

KULTURUTSKOTTETS BETÄNKANDE 7/1999 rd

Regeringens proposition med förslag till lagstiftning om förskoleundervisning

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 6 oktober 1999 en proposition med förslag till lagstiftning om förskoleundervisning (RP 91/1999 rd) till kulturutskottet för beredning.

Motioner

Utskottet har i samband med propositionen behandlat följande motioner:

- LM 59/1999 rd — Margareta Pietikäinen /sv: Lagmotion med förslag till lag om ändring av 11 § lagen om barndagvård, som den 28 oktober 1999 överfördes från social- och hälsovårdsutskottet till kulturutskottet för beredning,
- LM 121/1999 rd — Ossi Korteniemi /cent: Lagmotion med förslag till lag om ändring av lagen om grundläggande utbildning och av 17 § lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet, som remitterades till utskottet den 6 oktober 1999, och
- HM 330/1999 rd — Margareta Pietikäinen /sv: Hemställningsmotion om rätt till förskola, som remitterades till utskottet den 2 juni 1999.

Utlåtanden

I enlighet med ett beslut av riksdagen har social- och hälsovårdsutskottet lämnat utlåtande om

ärendet. Utlåtandet (ShUU 10/1999 rd) ingår som bilaga till detta betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- direktör Simo Juva och regeringsrådet Matti Lahtinen, undervisningsministeriet
- överinspektör Kari Ilmonen och regeringsrådet Maini Kosonen, social- och hälsovårdsministeriet
- budgetrådet Raija Koskinen, finansministeriet
- överdirektör Aslak Lindström, Utbildningsstyrelsen
- utbildningssekreterare Sari Valkonen, Sametinget
- generalsekreterare Miranda Vuolasranta och delegationsmedlemmen Väinö Lindberg, Delegationen för zigenarärenden
- länsbildningsrådet Helena Alhosaari, länsstyrelsen i Lapplands län
- barnträdgårdslärare Eija Eljaala, Lempälä kommun
- direktören för bildningsväsendet Aulis Pitkälä, Vanda stad
- professor Juhani Hytönen, Helsingfors universitet
- professor Irma Moilanen och pedagogie doktor Riitta-Liisa Korkeamäki, Uleåborgs universitet
- professorn i pedagogik Kirsti Karila och professorn i pedagogik Anna Raija Nummenmaa, Tammerfors universitet

- ledande överlärare Paula Könnilä, Lahden ammattikorkeakoulu
- lektor Kaarina Ranne-Lundmark, Satakunnan ammattikorkeakoulu
- montessoriläraren Kerttu Höynälänmaa, Perkkäänpuiston koulu, Esbo
- rektor Olavi Nuutinen, Ikaalisten ylä-aste
- ordförande Pentti Rauhala, Ammatillisten op-
pilaitosten rehtoriliitto ry
- ordförande Dan Johansson, Finlands Svenska
Lärarförbund FSL
- ordförande Soile Oleander, Barntädgårdslä-
rarförbundet DTLF rf
- specialbarntädgårdslärare Anita Kekäläinen,
Finlands specialpedagogiska förbund rf
- sekreteraren för fackliga frågor Airi Salmi
och utbildningssekreterare Mervi Tolonen,
Socialarbetarnas Förbund
- specialbarntädgårdslärare Veli-Jukka Vuo-
risto, Finlands specialpedagogiska förbund rf
- utbildningsplanerare Taina Tuovi, Kommun-
sektorns fackförbund KAT
- ombudsman Ritva Semi, Undervisningssek-
tors Fackorganisation rf
- socialpedagog Anja Hämäläinen, Sosiaali-
alan kasvattajat ja ohjaajat ry
- chefen för bildningsväsendet Anneli Kangas-
vieri, sakkunnige Jouko Heikkilä och sakkun-
niga Anna-Maija Haliseva-Lahtinen, Fin-
lands Kommunförbund
- sekreteraren för fackliga frågor Marjatta Kek-
konen, Tehy rf
- ordförande Leena Kuokkanen, Steinerpeda-
gogiikan yhteisöt ry
- ledamoten i kommittén för förskolepedago-
gik Raija Lautela, Föreningen för Steiner-
pedagogik rf:s kommitté för förskolepedago-
gik, förskolegruppen
- utvecklingschef Anna-Leena Välimäki,
Forsknings- och utvecklingscentralen för so-
cial- och hälsovården
- politices doktor U. E. Moisala
- pedagogie doktorn, docent Aino Pohjanoksa.

Därtill har utskottet begärt skriftliga utlåtanden från Esbo stad och nätverket för yrkeshögskole-
utbildningen inom socialbranschen.

PROPOSITIONEN OCH MOTIONERNA

I propositionen föreslår regeringen en förskole-
undervisningsreform. Reformen innebär änd-
ringar i lagen om grundläggande utbildning, la-
gen om finansiering om undervisnings- och kul-
turverksamhet, lagen om barndagvård, lagen om
stöd för hemvård och privatvård av barn och la-
gen om klientavgifter inom social- och hälsovår-
den.

Barn skall få rätt till avgiftsfri förskoleunder-
visning året innan läroplikten uppkommer. De
barn som är läropliktiga i 11 år och de som bör-
jar skolan ett år senare än normalt, skall ha rätt
till avgiftsfri förskoleundervisning också det år
läroplikten börjar. Beroende på vad kommunen
beslutar skall förskoleundervisningen ordnas i
skolan, på en dagvårdsplats som avses i lagen
om barndagvård eller på någon annan lämplig
plats. Kommunen har rätt att lägga ut förskole-
undervisning på andra offentliga eller privata

serviceproducenter. Utifrån beslut av statsrådet
kan tillstånd för förskoleundervisning allttjämt
beviljas privata anordnare av grundläggande ut-
bildning. Förskoleundervisning skall också kun-
na ordnas vid statliga läroanstalter.

Oberoende av var förskoleundervisningen
ordnas tillämpas lagstiftningen om grundläggande
utbildning på den. Om den ordnas på en dag-
vårdsplats gäller också lagstiftningen om barn-
dagvård.

Det skall vara frivilligt för barnen att delta i
förskoleundervisningen och beslutet fattas av
vårdnadshavaren. Genom förordning skall om-
fattningen på förskoleundervisningen läggas fast
till 700 timmar per år i hela landet. Det måste
finnas en lokal läroplan för undervisningen, och
den skall utarbetas utifrån utbildningsstyrelsens
riksomfattande grunder för läroplanen. Lärare
med klasslärar- eller barntädgårdsläroarbete

ning är behöriga för förskoleundervisning. Under en övergångsperiod är också personer med socialpedagog- eller socionomutbildning (YH) som arbetar inom barndagvården behöriga. Under övergångsperioden ordnas det fortbildning, som ger behörighet som lärare inom förskoleundervisningen.

Förskoleundervisningen är avgiftsfri för eleverna. Eleverna får dessutom rätt till likadana studiesociala förmåner som eleverna inom den grundläggande utbildningen. Däremot skall förskoleelever inte ha rätt till skolreseförmåner eller avgiftsfri inkvartering. Ett undantag från denna regel är barn som omfattas av förlängd läroplikt.

Kommunen beslutar själv var förskoleundervisningen administrativt sett skall inordnas.

Kommunen får bidrag per elev för förskoleundervisningen enligt samma system som finansieringen av undervisnings- och kulturverksamhet. Det pris som statsandelen grundar sig på är 85 procent av respektive utbildningsanordnarens pris per enhet för grundläggande utbildning.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2000 och avses bli behandlad i samband med den. De föreslagna lagarna skall träda i kraft den 1 augusti 2000. Under det första året är det frivilligt för kommunerna att ordna förskoleundervisning, utom när det gäller elever som omfattas av förlängd läroplikt.

Lagmotionerna

I lagmotion LM 51/1999 rd föreslås att 11 § lagen om barndagvård ändras.

I lagmotion LM 121/1999 rd föreslås att lagen om grundläggande utbildning och 17 § lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet ändras.

Hemställningsmotionen

I hemställningsmotion HM 330/1999 rd föreslås att riksdagen hemställer att regeringen skall vidta åtgärder för att garantera alla sexåringar rätt till förskoleundervisning.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Allmän motivering

Regeringens reformförslag, som innebär att alla sexåringar får rätt till avgiftsfri förskoleundervisning under ett år, är enligt utskottet en betydande reform. Den avgiftsfria undervisningen och kommunernas skyldighet att ordna förskoleundervisning garanterar familjerna och barnen mer likvärdiga villkor och jämbördiga möjligheter att delta i förskoleundervisning. Reformen stärker vårt finländska uppfostringssystem och främjar därmed också den samhälleliga välfärden.

