

**Statsrådets redogörelse till riksdagen om
förskoleundervisningsreformens
verkningar och om måluppfyllelsen**

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1. FÖRSKOLEUNDERVISNINGEN ETT LED I SMÅ BARNSFOSTRAN.....	5
2. HISTORISK UTVECKLING	8
3. LAGSTIFTNING OM FÖRSKOLEUNDERVISNINGEN	11
3.1. Förskoleundervisningens mål och genomförande	11
3.2. Förskoleundervisningens omfattning	14
3.3. Undervisningsgrupper.....	14
3.4. Anordnande och förvaltning.....	15
3.5. Rätt till förskoleundervisning och undervisningens avgiftsfrihet	17
3.6. Rätt till en trygg studiemiljö samt elevvård	18
3.7. Skolreseförmån och inkvartering.....	19
3.8. Behörighet att ge förskoleundervisning.....	20
3.9. Statlig finansiering.....	20
3.10. Ändringssökande	21
4. INTERNATIONELL JÄMFÖRELSE.....	22
5. BEREDNINGSSARBETET	26
5.1. Utvärdering av förskoleundervisningsreformens verkningar och av måluppfyllelsen	26
5.2. Material för redogörelsen samt materialbehandling.....	27
6. BEDÖMNING AV FÖRSKOLEUNDERVISNINGSREFORMENS VERKNINGAR OCH AV MÅLUPPFYLLELSEN	30
6.1. Kvalitetsfaktorer i verksamheten.....	30
6.1.1. Omfattning och anordnande.....	30
Dagvårdsarrangemang bland barn som deltagit i förskoleundervisning	31
Gruppstorlek.....	31
Förvaltning	33
6.1.2. Rätt till en trygg inlärningsmiljö samt elevvård	35
Inlärningsmiljö	35
Elevvård.....	35
6.1.3. Transportförmån	37
6.1.4. Rätt att få undervisning enligt läroplanen	38
Planering	38
Utvärdering	39
Arbetsmetoder	39
6.1.5. Behörighet att ge förskoleundervisning samt behörighetsutbildning och fortbildning av personalen.....	40
6.1.6. Samarbete med hemmen, småbarnsfostran, grundläggande utbildning och andra samarbetsparter	41
6.2. Måluppfyllelse.....	42
6.2.1. Barnens växande, utveckling och lärande.....	42

6.2.2.	Nyttan med och bristerna i förskoleundervisningen	45
6.2.3.	Serviceförmågan	46
6.3.	Finansieringssystemet	48
7.	SLUTSATSER.....	50
1.	Deltagande i förskoleundervisning	50
2.	Förskoleundervisningens omfattning och innehåll	50
3.	Gruppstorlek	51
4.	Elevvård 51	
5.	En trygg inlärningsmiljö.....	51
6.	Behörighetssituationen bland personalen, behörighetsutbildning och fortbildning	52
7.	Möjligheten att delta i dagvård.....	53
8.	Förskoleundervisningens förvaltning	53
9.	Samarbete	54
10.	Kostnader	54
	 BILAGA 1. UTTALANDEN GODKÄNDA AV RIKSDAGEN	55

1. FÖRSKOLEUNDERVISNINGEN ETT LED I SMÅBARNSFOSTRAN

Samhälleligt ordnad och övervakad småbarnsfostran bygger på helheten omsorg, fostran och undervisning. Den finländska modellen kan karaktäriseras med begreppet *educare*. Samhällets uppgift är att stöda barnets föräldrar i deras fostrande arbete, medan ansvaret för barnens fostran i första hand vilar på föräldrarna. Tjänsterna för barnfamiljer skall omfatta mål, verksamhetssätt och samarbetspraxis som utgår från barnen och familjerna.

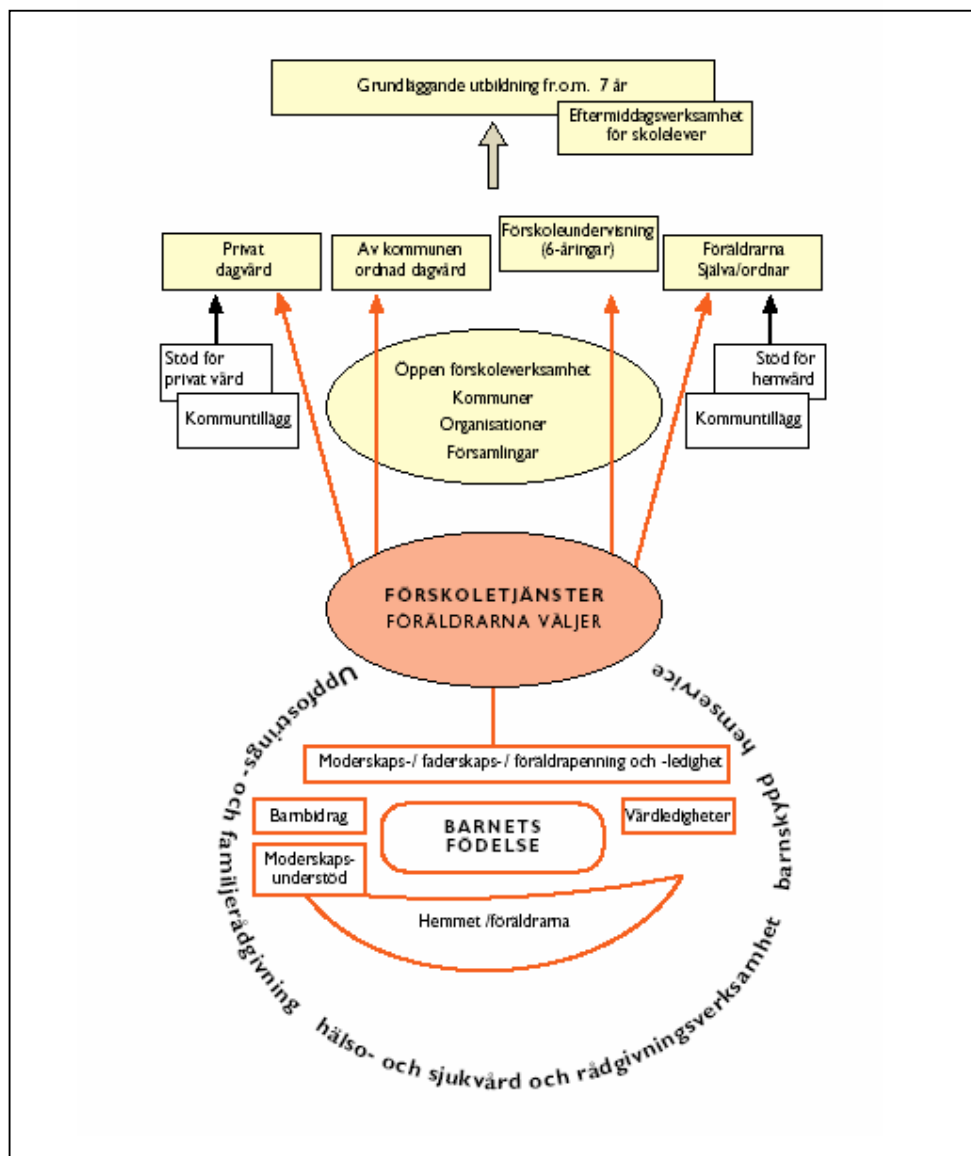
Med småbarnsfostran avses en pedagogisk växelverkan i barnets olika livsmiljöer i syfte att främja barnets sunda utveckling, växande och lärande. Med småbarnsfostran kan man utjämna skillnader som beror på barnens levnadsförhållanden och erbjuda barnen likvärdiga möjligheter att utvecklas enligt egna förutsättningar.

Finländsk småbarnsfostran grundar sig på Förenta Nationernas konvention om Barnets rättigheter (FördrS 60/1991), bestämmelserna om grundläggande rättigheter (731/1999) och annan nationell lagstiftning som gäller barn, de viktigaste av dem lagen och förordningen om barndagvård (36/1973; 239/1973), lagstiftningen om förskoleundervisning (628/1998; 852/1998), kommunallagen (365/1995) och lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården (812/2000). Dessutom innehåller statsrådets principbeslut om regeringens invandrar- och flyktingpolitiska program 1997 riktlinjer som berör småbarnsfostran.

De senaste åren har varit en tid av omfattande reformer i de riksomfattande styrdokumenterna för hela småbarnsfostran och den allmänbildande utbildningen. Förskoleundervisningsreformen, som trädde i kraft stegvis från den 1 augusti 2000, startade reformen som täckte hela fältet av fostrings- och undervisningsarbete.

Den 28 februari 2002 gav statsrådet ett principbeslut om riksomfattande riktlinjer för förskoleverksamheten. I principbeslutet fastställs principerna för den samhälleligt ordnade och övervakade småbarnsfostran samt riktlinjerna för dess utveckling. De första grunderna för planen för småbarnsfostran bildar tillsammans med grunderna för läroplanen för förskoleundervisningen och för den grundläggande utbildningen en helhet som främjar barnens välmåga, växande och lärande. Beredningen av dessa styrdokument har skett i brett samarbete mellan undervisningsförvaltningen och social- och hälsovårdsförvaltningen. Helhetsperspektivet i barnets utveckling stöds delvis också av morgon- och eftermiddagsverksamheten, som ordnas för alla elever i årskurs 1 och 2 och för elever som intagits eller överförs till specialundervisning i årskurs 3–9, och vars innehåll styrs av grunderna för morgon- och eftermiddagsverksamhet för skolelever. Inte bara i läroplansgrunderna, utan även i sina barn- och familjepolitiska strategier utgår kommunerna från dessa centrala styrdokument för förvaltningsområdet.

Figur 1. Förskoleundervisningen som en del av småbarnsfostran samt service- och stödsystemet för barnfamiljer. Källa: Social- och hälsovårdsministeriet 2002



Lagstiftningen om förskoleundervisningen utgör det första steget i landets utbildningssystem. Med förskoleundervisning avses en planmässig undervisning och fostran som ges året innan läroplikten tar vid och som är fast knuten till såväl småbarnsfostran som nybörjarundervisning.

Förskoleundervisningsreformen är en utbildningspolitiskt betydelsefull reform – en social innovation. Den har omfattande samhällspolitiska konsekvenser för småbarnsfostran i dess helhet och för barnfamiljernas ställning i samhället. Förskoleundervisningen är en del av den grundtrygghet som gäller utbildning, och som det allmänna bygger upp och därför har ett stort ansvar för. Grundtryggheten i fråga om utbildning garanterar att de grundläggande rättigheterna i utbildningshänseende förverkligas jämlikt för var och en på alla nivåer i utbildningssystemet. Förskoleundervisning är en grundläggande rättighet på båda nationalspråken.

2. HISTORISK UTVECKLING

Tanken på förskoleundervisning var aktuell långt innan den utformades till en del av det finländska utbildningssystemet. En diskussion om förskoleundervisning fördes redan när folkskoleförordningen från 1866 och läropliktslagen från 1921 stiftades. Professor Aukusti Salo, en utvecklare av den finska småbarnspedagogiken, föreslog då att barnträdgårdarna skulle införlivas med skolsystemet. Barnträdgårdarna hade enligt Salos mening visat goda resultat i sitt fostrande arbete och borde därmed göras till en första, men frivillig utbildningsnivå i det offentliga utbildningssystemet. Sammanslagingssträvandena förföll eftersom barnträdgårdarna från ingången av 1925 underställdes social- och hälsovårdsministeriets barnskyddsbyrå. Aukusti Salos klassiska "Alakansakoulun opetussuunnitelma kokonaisopetusperiaatteen mukaan" (ungefär Läroplan för lägre folkskolan enligt principen om samordnad undervisning) rotade den reformpedagogiska samordnade undervisningen i lägre folkskolan. Också de enda läroböckerna i didaktik för nybörjarundervisning och omgivningslära var skrivna av Aukusti Salo.

De följande årtiondena diskuterades förskoleundervisningen främst i facktidsskrifter om undervisning och pedagogik. Diskussionen om förskoleundervisningen tog ny fart när utbildningssystemet reformerades på 1960-talet. Undervisnings- och fostringsarrangemangen för sexåringar behandlades då i ett flertal kommittéer, kommissioner och arbetsgrupper. I lagen om grunderna för skolsystemet (467/1968) togs in en bestämmelse enligt vilken kommunens skolväsen kan omfatta förskoleklasser.

När grundskolan tillkom på 1970-talet fördes en livlig diskussionen om i vilken särform förskoleundervisningen skulle ordnas, om förskoleundervisningens roll som stöd för hemmets fostringssträvanden, om inlärningspsykologiska synsätt, didaktik för att motverka inlärningssvårigheter samt betydelsen av miljöfaktorer för skillnader i barnens skolfärdigheter. Målet för den tidens utbildningspolitik var att 6-åringarna skulle börja i förskola inom det offentliga utbildningssystemet. Dessa omständigheter hade betydande inflytande också på dagvårdslagen, som stiftades 1973. Enligt den är målet för fostran i förskoleundervisningen att främja barnens utvecklings- och inlärningsmöjligheter.

Det senaste årtiondet har frågan om hur förskoleundervisningen skall ordnas tagits upp bl.a. i samband med regeringens utbildningspolitiska redogörelse, utvecklingsplanen för utbildning och forskning samt reformen av utbildningslagstiftningen. En strävan i den utbildningspolitiska utvecklingen på 1990-talet var att förskoleundervisningen skulle ordnas enligt enhetliga grunder för alla sexåringar antingen i daghem eller i en förskolegrupp i skolan. Principen ingår i den plan för utveckling av utbildningen och av forskningen vid högskolorna som statsrådet godkände för åren 1995–2000.

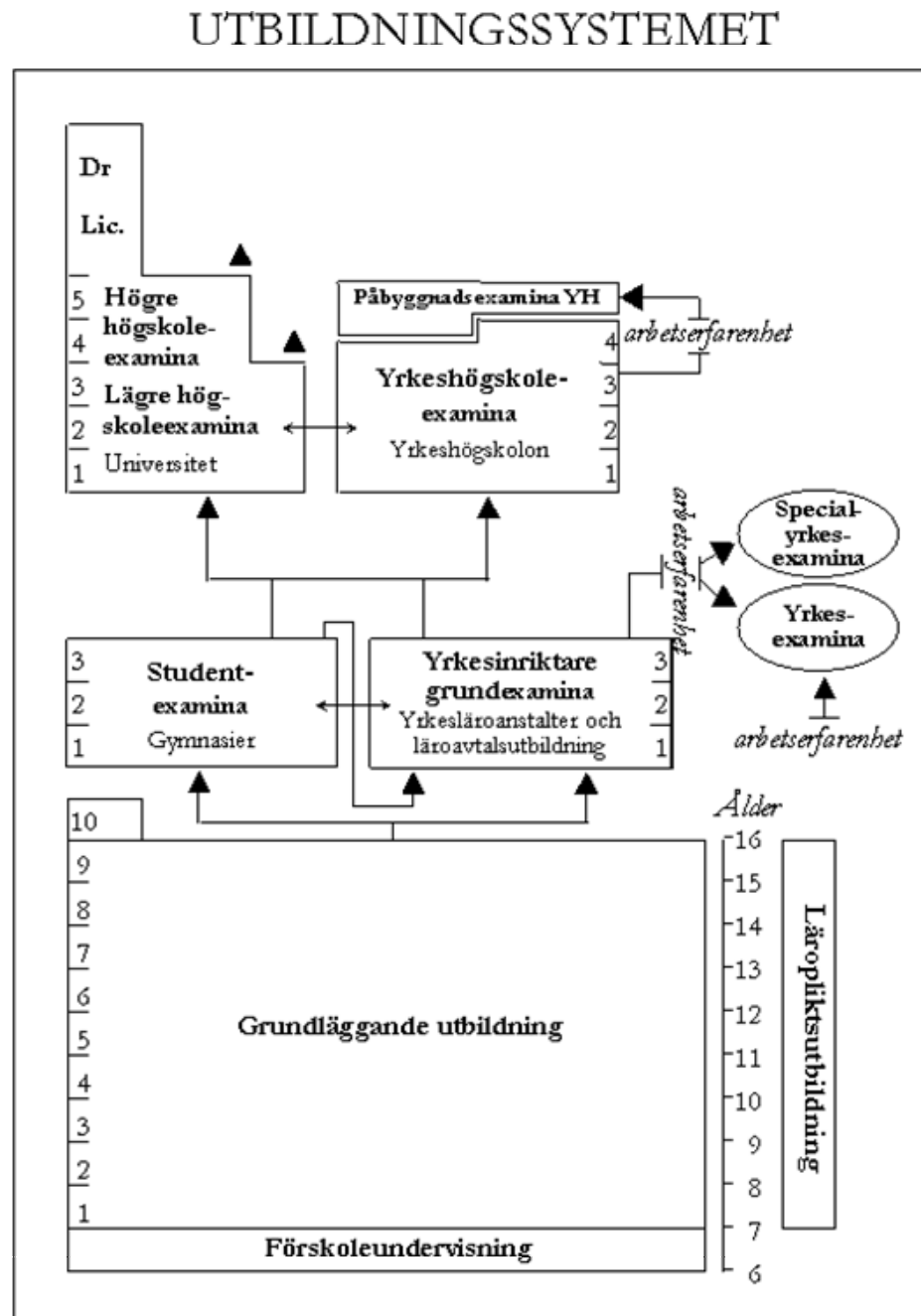
Den kommission som förberedde reformen av utbildningslagstiftningen föreslog i enlighet med utvecklingsplanens ståndpunkt i sitt betänkande att barnen i lagen om grundläggande utbildning tillskrivs rätt att få förskoleundervisning året innan läroplikten börjar och att kommunerna åläggs skyldighet att ordna förskoleundervisning för alla barn som bor på kommunens område. Enligt förslaget skulle kommunerna besluta om förskoleundervisningen skulle ordnas i skolan eller i samband med dagvården. I utlåtandena understöddes allmänt att förskoleundervisningen skulle ordnas på det sätt som kommissionen föreslagit. På grund av svagheter i den offentliga ekonomin ledde kommissionens förslag dock inte till en enhetlig förskolelösning för hela åldersgruppen, utan situationen i förskoleundervisningsfrågan var oförändrad när den nya lagstiftningen trädde i kraft (1999). Riksdagen förutsatte att regeringen bereder sådana ändringar i lagen om grundläggande utbildning att barnens rätt till ett år förskoleundervisning före läroplikten kan sättas i kraft den 1 augusti 2000.

I maj 1999 lämnade en arbetsgrupp tillsatt av undervisningsministeriet sitt förslag till de författningsändringar som verkställigheten av förskoleundervisningsreformen enligt programmet för statsminister Paavo Lipponens II regering krävde på undervisningsväsendets och socialväsendets förvaltningsområde.

Den 6 oktober 1999 överlämnades regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om förskoleundervisning (RP 91/1999 rd). Lagstiftningen om förskoleundervisning trädde i kraft i två faser så att kommunerna från ingången av augusti 2000 hade möjlighet att ordna sådan förskoleundervisning som avses i lagen om grundläggande utbildning utan tillstånd av undervisningsministeriet. Kommunerna beviljades för detta statsandel med stöd av lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (635/1999). Kommunernas skyldighet att ordna förskoleundervisning samt barnets subjektiva rätt till förskoleundervisning trädde i kraft ett år senare, dvs. från ingången av augusti 2001. Ett undantag var de elever som omfattades av förlängd läroplikt. För dem hade kommunerna varit skyldiga att ordna förskoleundervisning sedan 1999.

