

KULTURUTSKOTTETS BETÄNKANDE 16/2004 rd

Statsrådets redogörelse om förskoleundervisningsreformens verkningar och om måluppfyllelsen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 20 oktober 2004 statsrådets redogörelse om förskoleundervisningsreformens verkningar och om måluppfyllelsen (SRR 7/2004 rd) till kulturutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- direktör Eeva-Riitta Pirhonen och undervisningsråd Jari Rajanen, undervisningsministeriet
- överinspektör Tarja Kahiluoto, social- och hälsovårdsministeriet
- undervisningsråd Hely Parkkinen, Utbildningsstyrelsen
- utvecklingschef Anna-Leena Välimäki, Forsknings- och utvecklingscentralen för social- och hälsovården
- länsbildningsråd Outi Salo, länsstyrelsen i Södra Finlands län
- ordförande Gunnar Jansson, generalsekreterare Sarita Friman-Korpela och socialpedagog Malla Laiti, Delegationen för romska ärenden

- utbildningschef Ulla Liljeström, Tammerfors stad
- utbildningsdirektör Harri Nikander, Kervo stad
- dagvårdschef Leila Nyberg, Borgå stad
- förvaltningsdirektör Juhani Laasanen, Lapajärvi kommun
- skoldirektör Risto Luukkonen, Rapakkojen koulu, Kiuruvesi
- specialsakkunnig Anna-Maija Haliseva-Lahinen och sakkunnig Juha Henriksson, Finlands Kommunförbund
- kontaktsekreterare Auli Setälä, Barntädgårdsläraryrket BTLF rf
- specialsakkunnig Ritva Semi, Undervisningssektorns Fackorganisation rf
- specialsakkunnig Mervi Tolonen, Fackorganisationen för högutbildade inom socialbranschen Talentia rf
- ansvarig psykolog Vesa Nevalainen, Finlands Psykologförbund
- verksamhetsledare Pirjo Somerkivi, Finlands Föräldraförbund rf
- professor Juhani Hytönen
- professor Lea Pulkkinen.

STATSRÅDETS REDOGÖRELSE

I Finland deltar cirka 96 procent av barnen deltar i förskoleundervisningen, vilket hör till toppnoteringarna bland OECD-länderna. Bestäm-

melserna om transportförmån som gäller sedan den 1 augusti 2004 har förbättrat möjligheterna för alla barn att delta i förskoleundervisningen. I

den förskoleundervisning som ordnas inom dagvården deltar 79 procent och i den som ordnas i skolan 21 procent av barnen. Förskolebarnen har goda möjligheter att få dagvård. I över 50 procent av förskolegrupperna ordnas mer än 700 timmar förskoleundervisning per år. En förskoledag omfattar i genomsnitt fyra timmar.

Förskolan ger barnet bättre färdigheter att börja i skolan. I förskoleundervisningen utvecklas barnets sociala och etiska färdigheter, likaså muntlig framställning, språkförståelse och litteratur samt matematiska färdigheter. I förskoleundervisningen används mångsidiga arbetsmetoder som är viktiga för barnets växt och utveckling, till exempel lek, fysisk aktivitet, problemlösning och konkreta försök.

Barnets rätt till en trygg och hälsosam inlärningsmiljö förverkligas också väl. Förskoleundervisning ges i huvudsak i trygga och trivsamma lokaler med möjlighet till varierad verksamhet. Brister förekommer närmast i fråga om underhållet av undervisningslokaler och i planeringen av förskoleplatser och i säkerheten gällande trafikarrangemang.

I lagstiftningen finns inga andra bestämmelser om gruppstorlek i förskoleundervisningen än de som gäller barn i specialundervisning och gravt handikappade barn. Oavsett var förskoleundervisningen ordnas, i skolan eller inom dagvården, överskrider undervisningsministeriets rekommendation om gruppstorlek i var tredje förskolegrupp. För att varje barns personlighetsutveckling ska kunna stödjas på ett mångsidigt sätt och för att interaktionen mellan barnet och läraren ska ske i enlighet med förskoleundervisningens mål, måste gruppstorleken följa undervisningsministeriets rekommendation oberoende av var förskoleundervisningen ordnas.

I 60 procent av förskolegrupperna finns det barn i behov av särskilt stöd. Enligt redogörel-

sen är elevvården otillräcklig i var tredje undervisningsgrupp. Elevvården ska i enlighet med lagstiftningen tryggas för alla barn som behöver elevvård.

