

SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 10/1999 rd

Regeringens proposition med förslag till lag- stiftning om förskoleundervisning

Till kulturutskottet

INLEDNING

Remiss

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

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsrådet Matti Lahtinen, undervisningsministeriet
- överinspektör Kari Ilmonen och regeringsrådet Maini Kosonen, social- och hälsovårdsministeriet
- undervisningsrådet Martti Apajalahti, Utbildningsstyrelsen
- utvecklingschef Anna-Leena Välimäki och överläkare Merja-Maaria Turunen, Forsknings- och utvecklingscentralen för social- och hälsovården
- social- och hälsovårdschef Tuula Taskula, kulturchef Anneli Kangasvieri och sakkunniga Anna-Maija Haliseva-Lahtinen, Finlands Kommunförbund
- verksamhetsledare Väinö Lindberg och generalsekreterare Miranda Vuolasranta, Delegationen för zigenarärenden
- vice ordförande Daryl Taylor, Delegationen för etniska relationer
- utbildningspolitiska sekreteraren Seija Mutikainen, Undervisningssektorns Fackorganisation
- utbildningssekreterare Taina Tuomi och funktionär Raili Leiqvist, Kommunsektorns fackförbund KAT
- sekreteraren för fackliga frågor Marjatta Kekkonen, Tehy r.f.
- socialpedagogen Anja Hämäläinen och sekreteraren för fackliga frågor Airi Salmi, Socialarbetarnas Förbund
- socialcentralsdirektören Ulla-Stina Henriksen och linjedirektören Margareta Nygård, Helsingfors stad
- chefen för barndagvårdsavdelningen Sinikka Starck, Vasa stad
- bildningsdirektören Seppo Lyyra, Idensalmi stad
- bildningsdirektören Marja-Riitta Nieminen, Birkala kommun
- socialchefen Esko Kuoppala, Vörå kommun
- dagvårdsdirektören Paula Virkkala, Salla kommun
- socialsekreterare Varpu Kamppinen, Invalidförbundet
- planerare Jukka Kaukonen, Kehitysvammaisten Tukiliitto ry
- professor Juhani Hytönen
- förskolekonsulten Simo Pokki
- professor Lea Pulkkinen
- psykologen Inkeri Repo
- forskningsprofessor Matti Rimpelä
- filosofie magister Marja Schulman.

PROPOSITIONEN

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

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

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

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

skall utarbetas utifrån utbildningsstyrelsens riksomfattande grunder för läroplanen.

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

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

Kommunen beslutar själv var förskoleundervisningen administrativt sett skall inordnas.

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

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

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Allmänt

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

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

par förutsättningar för samhällelig framgång i ett vidare perspektiv.

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

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

Målsättning och läroplan

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

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

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

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

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

Organiseringen av förskoleundervisningen

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

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

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

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

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

Social- och hälsovårdsutskottet framhåller att kulturutskottet bör förutsätta

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

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

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

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

Social- och hälsovårdsutskottet framhåller

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

Utvärdering av utbildningen och undervisningen

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

Resurserna

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

Handikappade elever

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

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

Social- och hälsovårdsutskottet framhåller

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

Lärarnas behörighet

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

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

att kulturutskottet bör förutsätta att tids-fristen förlängs.

Vård vid olycksfall

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

Social- och hälsovårdsutskottet anför

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

Övriga synpunkter

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

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

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

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

Utlåtande

Social- och hälsovårdsutskottet anför värdsamt som sitt utlåtande

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

att kulturutskottet bör beakta de föreslagna lagändringarna ovan och

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

Helsingfors den 18 november 1999

I den avgörande behandlingen deltog

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

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