Då riksdagen fattade sitt beslut om lagstiftningen om förskoleundervisning den 23 december 1999 förutsatte den 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 verkningar och i vilken mån de uppställda målen har nåtts (KuUB 7/1999 rd – RP 91/1999, utskottets uttalande 7). Riksdagen godkände dessutom sex andra uttalanden om förskoleundervisningen, vilka besvaras genom denna redogörelse. Uttalandena gäller den dagliga arbetstiden, handikappade elever, lärarnas behörighet, förvaltning, skolresor och utvärdering och uppföljning (Bilaga 1).

Figur 2. Det finländska utbildningssystemet Källa: Undervisningsministeriet 2004



3. LAGSTIFTNING OM FÖRSKOLEUNDERVISNINGEN

Bestämmelser om förskoleundervisningen ingår i lagen om grundläggande utbildning (628/1998). Lagen om grundläggande utbildning tillämpas även i övrigt på förskoleundervisningen, om inte annat framgår av bestämmelsernas ordalydelse eller innehåll. De ändringar och tillägg som gäller förskoleundervisningen har gjorts genom en lag om ändring av lagen om grundläggande utbildning, 1288/1999. Om förskoleundervisning ordnas på en dagvårdsplats som avses i 1 § 2 eller 3 mom. i lagen om barndagvård (36/1973), tillämpas på förskoleundervisningen dessutom, om inte något annat bestäms i lagen om grundläggande utbildning eller i en förordning med stöd av den, vad som bestäms i lagen om barndagvård eller med stöd av den. I dessa bestämmelser i 1 § i lagen om barndagvård föreskrivs om daghemsvård och familjedagvård.

Till lagen om barndagvård har fogats en 1 a § (1290/1999), som gäller tillämpning av lagen om grundläggande utbildning och förordningen med stöd av den på förskoleundervisning, och en 11 b § enligt vilken man när dagvård ordnas skall se till att barn i dagvård har möjligheter att delta i förskoleundervisning enligt 1 a §. Bestämmelser om förskoleundervisning finns även i förordningen om grundläggande utbildning (852/1998).

3.1. Förskoleundervisningens mål och genomförande

Målet för förskoleundervisningen är enligt lagen om grundläggande utbildning att stöda elevernas utveckling mot humanitet och ett etiskt ansvarskännande samhällsmedlemskap samt att ge dem sådana kunskaper och färdigheter som de behöver i livet och att förbättra deras förutsättningar för inläring. Utbildningens mål är att främja bildningen och jämlikheten i samhället och elevernas förutsättningar att delta i utbildning och i övrigt utveckla sig själva under sin livstid. I hela landet skall säkerställas att undervisning ges på lika villkor i tillräcklig utsträckning.

Vid utbildningen iakttas enhetliga grunder i hela landet. Utbildningen skall ordnas så att den beaktar elevernas ålder och förutsättningar och så att den främjar elevernas sunda växande och utveckling. Utbildningen skall genomföras i samarbete med hemmen.

Enligt 14 § i lagen om grundläggande utbildning beslutar statsrådet om de allmänna riksomfattande målen för utbildningen. Enligt samma paragraf beslutar Utbildningsstyrelsen om målen för och det centrala innehållet i utbildningen samt om de centrala principerna för samarbetet mellan hemmen och skolan och om målen för elevhandledningen i undervisningsverksamheten (grunderna för läroplanen). Elevvården och samarbetet mellan hemmen och skolan har tagits in i bestämmelsen om grunderna för läroplanen genom en lag om ändring av lagen om grundläggande utbildning, 477/2003.

De riksomfattande målen regleras i statsrådets förordning om riksomfattande mål för utbildningen enligt lagen om grundläggande utbildning och om timfördelningen i den grundläggande utbildningen (1435/2001). Utbildningsstyrelsen fattade beslut om grunderna för läroplanen för förskoleundervisningen 19.12.2000 (Utbildningsstyrelsens föreskrift 42/011/2000). Det blev möjligt att ta i bruk läroplaner enligt dessa grunder 1.8.2001 och obligatoriskt senast 1.8.2002. På grund av ändringen av lagen om grundläggande utbildning ändrades också grunderna i fråga om samarbetet mellan hemmet och skolan samt elevvården genom ett beslut av Utbildningsstyrelsen 12.12.2003. Läroplaner enligt ändringarna skulle tas i bruk den 1 augusti 2004.

En central uppgift för förskoleundervisningen är att jämna ut de påvisade skillnaderna i skolfärdigheter, eftersom de konstaterats korrelera med barnets inlärningsförutsättningar och således även med senare skolframgång. Förskoleundervisningen förebygger även utslagning, en utveckling som enligt många undersökningar börjar redan i den tidiga barndomen. Med skolfärdigheter, viktiga att utveckla redan i förskoleundervisningen, avses vanligen sådana färdigheter som barnet bör ha när det börjar i den grundläggande utbildningen. Uppfattningarna om skolfärdigheter har varierat under olika tider, men det centrala innehållet har i de flesta OECD-länder utformats mycket enhetligt. För närvarande indelas skolfärdigheterna för det mesta på följande sätt:

- somatisk och fysisk färdighet, till exempel förmåga att klara den fysiska och somatiska ansträngning skolresan och skoldagen innebär,
- motorisk färdighet, dvs. t.ex. så att barnet kan sitta stilla åtminstone en halv timme, följa med undervisningen och koncentrera sig på den; barnet bör också ha en tillräcklig koordinering mellan öga och hand t.ex. för läs- och skrivövningar,
- intellektuell färdighet, så att barnet t.ex. har ett tillräckligt ordförråd, kan förstå lärarens och läroböckernas språk och berätta om bilder och egna erfarenheter samt har den taluppfattning som krävs för att lära sig grunderna i matematik,
- färdigheter som gäller känslolivet, dvs. att man kan förvänta sig självständighet av barnet, så att det kan lösgöra sig från den dagliga hemmiljön för några timmar, tåla besvärigheter så att det inte längre fungerar enligt lust-olust-principen samt
- social färdighet, som syns t.ex. i barnets känslighet gentemot andra barn, anpassning till grupsituationer, förmåga att lyssna till andra och förmåga att iaktta gemensamma regler.

Det främsta målet för förskoleundervisningen är att på ett allsidigt sätt stöda barnets personlighetsutveckling utgående från barnets egna förutsättningar. Att barn är unika och växer och utvecklas olika beaktas bl.a. i den möjlighet som lagen om grundläggande utbildning ger att inleda skolgången i åldern 6–8 år, om barnet med stöd av psykologiska och vid behov medicinska utredningar har förutsättningar för det. På dessa grunder kan barnet också inleda den grundläggande utbildningen ett år senare. Möjligheten att skjuta upp eller tidiga-relägga skolgången har utnyttjats i relativt liten skala.

Centralt i förskoleundervisningen är att inspirera barnen att via lek och andra aktiviteter lära sig nya saker i enlighet med deras intressen. Förskoleundervisningen ger barnen stoff för att utveckla sina känslor, verksamhetsmallar, lekar och sitt eget tänkande. Förskoleundervisningen bygger på den grund som hemmets fostran ger och bör stöda barnets personliga utveckling så att det utvecklar en sund självkänsla.

Förskoleundervisningen bygger på en helhetssyn, på helheter som dels anknyter till barnets liv, dels vidgar och strukturerar barnets världsbild. Med hjälp av kunskapsområdena i förskoleundervisningen vidgar barnet sin världsbild. Centrala innehållsområden är språk, matematik, etik och livsåskådning, miljö- och naturkunskap, hälsa, konst och kultur. Ett viktigt mål är att väcka barnets intresse inom olika områden av lärandet. Ämnesindelningen är avsedd att styra lärarens arbete.

Förskoleundervisningen erbjuder barnen etisk fostran och åskådningsfostran. Syftet med den etiska fostran är att en sund självkänsla skall utvecklas hos barnen. Åskådningsfostran indelas i en kulturell åskådningsfostran och en granskning av det centrala innehållet i barnets

egen religion. Barnet deltar enligt vårdnadshavarens val antingen i religionsfostran, livs-
 åskådningsfostran eller i annan undervisning.

Utmaningen i lärandet är att de grundläggande kunskaperna och färdigheterna utvecklas så,
 att barnet bygger sin världsbild utifrån egna uppfattningar och erfarenheter. Barnet vägleds
 mot ett kritiskt och insiktsfullt lärande.

Ämnesområdet språk och interaktion är centralt i utvecklingen av tankeförmågan, förmågan
 att uttrycka känslor, den sociala förmågan samt inlärningsfärdigheterna. Det lägger en grund
 också för läs- och skrivinläringen. Barnet får handledning i att berätta om och diskutera
 sina känslor, åsikter och tankar och i att ge uttryck för sina iakttagelser och slutsatser. Hand-
 ledningens syfte är att väcka barnets intresse för att iaktta och undersöka talat och skrivet
 språk.

I arbetet med färdigheter som hänför sig till matematik är syftet att lägga grunden för ut-
 vecklingen av ett matematiskt tänkande. Det sker via matematiska fenomen i vardagliga si-
 tuationer. Barnen skall få positiva erfarenheter av matematik.

Utgångspunkten för utvecklingen av de färdigheter som hänför sig till miljö- och naturkun-
 skap är att barnet lär sig förstå och värdesätta sin omgivning och känna till hur de egna
 handlingarna påverkar närmiljön. Förmågan att skaffa sig information och kunskap utveck-
 las. Det sker genom ett undersökande och problemcentrerat sätt att närma sig olika frågor.
 Färdigheterna i miljö- och naturkunskap utvecklas med hjälp av aktivitetsinriktade arbets-
 sätt.

Barnets hälsa, växande och utveckling främjas genom att barnet får hjälp att självt ta ansvar
 för sin hälsa. Barnets harmoniska växande stöds genom träning av den fysiska och motoris-
 ka konditionen, rörelsekontrollen och de motoriska basfärdigheterna. Med hjälp av konst-
 fostran får barnet bekanta sig med konstens och kulturens värld. Barnet vägleds i konstnärlig
 arbete och i att värdesätta kulturella värden i miljön.

I grunderna för läroplanen ses barnet som en lärande individ som aktivt och funktionellt ut-
 vecklar sin förståelse. Lärandet i förskoleundervisningen är en aktiv, målinriktad process
 som bygger på tidigare kunskapsstrukturer. I arbetsmetoderna tas hänsyn till barnets utveck-
 lingsnivå och behov av verksamhet som formas som lek. Lärandet blir då utmanande och till
 glädje för barnet.

I ändringen av grunderna för förskoleundervisningens läroplan (föreskrift UBS
 42/011/2003) betonas växelverkan mellan hemmet och förskoleundervisningen. Förskole-
 undervisningens personal skall stöda hemmens fostrande uppgift. Det är med tanke på bar-
 nens trivsel, utveckling och lärande viktigt att skapa en förtroendefull kontakt mellan perso-
 nalen och föräldrarna.

Småbarnsfostran och därtill hörande förskoleundervisning samt den grundläggande utbild-
 ningen bildar en med tanke på barnets utveckling logiskt uppbyggd helhet. Förskoleunder-
 visningen skall ordnas så att man beaktar målen och innehållet i annan småbarnsfostran och
 i den grundläggande utbildningen.

Den fysiska och sociala miljön och de behövliga stödtjänsterna för barnen skall i förskole-
 undervisningen i första hand ordnas så att barnet så långt möjligt kan delta i gruppens verk-
 samhet fullt ut. För barn i behov av särskilt stöd görs tillsammans med vårdnadshavarna och
 behövliga experter upp en plan för barnets lärande i förskolan. För de barn som intagits eller
 överförs till specialundervisning görs planen som en individuell plan för hur undervisning-
 en skall ordnas.

Undervisningen av invandrarbarn i förskoleåldern kan anordnas antingen i samband med den övriga förskoleundervisningen, eller som förberedande undervisning för den grundläggande utbildningen, eller som en kombination av dessa. Målet för undervisningen i svenska/finska som andra språk är att barnen under den grundläggande utbildningen erhåller så funktionella kunskaper i svenska/finska på språkets alla delområden som möjligt. Centrala förutsättningar för att behärska svenska/finska bra är att barnet behärskar sitt modersmål och att inlärnigen är målinriktad.

3.2. Förskoleundervisningens omfattning

Förskoleundervisningen omfattar enligt 9 § i lagen om grundläggande utbildning ett år. Förskoleundervisningen kan i specialundervisning för elever som omfattas av förlängd läroplikt samt i undervisning som med tillstånd av undervisningsministeriet sker på främmande språk omfatta två år.

Elever som till följd av handikapp, sjukdom, försenad utveckling, störningar i känslolivet eller av någon annan därmed jämförbar orsak annars inte kan undervisas, skall intas eller överföras till specialundervisning. Specialundervisningen ordnas i mån av möjlighet i samband med den övriga undervisningen eller annars i specialklass eller på något annat lämpligt ställe. Barnet omfattas av den förlängda läroplikten, om de mål som ställts för den grundläggande utbildningen uppenbarligen inte kan nås under nio år på grund av handikapp eller sjukdom hos barnet. Bestämmelserna finns i 17 och 25 § i lagen om grundläggande utbildning.

Särskilt stöd i förskoleundervisningen behöver barn, vars utveckling, inlärningsförutsättningar eller hälsa har försvagats på grund av sjukdom, handikapp eller funktionsstörning och barn, vars psykiska och sociala tillstånd kräver stöd. Rätt till särskilt stöd har också barn som behöver psykiskt eller socialt stöd för sin utveckling. Även barn som enligt undervisnings- och elevvårdsexpertis och vårdnadshavarna i sin utveckling har riskfaktorer som anknyter till inlärningsfärdigheterna har rätt att få särskilt stöd i förskoleundervisningen.

Enligt 3 § i förordningen om grundläggande utbildning ges förskoleundervisning under minst 700 timmar per år. Paragrafens bestämmelser om att minst 45 minuter per timme skall användas för undervisning och att den tid som används för undervisning skall indelas i ändamålsenliga undervisningsavsnitt gäller även förskoleundervisningen. En del av arbetstiden får användas för arbetslivsorientering samt för läsårsavslutningar och andra gemensamma evenemang. Enligt förordningens 4 § får elevens arbetsdag i förskoleundervisningen omfatta högst fem lektioner.

3.3. Undervisningsgrupper

Enligt 2 § i förordningen om grundläggande utbildning bildas undervisningsgrupperna utgående från årskurserna. Om ändamålsenliga undervisningsarrangemang kräver det kan elever i olika årskurser samt i förskole- och påbyggnadsundervisning dock undervisas i samma undervisningsgrupp eller meddelas undervisning tillsammans med en annan skolas eller läroanstalts elever.

Enligt 30 § 1 mom. i lagen om grundläggande utbildning har den som deltar i utbildning rätt att under arbetsdagarna få undervisning enligt läroplanen samt elevhandledning. Enligt pa-

ragrafens 2 mom. skall undervisningsgrupperna sammanställas så att målen i läroplanen kan nås i undervisningen. Enligt 26 a § 3 mom. i lagen om grundläggande utbildning utfärdas vid behov bestämmelser om bildandet av undervisningsgrupper i förskoleundervisningen genom förordning. I förordningen om grundläggande utbildning föreskrivs bara om grupperna i förskoleundervisningen. Undervisningsministeriet har efter förhandlingar med social- och hälsovårdsministeriet gett en rekommendation om bildande av undervisningsgrupper i förskoleundervisningen (undervisningsministeriets brev 16.6.2000 dnr 37/400/2000).

Enligt rekommendationen får en undervisningsgrupp i förskoleundervisningen enligt huvudregeln omfatta högst tretton elever. Om det i gruppens arbete under största delen av tiden utöver en lärare som meddelar förskoleundervisning deltar ett skolgångsbiträde, en barnskötare eller en annan person med för uppgiften lämplig yrkesutbildning, kan undervisningsgruppen maximalt omfatta högst 20 elever. Den maximala gruppstorleken kan temporärt överskridas, om detta på grund av undervisningens natur, den arbetsmetod som används i undervisningen eller något annat tvingande skäl är motiverat och arrangemanget inte äventyrar uppnåendet av undervisningens mål.

Bestämmelser om dimensioneringsförhållandet mellan personal och barn ingår i 6 § i förordningen om barndagvård. När förskoleundervisningen ordnas på en dagvårdsplats där barnet tillbringar hela dagen iaktas 6 § 1 mom. i förordningen om barndagvård, dvs. bestämmelsen att det för varje grupp om högst sju barn som har fyllt tre år skall finnas en person som har fostringsansvar. När förskoleundervisning inom dagvården ordnas enbart för barn som deltar i förskoleundervisningen tillämpas vid personaldimensioneringen 6 § 2 mom. i dagvårdsförordningen, dvs. per fostrare kan i gruppen finnas högst 13 barn. De bestämmelser om bildandet av undervisningsgrupper för elever som intagits eller överförts till specialundervisning som ingår i den med stöd av 17 § 4 mom. i lagen om grundläggande utbildning utfärdade förordningen gäller även förskoleundervisningen för dessa elever.

I den undervisning som skall ges elever som enligt förordningen om grundläggande utbildning intagits eller överförts till specialundervisning får det finnas högst tio elever i en undervisningsgrupp. Den maximala gruppstorleken kan överskridas, om detta på grund av elevernas förutsättningar eller den arbetsmetod som används i undervisningen är motiverat och arrangemanget inte äventyrar uppnåendet av undervisningens mål. Om eleven omfattas av förlängd läroplikt, är den maximala gruppstorleken mindre.

I den undervisning som skall ges elever som omfattas av förlängd läroplikt får det finnas högst åtta elever i en undervisningsgrupp. En undervisningsgrupp som bildats av mycket gravt utvecklingsstörda elever får dock omfatta högst sex elever. Om undervisningen för en sådan elev ges tillsammans med andra elever än sådana som intagits eller flyttats till specialundervisning, får undervisningsgruppen omfatta högst 20 elever.

3.4. Anordnande och förvaltning

Enligt 4 § i lagen om grundläggande utbildning är kommunen skyldig att för barn som bor på kommunens område ordna förskoleundervisning året innan läroplikten uppkommer. Läroplikten börjar det år då barnet fyller sju år. En kommun som har såväl finsk- som svenskspråkiga invånare är skyldig att ordna förskoleundervisning separat för vardera språkgruppen.

Kommunen är dessutom skyldig att det år läroplikten uppkommer ordna förskoleundervisning för barn som omfattas av förlängd läroplikt och för barn som inleder den grundläggande utbildningen ett år senare än föreskrivet. Den förlängda läroplikten börjar det år barnet

fyller sex år, och för dessa barn skall således ordnas förskoleundervisning under två år räknat från det år barnet fyller fem år.

Med stöd av psykologiska och vid behov medicinska utredningar kan utbildningsanordnaren ge barnet tillstånd att inleda den grundläggande utbildningen ett år senare än föreskrivet. Om starten i den grundläggande utbildningen senareläggs för ett barn som omfattas av förlängd läroplikt, ges förskoleundervisning under de år barnet fyller sex och sju år.

Den 1 augusti 2001 blev kommunerna skyldiga att ordna förskoleundervisning. Före det hade kommunerna möjlighet att ordna förskoleundervisning utan tillstånd året innan barnets läroplikt uppkom.

Skyldigheten att ordna förskoleundervisning för barn som omfattas av förlängd läroplikt började då lagen om grundläggande utbildning trädde i kraft den 1 januari 1999. Även före det började läroplikten för dessa barn ett år tidigare än för andra.

Kommunen kan ordna den utbildning som avses i lagen om grundläggande utbildning, även förskoleundervisningen, själv eller tillsammans med andra kommuner eller genom upphandling hos en statlig läroinrättning eller en registrerad sammanslutning eller stiftelse som statsrådet beviljat tillstånd att ordna utbildning. Kommunen kan också köpa förskoletjänsterna av en annan offentlig eller av en privat serviceproducent. Kommunen svarar då för att de förvärvade tjänsterna ordnas i enlighet med lagen om grundläggande utbildning.

