

TVÅÅRIG FÖRSKOLEUNDERVISNING

Preliminär utredning 2019

Arja-Sisko Holappa
Kati Costiander
Sanna Haanpää
Pia Kola-Torvinen
Petra Packalen



© Utbildningsstyrelsen

Rapporter och utredningar 2019:2b

ISBN 978-952-13-6594-2 (pdf)

ISSN-L 1798-8918

ISSN 1798-8926 (pdf)

Ombrytning: Grano Oy

Översättning: Delingua Oy

www.oph.fi

INNEHÅLL

1.	INLEDNING	5
2.	FRÅN SMÅBARNSSKOLA TILL FÖRSKOLEUNDERVISNING FÖR ALLA BARN	6
3.	FÖRSKOLEUNDERVISNING PÅ 2010-TALET – EN VILJA ATT UTVECKLA OCH UTVECKLINGSBEHOV	8
4.	HUR GÅR DET FÖR 5-ÅRINGARNA?	20
5.	EN ÖVERSIKT ÖVER DEN INTERNATIONELLA SITUATIONEN OCH UTVECKLINGSTRENDER	24
6.	LAGSTIFTNINGEN OCH ÄNDRINGSBEHOV SOM GÄLLER DEN TVÅÅRIGA FÖRSKOLEUNDERVISNINGEN	29
7.	LÄROPLANERNA OCH ÄNDRINGSBEHOV SOM GÄLLER DEN TVÅÅRIGA FÖRSKOLEUNDERVISNINGEN	36
8.	ANDRA EFFEKTER OCH BEHOVET ATT UTVÄRDERA DEM	39
9.	SAMMANFATTNING OCH SLUTSATSER.	40
	BILAGA 1..	43

1. INLEDNING

I denna utredning behandlas sådana behov av ändringar i läroplaner och lagstiftning som en eventuell tvåårig förskoleundervisning skulle föranleda. Utredningen har gjorts på uppdrag av undervisnings- och kulturministeriet. I utredningen beskrivs förskoleundervisningens utveckling och nuläge. I utredningen behandlas även småbarnspedagogik för femåringar samt försöket med avgiftsfri småbarnspedagogik för femåringar som inletts av undervisnings- och kulturministeriet. I utredningen ingår ett internationellt avsnitt som betraktar hur barns deltagande i småbarnspedagogik och läroplikten har utvecklats samt förskoleundervisningens situation i några jämförelseländer. Utredningen lyfter fram olika alternativ för att ordna tvåårig förskoleundervisning och faktorer som borde föreskrivas i lagen i fråga om de olika alternativen. Dessutom lyfter utredningen fram behovet av att ändra läroplaner, om lagstiftningen ändras för förskoleundervisningens del. I uppdraget ingår inte en bedömning av ekonomiska eller andra effekter.

Vid utarbetandet av utredningen har man utnyttjat tidigare utredningar och undersökningar om förskoleundervisning och småbarnspedagogik samt bland annat läroplansforskning. För de statistikuppgifter som presenteras i utredningen har man använt EU:s, Statistikcentralens, Institutets för hälsa och välfärd samt Regionförvaltningsverkens databaser. Utredningen grundar sig förutom på Utbildningsstyrelsens sakkunskap även på synpunkter som framförts av arbetsgruppen som utarbetat grunderna för förskoleundervisningens läroplan och de sakkunniga inom nätverket för försöket med avgiftsfri småbarnspedagogik för femåringar.

Till sin karaktär är utredningen preliminär och syftet är att lyfta fram olika perspektiv som stöd för politiska debatter och politiskt beslutsfattande. Vid behov kan Utbildningsstyrelsen fortsätta det preciserande utredningsarbetet och bland annat ta fram uppskattningar om de nödvändiga läroplansförnyelsernas kostnadseffekter.

2. FRÅN SMÅBARNSSKOLA TILL FÖRSKOLEUNDERVISNING FÖR ALLA BARN

I Finland har förskoleundervisningen uppstått stegvis som en verksamhet mellan barnträdgårdar och skolor. Bland annat de småbarnsskolor som uppstod på 1800-talet i några städer samt så kallade mellanklasser som varit verksamma från början av 1900-talet kan anses vara de tidigaste formerna av förskola¹. Småbarnsskolorna var en mellanform mellan skolundervisning och dagvård där barnen fick vara under hela den tid som föräldrarna arbetade. I mellanklasserna var syftet att öva färdigheter som behövdes i skolan, såsom att tala, skriva och räkna. Arbetet i mellanklasserna skilde sig från den pedagogik i barnträdgårdarna som fokuserade på olika teman varje månad och lek. Skillnaden återspeglar också i större omfattning hur skolundervisningen och barnträdgårdsverksamheten pedagogiskt sett redan i ett tidigt skede började utvecklas i olika riktningar. Utvecklingen i olika riktningar ledde också till administrativa förändringar. Beslut om läroplikten (7–13-åringar) som fattades särskilt på 1920-talet samt överföringen av barnträdgårdarnas administration från skolstyrelsen till socialministeriet påverkade skolornas och daghemmens verksamhet under årtionden.

Läropliktslagen 1921 påskyndade grundandet av folkskolor och cirka 90 procent av de finländska barnen mellan 7 och 13 år fick gå i skola redan i mitten av 1930-talet². För barnträdgårdarnas del var utvecklingen långsammare. Dagvårdssystemet utvecklades så småningom till följd av urbaniseringen samt ändringarna i familjestrukturen och arbetslivet. Lagen om barndagvård som stiftades på 1970-talet utgjorde grunden för utvecklingen av olika tjänster inom småbarnspedagogiken och spridningen av dem i hela landet³.

Administrationn av dagvård samt folk- och grundskolan, lagstiftningen, utbildningen av yrkesmänniskor samt forskningen har huvudsakligen utvecklats separat ända fram till 2010-talet (till exempel⁴). Inom undervisningssektorn diskuterades förskoleundervisningen på 1960-talet ur ett jämlikhetsperspektiv³. Då såg man förskoleundervisningen som en möjlighet att minska på förseningar i utvecklingen som berodde på barnens stimulansfattiga uppväxtmiljö. Det första officiella försöket som gick under namnet "förskola" började i två städer på 1960-talet⁵. Diskussionen om stimulerande undervisning som ger skolfärdigheter ökade i samband med grundskolereformen. Temat behandlades i flera kommittéer på 1970-talet, men först på 1980-talet godkändes läroplansanvisningen för undervisning av 6-åringar och möjligheten att anordna förskoleundervisning skrevs in i grundskolelagen 1985. Samtidigt föreskrevs om förlängd läroplikt med möjligheten till tvåårig förskoleundervisning.

Rätten till subjektiv dagvård som trädde i kraft i början av 1990-talet stärkte förskoleundervisningen, eftersom även 6-åringar tillhörde den grupp som omfattades av rätten. Först i slutet av 1998 ökade antalet barn som deltog i förskoleundervisning markant till en

1 Niikko, A. 2001. Esiopetuksen pitkä taival. Joensuun yliopisto, Joensuu University Press.

2 Statistikcentralen. Utbildningen i Finland. https://www.stat.fi/tup/suomi90/marraskuu_sv.html. Hänvisad 11.11.2018.

3 Kinos, J. och Palonen, T. 2012. Varhaiskasvatuksen lähihistoria. I verket P. Kettunen och H. Simola (red.) Tiedon ja osaamisen Suomi. Kasvatus ja koulutus Suomessa 1960-luvulta 2000-luvulle. Suomalaisen kirjallisuuden seura 1266:3.

4 Alila, K. et al. (2014). Småbarnspedagogikens historia, nuläge och utvecklingens riktlinjer. (Varhaiskasvatuksen historia, nykytila ja kehittämisen suuntalinjat.) Bakgrundsmaterial som har tagits fram för att stödja arbetsgruppen som förbereder lagstiftningen inom småbarnspedagogiken. (Tausta-aineisto varhaiskasvatusta koskevaa lainsäädäntöä valmisteleavan työryhmän tueksi.) Undervisnings- och kulturministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar 2014:12

5 Käppi, P. 1992. Lastenkoulut olivat jo 1970 koulusuunnitelmissa. Kasvatus 2, 187.

följd av kommunens skyldighet att ordna avgiftsfri förskoleundervisning ett år innan barnens grundläggande utbildning börjar. Från och med lagreformen har 6-åringar och barn som omfattas av förlängd läroplikt erbjudits förskoleundervisning i alla kommuner. Redan 2004 deltog 96 procent av hela åldersklassen i förskoleundervisning.

Avgiftsfriheten visade sig vara en betydelsefull faktor då förskoleundervisningens popularitet ökade. Transportförmånen som fastställdes 2004 har varit en annans betydande faktor. Enligt en nationell utredning⁶ som gavs ut 2004 uppfylldes även övriga mål som ställts för förskoleundervisningen i lagstiftningsreformen i slutet av 1990-talet väl. Förskoleundervisningens kvalitet konstaterades i genomsnitt vara bra även i en omfattande utvärdering som gjordes av Nationella utvärderingsrådet och gavs ut 2012⁷. Förutom förskoleundervisningens avgiftsfrihet samt de förmåner som lagen om grundläggande utbildning erbjuder har förskoleundervisningens popularitet även påverkats av att vårdnadshavarna upplever att förskoleundervisningen är viktig och kvaliteten god. Samarbetet med hemmen har fungerat väl.

Man har uppfattat att förskoleundervisningen till sin pedagogiska karaktär är en del av småbarnspedagogiken, vilket har styrts utformningen av de nationella grunderna för förskoleundervisningens läroplan (1996, 2000, 2010 ja 2014) och det pedagogiska förhållningssättet. Barn som deltar i förskoleundervisning har även omfattats av de förmåner som lagen om grundläggande utbildning säkerställer, såsom avgiftsfrihet, stöd för lärande och transportförmånen. Enligt lagen har barn i förskoleåldern möjlighet att delta i undervisning som förbereder för den grundläggande utbildningen och som är avsedd för barn som nyligen flyttat till landet. Kommunerna beslutar om anordnande av förberedande undervisning. Verksamheten styrs av föreskriften för Grunderna för läroplanen för undervisning som förbereder för den grundläggande utbildningen.

Undervisningsministern tillsatte år 2012 en arbetsgrupp som utredde om förskoleundervisningen skulle bli obligatorisk. I praktiken deltog redan nästan hela åldersklassen i förskoleundervisning, men efter utredningen föreskrevs 2014 i lagen att förskoleundervisningen förpliktar vårdnadshavarna. Precis som i fråga om läroplikten i grundskolan ingår inte skolplikt i skyldigheten att delta i förskoleundervisning. Även om lagändringen inte påverkade deltagandet i förskoleundervisningen avsevärt, stärkte den förskoleundervisningens ställning i utbildningssystemet. För närvarande deltar nästan hela åldersklassen, cirka 99 procent, i förskoleundervisning.

Sedan år 2000 har förskoleundervisningen styrts med nationella grunder för förskoleundervisningens läroplan på föreskriftsnivå. Det gällande styrdokumentet är från år 2014.

6 Undervisningsministeriet. 2004. Esiopetuksen tila Suomessa. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle esiopetusuudistuksen vaikutuksista ja tavoitteista.

7 Hujala, E. et al. 2012. Esiopetuksen laatu. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisu 61. Koulutuksen arviointineuvosto, Jyväskylän yliopistopaino.

3. FÖRSKOLEUNDERVISNING PÅ 2010-TALET – EN VILJA ATT UTVECKLA OCH UTVECKLINGSBEHOV

Förskoleundervisning enligt lagen om grundläggande utbildning

Sedan år 1998 har förskoleundervisning ordnats i enlighet med lagen om grundläggande utbildning (628/1998) och förordningen om grundläggande utbildning (852/1998). Året innan läroplikten uppkommer ska barnen delta i ettårig förskoleundervisning eller annan verksamhet genom vilken målen för förskoleundervisningen uppnås (lagen om grundläggande utbildning 26 a §). Dessutom är det möjligt för barn som omfattas av förlängd läroplikt att delta i förskoleundervisning det år då de fyller fem år.

Enligt lagstiftningen är kommunen skyldig att ordna förskoleundervisning enligt behovet i kommunen (lagen om grundläggande utbildning 4 §). Kommunerna kan även samarbeta i fråga om att ordna förskoleundervisning. Kommunen kan skaffa tjänster som gäller förskoleundervisning också av någon annan offentlig eller privat serviceproducent. Kommunen ansvarar för att de tjänster man köper ordnas enligt lagen. I övrigt är förskoleundervisning tillståndspliktig verksamhet. Tillstånd att ordna förskoleundervisning beviljas av undervisnings- och kulturministeriet. I tillståndsprövsprocessen bedöms den privata anordnarens ekonomiska förmåga och pedagogiska kompetens att ordna verksamhet i enlighet med lagstiftningen.

Förskoleundervisningen är avgiftsfri, vilket förutom undervisningen och undervisningsmaterialet även omfattar transportförmånen, stöd för lärande och utveckling, elevvård samt skolmåltider. Förskoleundervisning ordnas både i skolor och på daghem. Förskoleundervisning kan även ordnas tillsammans med elever i den grundläggande utbildningen i gemensamma elevgrupper. De flesta barnen i förskoleundervisning behöver dessutom småbarnspedagogik som ges utöver förskoleundervisning på grund av föräldrarnas arbete eller andra pedagogiska behov. För en del av barnen ordnas förskoleundervisning i samband med skiftomsorg som barnet behöver. Ovan nämnda verksamhetssätt som gäller förskoleundervisning beskrivs närmare i följande kapitel.

Bestämmelserna i lagen och förordningen om grundläggande utbildning upplevs huvudsakligen som fungerande. Bestämmelserna har huvudsakligen tryggat anordnandet av förskoleundervisning så att alla barn har möjligheten att delta i den. Skillnaderna i de förfaringssätt som beskrivs senare i utredningen vittnar om att jämlikhet mellan barnen inte uppfylls på det sätt som bestämmelserna förutsätter. **Den nuvarande lagstiftningen borde preciseras.** Dessa preciseringsbehov borde beaktas även i fråga om eventuell tvåårig förskoleundervisning. Punkter som förutsätter precisering är minimiantalet timmar i förskoleundervisningen, att förskoleundervisningen är obligatorisk samt gruppstorlekarna i förskoleundervisningen. Det förekommer även brister i anordnandet av helheten för förskoleundervisning och den småbarnspedagogik som ges därtill. Dessutom borde den statistik som gäller förskoleundervisningen utvecklas.