Utskottet understryker att den planerade förskoleundervisningen är helt ny och att något liknande aldrig förr har funnits i vårt land. De föreslagna nya bestämmelserna avser tydligt att bygga upp ett nytt, första steg i vårt utbildningssystem. Förskoleundervisningen är en kulturell och funktionell nyhet i vår småbarnspedagogik och vårt utbildningssystem. Förskoleundervis-

ningen ingår som ett led i småbarnspedagogiken, ett undervisningsstadium som totalt sett omfattar omsorg, fostran och undervisning för barn hemma, i skolan och i annan barndomsmiljö före skolåldern.

Åren före skolåldern är av stor betydelse för barnens utveckling men också senare för skolframgången. Barn är olika på grund av omgivningsfaktorerna, och skillnaderna leder till varierande skolberedskap men påverkar också barnens inlärningsmöjligheter och skolframgång senare i livet. Systematisk småbarnsverksamhet inklusive förskoleundervisning kan medverka till att jämna ut skillnaderna och förhindra att gapet ökar.

När kommunerna ordnar och genomför förskoleundervisning för sexåringar är det viktigt att de inte bara satsar på kunskapsfärdigheter utan också stärker barnens sociala inlärningsmöjligheter. När barnen får förskoleundervis-

ning i en positiv och uppmuntrande anda och när den sociala interaktionen är uppbyggd på respekt för såväl individen som gruppen får barnet bättre förutsättningar att stärka sin självkänsla och bygga upp en livsbejakande jagbild. I och med att utbildningen eftersträvar större jämlikhet och har det uttalade målet att förebygga utslagning är det extra viktigt att barnen lär sig att vara tillsammans med andra, ta hänsyn till andra och uppskatta andras färdigheter. Dessa egenskaper får inte komma i skymundan och slås ut av de kunskapsbaserade elementen.

Det är enligt utskottet viktigt att den reformerade förskoleundervisningen och barndagvården på deltid alltiämt inlemmas i varandra utan större friktioner. En sammanhängande vardag också för barnen i förskolan stämmer väl överens med det typiska educaretänkandet (samordnad uppfostran och omsorg) i vår barnomsorg. Denna modell inbegriper både en pedagogisk och en terapeutisk aspekt, vilket garanterar en högkvalitativ verksamhet.

Utskottet omfattar social- och hälsovårdsutskottets ståndpunkt i utlåtandet att förskoleundervisningen stöder barnen och familjerna samtidigt som den förebygger social utslagning. Bristfällig utbildning och dålig skolframgång är ofta en inkörsport till samhällelig marginalisering.

Målsättning

Enligt propositionen är förskoleundervisningen systematisk undervisning och fostran med fast förankring i både småbarnsfostran och nybörjarundervisningen (årskurserna 1 och 2 i den grundläggande utbildningen). Utöver de allmänna målen är syftet enligt propositionens motivering med förskoleundervisningen 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. Ambitionen med propositionen är att arbetet med att utveckla innehållet i den småbarns-

fostran som ingår i lagen om barndagvård skall fortsätta i nära anslutning till utvecklingen av förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen.

Utskottet understryker 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 möjlighet att utveckla sin personlighet på många olika sätt genom lek och annan verksamhet, utifrån deras 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 avser propositionen att stärka en sund självständighet hos barnen för att de skall lära sig klara sig på egen hand senare i livet.

Förskoleundervisningen utgår från barnet. Det viktiga är att motivera barnen att lära sig nya saker utifrån sina egna intressen. Förskoleundervisningen skall ge barnen verktyg att utveckla sina egna känslor, handlingsmodeller och lekar och 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.

Utskottet menar att förskoleundervisningen först och främst skall ses som ett steg in i en värld präglad av kunskaper och färdigheter. Förskoleundervisningen är en period då någon bryr sig om barnen, då barn med sämre framgång får stöd för att utveckla sina färdigheter och då längre hunna barn motiveras att utveckla sina kunskaper. Förskole- och nybörjarundervisningen kommer in i barnens liv under en period då de kommer till insikt om till exempel den abstrakta världen när de lär sig läsa och skriva. Förskoleundervisningen skall hjälpa barnen att hitta fram till lärandets glädje och styra in dem mot en positiv skolgång.

Kulturutskottet hänvisar till social- och hälsovårdsutskottets utlåtande när det gäller synpunkten att förskoleundervisningen också i nödvändig grad bör verkställas i form av specialundervisning för de barn med behov av särskilt stöd som inte omfattas av den förlängda läroplikten.

Förskoleundervisningen bör följa den allmänna principen i skollagstiftningen att barn med behov av särskilt stöd skall integreras i den allmänna undervisningen. Förskolebarnen måste ha samma rätt att i första hand ingå i en allmän förskolegrupp som elever i läropliktsskolan har till grupper för allmän undervisning. Samtidigt är det viktigt att se till att barnen i sina grupper får adekvata stödtjänster, handledning och annat särskilt stöd för att målen med förskoleundervisningen skall kunna nås. Kommunen skall se till att personalen i förskolan har adekvata kunskaper och färdigheter att handleda och rehabilitera barn med behov av särskilt stöd. Vidare skall kommunen avsätta tillräckligt med resurser för utbildning av personalen i integreringsprincipen. Läroplanerna skall läggas upp med hänsyn till barnens individuella behov av specialundervisning och omfatta särskilda åtgärder. På så sätt gäller samma villkor för barn som behöver specialundervisning som för andra barn. Kompetens i specialundervisning behövs i förskoleundervisningen också när det gäller att uppdaga sociala och hälsomässiga problem bland barnen. Utskottet finner det mycket viktigt och ser det samtidigt som ett av syftena med förskoleundervisningen att problem som påverkar barnens utveckling och inlärningsförmåga upptäcks och åtgärdas på ett tidigt stadium. Det bör finnas adekvata resurser och stödinsatser för att förebygga och uppdaga inlärningsvärigheter och problem i den sociala utvecklingen bland barnen. För närvarande brister det bl.a. i resurserna för rehabilitering och talterapi för barn på många ställen i landet.

Grunderna för läroplanen och läroplanerna

De gällande grunderna för grundskolans läroplan, där nybörjarundervisningen ingår, fastställdes 1994. Grunderna för läroplanen för förskoleundervisningen fastställdes 1996. Förskoleundervisningen och nybörjarundervisningen har inte samordnats i de gällande grunderna för läroplanerna. Utskottet menar att det absolut behövs riksomfattande grunder för läroplanen som styrmedel för förskoleundervisningen. Också

grunderna för läroplanen för nybörjarundervisningen bör ses över och samordnas med den nya förskoleundervisningen. Läroplanerna bör läggas upp med hänsyn till de nyaste forskningsrönen om barnens utveckling, inlärningssteorier, inläring och lärande inom olika sektorer. I nära anslutning till detta har forskningen också tagit fram en modern didaktisk och pedagogisk syn som lyftar fram betydelsen av barnens lek. Förskoleundervisningen är en medveten och målinriktad verksamhet, vilket också bör komma fram i uppläggnings-, utvärderings- och utvecklingsav läroplanerna. Förskoleundervisningen för sexåringar bör vara nära kopplad till både småbarnspedagogiken och nybörjarundervisningen. Utskottet påpekar att det ger goda förutsättningar för att vidareutveckla den grundläggande utbildningen, om förskoleundervisningen görs till en inlärnings- och utvecklingsmiljö för barnen.

Det är utbildningsanordnaren som antar en läroplan för undervisningen. Läroplanen antas separat för undervisning på finska, svenska och samiska och i förekommande fall också för undervisning på andra språk. Därtill skall utbildningsanordnaren årligen anta en plan utifrån läroplanen, där det sägs hur förskoleundervisningen skall ordnas. I planen ingår konkret information om den årliga förskoleundervisningen, bl.a. antalet arbetsdagar, datum för avslutning av skolarbetet och längden på arbetsdagarna och förskoleundervisningen.

Utbildningsstyrelsen har kommit i gång med en översyn av grunderna för läroplanen. Avsikten är att det förberedande arbetet skall ske i samråd med många intressegrupper och i en öppen process. Grunderna för läroplanen för förskoleundervisningen skall enligt planerna bli klara nästa år. De lokala, reviderade läroplanerna kan därför införas den 1 augusti 2001. Till stöd för arbetet med grunderna för läroplanen byggs det också upp ett nätverk av samarbetsgrupper för förskole- och nybörjarundervisningen. Dessa och de assisterande nätverken inför undervisning utifrån de nya grunderna på försök redan i augusti 2000.