Enligt 6 § i lagen om grundläggande utbildning skall undervisningen i kommunen ordnas så att elevernas resor med hänsyn till bebyggelsen, skolornas och andra undervisningsplatsers placering samt kommunikationerna är så trygga och korta som möjligt. I fråga om förskoleundervisningen skall man dessutom beakta att de barn som deltar har möjlighet att utnyttja dagvårdsservice. Kommunen skall anvisa den som får sådan undervisning som avses i lagen om grundläggande utbildning en närskola eller en annan lämplig plats där undervisningen ges. Undervisningsspråket skall vara elevens eget språk, om kommunen är skyldig att ordna undervisning på detta språk. Också en dagvårdsplats eller en annan förskoleundervisning lämplig plats kan anvisas som plats där förskoleundervisning ordnas.

Utan sin vårdnadshavares samtycke får ett barn inte hänvisas till undervisning där det tas ut avgifter av eleverna eller till undervisning där det enligt kommunens eget beslut eller tillståndet att ordna utbildning iakttas en särskild metod som baserar sig på en viss världsåskådning eller pedagogisk princip.

Varken i lagen om grundläggande utbildning eller i någon annan lagstiftning föreskrivs under vilken nämnd och förvaltning förskoleundervisningen skall ordnas och beslutanderätten om detta ankommer således på kommunerna. Enligt bestämmelserna om dagvård och socialvård har dagvården ankommit på det kollegiala organ som avses i 6 § 1 mom. i socialvårdslagen (710/1982) och som sköter de uppgifter som verkställigheten av socialvården omfattar.

Paragraferna 6 och 12 i socialvårdslagen samt lagen om barndagvård har temporärt ändrats så att dagvården i kommunen kan skötas av ett annat kollegialt organ. Kommunen kan besluta att dagvården sköts av det organ på vilket undervisningsverksamheten ankommer, liksom även förskoleundervisningen. Om det organ som ansvarar för dagvården bestäms enligt 6 § 2 mom. i socialvårdslagen, skall organet se till att behövligt samarbete med social- och hälsovården ordnas i praktiken. När kommunen ordnar socialvårdstjänster skall servicen för barnen i dagvård och deras föräldrar och andra vårdnadshavare bilda en ändamålsenlig helhet oberoende av vilket organ som svarar för barnens dagvård. De temporära ändringarna av 6 och 12 § i socialvårdslagen (155/2003), lagen om barndagvård (156/2003) och lagen om stöd för hemvård och privat vård av barn (1128/1996) gäller till den 31 juli 2008.

Enligt en utredning från 2004 av Forsknings- och utvecklingscentralen för social- och hälsovården Stakes och Finlands Kommunförbund rf svarar en nämnd inom socialväsendet i 373 kommuner förvaltningsmässigt för uppgifterna inom dagvården, hemvården och den privata vården för barn, medan 11 kommuner har överfört förvaltningen till en nämnd inom undervisningsväsendet. I 50 kommuner bereds en eventuell flyttning av dagvårdsförvaltningen och 36 kommuner meddelar att de fattat beslut om att dagvårdsuppgifterna stannar inom socialväsendet.

En överföring till undervisningsverksamheten motiveras med att barnets fostran då fortgår inom samma kontinuum från dagvården till skolan. Man tror också att samarbetet mellan dagvård och skola blir bättre på det sättet. Att dagvårdsförvaltningen stannar inom socialverksamheten motiverar kommunerna med att den nuvarande förvaltningen är fungerande. Dagvården ses mer som socialvårdsservice. Socialverksamheten motiveras främst med det redan fungerande samarbetet mellan olika förvaltningar. Både socialväsendet och undervisningsväsendet motiveras med att förfarandet är ekonomiskt och med tanke på barnen en meningsfull verksamhetshelhet. Enkäten besvarades av 90 procent av kommunerna.

Enligt 7 § i lagen om grundläggande utbildning kan statsrådet bevilja registrerade sammanslutningar och stiftelser tillstånd att ordna utbildning som avses i lagen. Ett villkor för att tillstånd skall beviljas är att utbildningen ordnas på grund av ett särskilt behov av utbildning och bildning och att utbildningsanordnaren och den kommun i vilken utbildningen ordnas har avtalat om saken. Tillstånd att ordna undervisning på främmande språk, specialundervisning och undervisning som följer en särskild metod som baserar sig på en viss världsåskådning eller pedagogisk princip och undervisning i folkhögskolor för andra än läropliktiga kan beviljas på basis av ett regionalt eller riksomfattande behov av utbildning eller bildning, även om utbildningsanordnaren inte har ingått ovan nämnda avtal. Också staten kan enligt 8 § i lagen om grundläggande utbildning ordna utbildning.

3.5. Rätt till förskoleundervisning och undervisningens avgiftsfrihet

Enligt 26 a § i lagen om grundläggande utbildning har ett barn rätt att få förskoleundervisning året innan läroplikten uppkommer. Barn som omfattas av förlängd läroplikt och barn som inleder den grundläggande utbildningen ett år senare än vad som bestämts, har rätt till förskoleundervisning också det år läroplikten uppkommer.

Elevens vårdnadshavare beslutar om deltagande i förskoleundervisningen. Enligt 26 § 1 mom. i lagen om grundläggande utbildning skall den som omfattas av förlängd läroplikt dock delta i förskoleundervisning som ordnas det år läroplikten börjar.

Rätten till förskoleundervisning, liksom kommunens skyldighet att ordna den, trädde i kraft den 1 augusti 2001. Barn som omfattas av förlängd läroplikt har haft rätt till förskoleundervisning ända sedan lagen om grundläggande utbildning trädde i kraft. Även före det började läroplikten för dem ett år tidigare än för andra barn.

Enligt 11 b § i lagen om barndagvård skall man när dagvård ordnas se till att barn i dagvård har möjlighet att delta i förskoleundervisning enligt 1 a §.

Det att ett barn deltar i förskoleundervisning enligt lagen om grundläggande utbildning inverkar inte på familjens rätt att utnyttja dagvårdstjänster. Enligt 11 a § i lagen om barndagvård skall kommunen se till att barnets föräldrar eller andra vårdnadshavare, efter utgången

av den tid för vilken moderskaps-, faderskaps- eller föräldrapenning eller partiell föräldrapenning enligt sjukförsäkringslagen (364/1963) får betalas eller efter en faderskapspenningssperiod omedelbart efter föräldrapenningsperioden, kan få en sådan av kommunen anordnad dagvårdsplats för barnet som avses i 1 § 2 eller 3 mom. och att barnet kan få dagvård tills det såsom läropliktigt enligt lagen om grundläggande utbildning inleder den grundläggande utbildningen. Dagvård skall dock anordnas under en del av dagen, när barnet innan det har nått den i lagen om grundläggande utbildning nämnda läropliktsåldern deltar i förskoleundervisning enligt lagen om grundläggande utbildning eller när barnet i enlighet med 25 § 2 mom. lagen om grundläggande utbildning inleder sin grundläggande utbildning ett år tidigare än vad som anges i paragrafens 1 mom. Dagvården skall om möjligt anordnas i den form som barnets föräldrar eller andra vårdnadshavare önskar.

I anslutning till kulturutskottets andra uttalande, som gäller handikappade barns subjektiva rätt till dagvård, har föräldrar till barn som omfattas av förlängd läroplikt fått utvidgad rätt till dagvårdsplats för sitt barn eller som ett alternativ stöd för hemvård eller stöd för privat vård genom de lagändringar som trädde i kraft 1.1.2003. I och med dessa lagändringar utvidgades föräldrarnas rätt att välja mellan en av kommunen ordnad dagvårdsplats eller, som ett alternativ till detta, stöd för hemvård eller privat vård av barn så att den även gäller under det första året av läroplikten för barn med förlängd läroplikt.

Enligt 31 § i lagen om grundläggande utbildning är undervisningen samt läroböcker och andra läromedel, arbetsredskap och arbetsmaterial som behövs vid undervisningen avgiftsfria för eleverna. Handikappade elever och andra elever i behov av särskilt stöd har dessutom rätt att avgiftsfritt få sådana tolknings- och biträdestjänster, övriga undervisningstjänster, särskilda hjälpmedel samt tjänster som ordnas med stöd av lagens 39 § vilka är en förutsättning för att de skall kunna delta i undervisningen. I nämnda paragraf föreskrivs om rehabilitering som ges i anslutning till specialundervisning samt utvecklings-, handlednings- och stöduppgifter som ansluter sig till specialundervisningen.

Den som deltar i undervisningen skall varje arbetsdag avgiftsfritt få en fullvärdig måltid som är ändamålsenligt ordnad och övervakad.

I undervisning som ordnas utomlands och i undervisning som ordnas av privata sammanslutningar eller stiftelser på basis av en särskild utbildningsuppgift som ministeriet givit och som sker på något annat undervisningsspråk än elevens eget språk kan skäliga avgifter tas ut.

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. Samma bestämmelse gäller både den grundläggande utbildningen och annan undervisning som ordnas med stöd av samma lag.

3.6. Rätt till en trygg studiemiljö samt elevvård

Bestämmelser om rätten till en trygg studiemiljö finns i 29 § i lagen om grundläggande utbildning. Ursprungligen innehöll paragrafen endast den bestämmelse som finns i 1 mom. och enligt vilken den som deltar i utbildning har rätt till en trygg studiemiljö. Paragrafen utökades med 2–4 mom. genom lagen 477/2003.

I samband med att läroplanen utarbetas skall utbildningsanordnaren utarbeta en plan för att skydda eleverna mot våld, mobbning och trakasseri samt verkställa planen och övervaka att den iakttas och förverkligas. Utbildningsanordnaren skall också godkänna en ordningsstadga

eller utfärda andra ordningsbestämmelser som skolan skall tillämpa i avsikt att främja den interna ordningen i skolan, ostörda studier samt tryggheten och trivseln i skolsamfundet. I dessa bestämmelser kan utfärdas sådana regler om de praktiska arrangemangen och ett korrekt uppförande som är nödvändiga för tryggheten och trivseln i skolsamfundet. Regler kan också utfärdas om hur skolans egendom får hanteras och om hur man får vistas och röra sig i skolbyggnaden och på skolområdet.

Enligt grunderna för förskoleundervisningens läroplan skall inlärningsmiljön vara sund och på ett mångsidigt sätt bidra till barnets trygghet. Den skall ge barnen möjligheter till lek och aktivitet och till att få vara i lugn och ro.

Om elevvården föreskrivs i 31 a § i lagen om grundläggande utbildning. Bestämmelserna gäller också en elev i förskoleundervisning. En elev har rätt att avgiftsfritt få den elevvård som behövs för att han eller hon skall kunna delta i undervisningen. Elevvården avser att främja och upprätthålla elevens studieframgång, goda psykiska och fysiska hälsa och sociala välfärd och understödande verksamheter.

Elevvården omfattar elevvård i enlighet med en läroplan som godkänts av utbildningsnämnden samt sådana elevvårdstjänster som i folkhälsolagen (66/1972) avses med skolhälsovård och i barnskyddslagen (683/1983) med stöd vid fostran.

Enligt grunderna för förskoleundervisningens läroplan har elevvården i förskoleundervisningen som mål att skapa en sund och trygg miljö för växande och lärande samt att i ett tidigt skede upptäcka och ingripa i sådant som utgör hinder för barnets utveckling och lärande. Elevvården i förskoleundervisningen är en del av en helhet som bildas av elevvården inom den övriga småbarnspedagogiken, förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen. Genom den garanteras alla möjlighet till växande och lärande på lika grunder.

3.7. Skolreseförmån och inkvartering

Bestämmelser om skolreseförmån finns i 32 § i lagen om grundläggande utbildning. En elev i förskoleundervisning som har längre än fem kilometer från hemmet till förskoleundervisningen eller från dagvården till förskoleundervisningen har rätt till fri transport hemifrån direkt till förskoleundervisningen eller från dagvården till förskoleundervisningen och från förskoleundervisningen hem eller till dagvården. I bestämmelsen förstås med dagvård sådan dagvård som avses i lagen om barndagvård. En elev har rätt till fri transport också när den väg som avses ovan med beaktande av elevens ålder eller andra omständigheter är alltför svår, ansträngande eller farlig. Ett alternativ till fri transport är ett tillräckligt understöd för transport eller ledsagande. Bestämmelsen om skolreseförmån för elever i förskoleundervisning trädde i kraft den 1 augusti 2004.

Den dagliga skolresan för en elev i förskoleundervisning får med väntetider inberäknade ta högst två och en halv timme i anspråk. Om eleven har intagits eller överförs till specialundervisning får skolresan ta högst tre timmar i anspråk. Maximilängden på skolresorna är densamma som för en elev i grundläggande utbildning om eleven före läsårets början inte har fyllt tretton år. Om en elev får undervisning någon annanstans än i den närskola eller på någon annan plats för undervisningen som kommunen anvisat, kan såsom villkor för antagningen ställas att vårdnadshavaren svarar för de kostnader som transporten eller ledsagningen medför. Samma bestämmelse gäller både den grundläggande utbildningen och förskoleundervisningen. Elever som väntar på transport skall ha möjlighet till handledd sysselsättning.

Om skolresan för en sådan elev i förskoleundervisning som omfattas av förlängd läroplikt inte kan ordnas inom ramen för ovannämnda maximitid, har eleven rätt till avgiftsfri inkvartering och helpension. I fråga om elever i förskoleundervisning och elever i grundläggande utbildning tillämpas då samma bestämmelser om inkvartering.

3.8. Behörighet att ge förskoleundervisning

Bestämmelser om behörighet för lärare som meddelar förskoleundervisning finns i förordningen om behörighetsvillkoren för personal inom undervisningsväsendet (986/1998). Behörig att meddela förskoleundervisning är enligt förordningens 7 § 1 mom. den som är behörig att meddela klassundervisning. Detta gäller både behörighet för klasslärare enligt gällande bestämmelser (finns i 4 § i samma förordning) och den behörighet för klasslärare som baserar sig på ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna i förordningen.

I paragrafens 2–4 mom. (327/2000) föreskrivs om behörighet att meddela förskoleundervisning för en undervisningsgrupp där elever i grundläggande utbildning inte ingår. Behörig att meddela förskoleundervisning är den som har avlagt kandidatexamen enligt 11 § i förordningen om examina och lärarutbildning på det pedagogiska området (576/1995) eller som har avlagt barnträdgårdslärarexamen. Nämnda paragraf gäller sådan barnträdgårdslärarutbildning som ordnas som lägre högskoleexamen. Tidigare avlades barnträdgårdslärarexamen vid barnträdgårdslärarinstitut eller som temporär utbildning vid universitet. Även socialpedagoger, handledare inom socialbranschen eller socionomer är behöriga att ge förskoleundervisning under vissa i förordningen angivna villkor som gäller studier och arbetserfarenhet.

Behörig att meddela förskoleundervisning för elever som intagits eller överförs till specialundervisning är den som med stöd av 8 § 2 mom. i förordningen om behörighetsvillkoren för personal inom undervisningsväsendet eller ikraftträdandebestämmelserna i förordningen är behörig att meddela sådan specialundervisning i den grundläggande utbildningen. Behörig att meddela förskoleundervisning är enligt paragrafens 3 mom. (1133/2003) också den som har avlagt lämplig högskoleexamen samt slutfört sådana studier för speciallärare som anges i momentet. Behörig att meddela förskoleundervisning för elever som intagits eller överförs till specialundervisning är även en sådan person som avses i 7 § 2–4 mom. och som har slutfört ovan avsedda studier för speciallärare.

Enligt 9 § i förordningen om behörighetsvillkoren för personal inom undervisningsväsendet skall en lärare som meddelar förskoleundervisning ha utmärkt förmåga att använda skolans undervisningsspråk i tal och skrift. Eftersom utmärkt förmåga att använda ett språk vanligen visas så att personen i fråga har fått sin skolbildning och avlagt högskoleexamen på samma språk, innebär bestämmelsen i förordningens 22 a §, om man beaktar behörighetsvillkoren för lärare som meddelar förskoleundervisning, ett undantag när det gäller visande av språkkunskaper. Förskoleundervisning på ett främmande språk får också meddelas av en person som behärskar det språk som används i undervisningen.

3.9. Statlig finansiering

Bestämmelser om statsandel som beviljas förskoleundervisningen finns i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (635/1998). Finansieringen för driftkostnader bestäms på basis av antalet elever och de pris per enhet som bestämts per elev i den grund-

läggande utbildningen. Vid beräkningen av priserna per enhet beaktas 91 procent av antalet elever i förskoleundervisning. Före den 1 augusti 2004, dvs. då elever i förskoleundervisning började få skolreseförmån, beaktades 85 procent av antalet elever i förskoleundervisning. Procenttalet höjdes genom lagen om ändring av 17 § lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (1140/2003). I fråga om de elever i förskoleundervisning som omfattas av förlängd läroplikt beaktas dock antalet i sin helhet.

I fråga om statsandel som beviljas privata utbildningsanordnare är priset per elev i förskoleundervisning 91 procent av det pris per enhet som bestämts per elev för utbildningsanordnaren i fråga. I fråga om dem som omfattas av förlängd läroplikt är finansieringsbestämmelserna för privata utbildningsanordnare och kommuner desamma. Även för privata utbildningsanordnare var priset per elev i förskoleundervisning tidigare 85 procent av det pris per enhet som bestämts per elev.

3.10. Ändringssökande

Bestämmelser om ändringssökande finns i 42 § (477/2003) i lagen om grundläggande utbildning. När det gäller förskoleundervisningen kan närmast sådana beslut bli föremål för ändringssökande som gäller avgiftsfrihet i undervisningen, elevvård, skolreseförmån, in-kvartering samt vård vid olycksfall. Ändring i ett sådant beslut av en utbildningsanordnare söks genom besvär hos förvaltningsdomstolen så som bestäms i förvaltningsprocesslagen.

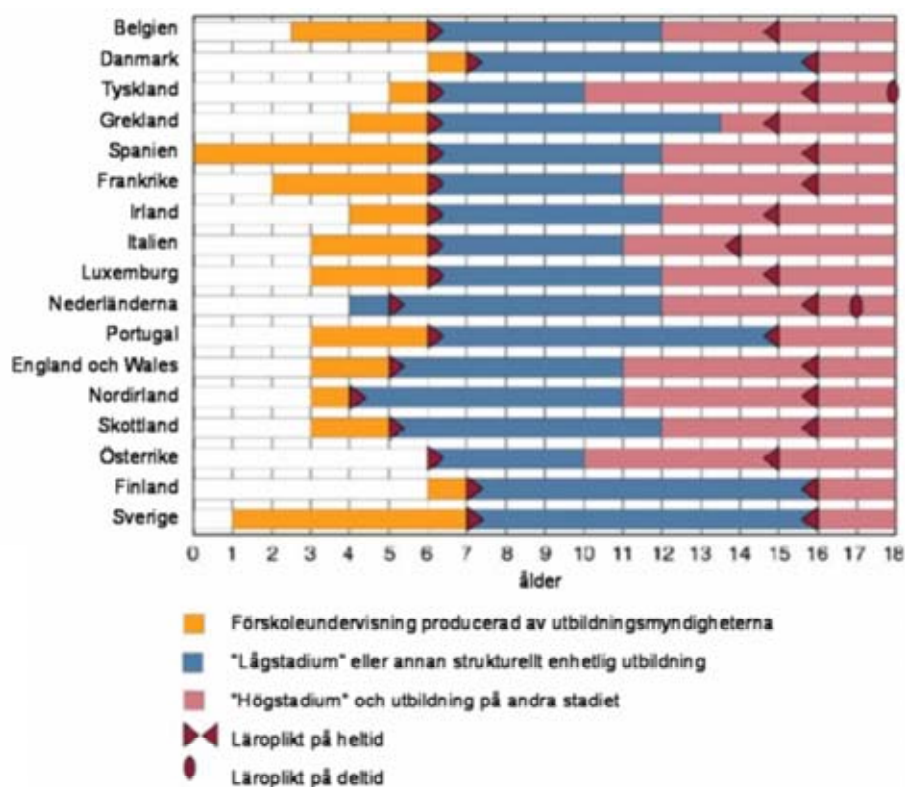
I vissa beslut söks ändring genom besvär hos länsstyrelsen och i länsstyrelsens beslut hos förvaltningsdomstolen. Det kan i förskoleundervisningen vara fråga om ett beslut som gäller antagning av en elev, intagning eller överföring av en elev till specialundervisning mot vårdnadshavarens vilja och en individuell plan för hur undervisningen skall ordnas inom specialundervisningen. I ett beslut av förvaltningsdomstolen i dessa frågor får ändring inte sökas genom besvär.