Lagen om grundläggande utbildning föreskriver att förskoleundervisningen omfattar ett år, för barn som omfattas av förlängd läroplikt kan undervisningen pågå i två år (9 §). Enligt förordningen om grundläggande utbildning ska undervisning ges under minst 700 timmar (3 §). **Antalet timmar** enligt förordningen är inte tillräckligt för förskoleundervisning som sker under hela läsåret. De flesta anordnare av förskoleundervisning (kommuner och privata anordnare) ordnar förskoleundervisning under hela läsåret under cirka fyra timmar per dag (190 dagar, cirka 780 timmar per år). En del av anordnarna erbjuder förskoleundervisning endast enligt minimiantalet i förordningen. Med tanke på barnens jämlikhet och för att verksamheten ska vara fungerande borde man överväga att förskoleundervisningens längd utvidgas till minst 780 timmar.

Lagen om grundläggande utbildning preciserades i fråga om förskoleundervisning år 2014. **Det blev obligatoriskt** att delta i förskoleundervisning (lagen om grundläggande utbildning 26 a §). Barnets vårdnadshavare ska se till att barnet deltar i förskoleundervisning eller annan verksamhet genom vilken målen för förskoleundervisningen uppnås. Syftet med preciseringen av lagen är bra. I praktiken har den emellertid visat sig vara problematisk, eftersom verksamhet genom vilken målen för förskoleundervisningen uppnås som ordnas av vårdnadshavarna inte övervakas och eftersom det inte finns några anvisningar för hur det ska genomföras. Bestämmelser om förskoleundervisningens mål finns i Grunderna för förskoleundervisningens läroplan. Det är svårt att genomföra verksamheten enligt grunderna till exempel som hemundervisning. Problemet gäller endast ett litet antal barn, men samma fenomen kan observeras även i småbarnspedagogik för femåringar (se kapitel 4).

Den tredje bristen i den nuvarande lagstiftningen som gäller förskoleundervisning gäller **bildande av barngrupper**. I lagen om grundläggande utbildning (2 §) föreskrivs om elevgruppernas storlek endast i fråga om elever som behöver särskilt stöd, som omfattas av förlängd läroplikt samt elever med svår funktionsnedsättning. I övrigt tillämpas vid bildande av undervisningsgrupper den så kallade ändamålsenlighetsprincipen enligt lagen om grundläggande utbildning. På förskoleundervisning som ordnas på daghem tillämpas enligt lagen om småbarnspedagogik (1 §) bestämmelser som gäller gruppstorlekar på daghem samt dimensionering av personal. Enligt utredningar och undersökningar om förskoleundervisning förekommer det betydlig variation i barngruppernas storlekar, vilket inte är hållbart varken pedagogiskt eller med tanke på barnens jämlikhet. Frågan behandlas närmare i underkapitlet som gäller förskoleundervisningens kvalitet och anordnandet av den.

Grunderna för läroplanen som styrdokument för utvecklingen av verksamheten och som utvecklingsprocess

Utöver lagstiftningen är grunderna för förskoleundervisningens läroplan **det mest centrala dokumentet som styr förskoleundervisningen**. Alla anordnare av förskoleundervisning ska utarbeta en egen, lokal läroplan för förskoleundervisning. Det är inte enbart fråga om att skriva planer, eftersom **utarbetandet av lokala läroplaner**, som etablerats som en nationell praxis under de senaste årtiondena, **kopplar den nationella processen med grunderna till lokala, kommunala eller regionala utvecklingsprocesser**. Den nationella föreskriften utgör grunden för lokala professionella samtal, utbildning och för att ställa praktiska utvecklingsmål. I den lokala läroplanen konkretiseras de normer som presenteras i grunderna så att varje anordnares behov och möjligheter beaktas. Att ta fram en egen läroplan för förskoleundervisningen är som bäst en process som

berikar utbildningsväsendet och arbetsgemenskaperna och som förbinder lärarna till att använda läroplanen. Läroplansprocessen som omfattar två nivåer har utnyttjats i förskoleundervisningen sedan 1990-talet.

Den senaste nationella processen med läroplansgrunderna för förskoleundervisning inleddes i augusti 2012 och styrdokumentet godkändes i december 2014. De lokala läroplanerna för förskoleundervisning som utarbetats utifrån de nationella grunderna har tagits i bruk läsåret 2016–2017. Utbildningsstyrelsen har samlat in uppföljningsdata om processerna med grunderna för förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen under åren 2012–2014⁸. **Enligt uppföljningen** var utbildningsanordnarna mycket nöjda med riktlinjerna för grunderna och de upplevde att de på ett bra sätt styrde deras verksamhet. Enligt uppgifter från utbildningsanordnare hade ett betydande antal personer som arbetar inom förskoleundervisningen deltagit i förberedelseprocesserna och intresset för förskoleundervisningen hade ökat. Utbildningsstyrelsen har också i sin informationsstyrning lyft fram betydelsen av personalens deltagande vid genomförandet av reformer. Detta verkar ha lyckats, de lokala läroplansprocesserna är till sin karaktär utvecklingsprocesser där de nationella riktlinjerna dryftas utifrån hur den egna verksamheten kan utvecklas. Till processerna hör även fortbildning samt annan lokal utveckling. Uppföljningen påvisade även några brister i lokala läroplaner för förskoleundervisning. Bristerna gällde utredning av barnens intresseområden samt tillräckligt noggranna beskrivningar av stödet för uppväxt och lärande och lokal praxis för elevvård.

Förskoleundervisning har en stark koppling till den övriga småbarnspedagogiken och den grundläggande utbildningen. Målet med läroplansprocesserna på 2010-talet har varit att stödja utvecklingen av en lärtig som är enhetligare med tanke på barnen. Grunderna för förskoleundervisningens läroplan utarbetades i nära samarbete med grunderna för den grundläggande utbildningen. Detta syns i praktiken som parallella riktlinjer för styrdokumentet, till exempel i de mål som ställts för utvecklingen av verksamhetskulturen och mångsidig kompetens.

Det finns fortfarande ett behov att vidareutveckla kontinuiteten av läroplanerna för förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen. En central trend i utvecklingen av verksamheten i förskoleundervisningen och de lägsta klasserna i den grundläggande utbildningen är så kallad **flexibel förskole- och nybörjarundervisning**. Modeller för flexibla lärtigar har utvecklats i flera kommuner. **Som bilaga** till utredningen finns en **beskrivning** av samarbetet mellan förskole- och nybörjarundervisningen och utvecklingen av en gemensam undervisning vid Tammerfors stad. Systematiskt utvecklingsarbete har även genomförts i Nurmijärvi och Kuopio. Utvecklingsarbetet i olika kommuner och mellan olika lärarpar varierar från gemensam planering till genuin kompanjonundervisning och från undervisning i sammansatt klass till undervisning som inte är bunden till årskurser. Utvecklingsarbetet har inte bedömts eller undersökts tillförlitligt, men de lärare som har deltagit i utvecklingsarbetet **har mycket positiva erfarenheter** med tanke på barnens lärande och lärarnas arbete. Med flexibla undervisningsarrangemang kan man erbjuda barnen tillräckligt utmanande arbete och samtidigt låta varje barn lära sig i sin egen takt. Ur ett undervisningsperspektiv erbjuder flexibla modeller naturliga möjligheter att differentiera undervisningen samt att dela glädjen och ansvaret i lärararbetet.

8 Esiopetuksen opetussuunnitelmaprosessin seurantaraportti 2018. Utbildningsstyrelsen, arbetspapper

Målet har varit att även stärka lärstigenas kontinuitet i beredningen av grunderna för planen för småbarnspedagogik. Erfarenheter från processen för att utarbeta läroplanen för förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen utnyttjades i processen för att ta fram grunderna för planen för småbarnspedagogik 2015–2016. De grunder på normnivå som färdigställdes år 2016 var nya för kommunerna och de privata anordnarna av småbarnspedagogik. Grunderna för planen för småbarnspedagogik och uppdateringen av normdokumentet som gjordes till följd av ändringarna i lagstiftningen och som blev färdigt i slutet av 2018, har liksom grunderna för planen för småbarnspedagogik tagits emot positivt, till och med entusiastiskt. Enligt utvärderingsrapporten⁹ som gjorts av Nationella centret för utbildningsutvärdering är grunderna för planen för småbarnspedagogik som helhet fungerande och de lokala processerna som gällde reformen löpte väl. Den lokala utvecklingskompetensen som blivit starkare i förskoleundervisningen och småbarnspedagogiken skapar en god grund för framtidens bildningskommuner och privata anordnare av småbarnspedagogik att genomföra det lokala utvärderings- och utvecklingsarbetet som gäller läroplaner.

Förskoleundervisning i ljuset av statistiken

Enligt Statistikcentralens uppgifter fanns det totalt 61 500 elever i förskoleundervisning år 2018¹⁰. Nästan hela årskullen med 6-åringar deltog i förskoleundervisning. I förskoleundervisning deltar därtill 5-åringa barn som omfattas av förlängd läroplikt samt barn vars grundläggande utbildning har skjutits upp med ett år (7-åringar). Dessa båda möjligheter ingår i lagen om grundläggande utbildning. Ett barn som på grund av handikapp eller sjukdom inte uppskattas kunna uppnå den grundläggande utbildningens mål under nio år kan få ett beslut om förlängd läroplikt. Läroplikten för ett barn som fått ett beslut om förlängd läroplikt varar i 11 år och hen kan börja i avgiftsfri förskoleundervisning redan som 5-åring. Dessutom kan utbildningsanordnaren utifrån psykologiska eller medicinska undersökningar fatta ett beslut om att barnet börjar i den grundläggande utbildningen ett år senare eller tidigare. En liten andel av barn i förskoleåldern bor eller vistas utomlands eller är frånvarande på grund av sjukdom. På grund av dessa orsaker är det tämligen svårt att definiera graden av deltagande i förskoleundervisning utifrån direkta statistikuppgifter. Utbildningsstyrelsens uppskattning på 99 procent grundar sig på en kombination av uppgifter som fås från olika källor.

Förskoleundervisning ordnas **både i grundskolor och i daghemslokaler**. Enligt Statistikcentralens uppgifter från år 2018 deltog cirka 11 procent av barnen i förskoleundervisning som ordnades i skolor och 89 procent i förskoleundervisning som ordnades inom småbarnspedagogiken¹⁰. Fördelningen skiljer sig en aning i fråga om svenskspråkig förskoleundervisning, där förskoleundervisning ordnas något oftare i samband med grundskolor. Variationen är större då man jämför landskap. År 2018 fick till exempel cirka 9 procent av barnen i Nyland förskoleundervisning i en skola och i Södra Österbotten var den motsvarande siffran cirka 34 procent¹⁰. Daghemmens andel som plats där förskoleundervisning genomförs har ökat på 2010-talet.¹¹

9 Repo, L. et al. 2018. Varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden 2016 toimeenpanon arviointi. Varhaiskasvatussuunnitelmien käyttöönotto ja sisällöt. Nationella centret för utbildningsutvärdering. Publikationer 16:2018.

10 Statistikcentralen. 2018. Finlands officiella statistik (FOS): För- och grundskoleundervisning [e-publikation]. ISSN=1799-3717. 2018. Helsinki: Statistikcentralen [hänvisat: 11.1.2019]. Åtkomstsätt: http://www.stat.fi/til/pop/2018/pop_2018_2018-11-14_tie_001_sv.html

11 Valtakunnallinen peruspalvelujen arviointi, 2018. Regionförvaltningsverket. (Hänvisat 2.12.2018) Åtkomstsätt: <http://www.patio.fi/web/pepa-2017-valtakunnallinen/toimintaymparisto-esi-ja-perusopetus>

Daghemmen är naturliga platser för att ordna förskoleundervisning, eftersom en stor del av barnen även behöver annan småbarnspedagogik utöver förskoleundervisning. Lärmiljöerna i daghemmen är ofta lämpligare för yngre barn än skolmiljöerna. Förskoleundervisning och småbarnspedagogik som ges på daghem kan genomföras som så kallad heldagspedagogik, där olika aktiviteter och mål förenas till en pedagogiskt ändamålsenlig helhet. Det är även lättare att ordna förskoleundervisning på daghem för de barn som behöver skiftomsorg. Det finns inga exakta uppgifter om antalet barn i förskoleåldern som omfattas av skiftomsorg. Enligt uppgifterna i statistiktjänsten Sotkanet¹² omfattades cirka 7 procent av alla barn i kommunal småbarnspedagogik av skiftomsorg år 2016. Behovet av skiftomsorg ökar i och med att arbetstiderna förändras.

Förskoleundervisning är verksamhet som följer lagen om grundläggande utbildning och för den gäller bland annat **bestämmelser om specialundervisning på deltid samt om intensifierat och särskilt stöd**. På grund av bristfällig statistik om förskoleundervisning finns det inte tillförlitlig information om användningen av olika grader av stöd för hela åldersklassen. Enligt Utbildningsstyrelsens statistiktjänst Vipunen fick 2,1 procent av barnen i förskoleundervisning år 2017 intensifierat stöd och 8,5 procent särskilt stöd¹³. Statistiken är riktgivande, eftersom uppgifterna endast gäller förskoleundervisning som ges i skolor. Det som är speciellt är då man jämför den med det stöd som eleverna i första klassen får. Av elever som går i första klass fick upp till 7,0 procent intensifierat stöd och 5,8 procent särskilt stöd.

