

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lagar om ändring av 9 § i lagen om grundläggande utbildning samt 9 och 17 § i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I propositionen föreslås det att lagen om grundläggande utbildning och lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet ändras så att timantalet inom den förberedande undervisningen före den grundläggande utbildningen fördubblas. Syftet med propositionen är att främja möjligheterna för barn med invandrarbakgrund att delta i den grundläggande utbildningen på lika villkor. Till lagen om finansiering av utbildnings- och kulturverksamhet föreslås en bestämmelse med stöd av vilken det eurobelopp, med vilket den grundläggande undervisningen höjs för att minska undervisnings-

grupperna år 2009, inte beaktas vid beräkningen av i nämnda lag avsedda finansieringsandel för kommunens driftkostnader för undervisnings- och biblioteksväsendet.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2009 och avses bli behandlad i samband med den.

Ändringen i lagen om grundläggande utbildning avses träda i kraft den 1 augusti 2009 och ändringen i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet den 1 januari 2009.

MOTIVERING

1 Nuläge och föreslagna ändringar

1.1 Förberedande undervisning inför den grundläggande utbildningen

Enligt 5 § i lagen om grundläggande utbildning (628/1998) kan kommunen ordna förberedande undervisning för invandrare före den grundläggande utbildningen. Med stöd av det tillstånd att ordna utbildning som avses i lagens 7 § kan privata utbildningsanordnare ordna förberedande undervisning. Den förberedande undervisningen före den grundläggande utbildningen är avsedd för alla elever med invandrarbakgrund vars kunskaper i finska eller svenska inte ännu räcker till för att eleven ska kunna tillgodogöra sig undervisning i grupp inom den grundläggande utbildningen.

Enligt 9 § 3 mom. i lagen om grundläggande utbildning motsvarar den förberedande

undervisningen för invandrare före den grundläggande utbildningen till sin omfattning ett halvt års lärokurs. Enligt 3 § 3 mom. i förordningen om grundläggande utbildning (852/1998) ges förberedande undervisning för 6—10-åringar under minst 450 timmar och för äldre elever under minst 500 timmar. Med stöd av 2 § 1 mom. i förordningen om grundläggande utbildning är det utbildningsanordnaren som beslutar om bildande av undervisningsgrupper.

Den som ordnar förberedande undervisning för invandrare erhåller statsandelar enligt lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (635/1998). Kostnaderna för den förberedande undervisningen ersätts i efterskott inom ramen för finansieringssystemet inom undervisnings- och kulturväsendet. Kommunerna anmäler årligen till Statistikcentralen antalet elever som deltagit och slutfört undervisningen. Utöver detta anmäler enstaka privata utbildningsanordnare motsva-

rande uppgifter till utbildningsstyrelsen. Anmälan görs i efterskott efter avslutad undervisning i samband med grundskolornas statistikföring (20.9).

Sammanlagt 64 kommuner och tre privata utbildningsanordnare ordnade förberedande undervisning år 2007. Antalet elever inom den förberedande undervisningen före den grundläggande utbildningen varierar från en elev till 274 elever. Enligt en rapport från utbildningsstyrelsen om finansieringssystemet för undervisnings- och kulturväsendet har antalet invandrare inom den förberedande undervisningen före den grundläggande utbildningen under de senaste fem åren utvecklats enligt följande tabell:

2003	2004	2005	2006	2007
1444	1465	1459	1495	1552

Längden på den förberedande undervisningen före grundutbildningen varierar, eftersom en del kommuner ordnar längre undervisning än den fastslagna minimitiden. Enligt en förfrågan som utbildningsstyrelsen ställt till anordnarna av utbildning (Duplikat 8/2008) ordnar små kommuner i allmänhet förberedande undervisning i ett halvt års tid, de medelstora i ett års tid och de stora i minst ett års tid. Frågeformuläret besvarades av 34 kommuner som ordnar förberedande undervisning.

Ett halvt års förberedande undervisning före den grundläggande utbildningen räcker vanligtvis inte till för att en elev ska tillägna sig vare sig de grundläggande förutsättningarna eller den erforderliga språkkunskapen för att flytta över till en undervisningsgrupp inom den allmänna undervisningen. Undersökningar visar att det tar cirka 5—7 år att uppnå de nödvändiga språkkunskaperna.