Den inlärningsmiljö där barnet befinner sig dagligen spelar en viktig roll för barnets växt

och utveckling. I rätt inlärningsmiljö väcks en lust hos barnen att lära sig nya saker samtidigt som de motiveras att hela tiden förbättra sina färdigheter. En vuxen organiserar miljön och tar hand om den estetiska biten men hjälper också barnen att lära känna och gestalta sin omgivning. Barngruppen och de vuxna bildar tillsammans en social gemenskap, där växelverkan intar en framträdande roll. Utskottet påpekar att det är viktigt att barnen i förskoleundervisningen lär sig fungera i grupp. Vidare är det viktigt att de lär sig respektera och värdesätta andra människor och sin miljö. En bra inlärningsmiljö med stora utmaningar ger barnen möjlighet att fundera på, undersöka och experimentera med olika saker och lösa problem. Förskoleundervisningen bör också utnyttja de verktyg som finns i den närmaste omgivningen. Undervisningen får ett mer varierat innehåll genom ett naturligt och öppet samarbete med hemmen, närliggande skolor och daghem, organisationer, föreningar och institutioner. Också det kulturella utbudet i närmiljön bör utnyttjas. Reformen bör också ge familjerna möjlighet att med hjälp av modern informationsteknik pröva på olika samverkansformer, anser utskottet.

Refererande till utlåndet från social- och hälsovårdsutskottet anser kulturutskottet att förskoleundervisningen också bör ta hänsyn till etniska och språkliga minoriteter. Läroplanen och annan verkställighet av förskoleundervisningen bör beakta att minoriteterna behöver utbildning på sitt eget språk och utifrån sin egen kultur. Å ena sidan bör minoriteter få undervisning som är viktig för deras egen identitet, å andra sidan måste de få lära känna majoritetskulturen för att de skall få goda förutsättningar att klara sig i samhället och som medlemmar i sin egen grupp.

Gruppstorleken

Enligt motiveringen till propositionen anser regeringen att undervisningsgrupperna i förskoleundervisningen inte får vara alltför stora. Detta är viktigt för att målen med förskoleundervisningen skall kunna nås och för att undervisningen skall kunna hålla hög standard. Enligt lagen

om grundläggande utbildning är det utbildningsanordnaren som beslutar om undervisningsgrupperna inom ramen för en allmän bestämmelse i lagen.

Dessutom finns det bestämmelser om hur stora undervisningsgrupperna inom specialundervisningen får vara. Meningen är att det skall utarbetas en rekommendation om storleken på undervisningsgrupperna för dem som ordnar förskoleundervisning. Rekommendationen skall enligt regeringen i tillämpliga delar bygga på den nuvarande dimensioneringen av dagvård på deltid, vilket betyder att en undervisningsgrupp inom förskoleundervisningen som regel får ha högst 13 elever. Propositionen innefattar dock ett bemyndigande som går ut på att det vid behov genom förordning får utfärdas bindande bestämmelser om undervisningsgrupper inom förskoleundervisningen.

Utskottet ser med en viss oro på om en rekommendation räcker till för att slå fast det högsta tillåtna antalet elever per grupp. För att reformen skall kunna genomföras på bästa möjliga sätt föreslår utskottet att det kunde tas in en bindande bestämmelse om gruppstorleken i förordningen redan från början. Enligt utskottet är 13 elever per grupp en lämplig storlek. Detta gäller också så kallade sammansatta klasser.

Den dagliga arbetstiden

De sakkunniga kulturutskottet hörde ansåg minst 700 timmar förskoleundervisning per år vara ett lämpligt antal. Regeringen anser emellertid att det inte behöver utfärdas bestämmelser om arbetstiden per dag eller per vecka utan att berörda parter på lokal nivå får besluta om hur förskoleundervisningen ordnas och vilka arbetstider som följs. Enligt 4 § i den gällande förordningen om grundläggande utbildning (852/1998) får elevens arbetsdag i förskoleundervisningen och i de två första årskurserna av den grundläggande utbildningen omfatta högst fem lektioner och under andra år samt i påbyggnadsundervisningen högst sju lektioner. Regeringen har för avsikt att slopa begränsningen för förskoleundervisningen i förordningen. Utskottet kän-

ner dock en viss oro för att förskolebarnen på grund av besluten på lokal nivå kan få alltför långa arbetsdagar. Därför anser utskottet det nödvändigt att bestämmelsen i förordningen inte ändras. Utskottet föreslår att riksdagen godkänner ett uttalande om detta. (*Utskottets förslag till uttalande 1*)

Handikappade elever

Refererande till utlåtandet från social- och hälsovårdsutskottet föreslår kulturutskottet att de handikappade och sjuka barn som börjar gå på förskoleundervisning ett år tidigare inom ramen för den förlängda läroplikten i enlighet med 25 § 2 mom. lagen om grundläggande utbildning också får rätt till privat vård av barn. Kulturutskottet omfattar social- och hälsovårdsutskottets synpunkt att handikappade barn bör få undervisning på samma villkor som andra barn. Detta bör beaktas bland annat i lärarutbildningen, i möjligheterna att utnyttja skolassistenter samt i läroplanen och den dagliga verkställigheten av den.

Kulturutskottet påpekar emellertid att förslaget från social- och hälsovårdsutskottet gäller en utvidgning av en så kallad subjektiv rätt och att frågan bör ses i detta perspektiv. Social- och hälsovårdsutskottet påpekar i sitt utlåtande att problemet inte beror på verkställigheten av förskoleundervisningsreformen utan på gällande lag. Kulturutskottet föreslår än så länge inga lagändringar men anser det nödvändigt att åtgärder för att bereda ändringar av bestämmelserna vidtas, om lika villkor för alla elever annars inte kan införas. Utskottet föreslår att riksdagen godkänner ett uttalande om detta. (*Utskottets förslag till uttalande 2*)

Lärarnas behörighet

Enligt uppgift till utskottet skall förskoleundervisningen i regel vara integrerad undervisning, där undervisningen byggs upp i form av ämnesblock bildade utifrån barnens erfarenhetssfär och upplevelsevärld. Den integrerade undervisningen är en krävande undervisningsform. Därför krävs det av de fostrare som ger integrerad undervisning att de är väl insatta i undervis-

ningsplanen, kunskapsområdena och deras didaktik. Vidare måste de förstå hur barn lär sig och hur ett skapande och undersökande lärande äger rum. Lärarna måste kunna varsebli problemområden på ett tidigt stadium, för att barnen skall få det särskilda stöd och den särskilda handledning de behöver. De terapeutiska och pedagogiska element som har hört och alltjämt hör till småbarnspedagogiken ingår självfallet också i fortsättningen i förskoleundervisningen. Planeringen, genomförandet och utvärderingen av förskoleundervisningen sker oftast i samverkan mellan alla medlemmar i personalen. Utskottet betonar att det är fråga om en yrkesövergripande gemenskap och att verksamheten är ett yrkesövergripande lagarbete.

Den yrkesövergripande arbetsgemenskapen är en mycket betydande resurs i förskoleundervisningen. Enligt en utbredd uppfattning om småbarnspedagogiken inom dagvården är det barnets integrering i samhället som bör lyftas fram; barnet som skall växa som människa och som samhällsmedlem. Utskottet betonar att olika utbildnings- och erfarenhetsbakgrunder är en rikedom i undervisnings- och fostringsarbetet.

I förordningen om behörighetsvillkoren för personal inom undervisningsväsendet bestäms om behörighetsvillkoren för förskolelärare. Enligt propositionsmotiveringen skall behörighetsvillkoren vara desamma som de som för närvarande gäller i förskoleundervisning i samband med den grundläggande utbildningen. Behörig att meddela förskoleundervisning är således den som har behörighet som klasslärare eller som har avlagt barntädgårdslärarexamen eller pedagogiekandidatexamen. Dessutom är den som avlagt socialpedagogexamen eller socionomexamen (YH) behöriga att meddela förskoleundervisning under en period på två år efter att lagstiftningen trätt i kraft. Även andra personer än de som uppfyller ovan nämnda behörighetsvillkor kan delta i undervisnings- och fostringsarbetet. Ansvar för undervisningen bärs alltid av en lärare som uppfyller behörighetsvillkoren. Bestämmelser om behörighetsvillkoren för annan personal som deltar i undervisningen kommer inte att tas in i ovan nämnda förordning. Avsik-

ten är att under övergångsperioden ordna fortbildning som ger pedagogiska och didaktiska färdigheter speciellt för uppgifter inom förskoleundervisningen. Genom att slutföra fortbildningen skall de som genomgått socialpedagog- eller socionomutbildning (YH) få permanent behörighet för uppgifter som lärare i förskoleundervisning. I fortbildningen kan även få delta de som senast denna höst antagits till socionomutbildning (YH) och som senare kommer att avlägga socionomexamen. Övergångsperioden skall enligt propositionsmotiveringen vara från början av augusti 2000 till slutet av juli 2002.