Antalet barn som får särskilt stöd tycks minska vid övergången till den grundläggande utbildningen och samtidigt ökar antalet barn som omfattas av intensifierat stöd kraftigt. På grund av bristfällig statistikföring är det svårt att dra tillförlitliga slutsatser. Variationen i andelarna väcker emellertid frågan om processerna för bedömning av stödbehovet och för att ge stöd är tillräckligt enhetliga i förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen. Enligt de gällande läroplansgrunderna bedöms behovet av stöd på nytt då barnet börjar i den grundläggande utbildningen.

I lagen om småbarnspedagogik föreskrivs om barnets rätt till stöd, men bestämmelsen avviker från motsvarande punkt i lagen om grundläggande utbildning. Enligt en utredning som genomfördes 2017 av undervisnings- och kulturministeriet¹⁴ får barn oftare det stöd de behöver i förskoleundervisningen än inom småbarnspedagogiken. Bland dem som svarade på en enkät som riktades till sakkunniga i kommuner uppskattade 95 procent att barn som behöver stöd får alla eller nästan alla stödåtgärder som planerats för dem i förskoleundervisningen. Det kom fram brister som gäller resurser samt personalomsättningen och tillgången till behörig personal. Även resultaten i en utredning¹⁵ som genomfördes 2018 av Undervisningssektorns Fackorganisation är liknande. Utredningen lyfte bland annat fram stora gruppstorlekar, vilket leder till att läraren inte har tillräckligt med tid för sensitiv kommunikation samt för att stödja barnens lärande. Även brist på speciallärar-, kurator- och psykologresurser i förskoleundervisningen utgör ett hinder för

12 Statistiktjänsten Sotkanet.fi. (Hänvisat 1.12.2018) Åtkomstsätt: <https://sotkanet.fi/sotkanet/fi/haku?q=esiopetus>

13 Statistiktjänsten Vipunen. Esiopetus, erityisen ja tehostetun tuen oppilaat. 2018. Helsinki: Utbildningsstyrelsen. (hänvisat 2.12.2018) Åtkomstsätt: https://vipunen.fi/fi-fi/_layouts/15/xlviewer.aspx?id=/fi-fi/Raportit/Erityisopetus%20-%20Erityinen%20ja%20tehostettu%20tuki%20-%20Aikasarja.xlsb

14 Undervisnings- och kulturministeriet. 2017. Personalen inom småbarnspedagogik och genomförandet av stöd för barnets utveckling och lärande. Nationell utredning. Undervisnings- och kulturministeriets publikationer 2017:39. (Hänvisat 2.12.2018) Åtkomstsätt: <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/80737/okm39.pdf>

15 OAJ. 2018. Oppimisen tukipilarit esiopetuksessa. OAJ:n selvitys lapsen kasvuun ja oppimisen tuesta. Nätpublikation. (hänvisat 2.12.2018) Åtkomstsätt: <https://www.oaj.fi/ajankohtaista/julkaisut/2018/oppimisen-tukipilarit-esiopetuksessa-2018/>

förverkligandet av stöd för barnets växande och lärande enligt lagen om grundläggande utbildning. Upplevda resursbrister lyfts fram även i statsrådets utredning¹⁶. I utredningen i fråga observerades emellertid inga betydande skillnader i verkställandet av stöd för barn som är i förskoleundervisning mellan olika regioner i landet.

Enligt en publikation om specialundervisning som Statistikcentralen gav ut år 2018 fick 17,5 procent av elever i grundskolan intensifierat eller särskilt stöd under hösten 2017¹⁷. Av eleverna i grundskolan fick 9,7 procent intensifierat stöd och 7,7 procent särskilt stöd. Andelen elever som omfattas av intensifierat stöd ökade från föregående år med 0,8 procentenheter och andelen elever som omfattas av särskilt stöd med 0,3 procentenheter. Statistiken är oroande. Antalet barn som får stöd är hög och ökar årligen. Motsvarande trend syns emellertid inte i statistikuppgifter för förskoleundervisning i skolor.

Transportförmånen enligt lagen om grundläggande utbildning (32 §) gäller även barn i förskoleundervisning. Barn som har en längre väg än fem kilometer från hemmet eller verksamhetsstället för småbarnspedagogik till förskoleundervisningen har rätt till transportförmånen. Förmånen kan även beviljas om vägen är för svår eller farlig eller om vägen vore för ansträngande för barnet. För barn i förskoleåldern gäller samma transporttid som för barn i den grundläggande utbildningen. Enligt lagen får transporten till förskoleundervisningen och tillbaka ta högst 2,5 timmar. Tiden är lång för 6-åringar och gör förskoleundervisningen mer ansträngande.

Under år 2017 omfattades 21,5 procent av eleverna i den grundläggande utbildningen i fasta Finland av transportförmånen. Förutom elever i grundskolan har dessutom barn som deltar i förskoleundervisning i grundskolor och inom småbarnspedagogiken räknats med i andelen. Antalet barn som använder transportförmånen varierar enligt regionerna. I landsbygdslignande kommuner är andelen upp till 46 procent och i stadsliknande kommuner cirka 15 procent.¹⁸

I praktiken används transportförmånen oftare av barn i förskoleundervisning i skolor, eftersom praxisen på daghem fortfarande är att föräldrarna eller andra ansvariga personer ska lämna barnet på och hämta från daghemmet. Detta är motiverat med tanke på en trygg väg för yngre barn. Ett alternativ till avgiftsfri transport är ett tillräckligt understöd för transport eller ledsagande av barnet (19.12.2003/1139). Enligt Utbildningsstyrelsens uppgifter används understödet rätt sällan. År 2017 var transporttiden för cirka 63 procent av barn i förskoleundervisning kortare än en timme¹⁹. Transporttider som överskred maximitiden enligt lagen (över 2,5 timmar) var mycket sällsynta.

Enligt de uppgifter som Utbildningsstyrelsen har tillgång till tar kommunerna huvudsakligen väl hand om de transporter till förskoleundervisningen som barnen behöver i enlighet med lagstiftningen. Även Kinos och Palonen (2013) har kommit fram till samma

16 Vainikainen, M-P et al. 2018. Stöd för lärande från småbarnspedagogik till övergång till andra stadiet: jämlikhet och utvecklingsbehov. Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 55/2018. (hänvisat 2.1.2019.) Åtkomstsätt: <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161062>

17 Finlands officiella statistik (FOS): Specialundervisning [e-publikation]. ISSN=1799-1609. 2017. Helsinki: Statistikcentralen [hänvisat: 2.12.2018]. Åtkomstsätt: http://www.stat.fi/til/erop/2017/erop_2017_2018-06-11_tie_001_sv.html

18 Valtakunnallinen peruspalvelujen arviointi, 2018. Regionförvaltningsverket. (Hänvisat 2.12.2018) Åtkomstsätt: <http://www.patio.fi/web/pepa-2017-valtakunnallinen/toimintaymparisto-esi-ja-perusopetus>

19 Valtakunnallinen peruspalvelujen arviointi, 2018. Regionförvaltningsverket. (Hänvisat 2.12.2018) Åtkomstsätt: <http://www.patio.fi/web/pepa-2017-valtakunnallinen/toimintaymparisto-esi-ja-perusopetus>

uppskattning av situationen²⁰. Förändringar som beror på sjunkande nativitet och bostadskoncentrationen orsakar emellertid oro. I framtiden blir det allt mer utmanande att ordna förskoleundervisning i gleset bosatta områden och deltagande i förskoleundervisning kan förutsätta allt längre transporttider för barnen.

Förskoleundervisning omfattas av lagen om elev- och studerandevård (1287/2013). Enligt lagen finns bestämmelser om **förskoleundervisningens elevvård** i Grunderna för förskoleundervisningens läroplan. Elevvård innebär att främja och upprätthålla barnets lärande, goda psykiska och fysiska hälsa, sociala välbefinnande samt verksamhet som ökar förutsättningarna för dessa i förskolan. Elevvården ska i första hand bestå av förebyggande, gemensam elevvård som stöder hela förskolan. Utöver det har barnen också rätt till individuell elevvård. Till sin karaktär är elevvården yrkesövergripande och förtroendefull samt respekterar barnen och deras vårdnadshavare.

Elevvården är en viktig del av förskoleundervisningens uppgift att främja förutsättningarna för barnens uppväxt, utveckling och lärande. Lagen om elev- och studerandevård (1287/2013) förutsätter att förskoleundervisningens elevvård ordnas i yrkesövergripande samarbete med utbildningsväsendet och social- och hälsoväsendet så att den utgör en fungerande och enhetlig helhet. **Det finns ingen kontinuerlig uppföljningsdata om genomförandet av elevvård i förskoleundervisningen** i enlighet med lagen om elev- och studerandevård. I detta avseende är statistikföringen och forskningen om förskoleundervisningen otillräckliga. Till exempel samlar Institutet för hälsa och välfärd kontinuerligt in information om yngre barns (3–4 månader och 4 år) hälsa och välfärd med hjälp av LTH-datainsamlingen²¹ samt ger ut uppgifter om främjande av hälsa och välfärd i grundskolor och läroanstalter på andra stadiet i TEAviisari-tjänsten.²² Det finns även ringa forskning om elevvård inom förskoleundervisningen.

I nationella utvärderingar om förskoleundervisningen som publicerats åren 2004 och 2012 lyftes bristerna i elevvården fram. Man måste emellertid observera att före den nuvarande lagen om elev- och studerandevård (1287/2013) definierades begreppet om elevvård och handlingssätten på ett sätt som avviker från de nuvarande sätten, så man kan inte direkt utnyttja resultaten från de tidigare utvärderingarna. Den nuvarande lagstadgade elevvården som utgår från läroplansgrunderna för förskoleundervisningen säkerställer yrkesövergripande stöd för barn i förskoleundervisningen samt stödjer personalen i förskoleundervisningen i utvecklingen av en god verksamhetskultur. Situationen för elevvården i förskoleundervisningen behandlas i någon mån i utredningen om stöd för lärande och skolgång som gavs ut 2018 av Statsrådet¹⁶. Enligt en enkät som riktades till aktörer inom förskoleundervisningen har förskoleundervisningen inte tillräcklig tillgång till tjänster hos olika experter, såsom fysioterapeuter och socialarbetare. Elevvården upplevs allmänt som en viktig del av förskoleundervisningens stödtjänster och för att säkerställa jämlikhet mellan barnen borde genomförandet följas upp och verksamheten utvecklas.

20 Kinos, J. och Palonen, T. 2013. Utredning om obligatorisk förskoleundervisning. (Selvitys esiopetuksen velvoittavuudesta.) Undervisnings- och kulturministeriets utredningar 2013:5.

21 Institutet för hälsa och välfärd, 2018. Lasten terveys, hyvinvointi ja palvelut (LTH) tiedonkeruu. (Hänvisat 2.12.2018) Åtkomstsätt: <https://thl.fi/fi/tutkimus-ja-kehittaminen/tutkimukset-ja-hankkeet/lasten-terveys-hyvinvointi-ja-palvelut-lth-tiedonkeruu>

22 Institutet för hälsa och välfärd, 2018. TEAviisari. (Hänvisat 2.12.2018) Åtkomstsätt: <https://teaviisari.fi/teaviisari/fi/index>

Kulturell mångfald, språkmedvetenhet och barn med invandrarbakgrund i förskoleundervisningen

Antalet barn och elever med invandrarbakgrund ökar på alla utbildningsstadier. En allt större del av barnen bekantar sig med den finländska kulturen och det finska språket först då de omfattas av småbarnspedagogik och förskoleundervisning. Småbarnspedagogiken, förskoleundervisningen och senare utbildningen stöder integrationen av både barnet och familjen. Språket har en central betydelse för barnens utveckling och lärande, kommunikation och samarbete²³. Språket har även stor betydelse för att bygga upp barnens identiteter och för tillhörighet i samhället.

Enligt forskning har främjandet av språkkunskaperna i finska eller svenska som andraspråk och inlärningsfärdigheter redan i tidigt skede en nyckelroll för barn med invandrarbakgrund. Tyvärr **är skillnaderna i inlärningsresultaten mellan 15-åriga elever med invandrarbakgrund och infödda finländare större i Finland än i övriga Europa**²⁴. Särskild vikt borde fästas vid lärandet hos andra generationens invandrare. Undervisningen av barn med invandrarbakgrund borde utvecklas betydligt ända från småbarnspedagogiken. Utvecklingen förutsätter även några ändringar i lagstiftningen och läroplanerna.

Utbildningsstyrelsen har tagit fram en lägesöversikt över undervisningen av barn med invandrarbakgrund bland annat utifrån utvecklingsnätverk (Poiju och Reimari), kontakter och forskning. Lägesöversikten är rätt oroande. **Barnens språkliga och kulturella bakgrunder och färdigheter beaktas mycket olika i förskoleundervisningen och småbarnspedagogiken.** Ofta har personalen inte tillräcklig kompetens eller kännedom om hur de kunde stödja barn som pratar främmande språk och flera språk. Det finns inte tillräckligt med tillgänglig fortbildning för att främja språk- och kulturmedveten fostran.

Det förekommer särskilt brister vad beträffar tillgången till undervisning i **finska eller svenska som andraspråk** (F2 / S2). Genom målinriktad undervisning i finska eller svenska som andraspråk kan man säkerställa att barnet har möjligheten att lära sig tillräckligt med ord och konstruktioner i finska eller svenska så att hen förstår och blir förstådd i olika kommunikationssituationer. De nuvarande styrdokumenterna som gäller förskoleundervisning och småbarnspedagogik betraktar F2- och S2-undervisning som en specialfråga genom att konstatera att undervisning ges i den mån det är möjligt. Detta beror på att lagen om småbarnspedagogik inte känner till undervisningen i finska/svenska som andraspråk och för att undervisningen i finska/svenska som andraspråk i den grundläggande utbildningen inte gäller barn som får förskoleundervisning. Bristen är betydande eftersom grunden för språket som är nödvändigt för lärande skapas redan tidigt. Behoven i F2- och S2-undervisningen borde beaktas även då man föreskriver om lärarnas behörighet.