Behörighetssituationen bland undervisningspersonalen är god oberoende av var förskoleundervisningen ordnas, eftersom 94 procent av lärarna har behörighet. Undervisningsministeriet finansierade 2001—2003 en avgiftsfri behörighetsutbildning omfattande 15—20 studieveckor för lärare som ger förskoleundervisning, och de uppställda målen för utbildningen uppnåddes väl. Även fortbildning av personal inom undervisningsväsendet har fått understöd. Inom social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde har inga liknande resurser för personalfortbildning reserverats.

Förvaltningen av förskolan är inne i en brytningsperiod. I 37 procent av kommunerna svarar social- och undervisningsväsendet tillsammans för förvaltningen. I 35 procent av kommunerna är förvaltningen placerad i samband med undervisningsväsendet och i 27 procent i samband med socialväsendet. Förvaltningen av förskoleundervisningen och platsen där undervisning ordnas kan lyda under olika organ, vilket leder till problem t.ex. i fråga om allokeringen av kostnaderna för förskoleundervisningen, dimensioneringen av personalen och fortbildningen.

Den kalkylmässiga statsandelsgrunden för förskoleundervisningen uppgick år 2003 till 4 009 euro, vilket är 7 procent mer än det belopp kommunerna använder för förskoleundervisningen. Skillnaden är 14,4 miljoner euro. Undervisningens andel av förskoleundervisningens driftskostnader uppgick till 66 procent. Tillräckliga anslag har inte reserverats för specialundervisning, anställning av vikarier eller fortbildning av förskolepersonal.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Förskoleundervisning har ordnats redan länge i Finland — antingen som försöks- eller klubb-

verksamhet. Redan i slutet av 1960-talet togs en bestämmelse in i lagstiftningen om att också förskoleklasser ingår i kommunens skolväsende.

När riksdagen i juni 1998 godkände översynen av lagstiftningen om utbildning förutsatte den i ett uttalande att regeringen förbereder ändringarna i lagen om grundläggande utbildning så att barnets rätt att få förskoleundervisning ett år före läropliktens början kan träda i kraft från och med augusti 2000. I praktiken trädde lagstiftningen i kraft så att det från och med augusti 2000 var frivilligt för kommunerna att ordna förskoleundervisning och så att kommunernas allmänna skyldighet att ordna förskoleundervisning samt barnets subjektiva rätt till förskoleundervisning trädde i kraft från början av augusti 2001.

Utskottet anser att lagstiftningen om förskoleundervisningen är en betydande reform i den finländska förskolepedagogiken. Uppbyggnaden av välfungerande lösningar har gett föräldrarna möjlighet att utvärdera situationen samtidigt som kommunerna har haft möjlighet att utveckla sin verksamhet så att den tillgodoser barnets behov. De styrdokument som definierar innehållet i förskolepedagogiken och den grundläggande undervisningen har genomgått en revidering de senaste åren.

Utskottet instämmer i det som sägs i redogörelsen om att den förskoleverksamhet som samhället ordnar och övervakar är en helhet som består av vård, fostran och undervisning. Det är föräldrarna som bär det primära ansvaret för branens fostran, men också samhället har skyldighet att stödja föräldrarna i denna uppgift. Målet är att de syften, verksamhetsmetoder och samarbetsformer som inom förskolan utgår från barnen och familjerna själva bör tillämpas i servicen till barnfamiljer. Den förskoleundervisning som sexåringarna får är ett viktigt brytningsskede i barnets liv. Detta ställer tjänsterna, personalen och föräldrarna inför nya utmaningar i synnerhet med tanke på samarbete, flexibilitet och öppenhet.

Förskolan har omfattande samhällspolitiska konsekvenser för småbarnsfostran i dess helhet och för barnfamiljernas roll i samhället. Förskoleundervisningen är en del av den utbildningsmässiga grundtryggheten som garanterar att alla

får sina kulturella grundläggande rättigheter tillgodosedda på utbildningssystemets olika nivåer.

Utskottet har uppmärksamgjorts på att ett mycket omfattande material har samlats in för redogörelsen, men att materialet ännu inte har använts i vetenskapligt syfte. Utskottet anser att materialet i det fortsatta arbetet bör utnyttjas bland annat så att det tas fram internationellt jämförbara resultat och en kvalitativ aspekt lyfts fram vid analysen av materialet.