4. INTERNATIONELL JÄMFÖRELSE

Målet vid insamlingen av internationella jämförelsetal för förskoleundervisningen var att få en bild av förskoleundervisningens ställning i utbildningssystemet i länder med olika typer av utbildningssyn. Som föremål för granskning valdes de sätt att ordna förskoleundervisning som bygger på den anglosaxiska traditionen (Irland), den europeiska traditionen (Nederländerna, Österrike, Tjeckiska republiken), den nordiska traditionen (Sverige och Danmark) och den sydeuropeiska latinska traditionen (Portugal). Uppgifterna insamlades med hjälp av databasen Eurybase. Även de tjänstemän i respektive land som sköter förskoleundervisningsfrågor kontaktades.

Den förskoleundervisning som ordnas i Sverige och Danmark påminner mest om den förskoleundervisning som erbjuds 6-åringar i Finland. I Sverige börjar läroplikten vid 7 års ålder och för 6-åringar ordnas undervisning i förskoleklasser. Verksamheten är frivillig för eleverna. I Danmark börjar läroplikten vid 6 års ålder. Under det första året i grundskolan deltar eleven i en förskoleklass. I de andra länderna är verksamheten före läropliktsskolan av dagvårdstyp.

Figur 3. Småbarnsfostran och grundläggande utbildning (ISCED 0–2) i olika länder



Källa: Key data on education in europe 2000

I Irland börjar läroplikten vid 6 års ålder och varar till 16 års ålder. Största delen av barnen börjar dock skolgången redan när de är 4 eller 5 år. Ca 50 procent av alla 4-åringar och 70 procent av alla 5-åringar deltar i förskoleundervisning i s.k. "infant classes", som vanligen är en del av den elementära skolan. Nästan alla skolor erbjuder förskoleundervisning. Sådan erbjuds också privat utanför det officiella utbildningssystemet. Ett försöksprogram som gäller förskoleundervisning med namnet "Early Start" genomförs på 40 eftersatta områden. Verksamhet som påminner om dagvård, även kallad förskoleundervisning, "preschool", ordnas för barn i åldern 0–6 år.

Förskoleundervisningen sorterar under det irländska utbildningsministeriet. Verksamheten regleras av en lag om elementär utbildning från 1998. År 1999 utarbetade utbildningsministeriet nationella läroplansgrunder för den förskoleundervisning som erbjuds 4–6-åringar. I landet förs en utbildningspolitisk debatt om det borde uppställas minimikrav bl.a. för förskolegrupper och lärarbehörighet. Utbildningsministeriet bereder ett ställningstagande som gäller småbarnsfostran. Förskoleundervisningen finansieras huvudsakligen av staten. Föräldrarna betalar inga månadsavgifter. Verksamhet ordnas också i avgiftsbelagda privata inrättningar. Direktioner och skolornas rektorer administrerar verksamheten på lokal nivå. Det finns ingen skyldighet att delta i förskoleundervisning eller att ordna sådan.

I Nederländerna börjar läroplikten det år då barnet fyller 5 år och fortgår i 12 år. I praktiken börjar barnen skolan redan vid 4 års ålder. Barnet deltar alltså i allmänhet i elementär utbildning redan året innan läroplikten börjar. Den elementära utbildningen regleras i en egen lag. Kommunerna övervakar och beslutar om skolverksamheten. I denna funktion lyder de under landets utbildningsministerium.

Den förskoleundervisning som erbjuds före läropliktsåldern och som till innehållet påminner om dagvård är frivillig. Ca 60 procent av alla 3-åringar deltar i förskoleundervisningens lekgrupper under två för- och eftermiddagar per vecka. Det finns en fastställd maximistorlek för lekgrupperna och dagvårdsgrupperna. En barngrupp får omfatta högst 30 barn/vuxen. Förskoleundervisning ordnas vanligen i daghem, inom ramen för vård utanför skolan för barn i åldern 4–13 år, dvs. morgon- och eftermiddagsvård, i privat familjedagvård, i lekgrupper eller i lunchcentrum. Barnomsorgen sorterar under socialförvaltningen. År 2005 träder en ny dagvårdslag i kraft. I och med den blir dagvårdsverksamheten kommersiell verksamhet.

I Nederländerna gör man nationella satsningar för att undanröja ojämlikhet i språkligt avseende. Staten satsar på sådana projekt inom småbarnsfostran som särskilt riktar sig till invandrabarn och barn som tillhör någon minoritet.

I Österrike börjar läroplikten på hösten det år då barnet fyller sex år och fortgår i nio år. Ett år innan läroplikten börjar är största delen av barnen i Kindergarten. Verksamheten går under namnet förskoleundervisning och deltagandet är frivilligt. Läsåret 1999–2000 deltog ca 90 procent av årskullen i undervisningen. Verksamheten i Kindergarten erbjuds tills barnet uppnår skolåldern (från 3–6 års ålder). Delstaterna svarar självständigt för småbarnsfostran. Förskoleundervisning kan ordnas av offentliga samfund (förbundsstaten, den regionala förvaltningen, kommuner eller samkommuner) eller av privata (religionssamfund, producenter av hälsovårdstjänster, företag eller privatpersoner). Verksamheten är vanligen avgiftsbelagd.

Förskoleklassen, "Vorschulstufe", utgör en del av den elementära utbildningen och verksamheten ordnas vid behov för barn som ännu inte är skolmogna när de uppnår läropliktsåldern. Dessa elever tillbringar det första året av den elementära utbildningen i förskoleklass. Vorschulstufe kan ordnas som en separat klass eller integrerad i den övriga elementära utbildningen. Bestämmelserna om den elementära utbildningen gäller också verksamheten i

förskoleklassen. I Österrike får en förskolegrupp ha högst 25 barn/vuxen. Den elementära utbildningen lyder under landets utbildningsministerium.

I Tjeckiska republiken varar läroplikten nio år och inleds vid 6 års ålder. Om ett barn inte är skolmoget kan skolstarten skjutas upp. I Tjeckiska republiken ges förskoleundervisning till barn i åldern 3–6 år i inrättningar med namnet mateřské škola. I vissa fall tas också yngre barn till förskoleundervisningen. Året innan läroplikten börjar är största delen av barnen i mateřské škola.

I Tjeckiska republiken ordnas förskoleundervisningen antingen i särskilda dagvårdsinrättningar eller så kan den utgöra en del av den elementära utbildningen (základní škola). Det är kommunen som svarar för verksamheten, med undantag för specialundervisningen, som lyder under ministeriet. Kommunen kan ta ut avgifter av föräldrarna, men i övrigt är finansieringen offentlig. Deltagandet i verksamheten är frivilligt. I genomsnitt 88 procent av barnen i åldern 3–5 år deltar i förskoleundervisningen.

Minimistorleken på en förskolegrupp regleras i lag: i en mateřské škola som omfattar en klass måste det finnas minst 15 elever och i en skola med två eller flera klasser minst 18 elever. Den regionala förvaltningen kan dock besluta om undantag. Den genomsnittliga klasstorleken är ca 22 elever. I den läroplan för förskoleundervisningen som det tjeckiska utbildningsministeriet godkände 2003 ingår rekommendationer som gäller förskoleundervisningen och praxis vid bedömningen av enskilda barn.

I Sverige gäller läroplikt för barn i åldern 7–16 år. Åldern för skolstarten är dock flexibel, vilket betyder att 6-åringar har möjlighet att börja skolan. Året innan läroplikten inleds kan barnen delta antingen i förskolan eller i förskoleklassernas undervisning.

Förskolan för 4–5-åringar har funnits sedan början av 2003. I genomsnitt 72 procent av barnen i åldern 1–5 år deltar i förskoleverksamhet. Kommunerna är skyldiga att erbjuda förskoleundervisning för alla barn i åldern 1–5 år vars föräldrar förvärvsarbetar eller studerar. Förskolorna finns vanligen i egna utrymmen i daghem. Förskoleverksamheten för 4–5-åringar är avgiftsfri åtminstone tre timmar per dag. Riktlinjerna för verksamheten anges i en riksfattande läroplan för förskolan.

Förskoleklassen utgör en del av grundskolan och det är kommunernas sak att ordna denna undervisning. Största delen av barnen i förskoleklasserna är 6 år och i praktiken är nästan alla 6-åringar i förskoleklass. Barnen har en subjektiv rätt till förskoleundervisning. Förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen är verksamhet som hör till utbildningsdepartementets förvaltningsområde. Förskoleklasserna är organiserade i anslutning till grundskolan. Förskoleklassernas läroplan är en del av grundskolans läroplan. I Sverige saknas bestämmelser om gruppstorlek. Undervisningen i förskoleklasserna är avgiftsfri.

I Danmark inleds läroplikten vid 6 års ålder och varar fram till 17 års ålder. Förskoleundervisningen för 6–7-åringar är en del av grundskolan. Före det deltar de flesta barn i någon förskoleundervisning i dagvårdsform. Sammanlagt 56 procent av barnen i åldern 0–2 år och 92 procent av barnen i åldern 3–5 år är i dagvård. Största delen av barnen befinner sig i dagvård året innan läroplikten börjar.

I Danmark finns det fyra olika slags inrättningar för förskoleundervisning: barnkrubbor för barn under tre år (vuggestue), barndaghem för barn i åldern 3–7 år (børnehave), förskoleklasser för barn i åldern 6–7 år (børnehaveklasse) och integrerade läroinrättningar (integrerede institution) vilka riktar sig till barn från tre månader till 14 år. De flesta barn deltar i dagvård året innan de börjar i förskoleundervisning. Deltagandet är frivilligt upp till sex års ålder. De lokala myndigheterna har ansvar för att tillhandahålla förskoleundervisning efter behov. De lokala myndigheterna finansierar förskoleverksamheten med den statsandel de får

för ändamålet. För barnet kan förskoleverksamheten vara avgiftsfri eller avgiftsbelagd beroende på om anordnaren är privat eller offentlig.

Den elementära utbildningen regleras i en egen lag. Undervisningsministeriet och kommunala organ övervakar verksamheten i de ettåriga förskoleklasserna och i den elementära utbildningen. I förskoleundervisningen finns det i genomsnitt 10,4 elever per lärare och den genomsnittliga storleken på förskoleundervisningsklasserna är 19,8 elever. Det finns inga särskilda bestämmelser som gäller lärarna i förskoleundervisningen. I princip kan lärarna fritt välja innehåll, arbetssätt, didaktiskt material osv. i undervisningen. Kommunerna är skyldiga att utarbeta en "utbildningsplan" för förskoleundervisningen och en direktion skall ange principerna för verksamheten i inrättningarna.

I Portugal inleds läroplikten vid 6 års ålder och varar i 9 år. Förskoleverksamheten gäller barn från 3 år upp till läropliktsåldern, dvs. till 6 års ålder. Jardim de Infância, dvs. barndaghem, är den viktigaste formen av förskoleundervisning. Dessutom tillhandahålls vård under den tid föräldrarna förvärvsarbetar. Denna vård lyder under arbets- och socialministeriet. Därtill finns aktiviteter som bjuds ut av kommunerna samt s.k. ambulerande skolor i glesbygderna. Deltagandet är frivilligt, eftersom ansvaret för barnens undervisning anses ligga hos föräldrarna. Av 5-åringarna deltar årligen 85 procent i förskoleundervisning. Motsvarande siffror för 4-åringarna är 74 procent och för 3-åringarna 59 procent.

I Portugal tillåts en mängd olika alternativ när det gäller att ordna förskoleundervisning och även finansieringen kan komma både ur offentliga och privata källor. Barndaghemmen kan också vara vinstbringande skolor.

Utbildningsministeriet i Portugal fattar beslut om den allmänna utbildningspolitiken. I en lag som gäller den elementära utbildningen finns bestämmelser om minimi- och maximistorleken på grupperna (20–25) och behörighetsvillkor för de anställda. Riktlinjerna i läroplanerna är också gemensamma för alla.

5. BEREDNING SAR BET ET

Vid beredningen av redogörelsen utnyttjades utvärderingar från flera olika instanser. Den fråga som är föremål för utvärdering granskas ur olika synvinklar. Information insamlades hos

- anordnare av förskoleundervisning,
- föreståndare för daghem eller rektorer för skolor som ger förskoleundervisning,
- lärare som ger förskoleundervisning och
- lärare i årskurs 1 i den grundläggande utbildningen samt
- barnens föräldrar.

5.1. Utvärdering av förskoleundervisningsreformens verkningar och av måluppfyllelsen

Det utvärderingen fokuserar på när det gäller förskoleundervisningsreformens verkningar och måluppfyllelsen har härletts ur ovan relaterade författningar och de uttalanden som riksdagen godkänt. Vid utvärderingen av förskoleundervisningsreformens verkningar och i vilken mån målen för förskoleundervisningen uppnåtts är det fråga om resultatutvärdering. En metod för mätning av resultatrik verksamhet har utvecklats inom OECD sedan 1970-talet. En tillämpning av metoden med tanke på det finländska utbildningssystemet utvecklades av Utbildningsstyrelsen 1998.

Tabell 1. Redogörelsens referensram

KVALITETSAKTORER I VERKSAMHETEN	Omfattning och anordnande	Tillgänglighet, dagvårdsarrangemang, gruppstorlek, förvaltning
	Personal	Behörighet att ge förskoleundervisning, behörighetsutbildning och fortbildning
	Rättigheter och skyldigheter	Trygg studiemiljö, elevvård, transportförmån, undervisning enligt läroplanen, utvärdering
	Samarbete	Samarbete med hemmen, den övriga småbarnsfostran och den grundläggande utbildningen
MÅLUPPFYLLESE	Barnens växande, utveckling och lärande	Sociala och etiska färdigheter, inlärnings- och arbetsfärdigheter, färdigheter på olika områden av lärandet, nyttan med och bristerna i förskoleundervisningen
	Serviceförmåga	Stöd vid fostran, beaktande av individuella behov, möjligheter att delta, trivsel
FINANSIERINGEN AV FÖRSKOLEUNDERVISNINGEN	Finansieringssystem	Driftskostnadernas utveckling och fördelning

Förskoleundervisningen är effektiv när grundförutsättningarna för lärandet i förskoleundervisningen, dvs. kvalitetsfaktorerna i verksamheten, är av hög klass. Kvalitetsfaktorerna i förskoleundervisningen anger verksamhetssättet, dvs. uttrycker inom vilka ramar och på vilket sätt förskoleundervisningen äger rum. Om dessa faktorer föreskrivs i lagar, förordningar och föreskrifter, såsom ovan beskrivits. Dessa omständigheter anges i schemat ovan.

Förskoleundervisningen är verkningsfull då de färdigheter den medför främjar barnets intellektuella utveckling samt sociala utveckling, kulturella utveckling och senare utveckling i arbetslivet. Förskoleundervisningens resultat granskas som samhällelig genomslagskraft och förmåga att tillgodose kundens behov. *Den samhälleliga genomslagskraften* kommer till uttryck så att barnets förutsättningar att växa, utvecklas och lära förbättras och jämlikheten i utbildningshänseende förverkligas. Barnets växande, utveckling och lärande utvärderas enligt målen i grunderna för läroplanen specificerade enligt allmänna mål och preciserade mål för lärandet. De allmänna inlärningsförutsättningarna påvisas via sociala och etiska färdigheter samt arbets- och inlärningsfärdigheter. Uppnåendet av de preciserade målen utvärderas via barnets färdigheter på olika områden av lärandet. *Förmågan att tillgodose kundens behov* avser för sin del kundservicen inom förskoleundervisningen. Föräldrarna till barn i förskoleundervisning utvärderade i egenskap av användare av dessa tjänster hur smidig servicen inom förskoleundervisningen var, vilket stöd vid fostran förskoleundervisningen erbjöd, i vilken mån servicen beaktade individen, dvs. barnets individuella inlärningsförutsättningar samt vilka möjligheter föräldrarna hade att påverka barnets förskoleundervisning.

En tredje dimension när det gäller resultatrik verksamhet är hur ekonomisk förskoleundervisningen är. Det innebär att förskoleundervisningen utgående från de uppställda målen har anvisats tillräckliga resurser med tanke på den förskoleundervisningsservice som produceras och strukturen på serviceproduktionen. Som ekonomisk indikator används kommunens driftskostnader för förskoleundervisningen räknat per barn i förskoleundervisning samt hur väl man lyckats reservera resurser för ordnandet av förskoleundervisningen och kompletterande utbildning och fortbildning för undervisningspersonalen.

5.2. Material för redogörelsen samt materialbehandling

Redogörelsen om förskoleundervisningen har beretts som tjänsteuppdrag vid undervisningsministeriet. Vid utarbetandet av redogörelsen användes färdigt statistiskt material, resultat av utvärderingar av basservicen och en av Utbildningsstyrelsen utförd utvärdering av förskoleundervisningens kvalitet. Allt material insamlades under hösten 2003 och våren 2004.

Med hjälp av länsstyrelsernas utvärderingar av basservicen utreddes den kommunala förskoleundervisningens omfattning, de administrativa arrangemangen, förskolegruppernas storlek, tillgången på elevvårdstjänster, personalsituationen, transportarrangemangen samt orsaken till att barn inte deltagit i förskoleundervisningen. En förfrågan riktades till alla kommuner (N=444) till de tjänstemän som administrativt svarar för förskoleundervisningen. Svarsprocenten låg på en god nivå och varierade mellan 93 procent i Västra Finlands län och 100 procent i Uleåborgs och Lapplands län.

I Utbildningsstyrelsens utvärdering av kvalitetsfaktorer i anslutning till förskoleundervisningen och av i vilken mån målen för fostran uppnåts användes förtestade enkätblanketter och urvalsbaserad utvärdering given av olika instanser. Information insamlades hos flera olika målgrupper, såsom daghemsföreståndare eller skolors rektorer, lärare som ger förskoleundervisning, lärare i årskurs 1 i den grundläggande utbildningen samt föräldrar till barn i förskoleundervisning.

För att genomföra nämnda förfrågningar gjordes ett urval. Som urvalsenhet för utvärderingen valdes kommunerna, eftersom det för närvarande inte existerar en rikstäckande gemensam databas över de platser som ger förskoleundervisning. Grunden för urvalet var uppgifterna om kommunerna 2002 och antalet 6-åringar i kommunerna. Målet var att utvärderingen skulle omfatta ca 5 procent av de barn som är i förskoleåldern, dvs. 3 000–4 000 barn.