Även **stödet för utvecklingen av det egna modersmålet** hos barn med invandrarbakgrund är otillräckligt. Starka kunskaper i modersmålet utgör grunden för språkligt tänkande och lärande. Barnet kan ha flera förstaspråk eller modersmål, men i Finland registreras endast ett språk som modersmål. För barn med ett främmande språk som modersmål och

23 T.ex. Bialystok, E. (2001). *Bilingualism in development: Language, literacy & cognition*. Cambridge, UK: Cambridge University Press. Silvén, M., & Rubinov, E. (2010). Language and preliteracy skills in bilinguals and monolinguals at preschool age: Effects of exposure to richly inflected speech from birth. *Reading and Writing: An Interdisciplinary Journal*, 23, 385-414.

24 Statens revisionsverk. 2016. Statens revisionsverks granskningsberättelse 2015. (Hänvisat 7.1.2019) Åtkomststätt: <https://www.vtv.fi/tiedotteet/perusopetus-ei-turvaa-maahanmuuttajaoppilaille-samanlaisia-mahdollisuuksia-kuin-kantavaestolle/>

flerspråkiga barn är det viktigt att få tillfällen att använda och lära sig även sitt eget eller sina egna modersmål under förskoleundervisningen och småbarnspedagogiken. I praktiken är det omöjligt för barn i förskoleundervisning och småbarnspedagogik att få undervisning i sitt eget modersmål bland annat på grund av upprättande av språkgrupp. Antingen upprättas inga grupper alls eller så är barnen för små eller så förutsätter möjligheten att delta i en undervisningsgrupp för det egna modersmålet att barnen kan föras dit tryggt, dvs. transport ska ordnas. I den grundläggande utbildningen är situationen bättre, särskilt i stora städer. Man borde utveckla nya verksamhetsformer som lämpar sig för småbarnspedagogik och förskoleundervisning som stöd för att utveckla det egna modersmålet.

En del kommuner utvecklar självständigt tjänster för barn med invandrarbakgrund. I en del kommuner har man inom småbarnspedagogiken och förskoleundervisningen till exempel anställt personal som ger råd i språk- och kulturfrågor och som stöder chefer, lärare och annan personal i frågor som gäller kulturell och språklig mångfald. Det finns ingen närmare statistik eller utredningar om situationen.

Förskoleundervisningens kvalitet/anordnande av förskoleundervisning utifrån forsknings- och utvärderingsinformation

Genomförandet av förskoleundervisning har utvärderats nationellt på 2000- och 2010-talen. Utredningen om läget inom förskoleundervisningen i Finland (Esiopetuksen tila Suomessa 2004)²⁵ är statsrådets redogörelse till riksdagen om förordnings- och läroplansreformen inom förskoleundervisningen som genomfördes i början av 2000-talet. Utbildningsstyrelsens publikation²⁶ som gavs ut år 2007 behandlar förskoleundervisningens kvalitet som utvärderats av föräldrar och lärare i första årskursen i den grundläggande utbildningen. Utvärderingsrådet vid Nationella centret för utbildningsutvärdering gav år 2012²⁷ ut en omfattande utvärderingsrapport om den nationella förskoleundervisningens kvalitet. Även om de nationella utvärderingarna fokuserar på olika perspektiv och metoderna för informationsanskaffning och analys avviker från varandra, skapar de tillsammans en bild av **en förskoleundervisning som förnyas och vars kvalitet utvecklas**. Förutom förskoleundervisningens styrkor visar de även på tydliga **utvecklingsmål**.

Utvärderingsresultaten har också utnyttjats bland annat i utarbetandet av grunderna för förskoleundervisningens läroplan år 2000 och år 2014. Denna utredning lyfter fram de mest centrala resultaten och utvecklingsmålen från nationella utvärderingar.

Utifrån nationella utvärderingar kan det konstateras att föräldrarna har varit mycket nöjda med förskoleundervisningen. Även om de lyfter fram bland annat problem som gäller mobbing, är helhetsbilden positiv ur föräldrarnas synvinkel. Resultatet vittnar om att **föräldrarna uppskattar förskoleundervisningen och upplever att deras barn trivs och får god undervisning**. Det väsentliga är emellertid att observera att trots sina positiva synpunkter **har vårdnadshavarna ofta inte tillräckligt med kännedom om förskole-**

25 Undervisningsministeriet 2004. Esiopetuksen tila Suomessa. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle esiopetusuudistuksen vaikutuksista ja tavoitteista. Undervisningsministeriets publikationer 2004:32.

26 Siniharju, M. 2007. Esiopetuksen laatu ja merkitys. Vanhempien ja perusopetuksen ensimmäisen luokan opettajien arvioimana. Utbildningsstyrelsen. Arviointi 1/2007.

27 Hujala, E. et al. 2012. Esiopetuksen laatu. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 61. Koulutuksen arviointineuvosto, Jyväskylä.

undervisningen. Enligt utvärderingarna önskar föräldrarna få mer information om förskoleundervisningens mål, läroplanen och det egna barnets framsteg. Detta önskemål som kommit fram i utvärderingsresultaten har beaktats i Grunderna för förskoleundervisningens läroplan 2014. Att stärka samarbete och föräldrarnas upplevelser av delaktighet är även i fortsättningen en viktig uppgift för att utveckla förskoleundervisningen.

I förordningen om behörighetsvillkoren för personal inom undervisningsväsendet (986/1998) **föreskrivs om lärarnas behörighet** i förskoleundervisningen. Enligt förordningen är sådana personer som är behöriga klasslärare behöriga för förskoleundervisning. Personer som avlagt barntädgårdslärarexamen (kandidatexamen i småbarnspedagogik) är behöriga i grupper där det inte ingår elever som får grundläggande utbildning. Dessutom föreskriver förordningen om behörigheten för vissa som avlagt andra studiehelheter för förskoleundervisning. Olika lärargrupperns behörighet ligger numera på en hög nivå i Finland²⁸. Det förekommer en viss variation i fråga om behöriga lärare i olika landskap. Sämst har situationen varit i landskapet Nyland. Till exempel under år 2016 var i genomsnitt 96,3 procent av klasslärarna och lärarna i förskoleundervisningen i grundskolor behöriga. Den motsvarande siffran i landskapet Nyland var 90,9 procent. Siffrorna som gällde behörighet var lägre i fråga om svenskspråkiga klasslärare och lärare i förskoleundervisningen i grundskolor.

Bristerna i statistiken om förskoleundervisning syns även i behörighetsuppgifterna. I stället för statistik ger endast nationella utvärderingar en lägesöversikt som utgår från separat informationsankaffning. Enligt redogörelsen om förskoleundervisningens läge (Esiopetuksen tila) år 2004²⁹ var 94 procent av lärarna i förskoleundervisningen behöriga. Den motsvarande siffran i utvärderingen om förskoleundervisningens kvalitet (Esiopetuksen laatu) från år 2012³⁰ var 99 procent. Enligt utvärderingsrapporterna ligger **lärarnas behörighet i förskoleundervisningen på en rätt hög nivå**. Däremot har det varit svårt under båda årtiondena att få behöriga vikarier.

Lärarnas behörighet och arbetserfarenhet påverkar förskoleundervisningens kvalitet. En analys som utgick från en longitudinell studie i det europeiska CARE-forskningsprojektet som var gemensamt för 11 länder³¹ visade att de viktigaste faktorerna för småbarnspedagogikens kvalitet var personalens möjligheter att delta i fortbildning och få stöd för sin professionella utveckling. I Finland observerades att ju högre utbildningsnivå hos lärarna i en förskolegrupp var och ju mer arbetserfarenhet de hade, desto smidigare organiserad och effektivare var gruppens verksamhet. Däremot ju större gruppen var, desto svagare var det socioemotionella stödet som observerades i gruppen och även organiseringen av verksamheten var mindre smidig.

I förskoleundervisningen arbetar även **speciallärare** samt **personal som assisterar** enskilda barn eller läraren. Enligt rapporten Lärarna och rektorerna i Finland 2016 var 86,6 procent av specialklasslärarna och speciallärarna behöriga. Informationen gäller lärare i specialundervisning såväl i den grundläggande utbildningen och förskoleundervisningen i skolor. Det finns ingen specificerad information om antalet behöriga speciallärare inom

28 Kumpulainen, T. (red.) 2016. Opettajat ja rehtorit Suomessa 2016 – Lärarna och rektorerna i Finland 2016. Utbildningsstyrelsen, rapporter och utredningar 2017:2. s. 10.

29 Undervisningsministeriet 2004. Esiopetuksen tila Suomessa. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle esiopetusuudistuksen vaikutuksista ja tavoitteista. Undervisningsministeriets publikationer 2014:32.

30 Hujala, E. et al. 2012. Esiopetuksen laatu. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisu 61. Koulutuksen arviointineuvosto, Jyväskylä.

31 Jyväskylän yliopisto. 2017. Pressmeddelande. [Hänvisat 2.12.2018] Åtkomstsätt: <https://www.epressi.com/tiedotteet/koulutus/laatua-varhaiskasvatukseen-care-hanke-selvitti-tilannetta-laajasti-euroopassa.html>.

förskoleundervisningen. Enligt redogörelsen Esiopetuksen tila Suomessa 2004 har behörighetssituationen för assisterande personal varit tämligen god, 72 procent hade en professionell behörighet som lämpade sig för uppgiften. Det finns inga senare, tillförlitliga uppgifter om den assisterande personalens situation.

Förskoleundervisningens gruppstorlekar bestäms enligt gruppstorleksbestämmelser i förordningen om grundläggande utbildning. Enligt förordningen kan elever i förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen undervisas i samma grupper. Elevgruppernas maximistorlek regleras i fråga om barnens behov av stöd och funktionsnedsättningar. Till exempel får grupper med barn med svår funktionsnedsättning ha högst sex elever. I övrigt gäller **ändamålsenlighetsprincipen** och elevgrupperna ska bildas ändamålsenligt. I praktiken har undervisnings- och kulturministeriets rekommendation styrt bildandet av grupperna, enligt vilken en förskolegrupp med en lärare får ha högst 13 barn eller 20 barn om det finns en annan utbildad vuxen i gruppen. Rekommendationen är redan rätt gammal, den är från 1999, och den är inte rättsligt förpliktande. Enligt lagen om småbarnspedagogik (540/2018, 1 §) **tillämpas på förskoleundervisning som ges på daghem bestämmelserna om gruppstorlek och dimensionering av personalen i lagen om småbarnspedagogik.** Enligt lagen om småbarnspedagogik ska grupperna bildas så att de syften som föreskrivs för småbarnspedagogiken kan uppnås. Även barn med funktionsnedsättning och andra barn som behöver stöd ska beaktas då grupperna bildas.

I praktiken är det svårt att följa upp hur grupperna i förskoleundervisningen bildas. Det finns så gott som ingen heltäckande, aktuell information att tillgå. I Kauppinens och Alasuutaris (2018)³² färsk undersökning om anordnandet av förskoleundervisning i 12 kommuner observerades att **rekommendationerna och relationstalen tolkades på mycket olika sätt i olika kommuner och enheter.** Den minsta barngruppen bestod av tre barn och de största grupperna av 30 eller till och med 50 barn. Enligt forskarna var definitionen av gruppstorlek svårt särskilt på grund av variationen i antalet barn som omfattas av småbarnspedagogik på deltid. I vissa kommuner ordnades förskoleundervisning i arbetspar med 2–3 lärare, varvid barngruppens storlek kunde omfatta upp till 50 barn. Enligt Kauppinen och Alasuutari varierade gruppstorleken från grupper med enbart barn i förskoleåldern mellan 3–30, i daghemsgrupper med barn i olika åldrar mellan 8–30 och i grupper med barn som behöver särskilt stöd mellan 8–12.

Resultaten om gruppstorlek i Kauppi och Alasuutaris 25 undersökning **är oroande.** Varierande och för stora gruppstorlekar har lyfts fram redan i tidigare utredningar. Enligt utredningen Esiopetuksen tila Suomessa 2004³³ överskreds rekommendationen om gruppstorlek i cirka 30 procent av förskolegrupperna. Stor variation observerades även i utvärderingen om förskoleundervisningens kvalitet (Esiopetuksen laatu 2012)³⁴. Gruppstorleken varierade från grupper med mindre än fem barn till grupper med över 30 barn. Den vanligaste gruppstorleken var 10–19 barn, andelen var 47 procent. Andelen grupper med över 20 barn var 39 procent och grupper med mindre än 10 barn 14 procent. Även om förskoleundervisningen har varit en etablerad verksamhet redan under en längre tid, varierar barngruppernas storlekar avsevärt. Detta vittnar om att bestämmelser tolkas

32 Kauppinen, A. och Alasuutari, M. 2018. Esiopetusvuoden palvelukokonaisuudet lasten hyvinvoinnin ja yhdenvertaisuuden näkökulmista. Varhaiskasvatuksen tiedelehti – JECER 7(1) 2018, 147-169.

33 Undervisningsministeriet 2004. Esiopetuksen tila Suomessa. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle esiopetusuudistuksen vaikutuksista ja tavoitteista. Opetusministeriön julkaisuja 20014:32. s. 40.

34 Hujala, E. et al. 2012. Esiopetuksen laatu. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 61. Koulutuksen arviointineuvosto, Jyväskylä. s. 83.

mycket olika, och att verksamheten inte följer lagen om småbarnspedagogik eller lagen om grundläggande utbildning.

Förskoleundervisningen är till sin karaktär verksamhet som sker i grupp och man kan inte dra direkta slutsatser om verksamhetens kvalitet utifrån barngruppens storlek. **Gruppstorleken är emellertid en viktig del av den kvalitet som barnen upplever.** I stora grupper är det svårt för barnen att få den uppmärksamhet och hjälp av läraren som de behöver samt sådan handledning som bland annat behövs för att lära sig olika arbetssätt. Även observation av barnens behov av stöd och integrering av barn som behöver stöd är svårare i stora grupper.