Hur målen har uppfyllts

Utskottet anser att de uppställda målen sammantaget sett har uppnåtts väl och att reformen har positiva effekter. Tillgången till förskoleundervisning har varit mycket bra. Cirka 96 procent av barnen i sexårsåldern deltog år 2003 i den avgiftsfria förskoleundervisningen enligt lagen om grundläggande utbildning. Ett arrangemang där deltagande i förskoleundervisningen är frivilligt ger i sista hand föräldrarna möjlighet att avgöra om barnet deltar i undervisningen eller inte utgående från familjens egna behov. Att så gott som hela åldersklassen har deltagit i undervisningen är ett bevis på att systemet fungerar bra och att det inte i detta skede finns något behov av ändringar. Vissa specialgrupper deltar ganska sparsamt i förskoleundervisningen, vilket utskottet kommer att ta upp senare i betänkandet.

Till förskoleverksamhetens centrala uppgift hör att främja en sund uppväxt, utveckling och inläring hos barnen. När det gäller utvärdering lägger redogörelsen stor vikt vid barnens skolfärdigheter och bedömningen av skolprestationen. Utskottet vill ändå understryka att såväl de allmänna pedagogiska målen som målen inom olika innehållsområden är uppgifter som är avsedda för pedagoger. De ska utvidga barnets erfarenhetsvärld, ge barnet byggstenar för att utveckla sitt tänkande, planera arbetet tillsammans med barnet samt skapa en öppen, uppmuntrande och lugn atmosfär. Det är också viktigt att försäkra sig om att förskoleundervisningen bygger på en kombination av lek, aktivitet och kunskapsinslag som leder till utveckling och inläring och är meningsfull ur barnets synvinkel.

Enligt redogörelsen kan man utifrån alla de utvärderade färdigheterna slå fast att barnens utvecklingsnivå i genomsnitt är bra med tanke på skolstarten. Vid slutet av förskoleåret har majoriteten av barnen minst goda färdigheter och ungefär en fjärdedel av dem har utomordentliga färdigheter. De största förändringarna i barnets färdigheter sker under förskoleåret när det gäller att öva upp muntlig framställning, språkfattning och litteratur samt matematiska färdigheter. De minsta förändringarna noteras i de sociala och etiska färdigheterna samt i den allmänna världsuppfattningen. På basis av ändringarna i alla de aktuella färdigheterna kan den förändring som skett under förskoleåret totalt sett karaktäriseras som en förändring till det bättre. Enligt redogörelsen finns det inga skillnader mellan könen i de förändringar som skett under förskoleåret. Inte heller regionalt finns det några betydande skillnader mellan barnen i fråga om färdigheterna och de ändringar som skett i dem.

Gruppstorlek

Enligt 26 a § 3 mom. i lagen om grundläggande utbildning utfärdas genom förordning vid behov bestämmelser om bildande av undervisningsgrupper. I förordningen om grundläggande utbildning ingår bara bestämmelser om specialundervisningsgrupper. Undervisningsministeriet har gett en rekommendation om att det huvudsakligen får finnas högst 13 elever i en undervisningsgrupp i förskolan. Om det vid sidan av läraren, som förmedlar förskoleundervisning, även finns annan behörig personal som deltar i gruppens arbete, t.ex. ett skolgångsbiträde, en barnskötare eller någon annan för uppgiften lämpad yrkesutbildad person, kan undervisningsgruppen omfatta högst 20 elever. Undervisningsgruppens maximistorlek kan dock tillfälligt överskridas om det är motiverat på grund av undervisningens natur, arbetssättet i undervisningen eller någon tvingande orsak och om arrangemanget inte äventyrar undervisningens mål.

Storleken på barngrupper i förskolan stämmer inte överens med undervisningsministeriets rekommendationer. Enligt redogörelsen över-

skrids rekommendationen om en gruppstorlek om högst 20 barn i cirka 30 procent av undervisningsgrupperna i förskolan. Maximiantalet överskrids speciellt på daghem samt i integrerade grupper. Utskottet påpekar dock att storleken på daghemsgrupperna regleras av både den ovan nämnda rekommendationen och dagvårdsförordningen. Detta leder till att regleringen beträffande bildandet av grupper och dimensioneringen av personal är svår samt skapar problem och delvis oändamålsenliga arbetsmetoder i kommunerna. Systemet med gruppstorlekar som bygger på ålder upplöstes administrativt redan för 15 år sedan. Det finns dock ingen omfattande statistik eller vetenskaplig dokumentation om hur verksamheten har organiserats sedan dess eller i hur stor utsträckning verksamheten fortfarande genomförs enbart utifrån gruppstorleken. Likaså saknas det tillräcklig information om varierande och flexibla modeller för verksamheten gällande såväl barnen som själva personalen.

