företrädare för ett barn som hör till försöksgruppen om ~~att barnet hör till försöksgruppen och om~~ möjligheten att söka till tvåårig förskoleundervisning **som ordnas vid försöksverksamhetsstället**. Underrättelsen ska innehålla uppgifter om den skyldighet som avses i 2 mom., möjligheten att besluta om deltagande i tvåårig förskoleundervisning vid försöksverksamhetsstället, grunderna för läroplanen för det tvååriga försöket med förskoleundervisning, konsekvenserna för stödet för utveckling och inlärning och för elevvården, förmånen för skolresor, klientavgifterna inom småbarnspedagogiken, stöden för vård av barn och deltagandet i förberedande undervisning före den grundläggande utbildningen samt om andra motsvarande behövliga omständigheter. Deltagande i tvåårig förskoleundervisning **vid försöksverksamhetsstället** förutsätter ansökan av vårdnadshavaren eller någon annan laglig företrädare för barnet. Försökskommunen ska godkänna ansökan om barnet hör till försöksgruppen. Försökskommunen fattar ett beslut om antagning av barnet till tvåårig förskoleundervisning **som ordnas vid försöksverksamhetsstället**.

Vårdnadshavaren eller någon annan laglig företrädare för ett barn som hör till försöksgruppen ska säkerställa att barnet deltar i förskoleundervisning som varar i två år **och som ordnas vid för-**

Betänkande KuUB 11/2020 rd

söksverksamhetsstället eller i annan verksamhet genom vilken målen för den tvååriga förskoleundervisningen uppnås.

Försökskommunen fattar efter meddelande av barnets vårdnadshavare eller någon annan laglig företrädare för barnet beslut om att barnets deltagande i tvåårig förskoleundervisning vid försöksverksamhetsstället upphör.

Vid sökande av ändring i fråga om ett beslut som avses i denna paragraf tillämpas vad som i lagen om grundläggande utbildning föreskrivs om ändringssökande när det gäller antagning som elev.

7 §

Försökets omfattning och läroplan

Tvåårig förskoleundervisning ges under två år i sammanlagt minst 1 400 timmar, minst 700 timmar vardera året.

Utbildningsstyrelsen beslutar om målen för undervisningen under försöket med tvåårig förskoleundervisning, om inlärningsområdena och deras centrala innehåll samt om de centrala principerna för samarbetet mellan hemmet och förskoleundervisningen och för elevvården och om målen för elevvården inom undervisningsväsendet (*grunder för läroplanen för försöket*). I grunderna för läroplanen för försöket ska särskilt beaktas att övergången från småbarnspedagogik till förskoleundervisningen och från förskoleundervisning till inledande undervisning sker på ett sätt som tryggar kontinuiteten och integriteten i utvecklingen och lärandet. Grunderna för läroplanen för försöket ska vara färdiga senast vid utgången av januari 2021.

Försökskommunen ska godkänna en lokal läroplan för den undervisning som avses i denna lag senast vid utgången av juli 2021.

8 §

Preciserande bestämmelser om försöket

En försökskommun vars försöksgrupp omfattar både finsk- och svenskspråkiga barn är skyldig att ordna tvåårig förskoleundervisning separat för vardera språkgruppen.

Tvåårig förskoleundervisning får inte skaffas hos en utbildningsanordnare som avses i 7 eller 8 § i lagen om grundläggande utbildning. Försökskommunen svarar för att de tjänster som den skaffar ordnas i enlighet med denna lag.

Försök får inte ordnas på sådana verksamhetsställen för förskoleundervisning där barnet inte har möjlighet till kompletterande småbarnspedagogik.

Med avvikelse från 32 § i lagen om grundläggande utbildning är den primära förmånen för skolresor ett tillräckligt understöd som beviljas för transport eller ledsagning av eleven.

9 §

Försöksregister

Syftet med försöksregistret är att möjliggöra förvaltning, statistikföring, uppföljning och utvärdering i fråga om verkställandet av försöket med tvåårig förskoleundervisning.

Betänkande KuUB 11/2020 rd

~~Den forskargrupp som avses i 4 § 1 mom. ska i fråga om de barn som hör till målgruppen för försöket sända de uppgifter som avses nedan i 3 mom. 1—6 punkten till Utbildningsstyrelsen.~~ Försökskommunerna ska i fråga om de barn som hör till **målgruppen för försöket** samla in de uppgifter som avses i **3 och 4 mom.** och sända dem till Utbildningsstyrelsen. Utbildningsstyrelsen för in de insända uppgifterna i försöksregistret

I försöksregistret införs följande uppgifter om de barn som hör till målgruppen:

- 1) namn,
- 2) personbeteckning,
- 3) det studentnummer som avses i lagen om nationella studie- och examensregister (884/2017),
- 4) det område för ett verksamhetsställe inom förskoleundervisningen där barnet bor hösten 2020 eller 2021,
- 5) anordnaren av småbarnspedagogik och det verksamhetsställe där barnet deltar i småbarnspedagogik hösten 2020 eller 2021,
- 6) uppgift om barnet hör till försöksgruppen eller till kontrollgruppen,
- 7) uppgift om barnet deltar i tvåårig förskoleundervisning eller i annan verksamhet genom vilken målen för förskoleundervisningen uppnås,
- 8) anordnaren av förskoleundervisning och verksamhetsstället där barnet deltar i tvåårig förskoleundervisning,
- 9) uppgift om att barnets deltagande i tvåårig förskoleundervisning upphör.