Varierande gruppstorlekar är ett exempel på större skillnader som gäller genomförande av förskoleundervisning i olika kommuner och enheter. Enligt Kauppinens och Alasuutaris³⁵ undersökning **används i kommunerna ett stort antal olika helheter med undervisning och vård inom förskoleundervisning.**

Variationen förklaras av att en del av barnen endast deltar i förskoleundervisning (cirka fyra timmar per dag), en del behöver dessutom småbarnspedagogik på morgonen och eftermiddagen och av att en del barn utöver förskoleundervisning även behöver skiftomsorg dygnet runt. Förutom denna variation som utgår från barnens och familjernas behov visade undersökningen även på en sådan stor variation i barnens dagar **som beror på sätten att ordna förskoleundervisning.** Med tanke på barnens välbefinnande är det oroväckande att i de kommuner som deltog i undersökningen kunde barnens dag bestå av flera olika delar. Barngruppen, de lärare som handleder och undervisar den samt platsen kunde variera till och med tre gånger under en dag. Detta utgör en risk, eftersom bestående mänskliga relationer, interaktion och stabilitet i fråga om fostran är viktiga faktorer för att småbarnspedagogiken för yngre barn ska hålla en god kvalitet i småbarnspedagogik.

Variationen i servicehelheterna är problematiska även med tanke på genomförandet av förskoleundervisningens jämlikhet. Variationen av gruppstorlekar, personalens varierande utbildningsnivå, skillnaderna i övergångar som sker dagligen och veckovist samt variation i stabilitet i fråga om fostran vittnar om att **förskoleundervisningen inte är jämlik.** Barnets boendekommun och omfattningen av den service som barnet behöver (endast förskoleundervisning, förskoleundervisning och småbarnspedagogik som erbjuds därtill, skiftomsorg) definierar kvaliteten på barnets förskoleundervisning.

Kauppinens och Alasuutaris²³ undersökning lyfte även fram att förutom förskoleundervisning erbjuds i kommunerna även klubbverksamhet för barn samt morgon- och eftermiddagsverksamhet för skolbarn. Därmed undviker kommunerna sin skyldighet att enligt lagen om småbarnspedagogik utöver förskoleundervisning även erbjuda småbarnspedagogik. Det kan vara fråga om sparåtgärder eller å andra sidan svårigheter att ordna småbarnspedagogik och behovet av att i stället för den erbjuda service som ger trygghet och vård. Ett sådant här verksamhetssätt är ändå inte förenligt med lagstiftningen.

35 Kauppinen, A. och Alasuutari, M. 2018. Esiopetusvuoden palvelukokonaisuudet lasten hyvinvoinnin ja yhdenvertaisuuden näkökulmista. Varhaiskasvatuksen tiedelehti – JECER 7(1) 2018, 147-169.

4. HUR GÅR DET FÖR 5-ÅRINGARNA?

Med tanke på anordnande av tvåårig förskoleundervisning är det väsentligt att även betrakta situationen för de nuvarande 5-åringarna. Enligt THL:s statistikrapport **deltog i slutet av år 2017 85,8 procent av 5-åringarnas åldersklass i småbarnspedagogik**. Med barn som deltar i småbarnspedagogik avses barn som har deltagit i småbarnspedagogik på daghem eller i familjedagvård som betalas av kommunen och barn för vilka kommunen har beviljat en servicesedel för anordnande av småbarnspedagogik samt de barn som beviljats privat vård som betalas av FPA. 5-åringarnas grad av deltagande har ökat något under de senaste åren, eftersom 83,2 procent av åldersklassen deltog i småbarnspedagogik under år 2015.³⁶

Med olika former av småbarnspedagogik avses de olika verksamhetsformerna enligt lagen om småbarnspedagogik (540/2018): daghemsverksamhet, familjedagvård samt öppen småbarnspedagogisk verksamhet (bland annat klubbverksamhet och lekverksamhet). Det finns inga exakta uppgifter om hur de olika formerna av småbarnspedagogik fördelas bland 5-åringarna. Enligt THL:s statistikuppgifter var 76 procent av alla barn som deltog i småbarnspedagogik år 2017 i kommunens daghem och 8,3 procent i familjedagvård. Den populäraste verksamhetsformen år 2017 var småbarnspedagogik på heltid som ordnades som kommunens egen verksamhet på daghem. I den deltog 54 procent av alla barn som deltog i småbarnspedagogik. Man kan anta att situationen för 5-åringar även motsvarar helhetssituationen. Intressant med beaktande av helheten är att det förekommer **regionala skillnader** beträffande deltagandet i småbarnspedagogik. Enligt THL:s statistik deltog till exempel i Mellersta Österbotten endast 57 procent av barn mellan 1 och 6 i småbarnspedagogik, då den motsvarande siffran i Egentliga Finland var nästan 80 procent. Om ändringen av anordnande av tjänster vittnar däremot att användningen av servicesedlar som beviljats av kommunerna ökade med närmare 30 procent under år 2017. Bland de privata tjänster som kommunen godkänt kan vårdnadshavarna med hjälp av servicesedeln välja den tjänst inom småbarnspedagogiken som passar deras barn. Servicesedel använde 9,5 procent av alla barn som deltog i småbarnspedagogik.³⁷

Anordnande av småbarnspedagogik skiljer sig från förskoleundervisning och grundläggande utbildning³⁸. Enligt lagen om småbarnspedagogik (540/2018, 5–6 §) ska kommunen ordna småbarnspedagogik enligt behov. Kommunen ska ordna tjänsten för både barn som bor och som vistas i kommunen. Dessutom kan enligt lagen om småbarnspedagogik (44 §) privata serviceproducenter ordna småbarnspedagogik genom att göra en anmälan om detta till kommunen.

Privat serviceproduktion är vanligare inom småbarnspedagogiken än i förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen. Att starta en tjänst förutsätter inte tillstånd, utan det genomförs genom anmälningsförfarande. Om kriterier för inledande av verksamhet och tillsyn föreskrivs tydligare än tidigare i den nya lagen om småbarnspedagogik (540/2018, 43–59 §). Ökningen av privat serviceproduktion och särskilt verksamhet i kedjeföretag har gett upphov till offentlig debatt. Nationella centret för utbildningsutvärdering tog år 2018, som en del av utvärderingen av implementeringen av planen för småbarnspedagogik (2016), fram en

36 Institutet för hälsa och välfärd. 2018. Varhaiskasvatus 2017. Tilastoraportti. (hänvisat 28.11.2018) Åtkomstsätt: <http://www.julkari.fi/handle/10024/136962>

37 THL 2018. Varhaiskasvatus 2017 tilasto. THL, Tilastoraportti 32/2018. <http://urn.fi/http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2018100937865> URN:NBN:fi-fe2018100937865 Läst 10.10.2018.

38 Anordnande av förskoleundervisning beskrivs i kapitel 3 som behandlar förskoleundervisning.

statistikrapport³⁹, enligt vilken det under år 2017 i fasta Finland fanns privata producenter av tjänster inom småbarnspedagogik i sammanlagt 169 kommuner. Privata serviceproducenter hade sammanlagt 907 daghem, varav 478 ägdes av privata kedjor. Den största serviceproducenten hade 149 daghem, vilket utgör 16,4 procent av alla privata daghem. Även antalet privata familjedagvårdare är rätt stort. Enligt NCU:s statistikrapport fanns det 1 542 privata familjedagvårdare, varav 299 familjedagvårdare arbetade på privata gruppfamiljedaghem. År 2016 fanns det 5 200 kommunala familjedagvårdare⁴⁰. Privata serviceproducenter ordnar även tjänster inom öppen småbarnspedagogik, såsom klubbverksamhet. Kommunal serviceproduktion är fortfarande betydligt vanligare än privat serviceproduktion. Av alla som deltog år 2017 var cirka 84 procent i kommunal småbarnspedagogik och cirka 16 procent i småbarnspedagogik som ordnades av privata serviceproducenter. Den lokala variationen är emellertid stor. Till exempel år 2018 var 14 procent av barn mellan 0 och 5 år i småbarnspedagogik som ordnades av privata anordnare i Helsingfors stad, medan den motsvarande siffran i Uleåborg stad uppgick till 28 procent⁴¹. Variationen vittnar om variation i politiken på lokal nivå när det gäller småbarnspedagogik.

I den offentliga debatten samt reklam som gäller tjänster inom småbarnspedagogik lyfts föreställningar om skillnader i tjänsternas kvalitet fram. Det finns emellertid ingen tillförlitlig information om eventuella kvalitetsmässiga eller funktionella skillnader mellan privata och kommunala tjänster. I och för sig lyfter den utvärdering av implementeringen av grunderna för planen för småbarnspedagogik⁴² som Nationella centret för utbildningsutvärdering gjort fram brister i privata familjedagvårdares färdigheter att utarbeta barnspecifika planer för småbarnspedagogik. Utvärderingen visade även på variation i den styrning som kommunerna riktade till privata tjänster.

Enligt lagen om småbarnspedagogik ska anordnare och producenter av småbarnspedagogik utvärdera sin verksamhet samt delta i extern utvärdering. **Lokal utvärdering av verksamheten** sker ändå fortfarande på väldigt olika sätt och det utvecklingsarbete som genomförts befinner sig i olika skeden, så det är till exempel svårt för vårdnadshavare eller lokala beslutsfattare att dra tillförlitliga slutsatser om den genomförda kvaliteten⁴³. Nationella centret för utbildningsutvärdering gav ut under hösten 2018 Grunder och rekommendationer för utvärdering av småbarnspedagogikens kvalitet⁴⁴. Införandet av rekommendationen bidrar till tillgången av tillförlitlig kvalitetsinformation, eftersom utvärderingsuppgifter ska offentliggöras enligt lagstiftningen. I framtiden blir det även lättare att få en helhetsbild då den nationella informationstjänsten Varda tas i bruk 2019.

39 Nationella centret för utbildningsutvärdering. 2018. Inforgraf över andelen privat småbarnspedagogik i Finland 2017. Hänvisat 31.12.2018. <https://karvi.fi/sv/smabarnspedagogik/infograf-andelen-privat-smabarnspedagogik-finland/>

40 Kommunarbetstjänsterna 2016. Statistik och publikationer. Hänvisat 31.12.2018 <https://www.kt.fi/sv/statistik-och-publikationer/statistik-om-personalen/yrke>

41 Statistikuppgifter som Helsingfors stad gett 8.1.2019 och Uleåborg stad gett 7.1.2019 till Utbildningsstyrelsen.

42 Repo, L. et al. 2018. Utvärdering av implementeringen av grunderna för småbarnspedagogik 2016. Nationella centret för utbildningsutvärdering. Publikationer 16:2018.

43 Nationella centret för utbildningsutvärdering 2017. Varhaiskasvatuksen arvioinnin nykytila. Hänvisat 31.12.2018. <https://karvi.fi/publication/varhaiskasvatuksen-arvioinnin-nykytila/>

44 Vlasov, J. et al. 2018. Varhaiskasvatuksen laadun arvioinnin perusteet ja suosituksset. Nationella centret för utbildningsutvärdering. Hänvisat 31.12.2018. https://karvi.fi/app/uploads/2018/10/KARVI_vaka_laadun-arvioinnin-perusteet-ja-suositukset.pdf

Försöket med avgiftsfri småbarnspedagogik för 5-åringar

Undervisnings- och kulturministeriet inledde år 2018 ett försök med avgiftsfri småbarnspedagogik för 5-åringar. Under verksamhetsåret 2018–2019 har 19 kommuner deltagit i försöket. Undervisnings- och kulturministeriet beviljade statens specialunderstöd till ett belopp av totalt 5 miljoner euro åt de kommuner som deltar i försöket. Statsrådet har beslutat fortsätta försöket under åren 2019–2020 och verksamheten understöds med ett specialunderstöd på 9 miljoner euro. I de kommuner som deltar i försöket erbjuds 5-åriga barn 20 timmar avgiftsfri småbarnspedagogik per vecka. I fråga omden andel som överstiger timantalet per vecka tillämpas de vanliga betalningsgrunderna för småbarnspedagogik. Nationella centret för utbildningsutvärdering svarar för utvärderingen av genomförandet av försöket.

Utbildningsstyrelsen är med i ett nätverksliknande samarbete med de kommuner som deltar i försöket. I samarbetet deltar även undervisnings- och kulturministeriet samt Nationella centret för utbildningsutvärdering. Med hjälp av samarbetsnätverket har man samlat in erfarenheter från försökets inledande skede samt diskuterat möjligheter och frågor som gäller eventuell tvåårig förskoleundervisning. Olika erfarenheter och synpunkter har utnyttjats i beredningen av denna utredning.

Utbildningsstyrelsen samlade med en kort enkät in **preliminära uppgifter av kommunerna där försöket med avgiftsfri småbarnspedagogik för 5-åringar genomfördes i oktober 2018**. Antalet barn som deltog i småbarnspedagogik hade ökat något i de kommuner som deltog i försöket. Totalt var **antalet barn 0,72 procent högre** i småbarnspedagogiken i oktober 2018 i de kommuner som deltog i försöket jämfört med motsvarande tidpunkt år 2017. Proportionellt störst var ökningen i Helsingfors (2,2 %). Enkätens resultat är endast riktgivande och man kan inte dra långtgående slutsatser utifrån det om försökets effekter. I försöket deltar olika typer av kommuner och i små kommuner påverkas deltagandet av variationen i åldersklasserna och även av om några familjer flyttar till annan ort. Representanterna för de kommuner som deltar i försöket ansåg att det var viktigt att deltagandet i försöket hade **påverkat kommunens servicestyrning**. Kommunikationen som riktas till familjerna samt servicestyningen hade effektiviserats i de flesta försökskommunerna. Även om särskilt 5-åringarna har varit i fokus, har försöket bidragit med att även familjernas yngre barn har deltagit i småbarnspedagogiken.

Förutom servicestyrning lyfte Utbildningsstyrelsens enkät fram även andra **positiva erfarenheter** från försökskommunerna. Enligt svaren har man inom småbarnspedagogikens olika enheter fäst vikt vid pedagogiken och utveckling av den bland annat i skiftomsorgen. Respondenterna berättade att barnen har deltagit mer regelbundet i småbarnspedagogiken och att barn som behöver stöd har kommit att omfattas av stöd. Försöket tycks ha ökat lokalt utvecklingsarbete samt lyft fram småbarnspedagogiken positivt i kommunerna.