I samband med statsrådets utbildningspolitiska redogörelse (35/2006 rd) har riksdagen antagit ett uttalande enligt vilken regeringen bör vidta åtgärder för att utvidga den förberedande undervisningen för invandrare före grundutbildningen. Enligt regeringsprogrammet för Matti Vanhanens andra regering främjas invandrarnas integration och sysselsättning genom utbildning. Målsättningen för regeringens invandringspolitiska program (Arbetsförvaltningens publikation 371/2006)

är att fördubbla antalet undervisningstimmar för den förberedande undervisningen före grundutbildningen genom en höjning av statsandelarna. Enligt utvecklingsplanen för utbildning och forskning 2007—2012 är målsättningen att trygga alla invandrarelever tillräckligt stöd och ge dem förutsättningar för framgångsrika studier på grundskole- och gymnasienivå samt för att integreras i det finländska samhället. Vidare understöds ett jämnt utbud av förberedande undervisning. Även i utvecklingsplanen för utbildning och forskning 2003—2008 var målsättningen att utöka den förberedande undervisningen så att den skulle utsträckas till ett läsår. Dessutom understryks betydelsen av utbildning för personer med invandrarbakgrund i EU-kommissionens grönbok för 2008, "Invandring och rörlighet - Utmaningarna och möjligheterna för EU:s utbildningssystem". Utbildningen spelar en viktig roll särskilt för invandrarnas integration i samhället. I grönboken nämns också att utbildningen innehar en nyckelposition i strävandena att trygga att dessa elever tillägnar sig de nödvändiga färdigheterna för att integreras i sitt nya hemland och att invandringen blir en positiv sak såväl för invandrarna som för mottagarlandet.

För att en invandrarelev som flyttat till Finland ska få de färdigheter som krävs för att delta i den grundläggande utbildningen i en klass för allmän undervisning ska den förberedande undervisningen före den grundläggande utbildningen vara minst ett år lång.

För att fördubbla timantalet för den förberedande undervisningen före den grundläggande utbildningen föreslås en ändring av 9 § 3 mom. i lagen om grundutbildning så att det i stället för att enligt nuvarande lag motsvara ett halvt års lärokurs i fortsättningen motsvarar ett års lärokurs. Den föreslagna fördubblingen av timantalet förutsätter också en ändring av 3 § 3 mom. i förordningen om grundläggande utbildning. Eftersom den föreslagna ändringen medför att en uppgift som undervisningsanordnaren frivilligt tagit sig an utökas, föreslås att utbildningsanordnarna ersätts för de kostnaderna som ändringen förleder samt att de ändringar som krävs företas i lagen om undervisnings- och kulturverksamhet. Enligt propositionen ersätts kostna-

derna genom en ändring i lagens 17 §. Därtill föreslås en ändring av 14 § i förordningen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (806/1998) så att den motsvarar vad som föreslås i propositionen.

1.2 Storleken på undervisningsgrupperna i grundutbildningen

Enligt 3 § 2 mom. i lagen om grundläggande utbildning ska utbildningen ordnas så att elevernas ålder och förutsättningar beaktas och så att elevernas sunda uppväxt och utveckling främjas. Denna bestämmelse ligger till grund för all undervisning samt alla arrangemang i samband med undervisningen och för planeringen och genomförandet av stödåtgärder, varför bland annat undervisningsgrupperna ska bildas så att undervisningen kan ordnas i enlighet med detta. Enligt 30 § 2 mom. i lagen om grundläggande utbildning ska undervisningsgrupperna sammanställas så att målen i läroplanen kan nås i undervisningen. Enligt ett betänkande från riksdagens kulturutskott (KuUB 3/1998) förutsätter bestämmelsen att storleken på undervisningsgrupperna är ändamålsenlig och definieras utgående från pedagogiska principer. Då undervisningsgrupperna bildas ska även bestämmelsen om elevers rätt till en trygg studiemiljö i 29 § i lagen om grundläggande utbildning beaktas. Bestämmelsen ålägger undervisningsanordnaren att ansvara för elevernas trygghet och säkerhet.

Enligt regeringsprogrammet för statsminister Matti Vanhanens andra regering bör gruppstorlekarna i undervisningen minska, vilket är ett led i strävan att utveckla utbildningens kvalitet. Även i utvecklingsplanen för utbildning och forskning 2007—2012 anges en målsättning för den allmänbildande utbildningen vara att förbättra kvaliteten på undervisningen och samtidigt försäkra sig om att undervisningsgrupperna är tillräckligt små, så att läraren har tid för var och en av eleverna. I en liten undervisningsgrupp är det lättare att ingripa i mobbning, hjälpa dem som behöver särskilt stöd, använda sig av mångsidiga undervisningsmetoder, hålla kontakt med vårdnadshavarna och förhindra att elever avbryter skolgången. I ett utlåtande från riksdagens kulturutskott till undervis-

ningsministeriet samt social- och hälsovårdsministeriet angående åtgärder för att förhindra utslagning av ungdomar (KuUB 10/2008 rd), rekommenderas att storleken på undervisningsgrupperna bör vara skälig med hänsyn till elevmaterialet.

I dimensioneringen av driftsanslagen i regeringens budgetproposition för 2009 ingår ett anslag på 16 miljoner euro för att minska storleken på undervisningsgrupperna. Avsikten är att statsandelarna inte beaktas då kommunens finansieringsandel beräknas. Detta förutsätter ett tillägg i bestämmelsen om kommunernas finansieringsandel i 9 § i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet.