Utskottet omfattar regeringens ståndpunkt i frågan om behörighetsvillkor för förskolelärare. Utskottet framhåller dock att också barnträdgårdslärare och klasslärare måste delta i fortbildningen i och med att den nya förskolan inrättas och utvecklas. Utskottet föreslår att riksdagen godkänner ett uttalande om fortbildningen. (*Utskottets förslag till uttalande 3*)

Utskottet anser att den tvååriga perioden för att förvärva behörighet är kort bland annat med hänsyn till vilka olika livssituationer de som deltar i fortbildningen befinner sig i. Övergångsperioden bör därför enligt utskottet vara tre år, dvs. sträcka sig fram till slutet av juli 2003. Utskottet föreslår att riksdagen godkänner ett uttalande i frågan (*Utskottets förslag till uttalande 4*).

Kulturutskottet finner det viktigt att utvecklingen av yrkeshögskolornas utbildningsprogram på det sociala området utvecklas från en enhetlig grund, som ger studerande med småbarnspedagogisk inriktning i sin socionomexamen (YH) möjlighet till tillräckligt breda pedagogiska studier för att de skall kunna arbeta i fostrings- och undervisningsuppgifter i yrkesövergripande arbetsgrupper inom förskoleundervisningen.

Ydare förutsätter kulturutskottet att studier inom yrkeshögskolornas småbarnspedagogiska undervisningsprogram för det sociala området i tillämpliga delar räknas till godo vid ansökan om studieplats vid ett utbildningsprogram som ger behörighet som förskolelärare.

Det har påpekats för utskottet att lärare insatta i montessoripedagogiken kan komma att få

behörighetsproblem när förskoleundervisningsreformen träder i kraft. Det är nödvändigt, menar utskottet, att genom övergångsbestämmelser ge lärare som fått montessoriutbildning och arbetar inom förskoleundervisning eller dagvård baserad på montessoripedagogik möjlighet att skaffa sig behörighet som montessoripedagogisk förskolelärare genom fastställda kompletterande studier.

Enligt erhållen utredning är det i praktiken möjligt för en person att förlora sin behörighet genom omorganiseringar i kommunen, till exempel om förskoleundervisningen överförs från en förvaltning till en annan. Enligt utskottets uppfattning får detta absolut inte ske. Behörighet kan inte vara beroende av hur förvaltningen är organiserad eller om förskoleundervisningen ordnas på dagvårdsplatsen eller i någon annan lokal.

Förvaltning

Enligt propositionen skall kommunerna fritt kunna bestämma hur den förskoleundervisning som avses i lagen om grundläggande utbildning placeras förvaltningsmässigt. Kommunen kan således besluta under vilken nämnd eller förvaltning förskoleundervisningen i kommunen skall lyda. Kulturutskottet omfattar det som anförs i propositionen och påpekar att förskoleundervisningen i lagen om grundläggande utbildning avser utbildning enligt den lagen. Det är således inte fråga om dagvård som kommunen skall tillhandahålla med stöd av lagen om barndagvård och inte heller om socialvård enligt socialvårdslagen (710/1982), även om kommunen beslutar ordna förskoleundervisningen på dagvårdsplatsen.

Utskottet finner det riktigt att kommunen ges valmöjligheter när det gäller att organisera förvaltningen. Kommunerna bör ha en smidig möjlighet att ordna förvaltningen för att förskoleundervisningen inte skall separeras från den övriga småbarnspedagogiken och grundläggande utbildningen. Ur helhetssynpunkt vore det mest konsekvent att ge kommunerna möjlighet att ställa hela dagvårdsförvaltningen under en

nämnd som svarar för undervisningsväsendet, menar utskottet. Enligt erhållen utredning finns det ett stort intresse för en sådan lösning i vårt land. Den nu gällande lagstiftningen hindrar dock kommunerna från att fatta beslut om att överföra dagvårdsförvaltningen från socialnämnden till en för undervisningen ansvarig nämnd. För att undanröja hindret bör 16 och 17 § socialvårdslagen och 11 § lagen om barndagvård ändras.

Utskottet föreslår i detta skede att riksdagen godkänner ett uttalande som syftar till valfrihet för kommunerna beträffande förvaltningen. (*Utskottets förslag till uttalande 5*)

Enligt 16 § 2 mom. kommunallagen (365/1995) skall i en tvåspråkig kommun för undervisningsförvaltningen tillsättas ett organ för vardera språkgruppen eller ett gemensamt organ med särskilda sektioner för vardera språkgruppen. Utskottet framhåller att förskoleundervisningen räknas till undervisningsväsendet och att dessa bestämmelser i kommunallagen därför skall beaktas när förskoleundervisningen organiseras.

Skolresor

Regeringen föreslår att 32 § 1 mom. lagen om grundläggande utbildning ändras så att elever som får förskoleundervisning, med undantag av elever med förlängd läroplikt, inte skall ha rätt till skolreseförmån. För närvarande har alla som deltar i förskoleundervisning i samband med den grundläggande utbildningen rätt till skolreseförmån på samma grunder som elever i den grundläggande utbildningen. När det gäller förskoleundervisning i samband med dagvård har de barn som deltar i den inte rätt till avgiftsfri transport.

Utskottet påpekar att läget i fråga om skoltransporter varierar stort i olika delar av vårt land. I synnerhet för barn i glesbygdsområden torde avsaknaden av skolreseförmån medföra problem, och transportsvårigheter kan till och med vara den avgörande orsaken till att föräldrarna lämnar sina barn utanför förskoleundervisningen.

För att främja den regionala jämlikheten inom utbildningen anser utskottet att skolreseförmånen skall utsträckas till den reviderade förskoleundervisningen den 1 augusti 2001 då reformen träder i kraft i hela sin omfattning. Utskottet föreslår att riksdagen godkänner ett uttalande i saken. (*Utskottets förslag till uttalande 6*)

Kulturutskottet framhåller att barnen måste förflytta sig mellan förskoleundervisningen och den kommunala dagvården, vilket kan medföra problem. Transportproblem torde uppstå i synnerhet för de barn som är i familjedagvård. Frågan måste avgöras när beslut om skolskjutsförmånen enligt utskottets förslag till uttalande 6 fattas.

Utskottet påpekar även att säkerhetsaspekter måste vägas in när avgörandena om skolresor träffas.

Utvärdering och uppföljning

Förskoleundervisningsreformen är både samhälls- och undervisningspolitiskt sett betydande. För att få reformen skall utfalla väl bör bland annat en utvärdering göras med syfte att se till att avsikten med reformen uppnås, utvecklingen av utbildningen stöds och förutsättningarna för inlärninng förbättras. Utvärderingsskyldigheten i 21 § lagen om grundläggande utbildning gäller även förskoleundervisningen.

Enligt uppgifter till utskottet pågår för närvarande en internationell undersökning av hela småbarnspedagogiken, som också Finland deltar i. Bland annat resultaten av denna undersökning kan utnyttjas vid uppföljningen av förskoleundervisningsreformen. Utskottet anser att då erfarenheterna av reformen är tillräckliga bör också riksdagen ges möjlighet att bedöma hur reformen har utfallit. Utskottet förutsätter därför att riksdagen får en redogörelse om genomförandet av förskoleundervisningen. En utbildningspolitisk redogörelse om revideringen av lagstiftningen om utbildning skall lämnas tre år efter att lagarna om utbildning har trätt i kraft. Utskottet anser dock att detta är en för kort tidsintervall för en utvärdering av totaleffekterna av förskoleundervisningen. Därför föreslår utskottet att en sär-

skild redogörelse om förskoleundervisningen lämnas till riksdagen och föreslår att riksdagen godkänner ett uttalande i frågan. (*Utskottets förslag till uttalande 7*)

Motionerna

Eftersom utskottet har behandlat frågan utifrån propositionen, föreslår utskottet att motionerna förkastas.

Detaljmotivering

1. Lag om ändring av lagen om grundläggande utbildning

7 §. Utskottet anser att privata utbildningsanordnare bör ges samma möjlighet att använda köpta tjänster vid förskoleundervisningen som regeringen i 4 § 1 mom. lagen om grundläggande utbildning ger kommunerna. I praktiken kan behov av att utnyttja köpta tjänster uppstå till exempel då någon som ordnar grundläggande utbildning baserad på en särskild världsåskådning eller pedagogisk princip önskar köpa förskoleundervisning grundad på samma åskådning eller princip av en separat sammanslutning som ordnar undervisning och fostran för barn under läropliktsåldern i privata daghem. För att köpta tjänster skall få utnyttjas krävs det dock att rätten att anordna förskoleundervisning är inskriven i tillståndet att ordna undervisning. Också

den som ordnar privat undervisning är ansvarig för att förskoleundervisningen stämmer överens med lagstiftningen.