Utskottet påpekar att det är ändamålsenligt och nödvändigt att kommunerna bildar utbildningsgrupper utifrån sina egna kriterier och på ett flexibelt sätt. Det rådande läget är i vilket fall som helst inte tillfredsställande. Utskottet uttrycker sin oro över att undervisningsministeriets rekommendation om gruppstorlek inte följs, eftersom den överskrids i var tredje förskolegrupp. Andelen förskolegrupper som överskrider rekommendationen ser dessutom ut att öka. Orsaken till de stora gruppstorlekarna framgår inte av redogörelsen. Därutöver bör det utredas om problemen beror på att förordningarna som reglerar dagvården är svåra att samordna med rekommendationen om gruppstorlek i förskolan eller om de beror på utrymmesbrist eller andra praktiska omständigheter som gör det svårt att ordna undervisning i smågrupper. Med hänsyn till ovan nämnda skäl föreslår utskottet ett uttalande enligt vilket det bör göras en utredning över problemen med gruppstorleken. Efter det bör nödvändiga åtgärder vidtas för att få till stånd en fungerande modell för fastställande av gruppstorlekar i olika situationer (*Utskottets förslag till uttalande*).

Barn med olika språklig och kulturell bakgrund

Romska barn i förskoleundervisningen. Av en utredning gjord av utbildningsstyrelsen 2002 framgår det att endast 2 procent av de romska barnen deltar i förskoleundervisningen. Utskottet anser att detta är oroväckande. Enligt utredning till utskottet är bristen på information och den traditionella uppfostran orsakerna till att en så liten andel av romernas barn deltar i förskoleundervisningen. Enligt Delegationen för romska ärenden är bristen på kontakt mellan romer och kommunens förskoleundervisning samt den övriga förskolepedagogiken en viktig orsak till att romerbarn stannar hemma. En annan bidragande orsak är att hemvård bäst motsvarar romernas traditionella mål för uppfostran. Dessutom har föräldrarna inte nödvändigtvis alltid information om barnets subjektiva rätt till förskoleundervisning eller om de pedagogiska mål som uppställts för småbarnspedagogiken. Redogörelsens mål att genom förskoleundervisningen utjämna de skillnader mellan barnen som beror på deras levnadsförhållanden och ge barnen lika möjligheter att utvecklas utifrån sina egna förutsättningar förverkligas således inte för barnens del. Att förebygga utslagning och utveckla skolfärdigheterna är viktiga mål i förskoleundervisningen. Utskottet anser att effektiviserade åtgärder bör vidtas för att barn med romsk bakgrund i betydligt större utsträckning än hittills ska kunna delta i förskoleundervisning.

Dessutom framhåller utskottet att specialåtgärder bör vidtas för att informera romska föräldrar om förskolepedagogikens mål och om rätten till förskoleundervisning. Också romerbarnens eget språk och egen kultur bör stödjas i förskoleundervisningen. Genom dessa åtgärder är det möjligt att helt konkret bidra till att förebygga utslagning av barnen, stödja deras integrationsutveckling och i synnerhet underlätta skolstarten.

Utskottet anser att barn med romsk bakgrund vid behov bör få stöd i inläringen av finska eller svenska i enlighet med rekommendationerna i grunderna för läroplanen för förskoleundervisningen.

Invandrarbarn. Enligt redogörelsen finns det brister i hur barn med invandrarbakgrund beaktas i undervisningen och elevvården. Kring 50 procent av anordnarna av förskoleundervisning ger elever med olika språklig och kulturell bakgrund undervisning i antingen finska eller svenska. Också undervisningen i invandrarbarnens modersmål bör utvecklas, eftersom hela 84 procent av dessa barn inte får undervisning i sitt eget språk.

Utskottet anser det nödvändigt att förskoleundervisningen på invandrarelevernas eget språk byggs ut samt att tillräcklig undervisning i finska och svenska ordnas. Genom förskoleundervisningen kan en god grund läggas för barnens tvåspråkighet samtidigt som de får en möjlighet att bli en del av sin egen kulturgemenskap och det finländska samhället.

Elevvård

I förskoleundervisningen har en elev rätt att avgiftsfritt få den elevvård som behövs för att han eller hon ska kunna delta i undervisningen. För att målen för förskoleundervisningen ska uppnås måste man sörja för barnets hälsa samt fysiska, psykiska och sociala välbefinnande.

Enligt redogörelsen varierar tillgången till elevvårdstjänster i förskolan beroende på vilken tjänst det är fråga om. Sämst är situationen när det gäller tillgången till specialbarnträdgårdslärarnas tjänster. Det finns också skillnader mellan landets olika delar och i landsbygdsliknande kommuner är tillgången till tjänsterna sämre jämfört med tätt befolkade och stadsliknande kommuner.