Det stratifierade urvalet utgjordes av län, Eu-målområde¹ och kommungrupp². Därtill beaktades anordnare av förskoleundervisning, i vilken form undervisningen ordnades, vilken form förskoleundervisningsgrupperna hade och antalet barn på förskoleundervisningsplatserna. Urvalet omfattade 60 kommuner, vilket är ett tillräckligt antal med tanke på stratifieringen och också garanterar ett representativt urval av landets alla kommuner. Urvalet justerades enligt ålderklassens storlek, och därför valdes utöver dessa 60 kommuner också slumpmässigt två kommuner bland fem stora kommuner i syfte att åstadkomma ett representativt urval också utgående från åldersgruppens storlek. Eftersom kommunerna i Lapplands län är små, försäkrade man sig om en tillräcklig storlek på urvalet barn i länet genom att låta Lapplands län bli något överrepresenterat. Ett representativt urval i fråga om den svenskspråkiga förskoleundervisningen säkrades genom urval enligt prövning så, att man av klart svenskspråkiga kommuner slumpmässigt tog med två kommuner. Även de svenskspråkigas andel blev något överrepresenterad för att jämförelser mellan finsk- och svenskspråkiga skulle kunna göras. Det slutliga antalet kommuner i urvalet steg därmed till 64. Åland ingick inte i urvalet. De privata förskoleundervisningsplatserna var med i urvalet endast om kommunen meddelat att förskoleundervisningsplatsen i fråga var en del av den avgiftsfria förskoleundervisningen i kommunen.

Av de daghem och skolor som kommit med i urvalet valdes alla förskoleundervisningsgrupper (N=356) och dessa gruppers lärare (N=442). Med kom gruppens alla barn i förskoleundervisning (N=4329) och deras föräldrar (N=3716). Med togs också lärarna i årskurs 1 i den grundläggande utbildningen (N=243) i de skolor som fick sina elever från förskoleundervisningsplatser som ingick i urvalet. Från varje skola togs den lärare på årskurs 1 på vars klass största delen av barnen från denna förskoleundervisningsplats kom.

Detta tillvägagångssätt garanterar att man i samband med redogörelsen kan göra jämförelser och på basis av resultaten dra slutsatser om förskoleundervisningsreformens verkningar och om målnuppfyllelse ur läns-, kommun- och språksynvinkel.

¹ EU-målområden: 0 = inte målområde, 1 = eftersatta områden i EU, 2 = områden med strukturella svårigheter, 4 = stödområde under en övergångsperiod

² Kommunernas statistiska gruppering: stadsliknande kommuner: minst 90 % av befolkningen bor i tätorter eller den största tätorten har minst 15 000 invånare. Tätt befolkade kommuner: minst 60 % men under 90 % av befolkningen bor i tätorter och den största tätorten har minst 4 000, men under 15 000 invånare. Landsbygdsliknande kommuner: minst 60 % av befolkningen bor i tätorter och den största tätorten har under 15 000 invånare, samt kommuner av vilkas befolkning minst 60 % men under 90 % bor i tätorter och där den största tätorten har under 4 000 invånare. http://www.stat.fi/tk/tt/luokitukset/index_alue_keh.html

Tabell 2. Material som använts i redogörelsen

	Urval			Deltagande i enkäten			Procent		
	tot.	finsk-språkiga	svensk-språkiga	tot.	finsk-språkiga	svensk-språkiga	tot.	finsk-språkiga	svensk-språkiga
Förskole-enheternas föreståndare	254	225	29	254	225	29	100	100	100
Förskole-lärare	454	408	46	442	397	45	97	97	98
Barn i förskole- undervisning	4586	4112	474	4329	3937	392	94	96	83
Föräldrar	4586	4112	474	3716	3352	364	81	82	77
Lärare i nybörjar- undervisning	254	225	29	243	214	29	96	95	100
Förskole-grupp	356	319	37	356	319	37	100	100	100

6. BEDÖMNING AV FÖRSKOLEUNDERVISNINGENS VERKNINGAR OCH AV MÅLUPPFYLLELSEN

6.1. Kvalitetsfaktorer i verksamheten

6.1.1. Omfattning och anordnande

Förskoleundervisningens omfattning är 700 timmar per år. Som mest ges förskoleundervisning under 950 timmar, men det vanligaste timantalet per år motsvarar förordningens 700 timmar. Cirka 50 procent av anordnarna erbjuder undervisning i större omfattning än förordningen stipulerar. Den dagliga undervisningstiden är för det mesta 4 timmar.

Enligt undervisningsministeriets och social- och hälsovårdsministeriets utredning uppgick antalet barn i förskoleundervisningen 1999 till sammanlagt 52 096. För 68 procent av barnen ordnades förskoleundervisningen i samband med dagvården. Motsvarande tal för den tillståndsbaserade förskoleundervisningen som ordnades av skolväsendet var 6 500, vilket motsvarar ca 10 procent av barnen i förskoleålder.

Enligt utvärderingen av basservicen från 2000–2001 deltog 93 procent av 6-åringarna i den kommunalt ordnade förskoleundervisningen. Hösten 2003 deltog enligt officiell statistik sammanlagt 55 068 barn i den kommunala förskoleundervisningen för 6-åringar. Deltagandeprocenten har stigit stadigt mellan åren 1999–2003, från 78 till 96 procent av åldersgruppen.

Deltagandet i förskoleundervisningen ligger i Finland numera på hög nivå i internationell jämförelse. Utvecklingen har varit snabb. Annu i mitten av 1990-talet deltog i genomsnitt 60 procent av 6-åringarna i förskoleundervisningen. Motsvarande tal i andra nordiska länder där det ordnades förskoleundervisning var över 90 procent. Finland har snabbt klättrat upp i toppen bland de OECD-länder som ordnar förskoleundervisning då man ser till ordnande och tillgänglighet.

Deltagandet i privat och statligt ordnad förskoleundervisning har minskat år för år. Det beror på att den kommunala förskoleundervisningen har utvidgats och efterfrågan på privat ordnad förskoleservice varje år minskat. År 1999 deltog 10 000 barn i privat eller statligt ordnad förskoleundervisning, vilket motsvarar 15 procent av 6-åringarna. År 2003 deltog enligt basserviceutvärderingen 0,8 procent av åldersklassen.

Andelen barn i behov av särskilt stöd varierar något mellan länen. År 2002 fanns det 1 584 barn i behov av särskilt stöd i förskoleundervisningen, vilket motsvarar 5,0 procent av alla specialelever på grundnivån. Den vanligaste orsaken till ett beslut om intagning eller överföring till specialundervisning är gravt utvecklingshandikapp (45 %) eller inlärningssvårigheter på grund av dysfasi (26 %). Förlängd läroplikt gällde år 2003 för sammanlagt 3,1 procent av 6-åringarna. Uppskov med skolstarten hade beviljats 1,8 procent av de barn som fått förskoleundervisning. Deltagandet i förskoleundervisningen uppvisar inte stora skillnader mellan länen, kommungrupperna och språkgrupperna.

Dagvårdsarrangemang bland barn som deltagit i förskoleundervisning

Av 6-åringarna i kommunal förskoleundervisning 2000–2001 var 55 procent också i dagvård. Av de barn som inte deltog i förskoleundervisningen var 6 procent i heldagsvård och 2 procent i halvdagsvård.

Med heldagsvård avses enligt lagen om barndagvård (239/1973) i regel en vårdtid på högst tio timmar per dygn och med halvdagsvård en vårdtid på fem timmar per dygn.

Största delen av de 6-åringar som inte behöver dagvård utanför hemmet deltar i förskoleundervisningen. Antalet sexåriga barn i heldagsvård har minskat sedan 1999, vilket är en följd både av att årskullarna blivit mindre och av att den förskoleundervisning som avses i lagen om grundläggande utbildning har utökats så att den täcker hela åldersgruppen. Sexåringar i privat familjedagvård deltar i mindre utsträckning i förskoleundervisning än de som är i kommunal familjedagvård eller hemvård.

År 2004 får 64 procent av de barn som deltar i förskoleundervisning också dagvård. Nästan 90 procent av de här barnen i behov av dagvård får dagvård på en dagvårdsplats som finns i samband med förskoleundervisningen, medan 10 procent av barnen får vård på andra dagvårdsplatser.

Mest barn i behov av dagvård finns i Södra Finlands län (72 %) och minst i Lapplands län (50 %). I Södra Finland får 95 procent av 6-åringarna som behöver dagvård vård på samma plats där förskoleundervisningen ordnas. I Västra Finlands län är motsvarande procentuella andel 85.

I de stadsliknande kommunerna är 72 procent av barnen som får förskoleundervisning också i dagvård. Av dessa barn deltar 95 procent i förskoleundervisning på samma ställe som dagvården. På landsbygden är den relativa andelen barn som deltar i dagvård mindre än i städer och tät bebyggda kommuner. Av de barn på landsbygden som får förskoleundervisning är 53 procent i dagvård, och 70 procent av dem får vården på en dagvårdsplats som finns i samband med förskoleundervisningen.

I förskoleundervisningen på svenska deltar 75 procent av barnen också i dagvård, som nästan utan undantag (99 %) är ordnad på samma ställe som förskoleundervisningen.

Gruppstorlek

Gruppstorleken i förskoleundervisningen regleras av undervisningsministeriets rekommendation, och när det gäller dagvården av förordningen om barndagvård, som det konstaterades i avsnittet om lagstiftning. Undervisningsministeriets rekommendation om en gruppstorlek på 20 barn överskreds i 30 procent av grupperna i förskoleundervisningen. Relativt sett minst grupper som överskred rekommendationen fanns i Lapplands län (12 %) och i Östra Finlands län (15 %). Även i dessa län är andelen överskridande grupper större än året innan. Särskilt i daghem och i sammansatta grupper är gruppstorleken större än rekommenderat. En regional granskning visar att det finns mest undervisningsgrupper som är större än ministeriets rekommendation i Uleåborgs och i Västra Finlands län.

Tabell 3. Undervisningsgruppens storlek i olika gruppformer

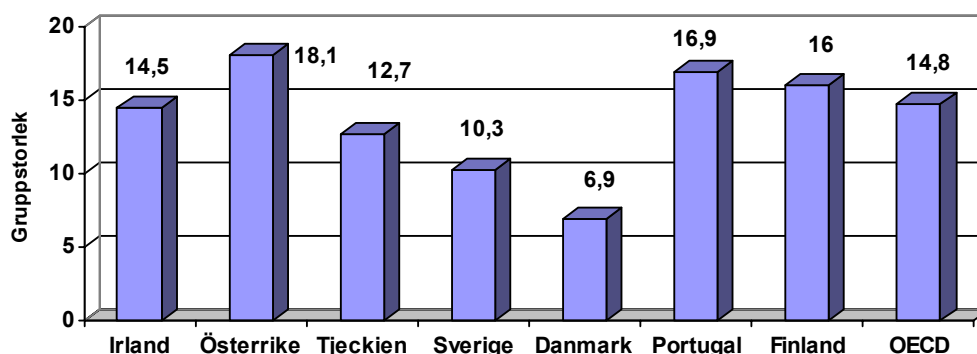
	1–13 barn		14–20 barn		över 20 barn		sammanlagt		största gruppstorlek
	n	%	n	%	n	%	n	%	
Fristående undervisningsgrupp i daghem	35	29	56	47	28	24	119	100	26
Fristående undervisningsgrupp i skola	26	43	25	41	10	16	61	100	43
Fristående undervisningsgrupp på annat ställe	3	60	2	40		0	5	100	15
Sammansatt grupp i småbarnsfostran	19	14	39	28	81	58	139	100	42
Sammansatt grupp i grundl. utbildning	20	65	9	29	2	6	31	100	26
Sammanlagt	103	29	131	37	121	34	355	100	30

Antalet barn i undervisningsgrupperna varierar kraftigt. Den minsta gruppstorleken är 3 barn och den största 43. Andelen fristående undervisningsgrupper är 52 procent och storleken på dessa grupper är i genomsnitt 16 barn. Procenten sammansatta grupper i småbarnsfostran är 39. Dessa grupper omfattar i snitt 20 barn. De sammansatta grupperna inom den grundläggande utbildningen utgör 9 procent och gruppstorleken är i snitt 12 barn. Antalet barn i förskoleåldern i de sammansatta grupperna i småbarnsfostran och i den grundläggande utbildningen var i genomsnitt 11 respektive 4.

Cirka 60 procent av grupperna i förskoleundervisningen har en lärare som ger förskoleundervisning och varannan grupp har dessutom biträdande personal. Teamarbete mellan två eller flera lärare var en modell som användes i 24 procent av undervisningsgrupperna.

Grupperna i förskoleundervisningen är till 67 procent heldagsgrupper. Detta innebär att verksamheten fortsätter som dagvård efter den egentliga förskoleundervisningen. Halvdagsgrupperna uppgår till 31, specialgrupperna till 2,3, de integrerade grupperna till 8,7 och språkbadsgrupperna till 2 procent.

Figur 4. Genomsnittlig gruppstorlek i förskoleundervisningen i jämförda OECD-länder.
Källa OECD 2003



Förvaltning

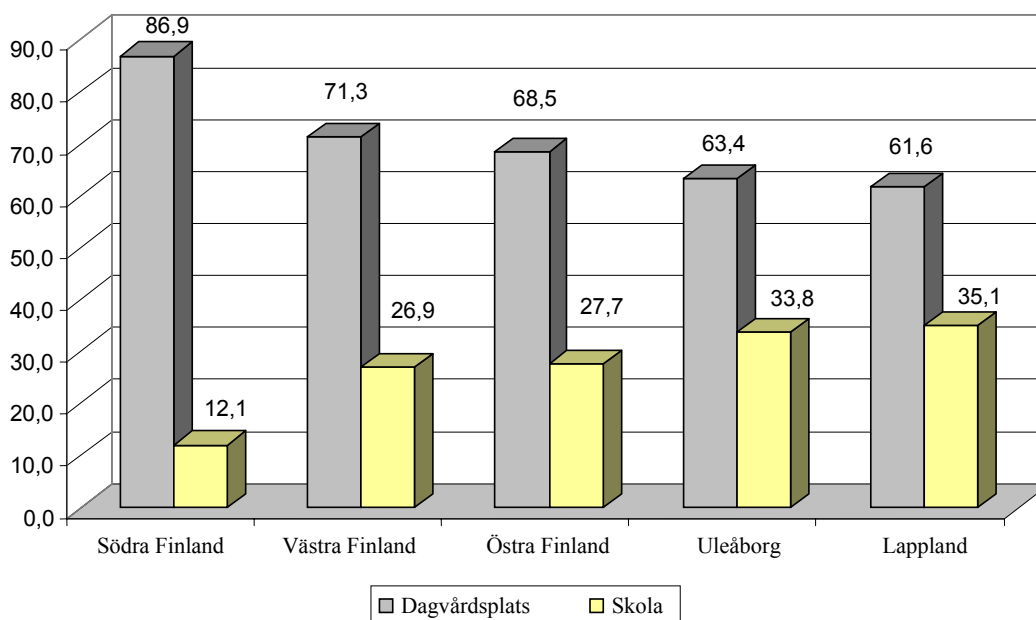
I de flesta kommuner administreras förskoleundervisningen gemensamt av social- och skolväsendet. I 35 procent av kommunerna har förvaltningen placerats i anslutning till skolväsendet, medan den i 26 procent av kommunerna underlyder socialväsendet. I Södra Finlands län sorterar förskoleundervisningen oftast under socialväsendet och i Västra Finlands län och Östra Finlands län under skolväsendet, medan Uleåborgs och Lapplands län har gemensam förvaltning mellan social- och skolväsendet.

Tabell 4. Förskoleundervisningens förvaltning enligt län (% av de kommuner som svarat)

LÄN	Skolväsendet		Socialväsendet		Social och skol		Annan		Sammanlagt	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Södra Finlands	22	25,6	34	39,5	25	29,1	5	5,8	86	100,0
Västra Finlands	65	35,9	53	29,3	63	34,8	0	0,0	181	100,0
Östra Finlands	28	43,8	10	15,6	25	39,1	1	1,6	64	100,0
Uleåborgs	19	38,0	5	10,0	26	52,0	0	0,0	50	100,0
Lapplands	8	36,4	5	22,7	9	40,9	0	0,0	22	100,0
Sammanlagt	142	35,2	107	26,6	148	36,7	6	1,5	403	100,0

Utvärderingen av basservice (2003) visade att den svenskspråkiga förskoleundervisningen i 47 procent av kommunerna sköts av undervisningsväsendet. Under socialväsendets förvaltningsområde sorterar 34 procent och i 7 procent av kommunerna sköts förvaltningen av förskoleundervisningen gemensamt av undervisnings- och socialväsendet.

Figur 5. Andelen barn i förskoleundervisning på daghem och i skolor enligt län (% av barnen)



Mätt med antalet barn har Lapplands län relativt sett mest barn i förskoleundervisning som administreras av socialväsendet och de andra länen mest i gemensamt administrerad undervisning mellan social- och skolväsendet. Mätt med antalet deltagande barn får i samtliga län över 60 procent av barnen förskoleundervisning på ett daghem. Relativt sett finns mest barn i förskoleundervisningen i grundskolorna i Lapplands län och Uleåborgs län.

Resultaten visar att den förvaltning förskoleundervisningen sorterar under och platsen där undervisningen ordnas inte följs åt i kommunerna. Detta har inneburit att kommunerna dels varit tvungna att samordna två verksamhetskulturer vid utformandet av de principer som styr verksamheten, dels beakta två fostringstraditioner och två synsätt på verksamhetskulturen vid planeringen av förskoleundervisningen och i ordnandet och genomförandet av den. Resultaten visar att omsorg, fostran och undervisning i Finland har integrerats i verksamhetssätten inom småbarnsfostran på ett sätt som skiljer sig från de flesta OECD-länder. Den finländska mallen kan karaktäriseras med begreppet 'educare', som innefattar bägge traditionernas och verksamhetskulturernas styrkeområden.

6.1.2. Rätt till en trygg inlärningsmiljö samt elevvård

Inlärningsmiljö

Granskningen av förskoleundervisningens pedagogiska miljö utgår från uppfattningen om ett aktivt samspel mellan barnen och de olika delarna i lärandemiljön. Från inlärningsmiljön avskiljdes den fysiska (lokaler och utomhusmiljöer) och den sociala dimensionen (social interaktion). Granskningen av den psykiska miljön, dvs. upplevelsevärlden togs inte med i redogörelsen.

Skötseln och underhållet av fastigheterna är nöjaktigt ordnad. Totalsaneringarna av lokalerna är i 50 procent av de platser där det ordnas förskoleundervisning väl genomförda. Skötseln av gårdsområden och lekredskap är på försvarlig nivå i 16 procent av platserna.

På de flesta undervisningsplatser är tryggheten i trafikarrangemangen väl omskött. Omständigheter som hänför sig till undervisningslokalerna och trafikarrangemangen försummas i 7 procent av daghemmen och skolorna. Detta innebär en säkerhetsrisk för ca 4 000 barn i förskoleundervisningen. I 30 procent av de platser där förskoleundervisning ordnas beaktas barnens olika behov i hög grad vid planeringen av utrymmena. Något över 10 procent av daghemmens föreståndare och skolornas rektorer meddelade att den mångsidiga verksamhet som förskoleundervisningen kräver samt barnens behov inte alls hade beaktats i planeringen av utrymmena.

Förskoleundervisningen sker i regel i trivsam inomhus- och utomhusmiljö. Barnen har god tillgång till de material och arbetsredskap som används i undervisningen och de kan använda dem i tillräcklig utsträckning med hänsyn till verksamhetens omfattning. I 20 procent av förskoleundervisningsgrupperna finns material och arbetsredskap i nöjaktig grad. En motsvarande del av undervisningen sker i utrymmen som begränsar arrangemangen så att målen i läroplanen och för undervisningen kan nås nöjaktigt. Problemet syns även i bristfälliga möjligheter för barnen till vila och egen ro. Möjlighet att använda dator finns i 43 procent av undervisningsgrupperna, medan en fjärdedel av undervisningslokalerna inte ger barnen möjlighet att använda dator.