I försöksregistret införs de uppgifter som avses i 3 mom. 1—6 punkten i fråga om barn som hör till kontrollgruppen.

Om barnet inte har något studentnummer, ska Utbildningsstyrelsen skapa ett sådant nummer för barnet med tillämpning av bestämmelserna i 3 § i lagen om nationella studie- och examensregister.

De uppgifter som förts in i registret får användas endast för förvaltning av försöket, för statistikföring och för sådan uppföljning och utvärdering som avses i 10 § samt för annan forskning som gäller försöket. Registeruppgifter får dock lämnas ut till Folkpensionsanstalten med tillämpning av bestämmelserna i 23 a § i lagen om stöd för hemvård och privat vård av barn (1 128/1996). Registeruppgifterna bevaras till utgången av 2025.

10 §

Uppföljning och utvärdering av försöket

Uppnåendet av syftet med försöket med den tvååriga förskoleundervisningen utreds genom att man följer upp och utvärderar verkställandet av försöket, målgruppen, försökets pedagogiska och funktionella förfaranden, grunderna för läroplanen för försöket och de lokala läroplanerna. Försökskommunen ska delta i extern utvärdering av sin verksamhet.

Den som genomför uppföljningen och utvärderingen har rätt att av försökskommunerna avgiftsfritt och trots sekretessbestämmelserna få de personuppgifter om målgruppen som är nödvändiga för uppföljningen och utvärderingen och som hänför sig till beslut och planer som utarbetats för småbarnspedagogiken eller undervisningen samt till sätten att ordna småbarnspedagogik eller undervisning. **Den som genomför uppföljningen och utvärderingen har inte rätt att få uppgifter om medicinska eller psykologiska bedömningar av barn som deltar i småbarnspedago-**

Betänkande KuUB 11/2020 rd

gik eller elever, handlingar som utfärdats av yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården eller socialvården eller andra motsvarande sekretessbelagda handlingar från elevvårdstjänsterna.

Den som genomför uppföljningen och utvärderingen kan i fråga om barn som hör till målgruppen låta utföra sådana utvärderingar som är nödvändiga för att utreda om syftet med försöket uppnås och genom vilka det följs upp hur barnets förutsättningar för utveckling och lärande, sociala färdigheter och sunda självkänsla utvecklas.

En mellanrapport om uppföljningen och utvärderingen utarbetas för statsrådet och riksdagen före utgången av februari 2023 och en slutrapport år 2025. Undervisnings- och kulturministeriet är personuppgiftsansvarig vid behandlingen av personuppgifter i anslutning till uppföljnings- och utvärderingsmaterialet. Uppföljnings- och utvärderingsmaterialet bevaras tills slutrapporten har offentliggjorts.

11 §

Finansieringen av försöket

Försökskommunen får ersättning i form av specialunderstöd för det kalkylerade bortfall av klientavgiftsintäkter från småbarnspedagogiken och för de tilläggskostnader för förskoleundervisningen som orsakas kommunen av det första året av förskoleundervisning för barn som deltar i tvåårig förskoleundervisning enligt denna lag. Ersättningen baserar sig på antalet barn som deltar, kommunens genomsnittliga klientavgifter för småbarnspedagogik och kostnaderna för förskoleundervisning.

Försökskommunen får ersättning i form av specialunderstöd också för de kalkylerade administrativa kostnaderna för försöket, enligt antalet barn i målgruppen.

På specialunderstödet tillämpas i övrigt statsunderstödslagen (688/2001). Undervisnings- och kulturministeriet är statsbidragsmyndighet.

12 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 20 och gäller till och med den 31 maj 2024. Lagens 3, 9 och 10 § gäller dock till och med den 31 december 2025.

2.

Lag

om ändring av lagen om småbarnspedagogik

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i lagen om småbarnspedagogik (540/2018) 73 § 3 mom. och
ändras 69 § 1 mom. och 73 § 2 mom. som följer:

69 §

Sammanställning av datamaterial

Utbildningsstyrelsen ska sammanställa datamaterial ur de uppgifter som införts i informationsresursen för utvärdering, utveckling, statistik, forskning och annan uppföljning samt för styrningen av småbarnspedagogiken på det sätt som undervisnings- och kulturministeriet bestämmer.