Med anledning av ovanstående föreslår utskottet att 7 § lagen om grundläggande utbildning tas in i lagförslaget och att i den införs ett nytt 5 mom.

34 §. Med hänvisning till social- och hälsovårdsutskottets utlåtande föreslår utskottet att bestämmelsen om vård vid olycksfall utsträcks till alla elever som får undervisning enligt lagen om grundläggande utbildning. Utskottet föreslår därför en ändring i 1 mom.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår kulturutskottet vördsamt

att lagförslagen 2—5 godkänns utan ändringar,

att lagförslag 1 godkänns med ändringar (Utskottets ändringsförslag),

att lagmotionerna LM 59/1999 rd och LM 121/1999 rd förkastas,

att hemställningsmotion HM 330/1999 rd förkastas samt

att sju uttalanden godkänns (Utskottets förslag till uttalanden).

Utskottets ändringsförslag

1.

Lag

om ändring av lagen om grundläggande utbildning

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i lagen den 21 augusti 1998 om grundläggande utbildning (628/1998) 1 § 2 mom., rubriken för 4 § samt 1 och 4 mom., 5 §, 6 § 1 och 2 mom., 10 § 1 mom., 32 § 1 mom., 33 § 1 mom. och 34 § 1 mom. samt

fogas till 7 § ett nytt 5 mom., till 14 § ett nytt 3 mom. och till lagen en ny 26 a § som följer:

1 och 4—6 §
(Som i RP)

10, 14, 26 a, 32 och 33 §
(Som i RP)

7 § (Ny)

*En registrerad sammanslutning eller stiftelse
som utbildningsanordnare*

34 §

(Utesl.) Vården vid olycksfall som har drabbat eleven i skolan eller på någon annan plats där undervisning ordnas, under skolresan eller på inkvarteringsstället är avgiftsfri för eleven.

— — — — —
En utbildningsanordnare som beviljats tillstånd att ordna förskoleundervisning kan skaffa tjänster som gäller förskoleundervisning av en offentlig eller privat serviceproducent. Den som ordnar undervisningen svarar för att tjänsterna ordnas enligt denna lag.

—————
Ikraftträdelsebestämmelsen
(Som i RP)

Utskottets förslag till uttalanden

1. Riksdagen förutsätter att regeringen ser till att längden på den dagliga förskoleundervisningen inte överskrider längden på den dagliga nybörjarundervisningen.
2. Riksdagen förutsätter att regeringen utreder om nuläget förorsakar ojämlikhet bland handikappade barn med förlängd läroplikt och i förekommande fall lägger fram förslag till ändring av lagstiftningen i ärendet.
3. Riksdagen förutsätter att fortbildning också ordnas för klasslärare och barnträdgårdslärare som ger förskoleundervisning enligt lagen om grundläggande utbildning.
4. Riksdagen förutsätter att regeringen ser till att övergångsperioden gällande lärarnas behörighet blir tre år.

5. Riksdagen förutsätter att regeringen bereder sådana ändringar i bestämmelserna som ger kommunerna möjlighet att om de så önskar överföra förvaltningen och ledningen av dagvården från socialnämnden till den nämnd som svarar för undervisningsväsendet.
6. Riksdagen förutsätter att regeringen vidtar åtgärder för att ändra bestämmelserna så att elever som deltar i förskoleundervisning enligt lagen om grundläggande utbildning omfattas av skolskjutsförmånen från och med den 1 augusti 2001.
7. Riksdagen förutsätter att regeringen om tre år, då förskoleundervisningsreformen har trätt i kraft i hela sin omfattning, lämnar en redogörelse om reformen, där den gör en utvärdering av reformens konsekvenser och i vilken mån de uppställda målen har nåtts.

Helsingfors den 26 november 1999

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kaarina Dromberg /saml
vordf. Jukka Gustafsson /sd
medl. Tapio Karjalainen /sd (delvis)
Tanja Karpela /cent
Jyrki Katainen /saml
Inkeri Kerola /cent
Ossi Korteniemi /cent
Irina Krohn /gröna (delvis)
Lauri Kähkönen /sd
Markku Markkula /saml (delvis)

Margareta Pietikäinen /sv (delvis)
Osmo Puhakka /cent
Leena Rauhala /fkf (delvis)
Säde Tahvanainen /sd
Irja Tulonen /saml (delvis)
Unto Valpas /vänst (delvis)
Pia Viitanen /sd (delvis)
suppl. Raija Vahasalo /saml (delvis)
Lasse Virén /saml (delvis).

RESERVATION 1

*Motivering**Skolskjutsförmånen*

Propositionen som omfattas av en majoritet inom utskottet utgår från att barn som deltar i förskoleundervisningen inte skall beviljas skolskjutsförmån, utan de transporter som behövs skall tillhandahållas av föräldrarna eller den som ordnar förskoleundervisningen. Av detta följer att staten inte deltar i kostnaderna för eventuella transporter.

Till utskottets betänkande hör ett förslag till uttalande (förslag till uttalande 6), enligt vilket regeringen bör vidta åtgärder för att förändra bestämmelserna så att barn som deltar i förskoleundervisning enligt lagen om grundläggande utbildning omfattas av skolskjutsförmånen från och med den 1 augusti 2001. Uttalandet är så till vida motstridigt att 32 § lagen om grundläggande utbildning redan innehåller en bestämmelse, som ger elever i förskoleundervisning rätt till skolskjutsförmån. Någon extra tid för att förbereda en lagändring krävs därför inte.

Tyvärr föreslår nu både regeringen och utskottets majoritet att just denna 32 §, som garanterar skolskjutsförmån, skall ändras så att elever som deltar i förskoleundervisning lämnas utan skolskjutsförmån.

Att lämna elever som deltar i förskoleundervisningen utan skolskjutsförmån strider mot barnens grundläggande fri- och rättigheter. Vi påminner om att elever som deltar i den grundläggande utbildningen får avgiftsfria skoltransporter i enlighet med lagen om grundläggande utbildning. Också elever i gymnasier och yrkesutbildning får skolskjutsstöd. Det är fullkomligt orimligt att de allra minsta, dvs. sexåriga förskolebarn skall lämnas utan skolskjutsförmån.

Om elever i förskoleundervisning inte garanteras skoltransporter på samma sätt som elever i den grundläggande utbildningen, leder detta till ojämlikt bemötande av barnen. Alla finländska barn har då inte lika möjligheter att delta i för-

skoleundervisningen. Vi hänvisar i detta sammanhang också till social- och hälsovårdsutskottets utlåtande, där det bland annat konstateras: "Transporterna har stor betydelse med tanke på likställdheten inom utbildningen, speciellt i glesbygden. Utebliven transport får inte vara orsaken till att barn inte deltar i förskoleundervisning".

Skjutsandet av barn till förskoleundervisning får inte lastas över på föräldrarna. Alla föräldrar eller vårdnadshavare har inte ens något lämpligt fortskaffningsmedel. Dessutom kan resan hemifrån till förundervisningsplatsen vara så lång att den skulle ta upp oskäligt mycket av arbetande vårdnadshavares tid. Vid utfrågningen av sakkunniga framgick att den dagliga skolresan kan vara upp till 70 kilometer (Lisma i Enare).

Det allt glesare skolnätet på landsbygden gör att de genomsnittliga skolresorna blir allt längre och allt fler grundskoleelever behöver transport. Detsamma kommer att gälla barn i förskoleundervisning.

Utbildningsanordnaren, vanligtvis kommunen, kan självfallet ordna transport också för de barn som deltar i förskoleundervisning. I propositionen sägs att om kommunerna ordnar skolskjuts också för de elever som deltar i förskoleundervisningen, kommer kommunernas kostnader att uppgå till 20—30 miljoner mark per år.

Eftersom skyldigheten att ordna skolskjuts för förskoleelever inte har skrivits in i lagen och eftersom staten inte deltar i kostnaderna för skjutsarna, leder detta till en brokig praxis. En del av kommunerna kommer att ordna skolskjutsar på egen bekostnad, medan andra inte gör det.

På grundval av ovanstående anser vi att elever i förskoleundervisning bör ges samma rätt till skolskjuts som elever i grundläggande utbildning. Den nu gällande lagen garanterar detta. Därför bör 32 § lagen om grundläggande utbildning förbli oförändrad. Detsamma gäller 33 § lagen om grundläggande utbildning, som innehåller bestämmelser om inkvartering då det inte är

möjligt eller ändamålsenligt att ordna skolskjuts. Också 33 § bör därför förbli oförändrad. Den beaktar även elever i förskoleundervisning.