Den sociala miljön i förskoleundervisningen upplevs vara synnerligen god, eftersom atmosfären i undervisningen i bara tio procent av undervisningsgrupperna håller nöjaktig eller lägre nivå. Förskolelärarna trivs bra i sitt arbete. Också interaktionen mellan de vuxna och barnen och mellan barnen sinsemellan bedöms vara på god nivå i nästan alla grupper (96 procent). I var femte undervisningsgrupp upplevs informationen löpa dåligt.

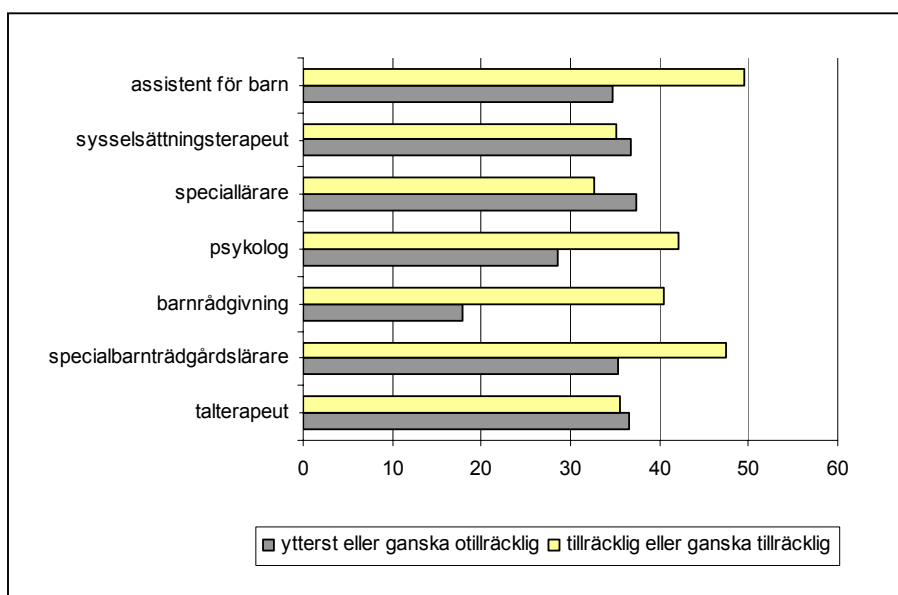
Den pedagogiska miljön i förskoleundervisningen visar inga markanta skillnader mellan länen. Lokaler och utomhusmiljöer hålls i bättre skick i städerna än på landsbygden. I förskoleundervisningen på dagvårdsplatser gavs positivare omdömen om hur utrymmena fungerade än i skolorna. Mellan finsk- och svenskspråkig förskoleundervisning märks skillnader i den sociala lärandemiljön. I de svenska enheterna är atmosfären samt interaktionsförhållande mellan barn och vuxna bättre än i de finska enheterna.

Elevvård

Tillgången på elevvårdstjänster i förskoleundervisningen varierar beroende på vilken service det gäller. Sämst är situationen i fråga om tillgången på tjänster som ges av specialbarntäd-

gårdslärare. Brister finns också i tillgången på tjänster av talterapeuter, skolkuratorer och skolpsykologer. Däremot är tillgången på assistentservice i förskoleundervisningen såväl i förskoleundervisningen i skolor som i daghem god.

Figur 6. Tillgången på elevvårdstjänster (% av svaren)



I undervisningsgrupper som har behov av tjänster av speciallärare och specialbarnträdgårdslärare har tjänsterna konstaterats vara otillräckliga i var tredje grupp. Det faktum att nästan en femtedel av alla lärare i de undervisningsgrupper som skulle ha behövt anlita barnrådgivning eller skolhälsovårdare svarade att de inte hade fått tillräckligt tjänster är en allvarlig brist. Förskolelärarnas bedömning var att rådgivningstjänsterna har varit tillräckliga i 40 procent av fallen. I medeltal har 20 procent av undervisningsgrupperna inte haft något som helst behov av barnrådgivning eller skolhälsovårdare under det senaste året.

I cirka 70 procent av undervisningsgrupperna behövs tjänster av en psykolog. I 30 procent av dessa grupper är tjänsterna otillräckliga.

I förskoleundervisningen används även mycket tjänster av talterapeuter. I 80 procent av grupperna har sådana tjänster anlitats under det senaste året. Var tredje undervisningsgrupp som behöver tjänster av en talterapeut anser tjänsterna otillräckliga.

Sysselsättningsterapeuter behövs i cirka 50 procent av förskoleundervisningsgrupperna. Var tredje förskolelärare bedömde de sysselsättningsterapeutiska tjänsterna som otillräckliga. En assistent behövs i genomsnitt i 50 procent av grupperna. I dessa grupper anser var tredje lärare att assistenttjänster tilldelas i otillräcklig utsträckning.

I genomsnitt 60 procent av landets förskolegrupper har barn i behov av särskilt stöd. I snitt varannan grupp har ett barn i behov av särskilt stöd och 15 procent av grupperna har två barn i behov av särskilt stöd. Av dessa barn är cirka 20 procent barn som intagits eller över-

förts till specialundervisning. För barn i behov av särskilt stöd har vanligen gjorts upp en plan för barnets lärande i förskoleundervisningen. Av lärarna i årskurs ett konstaterade 44 procent att ingen plan gjorts upp för dessa barn. Situationen är särskilt svag i fråga om barn från språkliga och kulturella minoriteter, eftersom någon plan för lärandet för dessa barn inte har gjorts upp i 70 procent av platserna för förskoleundervisning. Av nybörjarundervisningens lärare uppgav 53 procent att någon individuell plan för hur undervisningen skall ordnas inte hade gjorts upp för de barn som intagits eller överförts till specialundervisning.

Barn från språkliga och kulturella minoriteter finns i en femtedel av undervisningsgrupperna. De utgör 1,8 procent av antalet barn i förskoleåldern. Bland personalen finns anställda som företrädare språkliga och kulturella minoriteter motsvarande 2 procent.

Hälften av anordnarna av förskoleundervisning erbjuder barn från språkliga och kulturella minoriteter undervisning antingen i finska eller svenska. Också undervisningen i dessa barns eget modersmål behöver utvecklas, eftersom 84 procent av barnen inte får någon som helst undervisning i sitt modersmål. Sålunda är det mycket sällan möjligt för dem att få förskoleundervisning på sitt eget modersmål.

För det mesta har de barn som behöver särskilt stöd beaktats då förskoleundervisningsgrupperna bildats. Det vanligaste är att undervisningsanordnarna anvisar dessa grupper en assistent (53 %). Näst vanligast är att barnen placeras i mindre grupper (ca 21 %) och bara i 13 procent av fallen kan specialundervisningstjänster användas.

Tillgången på elevvårdstjänster inom förskoleundervisningen uppvisar skillnader mellan olika regioner i landet. Östra Finlands län och landsbygdskommunerna i övrigt har svårare att få stödtjänster än tätt bebodda och stadsliknande kommuner. Däremot finns det inte några skillnader i tillgången på elevvård mellan finsk- och svenskspråkig förskoleundervisning och mellan förskoleundervisning i daghem och skolor.

6.1.3. Transportförmån

Det är viktigt att anlägga ett tillgänglighetsperspektiv då transportarrangemangen inom förskoleundervisningen granskas. Enligt en utredning av undervisningsministeriet (2002) har i genomsnitt 55 procent av de barn som deltar i förskoleundervisning som ordnas av en skola en skolväg på högst 3 kilometer. Motsvarande procent för förskoleundervisningen vid daghemmen är 75. Skillnaden mellan skola och daghem beror på att största delen av förskoleundervisningen ordnas på dagvårdsplatser för barn och detta nät är tätare än skolnätet.

Bestämmelsen om transportförmån inom förskoleundervisningen trädde i kraft den 1 augusti 2004. Enligt bestämmelsen har en elev i förskoleundervisning som har längre än fem kilometer från hemmet till förskoleundervisningen eller från sådan dagvård som avses i lagen om barndagvård till förskoleundervisningen rätt till fri transport hemifrån direkt till förskoleundervisningen eller från dagvården till förskoleundervisningen och från förskoleundervisningen hem eller till dagvården.

Utvärderingen av basservicen (2003), som gjordes innan de nya bestämmelserna om transportförmån hade trätt i kraft, visar att mängden förskolebarn som behöver transport varierar från 3,6 procent i Södra Finlands län till 24 procent i Östra Finlands län av de barn som får förskoleundervisning. Antalet elever som fick transport var 6 111. I Östra Finlands och Västra Finlands län har antalet ökat jämfört med året innan. Däremot har andelen barn som fått transport minskat i Södra Finlands och Lapplands län, trots att det relativt sett fanns mest barn på ett längre avstånd än fem kilometer från undervisningsplatsen i Lapplands län.

6.1.4. Rätt att få undervisning enligt läroplanen

Planering

De som anordnar förskoleundervisning uppfattar planerings- och utvärderingsarbetet som viktigt i utvecklingen av verksamheten. På nästan varje ställe där förskoleundervisning ordnas deltar personalen i utarbetandet av läroplanen. Uppgifterna som Utbildningsstyrelsen samlat in av kommunerna visar att läroplanerna för förskoleundervisningen i kommunerna oftast utarbetas i samarbete med företrädare för både skolväsendet och dagvården. I över hundra kommuner har också barnens vårdnadshavare samt företrädare för de stödtjänster som främjar barnens hälsa och välmående medverkat i arbetet. Också andra samarbetspartner omnämns flera gånger i kommunernas kommentarer.

Bland 50 procent av anordnarna av förskoleundervisning utformas läroplanerna i samarbete mellan förskole- och nybörjarundervisningen. Av lärarna som ger förskoleundervisning deltar 50 procent inte i arbetet med nybörjarundervisningens läroplaner, medan lärarna i nybörjarundervisning i 35 procent av skolorna inte deltar i utarbetandet av förskoleundervisningens läroplan. En fjärdedel av lärarna i förskoleundervisningens grupper deltar inte i utarbetandet av läroplanen och på en lika stor del av undervisningsplatserna deltar föräldrarna inte i läroplansarbetet.

Kommunernas svar visar att förskoleundervisningens läroplan i regel har införts under åren 2001 och 2002. I cirka 40 kommuner har läroplanerna införts 2003. Det framgår inte av svaren om införandet gällt hela läroplanen eller avsnittet om daghemmen respektive skolorna beroende på var undervisningen ordnas.

Det ingår i verksamhetssätten på arbetsplatsen att diskutera principerna för barnens fostran och att fästa uppmärksamhet vid den bakomliggande inläringssynen, som påverkar lärandet, undervisningen och fostran. De riksomfattande grunderna för förskoleundervisningens läroplan ger bättre utgångspunkter än tidigare för undervisningsplaneringen på lokal nivå. Lärarna som ansvarar för förskoleundervisningen upplever också att det stöd som den lokala läroplanen ger är viktigt och att det styr det praktiska arbetet.

I samband med redogörelsen utvärderades även 95 lokala läroplaner för förskoleundervisningen. Härvid framgick att kommunernas läroplaner för förskoleundervisningen vanligen görs upp mer noggrant enligt anvisningarna i grunderna för förskoleundervisningens läroplan än läroplanerna på de enskilda undervisningsplatserna. Det är främst i fråga om innehåll och verksamhetssätt som läroplanerna blir noggrannare då man går från kommunnivå till enhetsnivå.

I över 80 procent av de enskilda kommunernas och enheternas läroplaner beskrivs förskoleundervisningens verksamhetsidé, de centrala målen och det centrala innehållet, uppföljningen av barnets utveckling och inläring samt frågor som gäller utvärderingen av förskoleundervisningen. I kommunernas läroplaner för förskoleundervisningen beskrivs också den pedagogiska miljön, förskolepedagogiken, anordnandet av undervisning för barn i behov av särskilt stöd, samarbetssätten med hemmen, ordnandet av stödtjänster samt utvärderingen av förskoleundervisningens genomförande.

I de lokala läroplanerna är anordnandet av förskoleundervisningen i sammansatta grupper bristfälligt behandlat. Också beskrivningarna av förskoleundervisningen för barn från andra språkliga och kulturella miljöer, samarbetet mellan personalen i förskoleundervisningen,

uppgörandet av en plan för barnets lärande i förskolan samt utfärdandet av intyg till barnen behandlas bristfälligt eller inte alls.

Utvärdering

I fråga om utvärdering i förskoleundervisningen görs en utvärdering av verksamheten på arbetsplatsen samt en utvärdering av framstegen i barnens utvecklings- och lärandeprocess och deras interaktionsförhållanden. Med stöd av Utbildningsstyrelsens utredning om utbildningsutvärdering på lokal nivå (2000) och social- och hälsovårdsministeriets utredning om kvalitetsutveckling och styrverksamhet (2002) kan man göra bedömningen att utvärderingskulturen i förskoleundervisningen ännu håller på att utformas.

I genomsnitt 60 procent av alla skolor som ger grundläggande utbildning har en planmässig utvärdering av undervisningen. Något sämre är situationen för dagvårdens del, eftersom bara en tredjedel av kommunerna tillämpar en planenlig metod att utvärdera dagvårdskvaliteten. Föräldrarnas och barnens medverkan i kvalitetsarbetet inom dagvården är synnerligen anspråkslöst och sporadiskt.

En god grund för en ändring av utvärderingskulturen i förskoleundervisningen ligger i det faktum att kvalitetsarbetet i förskoleundervisningen upplevs som nyttigt och utmanande för utvecklingen av arbetet. Framstegen i barnens utvecklings- och lärandeprocess och utvecklingen av interaktionsförhållandena utvärderas med större planmässighet och i fråga om målen mer heltäckande än verksamheten i arbetsgemenskapen. Regelbunden utvärdering av barnens utvecklings- och lärandeprocess förekom i 75 procent av förskolegrupperna och utvecklingen av barnens interaktionsförhållanden utvärderas i nästan alla grupper (90 %) ofta.

Skillnader i planeringen och utvärderingen av förskoleundervisningen märks mellan kommungrupperna. I stadsliknande kommuner satsas mer på planering och utvärdering av verksamheten än i tät bebyggda och landsbygdsliknande kommuner. En jämförelse mellan länen ger vid handen att den egna verksamheten utvärderas mer i Södra Finlands län än i Östra Finlands län. Likaså får förskolelärares fostrande arbete och undervisning markant mer stöd i städerna än i de tät bebyggda och landsbygdsliknande kommunerna. Mellan finsk- och svenskspråkiga förskoleenheter finns inga markanta skillnader i verksamhetsplaneringen och utvärderingen av undervisningen.

Arbetsmetoder

Arbetsmetoderna i förskoleundervisningen är allsidiga: lärarlett och självständigt arbete samt arbete i par och smågrupper. Verksamheten omfattar fri lek, lek med regler och roller samt fysisk aktivitet. Arbetsmetoderna omfattar också problemlösning och aktiverande arbetsuppgifter med hänsyn till barnets ålder och utvecklingsnivå.

Främst används fysisk aktivitet och lek som inlärningsformer. Fri lek används också mycket. Denna form av lärande används mycket i 60 procent av undervisningsgrupperna. Som en form av utforskande arbetsmetod används problemlösning mycket i 50 procent av undervisningsgrupperna, och konkreta försök utförs mycket i 40 procent av grupperna. Differentiering och hänsyn till barnets utvecklingsnivå lyckas bra, eftersom barnets ålder och utvecklingsnivå beaktas mycket i valet av arbetsmetoder i 60 procent av fallen. Användningen av arbetsmetoder uppvisar inte markanta skillnader mellan länen, språkgrupperna och kommungrupperna, inte heller mellan daghem och skolor.

6.1.5. Behörighet att ge förskoleundervisning samt behörighetsutbildning och fortbildning av personalen

I alla län utgör de som har behörighet som barnträdgårdslärare den största andelen av undervisningspersonalen. Detta beror på att merparten av förskoleundervisningen ordnas på daghem. Av alla lärare som ger förskoleundervisning är 97 procent kvinnor. Till sin utbildning är undervisningspersonalen till 73 procent barnträdgårdslärare, till 9 procent klasslärare, till 2 procent specialbarnträdgårdslärare och till 12 procent socialpedagoger. Av socialpedagogerna saknar i genomsnitt 4 procent behövlig behörighetsutbildning. Behörighetssituationen för de lärare som ger förskoleundervisning är god, då 94 procent av dem har den behörighet som fordras för uppgiften.

För den biträdande personalen i undervisningsgrupperna är behörighetssituationen relativt god, då 72 procent av assistenterna har för uppgiften lämpad yrkesbehörighet. Sämre är situationen för assistenterna till barn i behov av särskilt stöd, eftersom bara 50 procent av dem är utbildade för uppgiften. I städerna och tätorterna finns behörig biträdande personal (84 respektive 82 %) i större omfattning än på landsbygden (63 %). Behörighetssituationen för den övriga personalen är bättre på daghemmen (84 %) än i skolorna (62 %). En regional granskning visar skillnader i behörighetsförhållandena hos lärare som ger förskoleundervisning särskilt mellan Västra Finlands och Södra Finland län. I Västra Finlands län är 99 procent av alla lärare som ger förskoleundervisning behöriga. Motsvarande siffra för Södra Finlands län är 89 procent.

Tabell 5. Lärarpersonal i förskoleundervisningen – storlek och utbildning efter län Källa: Utvärderingen av basservice 2003

Undervisningspersonal	Södra Finlands län		Västra Finlands län		Östra Finlands län		Uleåborgs län		Lapplands län		Sammanlagt	
	antal	%	antal	%	antal	%	antal	%	antal	%	antal	%
Klasslärare	36	1,6	172	9,1	150	20,4	120	19,4	63	27,3	541	9,4
Speciallärare	15	0,7	69	3,6	21	2,8	12	1,9	5	2,2	122	2,1
Barnträdgårdslärare (även ped.kand. och ped.mag.)	1823	79,9	1421	75,1	491	66,6	441	71,4	146	63,2	4322	75,0
Specialbarnträdgårdslärare	92	4,0	86	4,5	36	4,9	21	3,4	8	3,5	243	4,2
Övriga behöriga lärare i förskoleundervisningen	272	11,9	116	6,1	26	3,5	15	2,4	5	2,2	434	7,5
Saknar formell behörighet	45	2,0	29	1,5	13	1,8	9	1,5	4	1,7	100	1,7
Lärare sammanlagt	2283	100,0	1893	100,0	737	100,0	618	100,0	231	100,0	5762	100,0

På 20 procent av förskoleundervisningsplatserna fylls personalluckor inte med formellt behöriga vikarier. Cirka en tredjedel av enheterna avsätter inte resurser för avlöning av vikarier.

Det finns inga skillnader i personalens behörighet mellan finsk- och svenskspråkiga förskoleenheter. Också daghem och skolor har i genomsnitt samma behörighetsförhållande för lärare som ger förskoleundervisning.

Enligt förordningen om behörighetsvillkoren för personal inom undervisningsväsendet (986/1998, 7 § ändrad 30.3.2000) förutsätts att den som har avlagt examen för socialpedagog eller för handledare inom socialbranschen eller socionomexamen (YH), och under minst ett år har varit verksam i uppgifter inom dagvården, har slutfört av undervisningsministeriet godkända studier för förskoleundervisning omfattande 15 studieveckor. Utan ovannämnda arbetserfarenhet omfattar studierna för förskoleundervisning 20 studieveckor.