73 §

Utlämnande av uppgifter och att ge dem till påseende

Uppgifter som ingår i den informationsresurs som avses i denna lag får lämnas ut till en myndighet med stöd av den rätt att få uppgifter myndigheten har enligt lag eller på grundval av en lagstadgad uppgift. Sekretessbelagda uppgifter får dock lämnas ut endast om det i lag särskilt och uttryckligen föreskrivs om utlämnandet av eller rätten att få sådan information. Uppgifterna får lämnas ut genom tjänsten för utlämnande av uppgifter om småbarnspedagogik via ett tekniskt gränssnitt, en elektronisk förbindelse eller på annat sätt i elektronisk form. Bestämmelser om överföring av information via tekniska gränssnitt och om öppnande av elektronisk förbindelse till en myndighet finns i 22 och 23 § i lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen (906/2019).

Denna lag träder i kraft den 20 .

Betänkande KuUB 11/2020 rd

Helsingfors 25.11.2020

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Paula Risikko saml
vice ordförande Eeva-Johanna Eloranta sd
medlem Sanna Antikainen saf
medlem Marko Asell sd
medlem Veronika Honkasalo vänst
medlem Hilikka Kemppi cent
medlem Pasi Kivisaari cent
medlem Noora Koponen gröna
medlem Ari Koponen saf
medlem Mikko Ollikainen sv
medlem Sofia Vikman saml
ersättare Ville Kaunisto saml
ersättare Johan Kvarnström sd
ersättare Juha Mäenpää saf
ersättare Ville Vähämäki saf.

Sekreterare var

utskottsråd Kaj Laine.

Betänkande KuUB 11/2020 rd Reservation

RESERVATION

Motivering

Regeringen föreslår att det stiftas en ny lag om ett försök med tvåårig förskoleundervisning och att lagen om småbarnspedagogik ändras. Försöket genomförs åren 2021—24 och de kommuner som deltar i försöket och verksamhetsställena för förskoleundervisningen väljs genom stratifierad slumpmässig sampling. Avsikten är att försöket ska ge information för att utvidga förskoleundervisningen så att den omfattar hela åldersklassen femåringar.

Enligt lagen om grundläggande utbildning ska barnet året innan läroplikten inleds delta i ettårig förskoleundervisning eller annan verksamhet genom vilken målen för förskoleundervisningen uppnås. Målet är att i samarbete med vårdnadshavarna främja barnens förutsättningar för utveckling och lärande samt att stärka barnens sociala färdigheter och sunda självkänsla genom lek och positiva inlärningserfarenheter. Kommunen är skyldig att för barn i läropliktsåldern som bor på kommunens område ordna grundläggande utbildning samt förskoleundervisning året innan läroplikten inleds. Förskoleundervisningen är avgiftsfri med stöd av lagen om grundläggande utbildning.

I småbarnspedagogik deltog i Finland år 2018 totalt 252 216 barn, det vill säga cirka 74 procent av befolkningen i åldern 1—6 år. År 2019 var antalet elever i förskoleundervisning 59 652, varav 9 445 deltog i förskoleundervisning i skolan och 50 207 på daghem. Detta är upp till 99 procent av alla barn i åldern 1—6 år.

Utgångspunkten i propositionen är att utvidga den nuvarande ettåriga förskoleundervisningen som föreskrivs i lagen om grundläggande utbildning. För försöket utarbetas en egen läroplan. De kommuner som deltar i försöket ersätts med statsunderstöd för de extra kostnader som förskoleundervisningens första år föranleder (bl.a. transport) och för förlorade klientavgifter inom småbarnspedagogiken i enlighet med de genomsnittliga kostnaderna. För försöket reserveras en finansiering på sammanlagt 30 miljoner euro. Priset på försöket är måttligt, men finländarna anser att eftersom det långsiktiga målet i vilket fall som helst är att göra den tvååriga förskoleundervisningen permanent, kommer kostnaderna att vara höga med tanke på den ekonomiska situationen. Dessutom är det svårt att uppskatta kostnaderna för försöket, och man kan inte vara helt säker på att den föreslagna finansieringen räcker till.

Försöket är krävande för kommunerna med beaktande av personalsituationen och andra resurser. Kommunerna och kommuninvånarna skulle råka i en ojämlig ställning, och det skulle uppstå utmaningar med läroplanen för två olika förskoleundervisningar samt med olika förmåner och kommund tillägg.

De viktigaste utmaningarna i anslutning till småbarnspedagogiken gäller mer moderata gruppstorlekar, en lugn vårdmiljö, välbyggda och underhållna byggnader samt kunnig och motiverad personal. Dessa problem åtgärdas inte genom att utvidga läroplikten i båda ändarna. En förlängning av läroplikten också inom förskoleundervisningen är en ideologisk reform som syftar till att öka antalet barn inom småbarnspedagogiken.

Betänkande KuUB 11/2020 rd
Reservation

Reformen kan ytterligare förvärra de ovannämnda problemen inom småbarnspedagogiken och förskoleundervisningen: det finns inga pengar och gruppstorlekarna är redan nu för stora.

Förslag

Vi föreslår

att riksdagen förkastar lagförslag 1.

Helsingfors 25.11.2020

Sanna Antikainen saf
Ari Koponen saf
Juha Mäenpää saf