Priset per enhet

Då enligt vårt förslag utbildningsanordnaren bör tillhandahålla skolskjutsar också för elever i förskoleundervisning, bör detta även beaktas i statsandelsgrunderna. Propositionen, som omfattas av en majoritet inom utskottet, utgår från att bara 85 procent av priserna per enhet per elev i förskoleundervisning skall beaktas.

Vi anser att priset per enhet, som utgör grund för statsandelen, skall vara detsamma i förskoleundervisningen som i den grundläggande utbildningen. Skolskjutsförmånen, som vi behandlat ovan, ökar utbildningsanordnarens kostnader, vilket bör beaktas.

Dessutom påpekar vi att en undervisningsgrupp i förskoleundervisningen får bestå av högst 13 elever. Detta gäller även sammansatta klasser i det fall då gruppen innehåller elever i

förskoleundervisning. Detta leder till ökade kostnader. Det är också i övrigt motiverat att se till att betryggande ekonomiska resurser anslås för förskoleundervisningen för att de uppställda pedagogiska och undervisningsmässiga målen skall kunna nås. Priset per enhet bör därför vara detsamma som i den grundläggande utbildningen.

Förslaget

På grundval av ovanstående föreslår vi

att lagförslagen 3—5 i utskottets betänkande godkänns i enlighet med betänkandet,

att lagförslag 1 i övrigt godkänns som i betänkandet men att 32 och 33 § med ändringar, samt

att lagförslag 2 i övrigt godkänns som i betänkandet men 17 § med ändringar. (Reservationens ändringsförslag)

Reservationens ändringsförslag

1.

Lag

om ändring av lagen om grundläggande utbildning

32 §
(Utesl.)

33 §
(Utesl.)

2.

Lag

om ändring av 17 § lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet

17 §

Priserna per enhet för grundläggande utbildning

Priserna per enhet per elev i grundläggande utbildning skall beräknas vart annat år på basis

av de riksomfattande totalkostnader som alla utbildningsanordnare har haft för den grundläggande utbildningen under året före det att priserna per enhet bestäms. När priserna per enhet beräknas beaktas emellertid inte utgifterna för un-

dervisning utomlands eller de elever som får så-
dan undervisning. Vid beräkning av priserna per
enhet beaktas (*utesl.*) 60 procent av de eller som
fyllt 18 år.

(8 mom. som i KuUB)

Helsingfors den 26 november 1999

Ossi Korteniemi /cent
Tanja Karpela /cent
Inkeri Kerola /cent

Osmo Puhakka /cent
Leena Rauhala /fkf

RESERVATION 2

Motivering

Den lagfästa förskoleundervisningen är en positiv nyhet som ger barnen mer jämbördiga villkor. Nu får också de cirka 20 procent av alla barn som hittills inte blivit delaktiga av förskoleundervisningen rätt att få sådan.

I samband med reformen har regeringen för avsikt att ändra förordningen om behörighetsvillkoren för personal inom undervisningsväsendet. Enligt propositionens motivering skall personer med klasslärar- och barnträdgårdslärarexamen vara behöriga att meddela förskoleundervisning. Personer med andra utbildningsinriktningar skall inte vara behöriga trots att studierna kan ha innefattat tillräckligt många kurser i pedagogik och didaktik. Jag kan inte acceptera den här typen av utgallring. Enligt motiveringen till propositionen har regeringen för avsikt att ta in en bestämmelse om en övergångsperiod på två år. Under övergångsperioden skall personer med socialpedagog- eller socionomexamen (YH) som arbetat med barnomsorg bli behöriga, om de avlägger en fortbildning omfattande cirka 15 studieveckor. Jag anser att övergångsbestämmelsen bör gälla fram till 2005. Många socialpedagoger och socionomer, som varit föreståndare för daghem och arbetat med förskoleundervisning, har redan en lång karriär inom barnomsorgen bakom sig och har genom sitt arbete fått praktiska erfarenheter. Deras kunskaper bör få större uppskattning än regeringen vill ge dessa människor genom propositionen. Det bör genom förordning bestämmas att berörda arbetstagare beroende på arbetserfarenhetens längd och omfattning kan medges dispens också utan kompletterande studier. Därtill bör fortbildningen finansieras på ett sätt som tillåter att arbetstagar-

na avlägger de 15 studieveckorna på sin arbetstid.

Vidare anser jag i motsats till vad som sägs i propositionen att förordningen skall föreskriva att alla som har avlagt de studier som räknas upp i förordningen skall vara behöriga att meddela förskoleundervisning oavsett vad deras examen har för benämning. På så sätt kan till exempel studerande som studerar för socionomexamen (YH) välja ämneskombinationer som behövs för förskoleundervisning. Det bör vara kunskaperna och kompetensen som avgör om en arbetstagare får utöva ett visst yrke eller inte, och inte namnet på den examen som han eller hon råkar ha avlagt.

Förslaget

På grundval av det ovanstående föreslår jag

att riksdagen godkänner följande uttalande:

Riksdagen förutsätter att den i propositionens motivering nämnda övergångsperioden i förordningen om behörighetsvillkoren för personal inom undervisningsväsendet förlängs till fem år och att förordningen medger dispens för förskoleundervisning för personer med lång arbetserfarenhet inom den berörda sektorn samt att behörighetsvillkoren i förordningen formuleras så att också personer med socionomexamen (YH) inom studieinriktningen förskoleverksamhet är behöriga, om de uppfyller de särskilda studiekraven i förordningen.

Helsingfors den 26 november 1999

Tanja Karpela /cent

SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 10/1999 rd

Regeringens proposition med förslag till lagstiftning om förskoleundervisning

Till kulturutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 6 oktober 1999 en proposition med förslag till lagstiftning om förskoleundervisning (RP 91/1999 rd) till kulturutskottet för beredning och bestämde samtidigt att social- och hälsovårdsutskottet skall lämna utlåtande till kulturutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsrådet Matti Lahtinen, undervisningsministeriet
- överinspektör Kari Ilmonen och regeringsrådet Maini Kosonen, social- och hälsovårdsministeriet
- undervisningsrådet Martti Apajalahti, Utbildningsstyrelsen
- utvecklingschef Anna-Leena Välimäki och överläkare Merja-Maaria Turunen, Forsknings- och utvecklingscentralen för social- och hälsovården
- social- och hälsovårdschef Tuula Taskula, kulturchef Anneli Kangasvieri och sakkunniga Anna-Maija Haliseva-Lahtinen, Finlands Kommunförbund
- verksamhetsledare Väinö Lindberg och generalsekreterare Miranda Vuolasranta, Delegationen för zigenarärenden
- vice ordförande Daryl Taylor, Delegationen för etniska relationer

- utbildningspolitiska sekreteraren Seija Mutikainen, Undervisningssektorns Fackorganisation
- utbildningssekreterare Taina Tuomi och funktionär Raili Leiqvist, Kommunsektorns fackförbund KAT
- sekreteraren för fackliga frågor Marjatta Kekkonen, Tehy r.f.
- socialpedagogen Anja Hämäläinen och sekreteraren för fackliga frågor Airi Salmi, Socialarbetarnas Förbund
- socialcentralsdirektören Ulla-Stina Henriksen och linjedirektören Margareta Nygård, Helsingfors stad
- chefen för barndagvårdsavdelningen Sinikka Starck, Vasa stad
- bildningsdirektören Seppo Lyyra, Idensalmi stad
- bildningsdirektören Marja-Riitta Nieminen, Birkala kommun
- socialchefen Esko Kuoppala, Vörå kommun
- dagvårdsdirektören Paula Virkkala, Salla kommun
- socialsekreterare Varpu Kamppinen, Invalidförbundet
- planerare Jukka Kaukonen, Kehitysvammaisten Tukiliitto ry
- professor Juhani Hytönen
- förskolekonsulten Simo Pokki
- professor Lea Pulkkinen
- psykologen Inkeri Repo
- forskningsprofessor Matti Rimpelä
- filosofie magister Marja Schulman.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslår regeringen en förskoleundervisningsreform. Inom social- och hälsovårdsutskottets behörighetsområde kräver förslaget ändringar i lagstiftningen om barndagvård och i lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården.