Undervisningsministeriet har under 2001–2003 finansierat 15–20 studieveckors behörighetsutbildning av lärare som ger förskoleundervisning. Utbildningen ger den behörighet att ge förskoleundervisning som krävs enligt författningarna. Totalt 2 228 studerande har deltagit i behörighetsutbildningen. De totala kostnaderna uppgick till 4,6 miljoner euro. För 282 personer som sökte till utbildningen utfärdades examen utifrån tidigare genomförda studier. Av dem som deltog i utbildningen var 42 procent socionomer (YH), 41 procent socialpedagoger, 7 procent handledare inom socialbranschen och 10 procent personer med socionomexamen. Fem procent avbröt studierna. Tre procent av deltagarna var män.

Den typiska förskoleläraren är kvinna, över 40 år, utbildad barnträdgårdslärare med ett anställningsförhållande som gäller tills vidare. Av alla lärare som ger förskoleundervisning har ca 56 procent fyllt 40 år. Yngre än 30 år är 11 procent. I regel har förskoleläraren 9 års arbetserfarenhet inom branschen.

Under de två senaste åren har förskolelärarna deltagit i fortbildning i 3–5 dagar. Cirka 20 procent av barnträdgårdslärarna och 40 procent av klasslärarna har överhuvudtaget inte deltagit i fortbildning de två senaste åren. I sådan statsfinansierad kompletterande utbildning och fortbildning inom utbildningspolitiskt viktiga insatsområden som ordnas för personalen inom undervisningsväsendet deltar varje år cirka 1 100 förskolelärare. Åren 2000–2002 stöddes utvecklingen av lärarna i förskole- och nybörjarundervisningen med ca 500 000 euro.

6.1.6. Samarbete med hemmen, småbarnsfostran, grundläggande utbildning och andra samarbetsparter

Förskolelärarna anser att föräldrarna får tillräckligt information om förskoleundervisningen. Barnens hem informeras i 70 procent av förskoleenheterna mycket om undervisningens mål, centrala innehåll och arbetsmetoder. I stadsliknande kommuner fungerar informationen om målen och verksamheten till föräldrarna bättre än i landsbygdsliknande kommuner.

Mest aktivt deltar föräldrarna i diskussioner om utveckling av barnens växande och lärande. Också i övergångsskedet mellan förskoleundervisning och grundläggande utbildning är samarbetet mellan hemmen och förskoleundervisningen tätt. Däremot är samarbetet i övergångsskedet mellan småbarnsfostran och förskoleundervisning svagare.

Samarbete mellan förskoleundervisning och grundläggande utbildning förekommer 1–2 gånger per läsår, vilket sker i ca 40 procent av undervisningsgrupperna. Samarbetet gäller informationsutbyte om frågor som gäller barnens växande och lärande i övergångsskedet mellan förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen. Denna samarbetsform har genomförts bristfälligt i över en tredjedel av grundskolorna.

Lärarna i förskoleundervisningen och i den grundläggande utbildningens årskurs 1 uppger att gemensamma planeringsmöten och rådplägningar eller gemensam kompletterande utbildning och fortbildning mellan förskoleundervisning och grundläggande utbildning förekommer hos 35 procent av verksamhetsanordnarna. Cirka 10 procent av förskolegrupperna samarbetar varje vecka med andra förskoleenheter.

Samarbetet gynnas av korta avstånd mellan skolor och förskoleenheter, goda personrelationer, en lång tradition, planmässig organisering, samarbete över yrkesgränserna samt gemensamma utbildningsdagar. Hinder för samarbete är t.ex. olika arbetstider i förskoleundervisningen och skolan, brådska, fysiskt avstånd mellan förskole- och skolenheterna samt det att barnen kommer från olika daghem. Som hinder upplevs olika verksamhetskulturer, att för-

skoleundervisningen och nybörjarundervisningen är underställda skilda förvaltningar, attityder och ovilja till samarbete.

Samarbetet med nybörjarundervisningen ses på landsbygden som viktigare än i städerna och tätorterna, medan samarbetet med annan småbarnsfostran i städerna upplevs som viktigare än på landsbygden. Detta är naturliga följder av att förskoleundervisningen på landsbygden i regel sker i skolor, medan den i städerna är en del av den övriga småbarnsfostran.

Samarbetet visar skillnader mellan språkgrupperna och mellan organisationsformerna. I de svenskspråkiga undervisningsgrupperna är samarbetet med annan småbarnsfostran aktivare än i de finskspråkiga grupperna. Skillnaden har sin förklaring i att de svenska grupperna för det mesta är verksamma på daghem.

De i övrigt vanligaste samarbetsparterna är församlingar, bibliotek, kommunens idrottstjänster, museer och arbetsplatser.

6.2. Måluppfyllelse

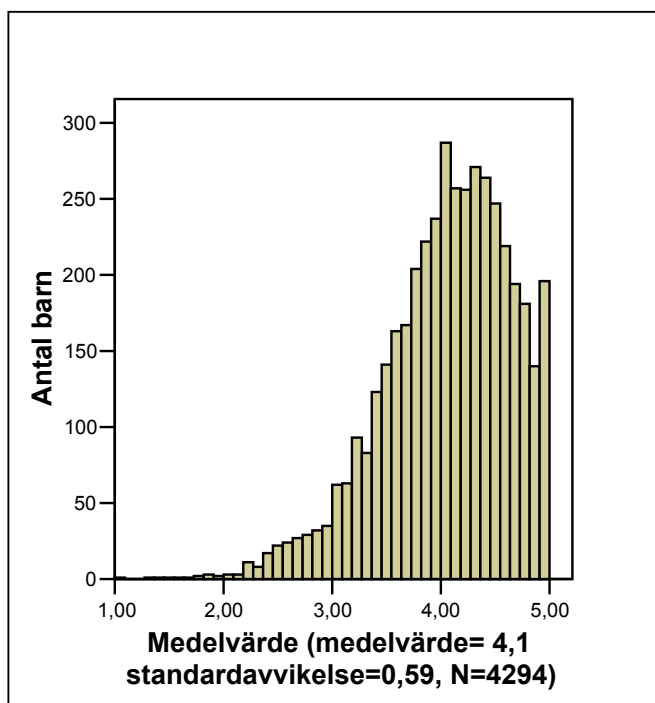
6.2.1. Barnens växande, utveckling och lärande

I vilken mån målen för förskoleundervisningen uppnått granskas utgående från förskolebarnens växande, utveckling och lärande. Lärarna i förskoleundervisningen observerade barnen i den egna gruppen, följde hur de växte, utvecklades och lärde sig och gav en bedömning av varje barns färdigheter i slutet av förskoleåret och av de förändringar som hade skett i färdigheterna under förskoleåret. Föremål för granskning var i enlighet med grunderna för förskoleundervisningens läroplan barnets sociala och etiska färdigheter, inlärnings- och arbetsfärdigheter samt färdigheter på olika områden av lärandet. Dessa bildas av följande helheter: hälsa och motorisk utveckling, konstnärlig gestaltning, livsåskådning och kultur, natur och miljö, muntlig framställning, språkuppfattning och litteratur samt matematiska färdigheter.

De barn som hade deltagit i förskoleundervisning hade fått god övning i de färdigheter som nämns i läroplansgrunderna. Mest hade barnen utvecklat förmågan att sköta sin hygien, de motoriska färdigheterna, de sociala och etiska färdigheterna samt de färdigheter som gäller språkuppfattning och litteratur. Också inlärnings- och arbetsfärdigheterna och de färdigheter som gäller muntlig framställning, livsåskådning och kultur samt matematiska färdigheter ligger på en god nivå. När det gäller konstnärlig gestaltning samt utforskning och skydd av naturen och miljön har färdigheterna inte utvecklats i lika hög grad, men ligger dock nära en god nivå.

På basis av alla de färdigheter som bedömts kan barnens utvecklingsnivå med tanke på skolstarten i snitt karakteriseras som god. Största delen av barnen hade vid slutet av förskoleåret minst goda färdigheter, medan ca en fjärdedel av barnen nådde upp till en mycket god nivå. Högst medelmåttiga färdigheter med tanke på skolstarten uppnåddes av 16 procent av barnen medan ca 1,5 procent av barnen uppvisade svaga resultat. Av barn i behov av särskilt stöd var färdigheterna som helhet minst goda för ca 40 procent och svaga för ca 11 procent.

Figur 7. Nivån på barnens alla färdigheter (fördelning av medelvärdena)



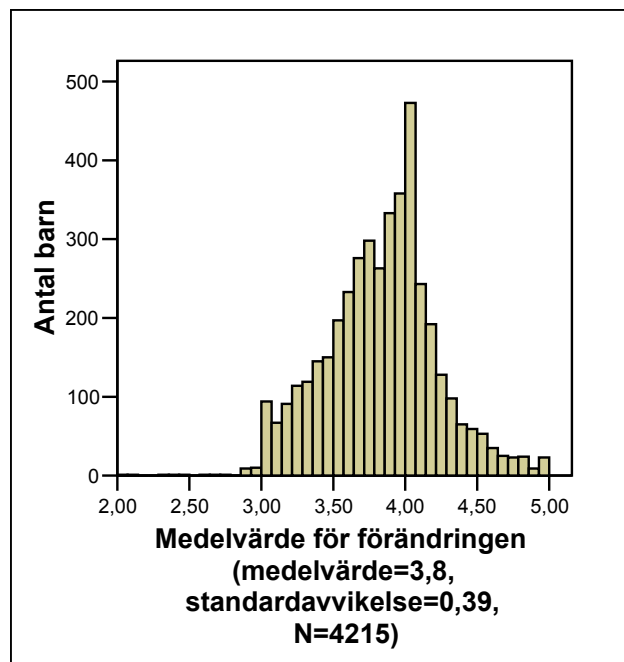
Under förskoleåret sker en förändring till det bättre i barnets färdigheter. De största förändringarna sker när det gäller att öva upp färdigheter som gäller muntlig framställning, språkuppfattning och litteratur samt matematik. I genomsnitt sker en förändring något till det bättre även i inlärnings- och arbetsfärdigheter, hygien och motorisk utveckling, konstnärlig gestaltning och färdigheter som gäller natur och miljö.

De minsta förändringarna noteras i de sociala och etiska färdigheterna samt i åskådningssamtidig allmänbildning. När det gäller konstnärlig gestaltning och natur och miljö förmår förskoleundervisningen inte höja färdigheterna till samma nivå som andra färdigheter.

På basis av ändringarna i alla de aktuella färdigheterna kan den förändring som skett under förskoleåret totalt sett karaktäriseras som en ändring något till det bättre i genomsnitt.

Förskoleundervisningen medför bättre färdigheter och utvecklar barnets inlärningsförutsättningar. Hos en knapp procent av barnen sker en förändring till det sämre och för i genomsnitt en femtedel av barnen medför förskoleundervisningen inga förändringar i de aktuella färdigheterna under förskoleåret.

Figur 8. Förändringar i barnens färdigheter (fördelning av medelvärdena)



Hos flickor utvecklas färdigheterna bättre än hos pojkar. Skillnader kan observeras i konstnärlig gestaltning, sociala och etiska färdigheter, inlärnings- och arbetsfärdigheter, språkuppfattning och litteratur samt hälsa och motorik. I fråga om det resultat som fåtts på basis av alla de aktuella färdigheterna, vilket beskriver utvecklingens nivå, kan man konstatera att flickor har något bättre färdigheter inför skolstarten än pojkar. I de förändringar som skett under förskoleåret finns inga skillnader mellan könen.

Med utgångspunkt i länen, EU:s målområden och olika kommun- och språkgrupper finns det inga betydande skillnader mellan barnen i fråga om färdigheterna och de ändringar som skett i dem.

När det gäller barn som deltagit eller inte deltagit i dagvård före förskoleundervisningen finns det inga betydande skillnader i barnens färdigheter och de ändringar som skett i dem. Man kan dock konstatera att förändringen systematiskt är något större hos de barn som inte tidigare deltagit i dagvård.

När nivån på barnens färdigheter granskas enligt gruppformerna i förskoleundervisningen kan man notera skillnader mellan grupperna på andra områden av lärandet, men inte i fråga om sociala och etiska färdigheter och språkuppfattning och litteratur. I de sammansatta grupperna i den grundläggande utbildningen ligger barnens färdigheter på en lägre nivå än i andra grupper. Enligt förskolelärarna är inlärnings- och arbetsfärdigheterna och de färdigheter som gäller hälsa och motorik, konstnärlig gestaltning, livsåskådning och kultur, natur

och miljö samt matematik sämre i de sammansatta grupperna i den grundläggande utbildningen än i daghemsgrupperna.

I fråga om det resultat som fåtts på basis av alla de aktuella färdigheterna, vilket beskriver utvecklingens nivå, kan man konstatera att färdigheterna hos barn i sammansatta grupper i den grundläggande utbildningen är sämre än i andra grupper. Skillnaden förklaras med att läraren i en sammansatt grupp bedömer de barn som får i förskoleundervisning i relation till dem som redan har börjat skolan. Bedömningskriterierna är då strängare. I fråga om de förändringar som skett i färdigheterna under förskoleåret finns det inga betydande skillnader mellan olika gruppformer.

Förskolelärarnas bedömning av färdigheterna hos barnen i sin grupp och de förändringar som skett i färdigheterna under förskoleåret granskas särskilt för barn från språkliga eller kulturella minoriteter i relation till andra barn. När det gäller färdigheterna hos barn från språkliga eller kulturella minoriteter finns det inga skillnader i de sociala och etiska färdigheterna, i inlärnings- och arbetsfärdigheterna, de färdigheter som gäller hälsa och motorik eller konstnärlig gestaltning. De största skillnaderna kan observeras i färdigheter som anknyter till språk och litteratur, muntlig framställning och matematik. Färdigheterna hos dessa barn bedömdes vara svagare också när det gäller livsåskådning och kultur samt natur och miljö. I fråga om det resultat som fåtts på basis av alla de aktuella färdigheterna, vilket beskriver utvecklingens nivå, kan man konstatera att de färdigheter som behövs för att kunna börja skolan i genomsnitt är sämre hos barn från språkliga eller kulturella minoriteter jämfört med andra barn.

De förändringar som skett hos barn som hör till språkliga eller kulturella minoriteter är mycket lika dem som skett hos andra barn.

6.2.2. Nyttan med och bristerna i förskoleundervisningen

Lärarna i nybörjarundervisningen anser att den största nyttan med förskoleundervisningen är att barnens samarbetsförmåga och förmåga att arbeta i grupp samt inlärnings- och arbetsfärdigheter utvecklas. Också kunskaperna och färdigheterna utvecklas. Det är lättare för barnen att börja skolan, eftersom klasskamraterna för de flesta är kända från tidigare.

Även om största delen av barnen kan lyssna och koncentrera sig på sitt arbete kommer också negativa drag i barnens beteende fram, såsom oro, självcentrering och otålighet. Under 10 procent av lärarna i nybörjarundervisningen ansåg att det skett en utveckling till det sämre i barnens samarbetsförmåga under de senaste åren. En mycket markant förändring till det sämre har skett i fråga om att ge arbetsro, ta vara på sina saker, uppföra sig väl och uppskatta andras arbete.

En del av lärarna i nybörjarundervisningen såg det som en brist i förskoleundervisningen att barnen var ovana vid det sätt att arbeta som är karaktäristiskt för skolan. Barnen handlar vanligen utan klara mål, de får ofta fritt välja vad de intresserar sig för och trivselaspekten får för mycket utrymme. Å andra sidan kritiserar förskoleundervisningen för att vara alltför skolaktig och alltför fokuserad på kunskapsmässiga mål. Det ringa samarbetet mellan förskole- och nybörjarundervisningen och det faktum att läroplanerna överlappar varandra ses också som en brist.

I syfte att förbättra situationen föreslår lärarna i nybörjarundervisningen att samarbetet mellan förskole- och nybörjarundervisningen effektivteras. En utveckling av samarbetet gällande barnen och kring läroplanerna ses som en aktuell fråga. Också nödvändigheten av att få pro-

fessionell hjälp vid problem i samband med växande, utveckling och lärande hos barn i behov av särskilt stöd förs fram. I fråga om grunderna för förskoleundervisningens läroplan efterlyses en exaktare definition av vilka frågor om hör till skolan och vilka som hör till förskoleundervisningen. I utvecklingsförslagen sägs att personalen borde ha möjligheter till kompletterande utbildning och fortbildning.

6.2.3. Serviceförmågan

Enligt föräldrarnas bedömning har barnet haft möjlighet att gå framåt i förskoleundervisningen enligt sina förutsättningar och personalen inom förskoleundervisningen känner väl till barnets intressen. Också informationen om barnets växande, utveckling och lärande är tillräcklig, likaså stödet vid problemsituationer. Av föräldrarna ansåg 60 procent att barnet fått de stödtjänster det behövt. Något under 10 procent av föräldrarna anser att de frågor som hänför sig till barnets växande och utveckling blir bristfälligt uppmärksammade eller helt utan uppmärksamhet i förskoleundervisningen. Största delen av föräldrarna har fått förhandsinformation om förskoleundervisningen.

Möjligheterna att delta i utarbetandet av förskoleundervisningens läroplan eller genomförandet av verksamheten har varit tillräckliga för 10 procent av föräldrarna, medan 70 procent av föräldrarna inte har haft denna möjlighet. Föräldrarna har också i ringa mån deltagit i utarbetandet av planen för barnets lärande. Däremot har hälften av föräldrarna i någon mån haft möjlighet att delta i utvärderingen av förskoleverksamheten.

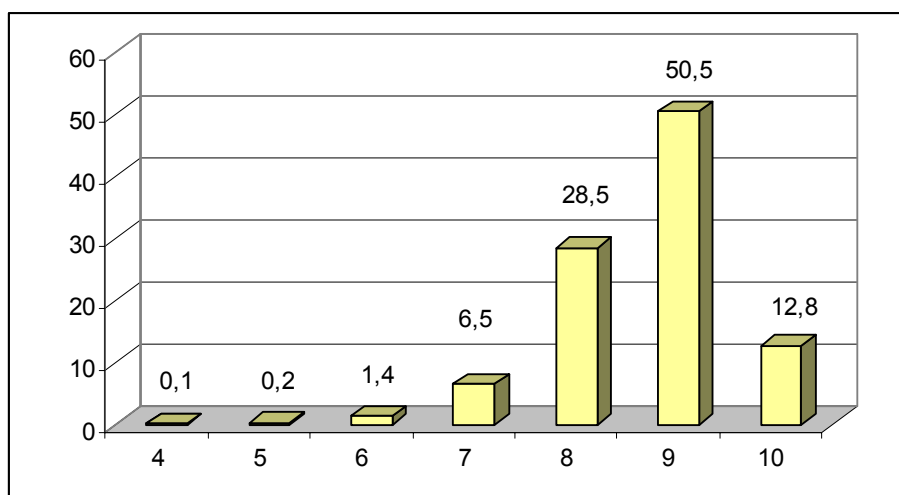
Atmosfären på förskoleundervisningsplatsen och personalens inställning till barnen och föräldrarna upplevdes som god. Största delen av föräldrarna till barn i förskoleundervisning sade att barnet gärna deltog i förskoleundervisningen och att verksamheten intresserade barnet. Enligt föräldrarna hade barnet också tillräckligt med kamrater.

Föräldrarna uppskattade att barnen fick lära sig sociala färdigheter och att arbeta i grupp och att det fanns kunskapsmässiga mål, t.ex. inom läsning och skrivning och matematik. Förskoleundervisningen som en förberedelse för skolan fick också många omnämmanden. Föräldrarna ansåg det viktigt med en yrkeskunnig personal.