Enkäten gav även många **kritiska observationer**. Respondenterna berättade att intäkterna hade minskat mer än förväntat. Även småbarnspedagogikens verksamhetstider på års- och veckonivå samt skillnader mellan olika verksamhetsformer med tanke på barnens behov lyftes fram. Anordnande av tjänster i glest bosatta områden samt transporter för barn i familjer med flera barn orsakade problem för deltagandet. Respondenterna uttryckte även sin oro för att trots effektiviserad servicestyrning och avgiftsfrihet blir fortfarande barn som behöver stöd för sin utveckling utanför småbarnspedagogiken. För dessa barn skulle endast obligatorisk småbarnspedagogik medföra en ändring.

Utbildningsstyrelsens enkät och behandlingen av dess resultat på försöksnätverkets möte lyfte fram den företeelse som behandlas även i denna rapport. Även om småbarnspedagogik definieras av ett gemensamt regelverk, förekommer det lokala skillnader i fråga om genomförande av verksamheten. Medlemmarna i försöksnätverket ansåg att ett nätverkssamarbete är nödvändigt för att lösa gemensamma frågor samt för att utveckla pedagogisk praxis.

Genom den ovan beskrivna enkäten och försöksnätverkets verksamhet har man samlat in endast preliminära synpunkter på försöket med avgiftsfri småbarnspedagogik för femåringar. **Nationella centret för utbildningsutvärdering svarar för den faktiska utvärderingen av genomförandet av försöket.** Utvärderingen inleddes i augusti 2018 och slutar i oktober 2019, då slutrapporten överlämnas till undervisnings- och kulturministeriet. Syftet med utvärderingen är att producera information om följande:

- Ökar försöket femåringarnas och deras syskons deltagande i småbarnspedagogik?
- Hur organiserar kommunerna försökets kostnader under försöket och efter det?
- Hur har avgiftsfri småbarnspedagogik för femåringar ordnats?

I utvärderingen utnyttjas både statistiskt och kvalitativt material. Enligt principen för utvecklande utvärdering tas via utvärderingen fram preliminära resultat för undervisnings- och kulturministeriet i syfte att utveckla försöket under våren 2019 och mellanrapporten blir färdig i augusti 2019. Tyvärr är utvärderingens preliminära resultat inte ännu tillgängliga vid utarbetandet av denna rapport.

Som svar på rubriken till detta kapitel, **Hur går det för 5-åringarna, kan man konstatera följande:** Femåringarna deltar oftare än tidigare i småbarnspedagogisk verksamhet. Utifrån den information som finns tillgänglig är det ändå inte möjligt att få en exakt bild av i vilka verksamhetsformer och hur ofta en viss åldersklass deltar. Majoriteten av deltagarna är i daghemsverksamhet antingen på deltid eller heltid, en liten del får sin småbarnspedagogik i familjedagvård eller i olika klubbar. Graden av deltagande och sätten att ordna verksamheten på varierar lokalt, vilket väcker frågor om tjänsternas jämlikhet. Ur det enskilda barnets perspektiv kan deltagande i småbarnspedagogik i praktiken innebära mycket varierande verksamhet från klubbverksamhet på några timmar till heldagsverksamhet som följer grunderna för planen för småbarnspedagogik.

5. EN ÖVERSIKT ÖVER DEN INTERNATIONELLA SITUATIONEN OCH UTVECKLINGSTRENDER

Mångfalden av lösningar inom förskoleundervisningen – internationella trender i gränssnittet mellan småbarnspedagogiken och läropliktsskolan

I detta avsnitt har följande källor använts:

- Europeiska kommissionens Education and Training Monitor 2018
- De landspecifika skolssystembeskrivningar som Europeiska kommissionens Eurydice-nätverk producerat samt publikationen Key Data on Early Childhood Education and Care in Europe 2014.
- Starting Strong V. Transitions from early childhood education and care to primary education som publicerats av OECD 2017
- OECD:s Education at a Glance 2018.

Småbarnspedagogiken har fått en starkare ställning internationellt

Det internationella intresset för småbarnspedagogik och tidigt lärande har ökat enormt under de senaste åren. Att betydelsen ökat syns även i hur småbarnspedagogiken har blivit en allt synligare del av internationella organisationers och gemenskapers verksamhet. Det ökade intresset syns i form av olika utredningar och rapporter, samarbetsprojekt samt rekommendationer som gäller deltagande och kvalitet. Bakom intresset ligger den allt starkare uppfattningen om att högklassig småbarnspedagogik har positiva effekter för såväl individen som samhället.

Evidence shows that early childhood education and care (ECEC) is beneficial for the development of children's cognitive skills, language development, academic achievement and social and emotional skills. Its effects last into later childhood, adolescence and adult life. However, only high-quality ECEC can improve children's well-being and competences.

European Commission: Education and Training Monitor 2018

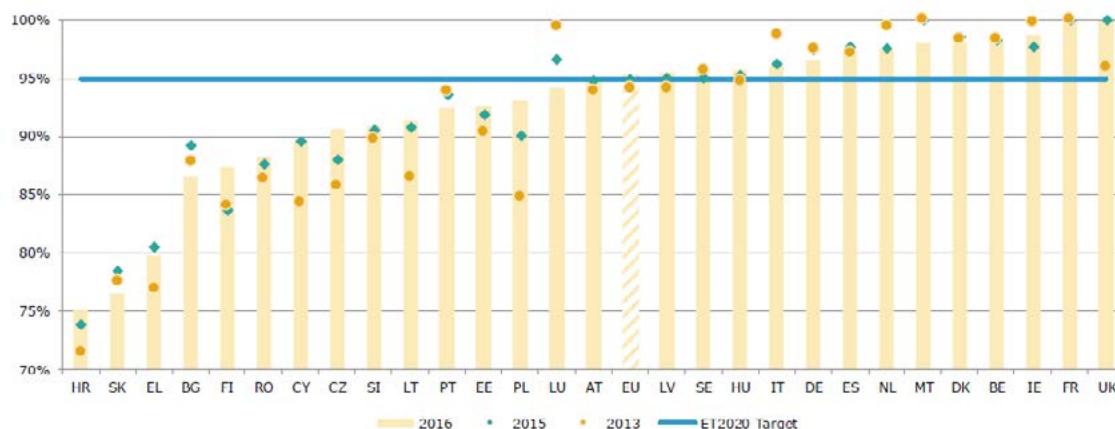
There is an increasing awareness of the key role that ECEC plays for children's development, learning and well-being. Children who start strong will be more likely to obtain better outcomes when they grow older.

OECD: Education at a Glance 2018

Även ett av de mål som ställts för EU-medlemsländernas utbildningssystem (ET2020 benchmarks) gäller deltagande i småbarnspedagogik. **Målet är att i alla medlemsländer ska minst 95 procent av barn som fyllt fyra år och som inte ännu är i skolåldern delta i småbarnspedagogik.** Denna milstolpe uppnåddes för första gången på hela EU-nivån år

2016. I en del länder tar det emellertid ännu tid att uppnå målet. **Finland är ett av dessa länder.** Endast i Slovakien (76,5 %), Kroatien (75,1 %), Grekland (79,8 %) och Bulgarien (86,5 %) låg deltagandet i småbarnspedagogik på en lägre nivå än i Finland (87,4 %).

Figure 17 — Participation in ECEC of children between 4 and the age of starting compulsory primary education 2016, 2015 and 2013 (%)



Källa: Education and Training Monitor 2018

Småbarnspedagogik eller förskoleundervisning

De olika systemen och politiken som gäller småbarnspedagogiken, förskoleundervisningen och läropliktsskolan är mångfaldiga i olika länder. Den för de nordiska länderna karakteristiska småbarnspedagogiken som är gemensam för olika åldrar är internationellt sett inte en självklarhet, utan i många länder uppdelas systemet för småbarnspedagogiken i två olika verksamhetsformer då barnet är ungefär tre år gammalt. Då talar man med olika begrepp om småbarnspedagogik för yngre och äldre barn, de ordnas vid olika institutioner, styrda av personal med olika utbildning, olika bestämmelser och styrdokument, och ofta även styrda av olika ministerier. Den första fasen är oftast närmast dagvård, den senare däremot förskola som ofta är placerad i samband med en skola. Ofta är deltagandet i förskolan (eller de sista åren inom småbarnspedagogiken) avgiftsfritt.

Även om den integrerade modellen också har stor spridning, har den tudelade modellen för systemet för småbarnspedagogik överförts som sådan till den internationella ISCED-utbildningsklassificeringen (ISCED 01 för barn under tre år och ISCED 02 för barn över tre år). Av samma orsak använder OECD till exempel i sina Education at a Glance-rapporter begreppet förskoleundervisning (pre-primary education) för all småbarnspedagogik som riktas till barn över tre år. I EU:s utbildningsjämförelser har den rådande termen varit early childhood education and care utan något antagande om ett tudelat system.

Oberoende av om småbarnspedagogiken har ordnats enligt en tudelad eller enhetlig modell, är det rätt vanligt att barnet tillbringar året innan skolan börjar i en separat förskolegrupp. Likaså har i allt fler länder deltagande i förskoleundervisning året innan skolan börjar blivit obligatoriskt.

Läropliktens början och längd

Under 2000-talet har den internationella riktningen gått mot att förlänga läroplikten. Då läropliktens längd i största delen av de europeiska länderna ännu i början av 2000-talet var högst nio år, är läroplikten för närvarande i upp till cirka två tredjedelar av länderna minst tio år. På 2000-talet har läroplikten förlängts både i början och i slutet, ibland i båda.

I Europa och i OECD-länderna börjar barnens läroplikt oftast i sexårsåldern. Intervallet är emellertid stort. Tidigast börjar läroplikten redan i treårsåldern och senast vid sjuårsåldern. Särskilt i de länder där läroplikten börjar tidigt, börjar den oftast i samband med förskoleundervisningen (ISCED 0). I de flesta länderna börjar barnens läroplikt emellertid först vid övergången till skolan.

I EU:s medlemsländer börjar läroplikten eller den förpliktande delen av lärstigen vid småbarnspedagogiken/förskoleundervisningen i femårsåldern i följande länder: Bulgarien, Holland, Österrike, Lettland och Tjeckien. Tidigare börjar den i Grekland (4 år), på Cypern (4 år 8 mån.), i Ungern (3 år) och i Luxemburg (4 år). Liksom i Finland inleds obligatorisk småbarnspedagogik i sexårsåldern i Kroatien och Portugal. I Storbritannien och på Malta går femåringar redan i skola.

Pedagogisk kontinuitet från förskoleundervisning till skola

Senast vid övergången till småbarnspedagogikens senare skede har lärare med högskoleutbildning ansvaret för barngruppen. Mest allmänt är att examen för lärare i småbarnspedagogik är en lägre högskoleexamen, men även magisterexamen är möjlig. Den internationella trenden är att examenskraven för lärare i förskola lyfts till samma nivå som lärare i årskurserna 1–6.

I de flesta länderna är målet att med hjälp av läroplanen skapa en enhetlig övergång från förskoleundervisningen till skolan. Vanligen har målet varit att stärka kontinuiteten genom att göra riktlinjerna för olika skeden enhetligare i läroplanerna, såsom man även gjort i Finland. I flera länder har man emellertid kommit fram till att helt integrera läroplanerna.

En översikt över situationen i några grannländer

Sverige

I Sverige har 1–5-åriga barn rätt till småbarnspedagogik (förskolan). Kommunerna är skyldiga att erbjuda småbarnspedagogik i den omfattning som föräldrarnas arbete eller studier eller barnets egna behov förutsätter. Om barnet har en förälder hemma, är rätten till småbarnspedagogik minst 3 timmar per dag eller 15 timmar i veckan. Från och med hösten under det kalenderår då barnet fyller tre, har hen rätt till avgiftsfri småbarnspedagogik minst 525 timmar om året.

Småbarnspedagogik ordnas förutom på kommunala daghem även på offentligt understödda privata daghem och i skolor. Dessutom erbjuds familjer som sköter sitt barn hemma öppen daghemsverksamhet.

Det är betydligt vanligare att delta i småbarnspedagogik i Sverige än i Finland. Graden av deltagande år 2017:

- 1-åringar 47 %
- 2-åringar 87 %
- 3-åringar 92 %
- 4-5-åringar 94 %.

Under den höst då barnet fyller sex år börjar hen i en förskoleklass. Från och med läsåret 2018/19 har det varit obligatoriskt att delta i förskoleundervisning. Förskoleundervisningen omfattar minst 525 timmar per år. Som maximiantal har föreskrivits 190 dagar per år och 6 timmar per dag.

Grundskolan, förskoleundervisningen samt den morgon- och eftermiddagsverksamhet som erbjuds 6-12-åringar har en gemensam läroplan (Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet). Läroplanen förnyades år 2016 i fråga om förskoleundervisningen bland annat för att förbättra övergångarna. Plikten att överföra de uppgifter som gäller barnets småbarnspedagogik preciserades.

Under läsåret 2017/18 deltog cirka 98 procent av sexåringarna i förskoleundervisning och över 10 procent av dem deltog i privat förskoleundervisning.

Läropliktsskolan börjar på hösten det år då barnet fyller sju år.

Lärarna inom småbarnspedagogik har högskoleexamen och utbildningsprogrammets omfattning är 210 studiepoäng. Examen för lärare för årskurserna 1-6 (240 studiepoäng) har tre inriktningsalternativ, varav en förbereder inför uppgifter i förskole- och nybörjarundervisningen (förskoleklassen och årskurserna 1-3).

Norge

Barn har rätt till en plats på daghem efter att föräldraledigheten slutar, dvs. från ettåring tills skolan börjar, dvs. femåring. De yngsta på daghemmen är ändå under 1 år. Kommunerna är skyldiga att se till att daghemsplatser erbjuds i förhållande till behovet. Daghemsgrupperna bildas oftast enligt ålder (0-2-åringar och 3-5-åringar), men det finns även blandade grupper.