2 Propositionens konsekvenser

Propositionen har statsfinansiella konsekvenser. Om antalet undervisningstimmar fördubblas, kommer behovet av tilläggsfinansiering enligt nuvarande pris per enhet och elevantal i medeltal att uppgå till 9 652 633 euro om året. Enligt propositionen blir kostnaderna för den förberedande undervisningen således 19 305 266 euro om året. Priset per enhet som ligger till grund för de beräknade kostnaderna är lägre än medeltalet för de kommuner som ordnar förberedande undervisning, vilket medför att de faktiska kostnaderna på basis av nuvarande elevantal understiger detta belopp. Kalkylen har gjorts på basis av det nuvarande elevantalet, som beräknas öka i framtiden. Enligt förslaget finansieras fördubblingen av timantalet i den förberedande undervisningen genom en intern överföring av 6,5 miljoner euro inom moment 29.10.30 samt en överföring av 3 miljoner euro från arbets- och näringsministeriets moment 32.80.51. Det belopp som behövs ingår sålunda redan i budgetramarna.

Propositionen förutsätter att utbildningsstyrelsen gör behövliga ändringar i grunderna för undervisningsplanen och att de som anordnar undervisningen gör motsvarande ändringar i sina egna undervisningsplaner.

Enligt 9 § i lagen om finansiering av undervisning och kulturverksamhet faller den förberedande undervisningen utanför kommunens finansieringsandel. Enligt propositionen ändras den här bestämmelsen inte. En-

ligt den föreslagna ändringen av 17 § i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet ersätts kostnadsökningen på ett sätt som motsvarar nuvarande förfarande.

Syftet med fördubblingen av timantalet inom den förberedande undervisningen är att främja integreringen av barn och unga samt trygga deras möjlighet att delta i den grundläggande undervisningen på lika villkor. En fördubbling av timantalet för den förberedande undervisningen från nuvarande 450 respektive 500 timmar till 900 respektive 1000 timmar hjälper elever med invandrarbakgrund att bättre än hittills tillägna sig de språkliga och övriga färdigheter som krävs inom den allmänna undervisningen. I ett längre tidsperspektiv kan barn med invandrarbakgrund eventuellt förbättra sina kunskaper och färdigheter så mycket under den ettåriga förberedande undervisningen att deras behov av stöd i allmänhet i form av stödundervisning eller andra stödåtgärder minskar och att en eventuell utslagning förhindras.

En ökning av timantalet kan öka behovet av lärare jämfört med nuläget. Behovet beror på hur och i vilken utsträckning anordnarna av den förberedande undervisningen redan har ordnat undervisningen och hur den föreslagna ändringen genomförs. I de kommuner och privata läroinrättningar där den förberedande undervisningen redan är mer omfattande än vad som förutsätts enligt gällande lag, föranleder propositionen inga förändringar.

I fråga om den förberedande undervisningen uppskattas det ytterligare behovet av lärare i invandrarundervisning enligt en arbetsgrupp som utrett frågan (Undervisningsministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar 2007:32) inom år 2012 uppgå till cirka 150 personer med lärarutbildning. Enligt arbetsgruppens beräkning kan nya lärare rekryteras bland dem som redan fått lärarutbildning eller bland dem som blir färdiga 2007—2012. Detta medför inte att man direkt kan konstatera att behovet av lärarutbildning ökar med 150 personer åren 2007—2012. Emellertid kommer behovet av nya lärare inom den förberedande undervisningen, cirka 150 personer åren 2007—2012, att beröra hela lärarutbudet och lärarutbildningen. I praktiken antas det främst påverka utbild-

ningen för klass- och speciallärare, vilket i sin tur kan påverka antalet studerande i lärarutbildningen som helhet betraktad.

Det finns inga behörighetskrav för lärare inom den förberedande undervisningen, och utredningen av deras behörighet har varit problematisk. På basis av utbildningsstyrelsens utredning och insamlade uppgifter fanns det år 2005 cirka 180 personer verksamma inom den förberedande undervisningen, av vilka cirka 80 hade någon form av lärarutbildning. Till propositionens syften hör inte att ändra bestämmelserna om behörighetskraven för lärare.

I budgetpropositionen för 2009 ingår ett anslag på 16 miljoner för att minska storleken på undervisningsgrupperna och genom detta trygga förutsättningarna för en förbättrad kvalitet på undervisningen. Avsikten är att det berörda anslaget inte ska påverka kommunernas finansieringsandel.