Utskottet understryker elevvårdens betydelse när det gäller att upptäcka elevernas inlärnings svårigheter och ingripa i tid, senast under förskoletiden. Utskottet delar redogörelsens slutsats att elevvården ska, på det sätt lagstiftningen förutsätter, tryggas i hela landet för alla barn som behöver sådan vård. För varje barn som överförs eller intagits till specialundervisning ska det upprättas en individuell plan för hur undervisningen ska ordnas (IUP).

Vidare hänvisar utskottet till de preciseringar av elevvården och samarbetet med hemmet som

Utbildningsstyrelsen har gjort beträffande grunderna för läroplanen för förskoleundervisningen. Utskottet poängterar att undervisningsväsendet och social- och hälsovårdsväsendet bör samarbeta med varandra i fråga om upprättandet av lokala läroplaner när det gäller samarbetet mellan hela förskoleundervisningen, elevvården och hemmet.

Personal

Enligt redogörelsen är behörighetssituationen bland undervisningspersonalen god oberoende av var förskoleundervisningen ordnas. Hela 94 procent av lärarna är behöriga. Under övergångsperioden har utbildningen av personal inom undervisningsväsendet bidragit till ökad kompetens och behörighetsutbildningen under övergångsperioden har gett både kvalitativt och kvantitativt goda resultat.

Utskottet anser det nödvändigt att man också vid antagningen av studerande främjar lärarnas utveckling som en yrkeskår som tanke-, erfarenhets- och begåvningsmässigt är mångsidig. Utskottet tillstyrker förslaget om att större vikt bör läggas vid bedömningen av lämpligheten och motivationen när det gäller antagandet av nya studerande. Förslaget finns inskrivet i utvecklingsprogrammet för lärarutbildningen (2001) som är uppgjort av undervisningsministeriet. Utskottet påpekar dessutom att det finns för få manliga lärare även inom förskoleundervisningen, och därför bör inträdesproven till lärarutbildningen fortsatt utvecklas så att fler män kommer in på utbildningen.

Utskottet håller med regeringen när den i slutsatserna till redogörelsen säger att utbildningsanordnaren i fortsättningen ska anvisa resurser för fortbildning av personalen inom förskoleundervisningen, oavsett om det rör sig om anställda inom undervisningen eller dagvården.

Förvaltning

Det är kommunen som bestämmer vilken förvaltningsgren förskoleundervisningen ska höra

till. Enligt redogörelsen svarar social- och skolförvaltningen för förskolan tillsammans i 37 procent av kommunerna, medan 35 procent av kommunerna valt skolförvaltningen och 27 procent socialförvaltningen.

Utskottet håller med regeringen när den i slutsatserna till redogörelsen säger att förvaltningen av förskoleundervisningen befinner sig i en brytningstid. Om förvaltningen av förskolan och den plats där undervisningen ordnas hör till olika förvaltningsorgan kan många olika problem uppstå. Utskottet betonar att man bör se till att barnen och familjerna samt de anställda behandlas jämlikt när förvaltningen organiseras.

Det är nödvändigt, menar utskottet, att i framtiden utreda om innehållet i undervisningen påverkas av den förvaltningsgren som förskolan hör under. Utskottet anser ändå att det är viktigt att försöka ordna förskoleundervisningen så nära hemmet som möjligt och att i synnerhet familjernas behov beaktas när besluten fattas.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår kulturutskottet

att riksdagen beslutar att sända detta betänkande till statsrådet för kännedom och behövliga åtgärder och

att följande uttalande godkänns:

Utskottets förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att regeringen snabbt utreder det praktiska genomförandet av undervisningsministeriets rekommendation i fråga om gruppstorleken inom förskoleundervisningen och praxis när det gäller att bilda grupperna samt vilka problem detta ger upphov till när det gäller att uppnå målen för förskolan. Därefter måste regeringen vid behov vidta lagstiftningsåtgärder för att fastställa gruppstorleken.

Helsingfors den 15 december 2004

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kaarina Dromberg /saml
medl. Esko Ahonen /cent
Hanna-Leena Hemming /saml
Sinikka Hurskainen /sd
Tuomo Hänninen /cent
Tatja Karvonen /cent
Rauno Kettunen /cent
Minna Lintonen /sd

Mikaela Nylander /sv
Kirsi Ojansuu /gröna
Seppo Särkiniemi /cent
Marja Tiura /saml
Jutta Urpilainen /sd
Raija Vahasalo /saml
Unto Valpas /vänst (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Marjo Hakkila.