Den nya nationella handlingen som styr småbarnspedagogik – Framework Plan for Kindergartens – togs i bruk i augusti 2018. Från och med augusti 2018 har daghemmen och skolorna haft en lagstadgad skyldighet att samarbeta i fråga om barnets övergångsskeden (småbarnspedagogik – skola – eftermiddagsverksamhet). Även daghemmens relationstal förnyades 2018. Hädanefter får det finnas tre barn under tre år per en vuxen, sex barn över tre år. Per en vuxen med pedagogisk utbildning får finnas sju barn under tre år och 14 barn över tre år.

Barnen börjar i skolan den höst då de fyller sex år. Läropliktsskolan pågår i tio år och är uppdelad i två skeden: de lägre årskurserna 1-7 och de högre årskurserna 8-10. Det finns ingen separat och självständig förskoleundervisning.

Lärarna i småbarnspedagogik utbildas på universitet och högskolor. Examen för lärare inom småbarnspedagogik är lägre högskoleexamen som ger behörighet att även arbeta i chefsuppgifter inom småbarnspedagogiken (pedagogical leader, manager).

Estland

Kommunerna är skyldiga att erbjuda alla 1,5–7-åriga barn i sitt område småbarnspedagogik om barnets föräldrar så önskar. Under läsåret 2017/2018 deltog 78 procent av barn under tre år och 95 procent av alla 3–6-åringar i småbarnspedagogik.

På daghemmen är 6–7-åringar vanligtvis i egna grupper. Under det sista året i småbarnspedagogik är ett särskilt mål att göra övergången till skolan smidig.

Den nationella läroplanen för småbarnspedagogik från 2008 definierar förutom mål och principer för undervisning, lärande och bedömning även mål för 6–7-åriga barns allmänna färdigheter och utveckling. National curriculum for preschool child care institutions (2008).

Läropliktsskolan börjar på hösten samma år då barnet före början av oktober fyllt sju år. Det finns ändå en viss flexibilitet och barnet kan börja i skolan tidigare eller senare. Skolstarten föregås av ett skolfärdighetstest som görs inom småbarnspedagogiken. I testet bedöms barnets kognitiva, fysiska och sociala färdigheter. Man kan även förlänga tiden för att genomföra en lärokurs enligt en individuell läroplan. Elever i samma klass kan ha en åldersskillnad på 1–3 år. Grundskolan är uppdelad i tre skeden: klasserna 1–3, klasserna 4–6 och klasserna 7–9.

Lärarna i småbarnspedagogik utbildas på universitet. Vanligen är det fråga om lägre högskoleexamen, men det erbjuds även utbildningsprogram på magisternivå.

I Estland försöker man för närvarande med hjälp av öronmärkt statsunderstöd höja lönerna för utbildade lärare inom småbarnspedagogik. Målet för år 2019 är att lönen för en lärare med utbildning inom småbarnspedagogik ska vara 90 procent av lönen för en lärare i skolan. Lönen för en lärare med magisterexamen borde vara densamma inom småbarnspedagogiken och i skolan.

Reflektion

Att småbarnspedagogiken har fått en större betydelse och deltagandet i småbarnspedagogik har blivit allt vanligare är tydliga internationella utvecklingstrender. Modellerna för systemen för småbarnspedagogiken varierar ändå på internationell nivå och det finns ingen modell som gemensamt konstaterats vara bra. Därmed kan man inte heller erbjuda Finland en enda färdig lösning som skulle vara en förebild för diskussioner kring och lösningar i fråga om förskoleundervisning. I vilken riktning vi än beslutar att utveckla vårt eget system, finns det utrymme för vårt eget val bland mångfalden av system som tillämpas i olika länder.

6. LAGSTIFTNINGEN OCH ÄNDRINGSBEHOV SOM GÄLLER DEN TVÅÅRIGA FÖRSKOLEUNDERVISNINGEN

Förskoleundervisningen är till sin pedagogiska karaktär en del av småbarnspedagogiken. Om förskoleundervisning stadgas i lagen om grundläggande utbildning (628/1998). Förskoleundervisningen hör inte till läroplikten, som enligt lagen om grundläggande utbildning börjar samma år då barnet fyller sju år. Enligt lagen om grundläggande utbildning ska barnet året innan läroplikten uppkommer delta i ettårig förskoleundervisning eller i annan verksamhet genom vilken målen för förskoleundervisningen uppnås (lagen om grundläggande utbildning 26 a §, 1040/2014). Enligt bestämmelsen ska barnets vårdnadshavare se till att barnet deltar i förskoleundervisning eller annan verksamhet genom vilken målen för förskoleundervisningen uppnås. Det förekommer inga sanktioner om denna skyldighet försummas och det finns inga bestämmelser om tillsyn av genomförandet.

Den förlängda läroplikten enligt lagen om grundläggande utbildning börjar samma år som barnet fyller sex år och pågår i elva år. Barn som omfattas av förlängd läroplikt ska delta i förskoleundervisning samma år som läroplikten börjar. I praktiken innebär förlängd läroplikt tvåårig förskoleundervisning.

I lagen om grundläggande utbildning föreskrivs att på förskoleundervisning som ordnas på ett daghem tillämpas lagen om grundläggande utbildning samt statsrådets förordning om småbarnspedagogik, om inte annat föreskrivs i lagen eller förordningen om grundläggande utbildning. Enligt bestämmelsen om tillämpningsområdet för lagen om småbarnspedagogik (540/2018) tillämpas på förskoleundervisning som ordnas på daghem, bestämmelser om daghemmets gruppstorlek och dimensionering av personalen samt tillsyn (1 § 6 mom.).

De som deltar i förskoleundervisning har samma rättigheter som elever i den grundläggande utbildningen, varav de mest centrala är avgiftsfri undervisning, rätt att få stöd för sitt lärande och sin utveckling genast då behovet av stöd uppstår, rätt till elevvård, tolk- och assistenttjänster som rätten till undervisning för en elev med funktionsnedsättning eller en elev som får annat särskilt stöd förutsätter, rätt till skoltransportförmån och avgiftsfri vård vid olycksfall. Förskoleundervisning som verksamhet enligt lagen om grundläggande utbildning beskrivs närmare i kapitel 3 i utredningen.

Enligt Statistikcentralens uppgifter för år 2017 deltog cirka 83 procent av barnen i förskoleundervisning i förskoleundervisning på daghem. Av dessa barn som deltar i förskoleundervisning på daghem deltar majoriteten även i småbarnspedagogik som ges utöver förskoleundervisning (till exempel i Helsingfors 97 % och i Uleåborg 72 %⁴⁰). Förskoleundervisning och småbarnspedagogik som ges på daghem kan genomföras som s.k. heldagspedagogik. Lagstiftningsmässigt är det emellertid fråga om två olika verksamheter, på vilka tillämpas två olika lagstiftningar: på förskoleundervisning huvudsakligen lagen om grundläggande utbildning och på småbarnspedagogik som ges utöver förskoleundervisning lagen om småbarnspedagogik.

Lagstiftningsmässigt skulle tvåårig förskoleundervisning kunna genomföras åtminstone på följande sätt.

Alternativ 1: på förskoleundervisning av 5–6-åringar tillämpas **lagen om grundläggande utbildning**

Alternativ 2: på förskoleundervisning av 5–6-åringar tillämpas **lagen om småbarnspedagogik**

Alternativ 3: för förskoleundervisning av 5–6-åringar stiftas en ny **lag om förskoleundervisning**

Alternativ 4: för undervisning av 5–8-åringar stiftas en ny **lag om förskole- och nybörjarundervisning**

Alternativ 5: det stiftas en ny lag som slår samman **lagen om småbarnspedagogik och lagen om grundläggande utbildning**

I första hand har alternativen 1–3 diskuterats i offentligheten. I diskussioner har även lyfts fram alternativen 4 och 5 som skulle förutsätta större ändringar lagstiftningsmässigt.

I fråga om förskoleundervisning ska man bedöma hur man skulle föreskriva om skyldigheten att delta i förskoleundervisning i en situation där en ny åldersgrupp, 5-åringarna, omfattas av förskoleundervisningen. Om förskoleundervisningen enligt lagen skulle bli tvåårig, är det nödvändigt att reflektera över vilken betydelse den förlängda läroplikten då skulle ha och hur den skulle se ut.

För varje alternativ som lagts fram borde man även bedöma behörighetsvillkoren för lärare som ger förskoleundervisning och därmed bedöma behovet av eventuell fortbildning som ger behörighet eller säkerställer kompetensen.

För varje alternativ borde man även trygga flexibiliteten när det gäller genomförandet av förskole- och nybörjarundervisningen ur barnets perspektiv. Flexibel förskole- och nybörjarundervisning och dess utvecklingsbehov ur andra perspektiv än den egentliga tvååriga förskoleundervisningen behandlas närmare i kapitel 3 i utredningen.

Alternativ 1: På tvåårig förskoleundervisning tillämpas lagen om grundläggande utbildning

Enligt detta alternativ skulle förskoleundervisningen enligt nuläget huvudsakligen omfattas av tillämpningsområdet av lagen om grundläggande utbildning genom att ändra den bestämmelse som gäller förskoleundervisningen (26 a §) i fråga om förskoleundervisningens längd:

De två åren innan läroplikten uppkommer ska barnen delta i tvåårig förskoleundervisning eller annan verksamhet genom vilken målen för förskoleundervisningen uppnås.

Därmed skulle bestämmelsen motsvara sättet att genomföra praxisen för förlängd läroplikt enligt den nuvarande lagstiftningen.

Enligt lagen om grundläggande utbildning är målet för förskoleundervisningen att som en del av småbarnspedagogiken förbättra barnens förutsättningar för lärande (lagen om grundläggande utbildning 2 § 1 mom.).

Då majoriteten av barnen i förskoleundervisningen är i förskoleundervisning på daghem och dessutom deltar i småbarnspedagogik som ges utöver förskoleundervisning, vore situationen troligtvis densamma även i tvåårig förskoleundervisning. I detta alternativ skulle man tillämpa två olika lagstiftningar på största delen av barnen i tvåårig förskoleundervisning: på förskoleundervisning huvudsakligen lagen om grundläggande utbildning och på småbarnspedagogik som ges utöver förskoleundervisning lagen om småbarnspedagogik.

Då en ny åldersgrupp, 5-åriga barn inom förskoleundervisningen, skulle omfattas av lagen om grundläggande utbildning, borde man bedöma hur väl bestämmelserna i lagen om grundläggande utbildning skulle kunna tillämpas på denna åldersgrupp. Man borde bedöma om bestämmelserna i lagen om grundläggande utbildning på ett tillräckligt sätt skulle ta hänsyn till 5-åringarnas ålder och utvecklingsnivå.

Transportförmånen enligt lagen om grundläggande utbildning gäller även barn i förskoleundervisningen. I praktiken används transportförmånen oftast av barn som deltar i förskoleundervisning som ordnas i samband med skolans byggnad, eftersom praxisen på daghem fortfarande är att föräldrarna eller andra ansvariga personer ska lämna barnet på och hämta från daghemmet. Då transportförmånen skulle utvidgas att omfatta en helt ny åldersgrupp, borde man bedöma i vilken utsträckning och omfattning man vill att transportförmånen ska gälla förskoleundervisningen samt med vilka förutsättningar transporten ska ordnas för att den skulle lämpa sig för 5-åringar.

För närvarande stadgas 700 timmar som minimiantal för förskoleundervisning i förordningen om grundläggande utbildning. Detta motsvarar 35 arbetsveckor, vilket är klart mindre än längden på arbetstiden för ett läsår i den grundläggande utbildningen. Man måste bedöma om det årliga minimiantalet för förskoleundervisning borde omdefinieras. Om förskoleundervisningens längd skulle omfatta undervisningstiden för hela skolåret, borde minimiantalet i praktiken vara 760 timmar (190 arbetsdagar x 4 timmar).

I lagen om grundläggande utbildning bestäms skolornas arbetstider. Oberoende av om barnet deltar i förskoleundervisning på ett daghem eller i en skola, behöver majoriteten av barnen i tvåårig förskoleundervisning småbarnspedagogik såväl utöver förskoleundervisningen som under skollov.

I lagen om småbarnspedagogik föreskrivs om anordnande av skiftomsorg inom småbarnspedagogiken. De bestämmelser som gäller arbetstider i lagen om grundläggande utbildning känner inte till skiftomsorg. Även barn som deltar i skiftomsorg enligt småbarnspedagogik ska ha möjlighet att delta i tvåårig förskoleundervisning.

I lagen om grundläggande utbildning finns bestämmelser om trestegsstöd. I och med tvåårig förskoleundervisning skulle en ny åldersgrupp omfattas av stödåtgärder enligt lagen om grundläggande utbildning. Även förskoleundervisningens elevvård skulle utvidgas att omfatta en ny åldersgrupp, 5-åringarna. Enligt hälso- och sjukvårdslagen omfattas barn under läropliktsåldern av rådgivningstjänster och elever i läroanstalter som ger grundläggande utbildning av skolhälsovårdens tjänster. Den nya åldersgruppen inom förskoleundervisningen skulle omfattas av rådgivningstjänster, men dessutom skulle den

åldersgrupp som deltar i skolans förskoleundervisning omfattas av skolhälsovårdens tjänster. I detta avseende borde tillgången till tjänster göras enhetligare oberoende av den plats där förskoleundervisningen ordnas.

Lagen om småbarnspedagogik innehåller bestämmelser om tillsynsmyndighetens rätt att inspektera anordnarens och serviceproducentens verksamhet och lokaler. Om tvåårig förskoleundervisning genomförs borde lagen om grundläggande utbildning i fråga om tillsyn av förskoleundervisning preciseras för att säkra att småbarnspedagogiken genomförs på ett enhetligt sätt.

Alternativ 2: På tvåårig förskoleundervisning tillämpas lagen om småbarnspedagogik

Den nya lagen om småbarnspedagogik trädde i kraft 1.9.2018. Den betonar småbarnspedagogikens betydelse som en del av utbildningssystemet. På småbarnspedagogik tillämpas inte längre bestämmelser som gäller socialvård. I och med reformerna uppdaterades och förtydligades lagstiftningen samt precisades begreppsmässigt. Reformerna gällde bland annat personalen inom småbarnspedagogik och utvecklingen av produktion av information inom småbarnspedagogiken.