3 Beredningen av propositionen

Till den del propositionen gäller den förberedande undervisningen inför den grundläggande utbildningen har ärendet beretts vid undervisningsministeriet i samråd med utbildningsstyrelsen. Kommunala arbetsmarknadsinstitutet, Finlands Kommunförbund och lärarnas fackorganisation OAJ har hörts i ärendet. Ändringen av 9 § i lagen om undervisnings- och kulturverksamhet för finansieringen om minskningen av storleken på undervisningsgrupperna har beretts vid undervisningsministeriet.

Propositionen har behandlats i delegationen för kommunal ekonomi och förvaltning

4 Samband med andra propositioner

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2009 och avses bli behandlad i samband med den.

5 Ikraftträdande

Lagen om en ändring av lagen om grundläggande utbildning föreslås träda i kraft den 1 augusti 2009, för att inte träda i kraft under pågående läsår.

Lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet föreslås träda i kraft den 1 januari 2009. Om undervisningsanordnaren så vill, kan den förberedande undervisningen ordnas i utvidgad form i enlighet med nuvarande förfarande även innan ändringen träder i kraft.

Eftersom den som anordnar undervisningen får ersättning för kostnaderna för den förberedande undervisningen i efterhand enligt det antal elever som slutfört studierna, föreslås det i propositionen att 17 § i lagen om finan-

siering av undervisnings- och kulturverksamhet ska tillämpas även i fråga om de elever som inlett den förberedande undervisningen läsåret 2008-2009, ifall de fortsatt studierna inom den förberedande undervisningen utan avbrott under den tidsperiod som avses i propositionen.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs Riksdagen följande lagförslag:

*Lagförslag***1.****Lag****om ändring av 9 § i lagen om grundläggande utbildning**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om grundläggande utbildning av den 21 augusti 1998 (628/1998) 9 § 3 mom.
som följer:

9 §*Undervisningens omfattning*

Omfattningen av den förberedande undervisning som ordnas för invandrare motsvarar ett års lärokurs.

Denna lag träder i kraft den 20

Utbildningsstyrelsen åläggs att i enlighet med denna lag komplettera grunderna för undervisningsplanen till den del den gäller den förberedande undervisningen före den grundläggande utbildningen så att anordnaren av undervisningen kan ta ändringarna i bruk senast den 1 augusti 2009.

Åtgärder som verkställigheten av denna lag förutsätter får vidtas innan lagen träder i kraft.

2.

Lag**om ändring av 9 och 17 § i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet**

I enlighet med riksdagens beslut
 fogas till 9 § 3 mom. i lagen av den 21 augusti 1998 om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (635/1998), sådan den lyder i lag 1071/2005, en ny 1a-punkt och till 17 §, sådan den lyder delvis ändrad i lagarna 1389/2001 och 1140/2003 samt i nämnda lag 1071/2005, ett nytt 9 mom., varvid det nuvarande 9 mom. blir 10 mom., som följer:

9 §

Kommunens finansieringsandel av driftskostnader som gäller undervisningsverksamhet och bibliotek

 Vid beräkningen av kommunens finansieringsandel beaktas inte

1a) det eurobelopp med vilket priset per enhet höjs år 2009 för en minskning av undervisningsgrupperna i den grundläggande undervisningen;

17 §

Priserna per enhet för grundläggande utbildning

 Priset per enhet per elev inom den förberedande undervisningen för invandrare före den grundläggande utbildningen är två gånger det pris per enhet som bestämts per elev för utbildningsanordnaren i fråga.

 Denna lag träder i kraft den 20 . Lagen tillämpas även i fråga om de elever som inlett studierna inom den förberedande undervisningen före den grundläggande utbildningen det läsår som inleds den 1 augusti 2008 förutsatt att studierna pågått utan avbrott och motsvarar minst ett års lärokurs

Åtgärder som verkställigheten av denna lag förutsätter får vidtas innan lagen träder i kraft.

Helsingfors den 15 september 2008

Republikens President

TARJA HALONEN

Undervisningsminister *Sari Sarkomaa*

*Bilaga
Parallelltext*

1.

Lag

om ändring av 9 § i lagen om grundläggande utbildning

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om grundläggande utbildning av den 21 augusti 1998 (628/1998) 9 § 3 mom.
som följer:

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

9 §

9 §

Undervisningens omfattning

Undervisningens omfattning

Omfattningen av den förberedande undervisning som ordnas för invandrare före den grundläggande utbildningen motsvarar ett halvt års lärokurs.

Omfattningen av den förberedande undervisning som ordnas för invandrare motsvarar ett års lärokurs.

Denna lag träder i kraft den 20
Utbildningsstyrelsen åläggs att i enlighet med denna lag komplettera grunderna för undervisningsplanen till den del den gäller den förberedande undervisningen före den grundläggande utbildningen så att anordnaren av undervisningen kan ta ändringarna i bruk senast den 1 augusti 2009.

Åtgärder som verkställigheten av denna lag förutsätter får vidtas innan lagen träder i kraft.