Barn skall få rätt till avgiftsfri förskoleundervisning året innan läroplikten uppkommer. De barn som är läropliktiga i 11 år och de som börjar skolan ett år senare än normalt, skall ha rätt till avgiftsfri förskoleundervisning också det år som läroplikten börjar. Beroende på vad kommunen beslutar skall förskoleundervisningen ordnas i skolan, på en dagvårdsplats som avses i lagen om barndagvård eller på någon annan lämplig plats. Kommunen har rätt att lägga ut förskoleundervisning på andra offentliga eller privata serviceproducenter. Utifrån beslut av statsrådet kan tillstånd för förskoleundervisning alltså också beviljas privata anordnare av grundläggande utbildning. Förskoleundervisning skall också kunna ordnas vid statliga läroanstalter.

Lagstiftningen om grundläggande utbildning skall tillämpas på förskoleundervisningen oavsett var undervisningen ordnas. Om förskoleundervisningen ordnas på en dagvårdsplats tillämpas dessutom lagstiftningen om barndagvård.

Det skall vara frivilligt för barnen att delta i förskoleundervisningen och beslutet fattas av vårdnadshavaren. Genom förordning skall omfattningen på förskoleundervisningen läggas fast till 700 timmar per år i hela landet. Det skall finnas en lokal läroplan för undervisningen och den

skall utarbetas utifrån utbildningsstyrelsens riksomfattande grunder för läroplanen.

Lärare med klasslärar- eller barnträdgårdslärarutbildning är behöriga för förskoleundervisning. Under en övergångsperiod skall också personer med socialpedagog- eller socionomutbildning (YH) som arbetar inom barndagvården vara behöriga. Under övergångsperioden ordnas det fortbildning, som ger behörighet som lärare inom förskoleundervisningen.

Förskoleundervisningen skall vara avgiftsfri för eleverna. Eleverna får också rätt till likadana studiesociala förmåner som eleverna inom den grundläggande utbildningen. Däremot skall förskoleelever inte ha rätt till skolreseförmåner eller avgiftsfri inkvartering. Ett undantag från denna regel är barn som omfattas av förlängd läroplikt.

Kommunen beslutar själv var förskoleundervisningen administrativt sett skall inordnas.

Kommunen får bidrag per elev för förskoleundervisningen enligt samma system som finansieringen av undervisnings- och kulturverksamhet. Det pris som statsandelen grundar sig på är 85 procent av respektive utbildningsanordnares pris per enhet för grundläggande utbildning.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2000 och avses bli behandlad i samband med den. De föreslagna lagarna skall träda i kraft den 1 augusti 2000. Under det första året är det frivilligt för kommunerna att ordna förskoleundervisning, utom när det gäller elever som omfattas av förlängd läroplikt.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Allmänt

Heltäckande förskoleundervisning har betydande effekter för den enskildes och samhällets välfärd. Sett ur den enskildes synvinkel betyder

propositionen större utbildningsmässig jämlikhet eftersom förskoleundervisningen stärker grunden för elevernas framgång i studierna och i samhället. Sett i ett samhälleligt perspektiv kan man utgå från att förskoleundervisningen förbättrar den allmänna välfärden, och särskilt på sikt höjer kompetensnivån i samhället och ska-

par förutsättningar för samhällelig framgång i ett vidare perspektiv.

Samtidigt som förskoleundervisningen stöder barnet och familjen förebygger den social utslagning. Bristfällig utbildning och dålig skolframgång är ofta en typ av samhällelig marginalisering.

Det är viktigt att förskoleundervisningen kan länka ihop vård, uppfostran och skola till en sammanhängande kedja, som utgör en väsentlig del av barndomen. Processen bör fortgå också sedan barnet uppnår läroplanålder. Förskoleundervisningen och skolan bör vara positiva inslag i barnets dagliga liv och stödja barnets och familjens välbefinnande.

Målsättning och läroplan

Propositionen skapar förutsättningar för att organisera förskoleundervisning. Den lägger också fast resurserna, exempelvis finansiering, lärarbehörighet och elevvård. Substansmålen bestäms till största delen i andra sammanhang, till exempel i målen i lagarna om grundläggande utbildning och i läroplanerna.

Målen med förskoleundervisningen finns inskrivna i de första paragraferna i lagen. Det är viktigt att målen så snart som möjligt omsätts i den dagliga förskoleundervisningen. Det är viktigt att utbildningsstyrelsen snabbt utarbetar grunderna för läroplanen för förskoleundervisningen och att kommunerna lägger upp planer för den. De konkreta målen bör överensstämja med de omfattande samhälleliga målen med förskoleundervisningen och i synnerhet med de specifika målen för själva undervisningen.

Läroplanen bör ta hänsyn till barnets ålder och allmänna förutsättningar. Härvid är det viktigt att utnyttja de bästa traditionerna i bland annat förskolepedagogiken i form av lek och undervisning, att det läggs in tillräckligt många pauser och lugnare perioder i verksamheten och att barnen i tillräcklig utsträckning får intellektuella, praktiska, sociala, emotionella och etiska utmaningar. Vi har att göra med en krävande verksamhet som måste genomföras med adekvata resurser.

Förskoleundervisningen bör i förekommande fall verkställas i form av specialundervisning för de barn som behöver specialundervisning och inte omfattas av den förlängda läroplikten. I dessa fall bör läroplanerna ta hänsyn till barnens individuella behov av specialundervisning och omfatta särskilda åtgärder. På så sätt gäller samma villkor för barn som behöver specialundervisning som för andra barn. I dessa fall bör läroplanerna ta hänsyn till barnets skada och omfatta insatser för att ersätta de begränsningar som skadan medför. På så sätt kan barn som behöver specialundervisning bli så jämbördiga som möjligt med andra barn. Kompetens i specialundervisning behövs i förskoleundervisningen också när det gäller att uppdaga sociala och hälsomässiga problem bland barnen.

Förskoleundervisningen bör vidare ta hänsyn till etniska och språkliga minoriteter. I mån av möjlighet bör läroplanen och annan verkställighet av förskoleundervisningen ta hänsyn till att minoriteterna behöver utbildning på sitt eget språk och utifrån sin egen kultur. Å ena sidan bör minoriteter få undervisning som är viktig för deras egen identitet, å andra sidan måste de få lära känna majoritetskulturen för att de skall få goda förutsättningar att klara sig i samhället och som medlemmar i sin egen grupp. Det måste anslås adekvata resurser för materialframställning för förskoleverksamheten för dessa grupper. Att ta hänsyn till minoriteter betyder också att barnen i majoritetsbefolkningen bör få möjlighet att lära känna minoriteternas kultur.

Organiseringen av förskoleundervisningen

Propositionen säger ingenting om vilken kommunal förvaltning som skall ansvara för förskoleundervisningen. Lagstiftningen och finansieringen följer dock undervisningsväsendet. Detta faktum hindrar dock inte att lokaler och andra resurser inom socialväsendet används för ändamålet, även om förskoleundervisningen administreras av utbildningsväsendet — och vice versa. Utskottet menar att detta än så länge är en lämplig lösning eftersom kommunerna då får utnyttja sina resurser på ett lokalt lämpligt och flexibelt sätt. En flexibel organisation betyder också att

barnens dag blir sammanhängande och trygg och att alltför många transporter mellan olika platser kan undvikas.

Enligt propositionen kan det utfärdas bestämmelser om storleken på grupperna. Men inga bestämmelser kommer att införas, åtminstone till en början. Utifrån detta har kommunerna mycket stora möjligheter att själva reglera storleken på grupperna. Det är dock viktigt att grupperna inte blir stora.

Det finns bestämmelser om hur stora grupper och hur stor personalen per grupp skall vara inom barndagvården. Dessutom finns det bestämmelser om undervisningsgrupperna för specialundervisningen inom den grundläggande utbildningen. Social- och hälsovårdsutskottet påpekar ovan att specialundervisningen inom förskoleundervisningen måste bilda en egen enhet. Därför anser utskottet att det åtminstone beträffande specialundervisningen inom förskoleundervisningen bör finnas bestämmelser om gruppstorleken, eftersom det också finns bestämmelser för den grundläggande utbildningen.

Det är mycket möjligt och sannolikt att förskoleundervisningen i glesbygderna kommer att ordnas i sammansatta klasser i anknytning till första och andra årskursen inom den grundläggande utbildningen. Detta är ett exempel på situationer, där målen för lärarnas behörighet, undervisningsgrupperna och läroplanen, till exempel hänsyn till typiskt beteende bland sexåringar, spelar en viktig roll.

Social- och hälsovårdsutskottet framhåller att kulturutskottet bör förutsätta

att det föreskrivs genom förordning om storleken på grupperna i specialundervisningen inom förskoleundervisningen och på de sammansatta klasserna.