Förhållanden som föräldrarna var missnöjda med var bl.a. informationsgången, de alltför stora grupperna, övervakningen på gården och lokalerna. Bland de förbättringsförslag föräldrarna förde fram nämndes särskilt samarbetet mellan personalen och föräldrarna både allmänt och på personlig nivå. I fråga om de praktiska arrangemangen önskades ändringar i gruppernas storlek och sammansättning samt bättre lokaler och mer personal. Föräldrarna önskade också större enhetlighet mellan olika förskoleenheter.

Föräldrarna ombads bedöma förskoleundervisningen som helhet på skalan 4–10. Medeltalet för de "skolvitsord" föräldrarna givit förskoleundervisningen är 8,7. De av föräldrarna givna vitsorden presenteras i följande figur.

Figur 9. Föräldrarnas vitsord för förskoleundervisningen, fördelning



Av föräldrarna till barn i förskoleundervisning uppgav 90 procent att barnet gärna deltar i förskoleundervisningen och att verksamheten intresserar barnet. Enligt föräldrarna tycker barnen om uppgifterna i förskoleundervisningen. De flesta omnämmandena fick uppgifterna i matematik och i läsning och skrivning. Å andra sidan nämndes dessa uppgifter också bland dem som inte gillades. Uppgifterna ansågs alltför svåra, alltför lätta eller alltför få. Olika former av handens färdigheter var dels populära, dels impopulära. Lek och rörelse samt gruppen och kamraterna upplevdes som viktigt.

Minst omtyckta bland vissa barn var rutiner i skolans och daghemmets vardag, såsom måltider eller morgonsamlingar. Inom dagvården nämndes middagsluren. Vissa saker i förskoleundervisningen hade barnen haft svårt att lära sig, t.ex. att vänta på sin tur och att sitta stilla. Också svårigheter med kamraterna, mobbning, alltför litet tid för lek samt en bullrig och orolig miljö upplevdes som negativt.

Mellan språkgrupperna finns inga betydande skillnader i den service föräldrarna erbjudits. I städerna är föräldrarnas möjligheter att delta bättre än på landsbygden. Gruppformen har samband med hur väl samarbetet med föräldrarna löper. I den förskoleundervisning som ordnas i samband med daghemmen får föräldrarna mer information om förskoleundervisningen, barnets växande, utveckling och inläring än i förskoleundervisningen i samband med skolan.

Sammanlagt 4 procent av 6-åringarna deltog inte i förskoleundervisning 2003. De vanligaste orsakerna till detta var enligt föräldrarna att barnen deltog i annan verksamhet (t.ex. församlingens klubb eller musiklekskola) och att föräldrarna önskade att barnet vårdas hemma eller att barnet inte behöver förskoleundervisning. Vissa föräldrar ansåg att timantalet per vecka i förskoleundervisningen var för högt, och att det då var svårt för barnet att delta dagligen eller att ordna barnets dagvård. Övriga orsaker som föräldrarna nämnde var en önskan att barnet skulle få njuta av barndomen. Barndomen får inte förkortas och barnet måste ha tid för skapande verksamhet.

6.3. Finansieringssystemet

Kostnadseffektiviteten i förskoleundervisningen bedöms på basis av kostnaderna per elev i förskoleundervisning. Utgångspunkten för granskningen är att kostnaden per elev beskriver hur väl förskoleundervisningssystemet eller -arrangemangen fungerar, vilket kan preciseras med olika indikatorer som beskriver verksamheten i systemet. Kostnaderna per elev i förskoleundervisning mäter de resurser som anvisats förskoleundervisningen och hur dessa resurser fördelats enligt funktion.

Å 2003 var den kalkylmässiga statsandelsgrunden i förskoleundervisningen i genomsnitt 4 009 euro per elev. Jämfört med föregående år har kostnaderna per elev stigit med ca 6 procent. År 2003 ordnades förskoleundervisning i 430 kommuner. Skillnaden mellan de faktiska kostnaderna och den kalkylmässiga statsandelsgrunden var 7 procent, dvs. ca 14,4 miljoner euro.

Den förskoleundervisning som erbjöds av privata kostade i genomsnitt 4 923 euro per barn.

Undervisningens andel av förskoleundervisningens driftskostnader är 66 procent av de totala kostnaderna för förskoleundervisningen. I kostnaderna för undervisningen inräknas direkta utgifter för löner till rektorer, föreståndare och lärare jämte lagstadgade lönebikostnader, pensioner, personalutbildning för lärarna, köp av material och tjänster, hyror för maskiner och inventarier, rese- och transporttjänster samt andra direkta kostnader för förskoleundervisningen.

Kommunerna använder i genomsnitt 320 euro per elev för elevvården inom förskoleundervisningen. De ekonomiska resurser som använts för elevvården utgör 8 procent av driftskostnaderna inom förskoleundervisningen. Till elevvårdskostnaderna räknas utgifter för vård vid olycksfall, försäkringsavgifter för olycksfall, testning av elever och löner till elevvårdspersonalen, såsom skolgångsbiträden (annan undervisning än handikappundervisning) jämte lagstadgade bikostnader. Transporterna mellan hemmet och skolan eller daghemmet samt den verksamhet som lyder under folkhälsolagen och barnskyddslagen, såsom kostnader för skolhälsovård, skolpsykolog och skolkurator, ingår inte i kostnaderna.

År 2003 använde kommunerna i genomsnitt 461 euro per barn för elevmåltiderna. Beloppet utgör i genomsnitt 12 procent av kostnaderna för förskoleundervisningen. Utgifterna för måltiderna har vuxit något under jämförelsetiden. Totalkostnaderna för måltider som ordnats för dem som deltagit i förskoleundervisning omfattar löner jämte lagstadgade lönebikostnader, livsmedel, inventarier, utrustning, transporter samt andra kostnader för ordnandet av måltiderna. I uppgifterna ingår också måltidstjänster som köpts hos andra.

För den interna förvaltningen i förskoleundervisningen använde kommunerna 2003 i genomsnitt 131 euro per barn. Kostnaderna för intern förvaltning innehåller de kostnader som utbildningsanordnaren direkt haft för ordnandet av förskoleundervisningen, såsom lönerna inom den interna förvaltningen jämte lönebikostnader, pensioner, material och köp av tjänster, hyror för maskiner och inventarier, mötesarvoden till skolornas och daghemmens direktioner och andra kostnader som hänförs till skolornas och daghemmens interna verksamhet och som inte kan räknas med i ovan nämnda kategorier av kostnader. Kostnaderna för den interna förvaltningen utgör i genomsnitt 3 procent av de totala kostnaderna för förskoleundervisningen.

Kommunernas fastighetskostnader för förskoleundervisningen var i genomsnitt 394 euro per barn, vilket i genomsnitt är 10 procent av kostnaderna per barn. Fastighetskostnaderna har legat på samma nivå under jämförelsetiden. Fastighetskostnaderna innehåller underhållskostnaderna för tomten och gatan i anslutning till fastigheten, fastighetspersonalens löner

jämte lagstadgade lönebikostnader, pensioner, köp av material och tjänster, hyror och andra kostnader för skötsel och underhåll av fastigheterna. Sådana bostäder i fastigheterna som är avsedda för lärare och annan personal ingår inte i fastighetskostnaderna.

7. SLUTSATSER

1. Deltagande i förskoleundervisning

Alla barn har haft rätt till förskoleundervisning sedan 1.8.2001. Förskoleundervisningen är frivillig för barnen. Kommunen är skyldig att för barn som bor på kommunens område ordna förskoleundervisning året innan läroplikten uppkommer.

Transportförmån har gällt i förskoleundervisningen sedan 1.8.2004.

Av 6-åringarna deltar 96 procent i förskoleundervisning. Deltagandegraden är ytterst hög i hela landet. Finland har snabbt uppnått OECD:s nivå i fråga om antalet barn som deltar i förskoleundervisning och för närvarande är jämförelsetalen för Finland bland de högsta i OECD.

Bestämmelserna om transportförmån har förbättrat möjligheten för alla barn att delta i förskoleundervisning. Undervisningsministeriet följer verkningarna av bestämmelsen om transportförmån.

2. Förskoleundervisningens omfattning och innehåll

Förskoleundervisning skall ges under minst 700 timmar per år och arbetsdagen för ett barn får bestå av högst 5 lektioner.

I förskoleundervisningen skall barnet garanteras lika möjligheter att lära sig och inleda skolgången. Barnet bör inhämta baskunskaper och basfärdigheter på olika områden av lärandet i enlighet med sin ålder och förutsättningar.

I över 50 procent av förskolegrupperna ordnades förskoleundervisning under mer än 700 timmar per år. En förskoledag omfattar i genomsnitt fyra timmar.

I förskoleundervisningen används mångsidiga arbetsmetoder som är viktiga för barnets växande och utveckling, så som förutsätts i grunderna för läroplanen. Exempel på sådana är, oberoende av var förskoleundervisningen ordnas, fysisk aktivitet, lek, problemlösning och konkreta försök.

När förskoleundervisningen avslutas har barnet goda förutsättningar att börja skolan. För största delen av barnen har förskoleundervisningen fört med sig fler färdigheter. Barnets sociala och etiska färdigheter utvecklas, likaså muntlig framställning, språkförståelse och litteratur samt matematiska färdigheter. När det gäller de förändringar som skett i barnets färdigheter under förskoleåret finns det inga skillnader mellan könen.

I de sammansatta grupperna i den grundläggande utbildningen ansågs barnens färdigheter vara något svagare än i andra grupper och färdigheterna hos de barn som tidigare varit i dagvård något bättre. För barn med invandrarbakgrund hade färdigheterna i synnerhet i språk och muntlig framställning samt de matematiska färdigheterna utvecklats sämre.

Förskoleundervisningen har främjat gynnsamma förutsättningar för barn att växa, utvecklas och lära på lika grunder i hela landet. Trots att resultaten är högklassiga och visar på jämlikhet bör den utbildningsmässiga grundtryggheten i förskoleundervisningen ytterligare stärkas.

3. Gruppstorlek

I lagstiftningen finns inga bestämmelser om gruppstorlek i förskoleundervisningen. Ett undantag utgör barn i specialundervisning och mycket gravt handikappade barn.

Oberoende av om förskoleundervisningen ordnas i skolan eller på en dagvårdsplats överskrids undervisningsministeriets rekommendation om gruppstorlek i var tredje förskolegrupp.

För att varje barns personlighetsutveckling skall kunna stödas på ett mångsidigt sätt och interaktionen mellan barnet och läraren ske i enlighet med målen för förskoleundervisningen, måste gruppstorleken följa undervisningsministeriets rekommendation oberoende av var förskoleundervisningen ordnas.

4. Elevvård

I förskoleundervisningen har en elev rätt att avgiftsfritt få den elevvård som behövs för att han eller hon skall kunna delta i undervisningen. För att målen för förskoleundervisningen skall uppnås måste man sörja för barnets hälsa samt fysiska, psykiska och sociala välbefinnande. För de elever som överförs eller intagits till specialundervisning skall det uppgöras en individuell plan för hur undervisningen ordnas.

I 60 procent av förskolegrupperna finns barn i behov av särskilt stöd. I var tredje förskolegrupp är elevvårdstjänsterna otillräckliga. En sådan individuell plan för hur undervisningen skall ordnas som lagstiftningen förutsätter har inte uppgjorts för alla barn som överförs eller intagits till specialundervisning.

Hälften av barnen med invandrabakgrund har erbjudits undervisning i finska eller svenska. Vart tionde barn får undervisning i sitt modersmål eller i sitt eget språk.

Elevvården skall på det sätt lagstiftningen förutsätter tryggas i hela landet för alla barn som behöver sådan. För varje barn som överförs eller intagits till specialundervisning skall det uppgöras en sådan individuell plan för hur undervisningen ordnas som förutsätts i lagstiftningen.

Samarbetet mellan undervisnings- och socialväsendet samt mellan barnens föräldrar och myndigheterna bör ytterligare utvecklas.

5. En trygg inlärningsmiljö

Ett barn som deltar i förskoleundervisning har rätt till en trygg inlärningsmiljö. En god inlärningsmiljö är sund och bidrar på ett mångsidigt sätt till barnets trygghet.

Barnens rätt till en trygg och sund inlärningsmiljö förverkligas väl. Förskoleundervisning ges huvudsakligen i trygga och trivsamma lokaler som möjliggör en mångsidig verksamhet. Lokalerna på dagvårdsplatserna ansågs dock vara mer funktionella än i skolorna. Brister finns i underhållet och planeringen av de lokaler som är avsedda för förskoleundervisning samt i trafiksäkerheten.

Även om förskolelokalerna i regel är ändamålsenliga, bör man fästa uppmärksamhet vid att lokalerna i 20 procent av fallen begränsar möjligheterna att ordna sådan förskoleundervisning där läroplanens mål och målen för undervisningen kan uppnås.

För att barnen skall kunna röra sig tryggt bör förskolelokalerna och trafikarrangemangen i den närmaste omgivningen ytterligare förbättras.

Underhållet av förskolelokalerna bör anvisas tillräckliga resurser.

6. Behörighetssituationen bland personalen, behörighetsutbildning och fortbildning

Bestämmelser om behörigheten för lärare som ger förskoleundervisning finns i förordning. Enligt förordningen om behörighetsvillkoren för personal inom undervisningsväsendet (986/1998, 7 § ändrad 30.3.2000) förutsätts att den som har avlagt examen för socialpedagog eller för handledare inom socialbranschen eller socionomexamen (YH), och under minst ett år har varit verksam i uppgifter inom dagvården, har slutfört av undervisningsministeriet godkända studier för förskoleundervisning omfattande 15 studieveckor. Utan ovannämnda arbetserfarenhet omfattar studierna för förskoleundervisning 20 studieveckor. Det primära ansvaret för att undervisningspersonalens yrkeskunskap upprätthålls och utvecklas ligger hos personerna själva. Den personalutbildning som bekostas av arbetsgivaren har i uppgift att säkerställa personalens kompetens i enlighet med de mål som arbetsgivaren ställt upp. Den av staten finansierade personalutbildningen inom undervisningsväsendet skall sörja för kompetensutvecklingen när utbildningslagstiftningen ändras, när läroplans- eller examensgrunderna revideras och när genomförandet av riksomfattande betänkanden, nationella eller regionala utvecklingsprojekt samt andra motsvarande reformer främjas.

Behörighetssituationen bland undervisningspersonalen är god oberoende av var förskoleundervisningen ordnas, eftersom 94 procent av lärarna är behöriga för sin uppgift.

Undervisningsministeriet har under 2001–2003 finansierat en 15–20 studieveckors avgiftsfri *behörighetsutbildning* för lärare i förskoleundervisning. Utbildningen riktades till personer som fyllde de krav som ställs i förordningen och som avlagt examen för socialpedagog, examen för handledare inom socialbranschen eller socionomexamen och som arbetar inom uppgifter inom dagvården. De kvalitativa och kvantitativa målen för behörighetsutbildningen uppnåddes väl.

Undervisningsministeriet har under övergångsperioden understött en 3 studieveckors avgiftsfri *fortbildning för personal inom undervisningsväsendet*. Inom social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde har det inte reserverats motsvarande resurser för personalfortbildning. Även dagvårdspersonal har dock deltagit i undervisningspersonalens fortbildning.

Utbildningsanordnaren skall i fortsättningen anvisa resurser för fortbildning för personal som ger förskoleundervisning oberoende av om personalen hör till undervisningsväsendet eller dagvården.

På 20 procent av de platser som ordnar förskoleundervisning har personalluckor inte fyllts med behöriga vikarier, vilket försvårar uppnåendet av förskoleundervisningens mål, äventyrar barnens säkerhet och personalens möjligheter att orka i arbetet.

7. Möjligheten att delta i dagvård

Förskoleundervisning kan, enligt vad kommunen beslutar, ordnas antingen i en skola eller på en dagvårdsplats eller på någon annan lämplig plats. När förskoleundervisning ordnas gäller det att se till att de barn som deltar i undervisningen har möjlighet att utnyttja dagvårdstjänster.

I den förskoleundervisning som ordnas i skolan deltar 21 procent och i den som ordnas i dagvården 79 procent. I stadsliknande kommuner och svenskspråkiga förskolegrupper får största delen av barnen i förskoleåldern dagvård på den dagvårdsplats som finns i samband med förskoleundervisningen.

Förskolebarnen har goda möjligheter att delta i dagvård. Även i framtiden skall det ses till att de barn som deltar i förskoleundervisning har möjlighet att utnyttja dagvårdstjänster och att resorna mellan förskoleundervisningsplatserna och dagvårdsplatserna är så trygga och korta som möjligt.

8. Förskoleundervisningens förvaltning

Kommunerna beslutar i vilken förvaltning förskoleundervisningen placeras. Oavsett förvaltningsgren kan kommunen ordna förskoleundervisningen i en skola, på en dagvårdsplats eller någon annan lämplig plats.

I 37 procent av kommunerna svarar social- och undervisningsväsendet tillsammans för förskoleundervisningens förvaltning. I 35 procent av kommunerna är förvaltningen placerad i samband med undervisningsväsendet och i 27 procent i samband med socialväsendet.

Ur barnens och föräldrarnas synvinkel är det bra att förskoleundervisningsplatsen och dagvårdstjänsterna finns nära till hands.

Förskoleundervisningens förvaltning lever i en brytningstid. Förskoleundervisningens förvaltning och platsen där undervisningen ordnas kan i kommunen lyda under olika organ, vilket förorsakar problem t.ex. vid allokeringen av kostnaderna för förskoleundervisningen, dimensioneringen av personalen och i fortbildningen.

I samband med förvaltningsändringar bör en jämlik behandling av barnen och familjerna samt personalen tryggas.

9. Samarbete

Förskoleundervisningen skall ordnas i samarbete med hemmen. De riksomfattande styrdokument som gäller småbarnsfostran och grundläggande utbildning har under 2000–2004 reviderats till en helhet som främjar barnets välbefinnande, lärande och växande.

Av föräldrarna är 70 procent välinformerade om barnets växande och utveckling. På en dagvårdsplats är samarbetet med föräldrarna tätare än i förskoleundervisningen i skolan. Föräldrarna deltar i utarbetandet av läroplanen på var femte förskoleundervisningsplats. Förskoleundervisningens samarbete med den övriga småbarnsfostran är intensivare än med den grundläggande utbildningen.

Föräldrarnas möjligheter att delta i diskussioner om barnets växande och utveckling och i annat samarbete i synnerhet vid övergången till förskoleundervisningen bör utökas. Samarbetet mellan förskoleundervisningsplatserna samt vid övergången från småbarnsfostran till grundläggande utbildning bör effektiveras.

10. Kostnader

Bestämmelser om förskoleundervisningens finansiering finns i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet.

Den kalkylmässiga statsandelsgrunden för förskoleundervisningen var ca 4 009 euro 2003. Den kalkylmässiga statsandelsgrunden är 7 procent större än det belopp kommunerna använder för förskoleundervisningen. Skillnaden är 14,4 miljoner euro.

Undervisningens andel av förskoleundervisningens driftskostnader var 66 procent. Kommunerna använde i genomsnitt 320 euro per barn för elevvården.

Tillräckliga anslag har inte reserverats för specialundervisning, anställning av vikarier eller fortbildning för förskolepersonalen.

Allokeringen av förskoleundervisningens kostnader och statistikföringen av dem måste förbättras för att kostnadsutvecklingen bättre skall kunna följas. Möjligheterna att styra statsandelsgrunden bör effektiveras.

Finansieringen av förskoleundervisningen bör riktas till de problemområden som observerats, såsom elevvård, specialundervisning, anställning av vikarier och personalfortbildning samt underhåll av lokaler.

BILAGA 1**UTTALANDEN GODKÄNDA AV RIKSDAGEN**

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 för 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 styrningen 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 verkningar och i vilken mån de uppställda målen har nåtts.