För barnen i förskolan är det viktigt att dagen inte är splittrad. Vidare är det viktigt att komma ihåg att dagen inte får vara för ansträngande för barnen. Det kan vara vissa problem med att utforma dagen till en helhet, när ett förskolebarn behöver dagvård eftersom föräldrarna förvärvsarbetar. Propositionen innefattar ingen skyldighet för kommunerna att ordna med skolskjuts.

Men enligt 6 § i förslaget till lag om ändring av lagen om grundläggande utbildning skall det tas hänsyn till att barnen har möjlighet att utnyttja dagvårdsservice, när förskoleundervisning ordnas. Enligt motiveringen innebär inte heller detta att kommunen är skyldig att ordna med skjuts.

Social- och hälsovårdsutskottet påpekar särskilt att barnen under dagens lopp måste transporteras mellan förskoleundervisningen och barnomsorgen. Transporterna har stor betydelse med tanke på likställdheten inom utbildningen, speciellt i glesbygderna. Utebliven transport får inte vara orsaken till att barn inte deltar i förskoleundervisning.

Social- och hälsovårdsutskottet framhåller

att förflyttning mellan förskoleundervisning och kommunal dagvård ända från början bör ingå i kommunens ansvarsområde och att praxis enligt lagen om grundläggande utbildning skall tillämpas på förskoleundervisningen från och med 2001. Samtidigt föreslår utskottet att också en skada eller sjukdom hos ett barn beaktas när skolskjutsförmånen beviljas.

Utvärdering av utbildningen och undervisningen

Enligt lagen om grundläggande utbildning gäller utvärderingen av utbildningen också förskoleundervisningen. För att man skall få information om hur förskolereformen har utfallit och vilka resultat utbildningen och undervisningen ger är det viktigt att också förskoleundervisningen utvärderas dels med hjälp av självvärdering, dels med hjälp av utomstående myndigheter, universitet, vetenskapliga institut och till och med utländska institut. Förskoleundervisningens nära koppling till förskolepedagogiken och socialväsendet förutsätter dock att denna del av förskoleundervisningen och de anknytande målen uppmärksammas i tillräckligt hög grad vid utvärderingen. I 2 § om utbildningens mål i lagen om grundläggande utbildning sägs att förskoleundervisningen som en del av småbarnsfostran skall förbättra barnens förutsättningar för inläring.

Resurserna

Det behövs en hel del nya resurser för förskoleundervisningen. Det behövs dels nya lokaler, dels renovering av befintliga lokaler. Dessutom kommer det att krävas nya tjänster. Därför är det viktigt att följa upp hur den föreslagna statsandelen räcker till och i förekommande fall vidta åtgärder.

Handikappade elever

Redan tidigare i detta utlåtande uppmärksammar utskottet behovet av specialundervisning inom förskoleundervisningen. Detta och en integrering av handikappade barn i förskoleundervisningen kräver att dessa barn får undervisning på samma villkor som andra barn. Detta bör beaktas bland annat i lärarutbildningen, i möjligheterna att utnyttja skolgångsbiträden samt i läroplanen och den dagliga verkställigheten av den.

Enligt 4 § i det fjärde lagförslaget får sexåringar med förlängd läroplikt inte vårdpenning för privatvård, när de deltar i förskoleundervisning. Däremot kan sexåringar som deltar i förskoleundervisning utan att omfattas av den förlängda läroplikten och också sexåringar som börjar gå på förskoleundervisning ett år tidigare än bestämt få vårdpenning. Ingen vårdpenning ges ut under den tid som ett gravt handikappat barn deltar i förskoleundervisning. Däremot får andra sexåringar vårdpenning när de deltar i förskoleundervisning eller grundläggande utbildning. Detta är ingen ny intressekollision utan den ingår redan i gällande lagstiftning. Utgångspunkten är att föräldrarna skall ha rätt att välja i enlighet med lagen om barndagvård. Denna rätt tillämpas dock inte längre på sexåringar som omfattas av den förlängda läroplikten.

Social- och hälsovårdsutskottet framhåller

att kulturutskottet bör ändra lagförslagen så att de handikappade och sjuka barn som börjar gå på förskoleundervisning ett år tidigare inom ramen för den förlängda läroplikten i enlighet med 25 § 2 mom. lagen om grundläggande utbildning också får rätt till vårdpenning för privat vård av barn.

Lärarnas behörighet

Social- och hälsovårdsutskottet finner det viktigt att alla lärare får den fortbildning som förskoleundervisningen kräver och att effekterna av förskoleundervisningen beaktas i utbildningen för nybörjarundervisning. Särskilt viktigt är det att lärare med nybörjarundervisning i samman-satta klasser får fortbildning.

Enligt propositionen skall socialpedagoger och socionomer (YH) med behörighet för barndagvård få möjlighet att utbilda sig till förskolelärare inom två år. Detta är en viktig punkt och tryggar tillgången på lärarkrafter. Två år är emellertid en onödigt kort frist. I praktiken betyder detta att vissa inte kan kvalificera sig som förskolelärare, om de är tjänstlediga eller vårdlediga på grund av graviditet och barns börd, sjuk-skrivna, alterneringslediga eller om de råkar ut för hinder för utbildning. Därför framhåller social- och hälsovårdsutskottet

att kulturutskottet bör förutsätta att tids-fristen förlängs.

Vård vid olycksfall

Enligt 34 § i förslaget till lag om ändring av lagen om grundläggande utbildning omfattas inte elever i förskoleundervisning av den avgiftsfria vården vid olycksfall som de kan drabbas av i skolan, under skolresan eller på inkvarterings-stället. Ända sedan Finland hade folkskola har eleverna inom den grundläggande utbildningen fått kostnadsfri vård vid olycksfall. Vi har här att göra med vård i enlighet med folkhälsolagen och kostnaderna är i praktiken oftast mycket små för föräldrarna. Trots detta menar social- och hälso-vårdsutskottet att det inte finns någon orsak att behandla förskoleelever olika beroende på om de får förskoleundervisning eller grundläggande utbildning.

Social- och hälsovårdsutskottet anför

att kulturutskottet bör ändra lagförslaget och utsträcka den avgiftsfria vården vid olycksfall till alla elever som får förskoleundervisning.

Övriga synpunkter

På senare år har lagstiftningen om barn splittrats upp på många olika sätt. Inom socialväsandet spelar dagvårdslagstiftningen en viktig roll men också barnskyddslagstiftningen är av stor betydelse för barn som lever under sårbara förhållanden. Sociallagstiftningen innefattar dessutom bestämmelser om barn med handikapp, långtids-sjukdomar och behov av särskild vård och fosteran. I utbildningslagstiftningen ingår bestämmelser om förskoleundervisning och grundläggande utbildning. Därtill bildar familjelagstiftningen ett separat komplex. Det vore angeläget att fler ministerier tillsammans kunde utreda den samlade lagstiftningen om barn och försöka förtydliga lagbestämmelserna och öppna gemensamma kopplingar.

Förskolereformen har en stor samhällspolitisk betydelse. Därför är det viktigt att reformen målmedvetet följs upp och att riksdagen får en utredning eller en redogörelse om utfallet. En möjlighet är att uppföljningen kopplas ihop med den utbildningspolitiska redogörelse om den reviderade utbildningslagstiftningen som reger-

ingen kommer att lämna till riksdagen. Redogörelsen bör i så fall ta hänsyn till de socialpolitiska dimensionerna inom förskolereformen. Avslutningsvis påpekar utskottet att uppföljningen också bör gälla till exempel storleken på grupperna inom förskoleundervisningen.

Av de orsaker som nämns i propositionen och på grundval av erhållen utredning finner utskottet propositionen behövlig och lämplig.

Utlåtande

Social- och hälsovårdsutskottet anför vördsamt som sitt utlåtande

att lagstiftningen om förskoleundervisning är värd att understödjas utifrån social- och barnpolitiska utgångspunkter,

att kulturutskottet bör beakta de föreslagna lagändringarna ovan och

att kulturutskottet också bör beakta de övriga synpunkterna ovan i sitt betänkande.

Helsingfors den 18 november 1999

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Marjatta Vehkaoja /sd
vordf. Timo Ihmäki /saml
medl. Eero Akaan-Penttilä /saml (delvis)
Merikukka Forsius /gröna
Tuula Haatainen /sd
Saara Karhu /sd
Inkeri Kerola /cent
Niilo Keränen /cent (delvis)
Valto Koski /sd

Marjaana Koskinen /sd
Pehr Löf /sv
Juha Rehula /cent (delvis)
Päivi Räsänen /fkf
Sari Sarkomaa /saml
Marjatta Stenius-Kaukonen /vänt
Raija Vahasalo /saml
Jaana Ylä-Mononen /cent
suppl. Anne Huotari /vänt (delvis).