Enligt den nya lagen om småbarnspedagogik avses med småbarnspedagogik en systematisk och målinriktad helhet som består av fostran, undervisning och vård av barn och i vilken i synnerhet pedagogiken betonas (2 §). Man har även ställt tydliga mål för småbarnspedagogiken (3 §).

Om man skulle tillämpa lagen om småbarnspedagogik på förskoleundervisning, skulle förskoleundervisning och småbarnspedagogik som ges därutöver utgöra en helhet, på vilken man endast skulle tillämpa en lag. Detta skulle förtydliga den nuvarande praxisen, där majoriteten av barnen deltar i förskoleundervisning på daghem. Därmed skulle förskoleundervisning och småbarnspedagogik kunna genomföras även som så kallad heldagspedagogik, och verksamheten skulle inte behöva utgå från två separata lagstiftningar, lagen om grundläggande utbildning och lagen om småbarnspedagogik.

I lagen om småbarnspedagogik borde man lägga till bestämmelser om deltagande i förskoleundervisning samt om förskoleundervisningens mål. I övrigt borde småbarnspedagogiken enligt lagen om småbarnspedagogik även utvidgas att gälla förskoleundervisningen.

Småbarnspedagogik kan ges på daghem, i familjedagvård samt som öppen småbarnspedagogisk verksamhet. I lagen om småbarnspedagogik ingår inga bestämmelser om behörigheter för personal inom familjedagvård eller öppen småbarnspedagogisk verksamhet. Eftersom förskoleundervisning utgör en del av kontinuiteten för barnets lärande, skulle förskoleundervisning som en av småbarnspedagogikens verksamhetsformer endast kunna ges på daghem, där det finns lärare inom småbarnspedagogik och speciallärare inom småbarnspedagogik. Till lagen om småbarnspedagogik borde fogas en bestämmelse som gör det möjligt att ordna förskoleundervisning i samband med skolan.

Lagen om småbarnspedagogik innehåller bestämmelser om dimensionering av personal och dess struktur. I förordningen om småbarnspedagogik föreskrivs närmare om

dimensioneringen mellan personalen i vård- och fostringsuppgifter och barnen, tillfällig avvikelser från dimensioneringen av personal, samt hur barn som behöver särskild vård och fostran ska beaktas i personalantalet.

Lagen om småbarnspedagogik förpliktar anordnare och producenter av småbarnspedagogisk verksamhet att vid behov samarbeta med dem som ansvarar för social- och hälsovården för att bedöma, planera och genomföra den helhet av stöd och service som barnet behöver. I lagen om småbarnspedagogik ingår inte intensifierat eller särskilt stöd enligt lagen om grundläggande utbildning, dvs. inga bestämmelser om stödåtgärder för lärande eller specialundervisning. Till lagen om småbarnspedagogik borde läggas till bestämmelser som gäller stöd för lärande.

Enligt lagen om småbarnspedagogik ska bland annat för varje barn på ett daghem göras upp en individuell plan för småbarnspedagogik. Den individuella planen ska ange målen för den småbarnspedagogiska verksamheten på ett sätt som stöder barnets utveckling, lärande och välbefinnande samt åtgärderna för att uppnå målen. Dessutom antecknas barnets behov av stöd, stödåtgärderna och hur de ska genomföras i planen. På daghemmen ansvarar en person som har behörighet som lärare inom småbarnspedagogik för att planen görs upp.

I och med tvåårig förskoleundervisning skulle förskoleundervisningens elevvård utvidgas att omfatta en ny åldersgrupp, 5-åringarna. Enligt hälso- och sjukvårdslagen omfattas barn under läropliktsåldern av rådgivningstjänster och elever i läroanstalter som ger grundläggande utbildning av skolhälsovårdens tjänster. I fråga om tvåårig förskoleundervisning borde tillgången till tjänster göras enhetligare oberoende av den plats där förskoleundervisningen ordnas.

För närvarande stadgas 700 timmar som minimiantal för förskoleundervisning i förordningen om grundläggande utbildning. Detta motsvarar 35 arbetsveckor, vilket är klart mindre än längden på arbetstiden för ett läsår i den grundläggande utbildningen. Man måste bedöma om det årliga minimiantalet för förskoleundervisning borde omdefinieras och om de bestämmelser som gäller det läggs till i lagen om småbarnspedagogik. Om förskoleundervisningens längd skulle omfatta undervisningstiden för hela skollåret, borde minimiantalet i praktiken vara 760 timmar (190 arbetsdagar x 4 timmar). I lagen om småbarnspedagogik borde även läggas till bestämmelser om förskoleundervisningens verksamhetstid.

I lagen om småbarnspedagogik föreskrivs om en trygg småbarnspedagogisk miljö. Dessutom ska barnet skyddas mot våld, mobbning och andra former av trakasserier. Lagen om småbarnspedagogik innehåller inga bestämmelser om sätt att ingripa, såsom till exempel om hur man kan lugna ner barnet. Situationer där man behöver lugna ner barnet eller ingripa på andra sätt är en del av småbarnspedagogikens vardag. Till exempel meddelade hälften av specialbarntädgårdslärarna inom småbarnspedagogiken och nästan 40 procent av barntädgårdslärarna enligt Undervisningssektorns Fackorganisation OAJ:s arbetslivsbarometer (2017) att de hade upplevt våld eller hot av våld under det senaste året. Barnen orsakar den största delen av våldet. Lagen om småbarnspedagogik innehåller inga bestämmelser om detta och i praktiken är personalens befogenheter oklara. I fråga om detta borde man bedöma ifall det finns ett behov av att komplettera bestämmelserna i lagen om småbarnspedagogik.

Dessutom ingår i lagen om grundläggande utbildning följande förmåner som för närvarande tillämpas på barn som deltar i förskoleundervisning, men i lagen om småbarnspedagogik finns inga sådana bestämmelser. Om man fortfarande skulle vilja tillämpa dessa förmåner på barn i förskoleundervisning, borde lagen om småbarnspedagogik kompletteras enligt följande:

- rätt till undervisning och tillräckligt stöd för lärande och skolgång (lagen om grundläggande utbildning 30 §)
- avgiftsfri utbildning (lagen om grundläggande utbildning 31 §)
- stödundervisning och specialundervisning på deltid (lagen om grundläggande utbildning 16 §), intensifierat stöd (lagen om grundläggande utbildning 16 a §) och särskilt stöd (lagen om grundläggande utbildning 17 §)
- stöd för skolresor (lagen om grundläggande utbildning 32 §), här borde man i fråga om transporter även ta hänsyn till den nya åldersgruppens, 5-åringarnas, utvecklingsnivå.
- vård vid olycksfall och hälsovård (lagen om grundläggande utbildning 34 §)

Lagen om småbarnspedagogik innehåller bestämmelser om tillsynsmyndighetens rätt att inspektera anordnarens och serviceproducentens verksamhet och lokaler. Lagen om grundläggande utbildning innehåller inga motsvarande bestämmelser.

Alternativ 3: För tvåårig förskoleundervisning stiftas en ny lag om förskoleundervisning

I lagen om förskoleundervisning skulle man använda de bestämmelser i lagen om grundläggande utbildning och lagen om småbarnspedagogik som bäst lämpar sig för förskoleundervisning för 5–6-åringar. Då vore det möjligt att i fråga om den gällande lagen om grundläggande utbildning och lagen om småbarnspedagogik välja vilka bestämmelser som bäst skulle lämpa sig för 5–6-åringarnas åldersgrupp i situationer där bestämmelserna i dessa lagar skiljer sig från varandra.

Tekniskt uppnår man samma slutresultat med de nuvarande lagarna, lagen om grundläggande utbildning och lagen om småbarnspedagogik, i fråga om vilka tillämpningen av bestämmelser skulle preciseras för förskoleundervisning. Till den del som de nuvarande lagarna borde kompletteras eller preciseras i fråga om tvåårig förskoleundervisning, skulle nödvändiga tillägg göras i lagarna.

En egen separat lag om förskoleundervisning skulle betona förskoleundervisningens självständiga roll som en del av barnets lärtid. En separat lag om förskoleundervisning kunde å andra sidan ge upphov till en föreställning om förskoleundervisningen som avskild från småbarnspedagogiken och/eller den grundläggande utbildningen och inte som en del av kontinuerligt lärande.

Eftersom majoriteten av barnen deltar i förskoleundervisning på daghem och även deltar i småbarnspedagogisk verksamhet som ges utöver förskoleundervisningen, skulle man förutom en lag om förskoleundervisning även tillämpa lagen om småbarnspedagogik. Detta trots att förskoleundervisningen och småbarnspedagogiken i praktiken skulle genomföras som s.k. heldagspedagogik.

Alternativ 4: för undervisning av 5–8-åringar stiftas en ny lag om förskole- och nybörjarundervisning

Enligt detta alternativ skulle den nya lagen innehålla bestämmelser om förskoleundervisning och årskurserna 1 och 2. I praktiken skulle man i enlighet med alternativ 3 förutom att stifta en lag om förskoleundervisning även precisera de bestämmelser i lagen och förordningen om grundläggande utbildning som gäller bildande av undervisningsgrupper, inledande av läroplikten och om att gå vidare från en årskurs till en annan för årskurserna 1 och 2, så att förskole- och nybörjarundervisningen skulle kunna genomföras flexibla.

I stället för att stifta en ny lag skulle man tekniskt sett uppnå samma slutresultat även med bestämmelserna i de nuvarande lagarna om småbarnspedagogik och grundläggande utbildning. Tillämpningen av bestämmelserna på förskole- och nybörjarundervisningen skulle preciseras så att flexibelt samarbete mellan dem vore möjligt i större omfattning än i nuläget.

Ett flexibelt samarbete mellan förskole- och nybörjarundervisningen beskrivs närmare i kapitel 3 i utredningen.

Bestämmelserna borde skrivas så att det möjliggör flexibelt genomförande, men så att de inte skulle förplikta till det. Orsaken till detta är utbildningsanordnarnas möjligheter att genomföra flexibla lärtigar varierar mycket beroende på kommunernas storlek.

Fördelen med detta alternativ vore att barnets förskole- och nybörjarundervisning skulle kunna ordnas och övergången från förskoleundervisningen till nybörjarundervisningen skulle kunna ske flexibelt i enlighet med barnets lärande. Att börja i skolan skulle kunna genomföras flexibla.

Alternativ 5: det stiftas en ny lag som för samman lagen om småbarnspedagogik och lagen om grundläggande utbildning

I detta alternativ skulle barnets uppväxt och lärtig ses som en sammanhängande helhet som skulle regleras av en lag som skulle omfatta den nuvarande småbarnspedagogiken och grundläggande utbildningen. Detta alternativ skulle förutsätta en större reform av lagstiftningen, och alternativet betraktas inte närmare i denna utredning.

7. LÄROPLANERNA OCH ÄNDRINGSBEHOV SOM GÄLLER DEN TVÅÅRIGA FÖRSKOLEUNDERVISNINGEN

Förskoleundervisningen styrs med dokumentet Grunderna för förskoleundervisningens läroplan. Det senaste styrdokumentet är från år 2014. De lokala läroplanerna för förskoleundervisning som utgår från grunderna ska ha tagits i bruk senast i augusti 2016. Småbarnspedagogiken för femåringar och yngre barn styrs med dokumentet Grunderna för planen för småbarnspedagogik. Det senaste dokumentet med grunder för småbarnspedagogik godkändes i december 2018. Grunderna har förnyats i enlighet med den nya lagen om småbarnspedagogik som trädde i kraft i september. De lokala planerna för småbarnspedagogik ska tas i bruk i augusti 2019.

Grunderna för läroplanerna och grunderna för planen för småbarnspedagogik är bestämmelser för utbildningsanordnare och anordnare av småbarnspedagogik. Grunderna definierar de centrala målen för förskoleundervisning och småbarnspedagogik samt riktlinjer för verksamheten. Grunderna definierar även vad som ska ingå i de lokala läroplanerna och planerna för småbarnspedagogik. Lärarna och den personal som arbetar med barn ska i sitt arbete följa den lokala läroplanen. I småbarnspedagogiken utarbetas dessutom enligt lagen om småbarnspedagogik barnspecifika planer på daghem och i familjedagvård. I förskoleundervisningen är barnspecifika planer också mycket vanliga. Enligt lagen om grundläggande utbildning är det lagstadgat att utarbeta individuella planer endast för barn som behöver intensifierat eller särskilt stöd.

Det finländska läroplanssystemet avviker från styrsystemen i många andra länder. Nationella styrdokument är vanliga, likaså skol- eller daghemsspecifika planer. Att dessa förs samman i en lag, såsom i Finland, är sällsynt. Praxisen uppstod på 1980-talet inom den grundläggande utbildningen. I förskoleundervisningen togs kombinationen av nationella bestämmelser och lokal läroplan i bruk år 2000 och i småbarnspedagogiken år 2015 i och med ändringarna av lagen om småbarnspedagogik (580/2015) och överföringen av förvaltningsområdet. Som ett särdrag för det finländska systemet kan även anses sättet att utarbeta läroplaner, ett processtänkande som utgår från öppen diskussion och omfattande delaktighet. Målet med processen är att genuint utveckla skolan och småbarnspedagogiken. En bred skara experter samt andra påverkare deltar i utarbetandet av grunderna och lokala läroplaner. Även delaktighet på nätet har utnyttjats i och med att teknologin har utvecklats.

Enligt undersökningar som gäller reformer av läroplanen för den grundläggande utbildningen har ett engagerande verksamhetssätt inspirerat lärare att förnya skolans verksamhet och undervisning⁴⁵. I fråga om förskoleundervisning och småbarnspedagogik finns väldigt lite motsvarande forskning. Praktiska erfarenheter vittnar emellertid om ett gott mottagande av läroplansreformer inom småbarnspedagogiken och förskoleundervisningen. Undervisningspersonalen och cheferna har tagit reformen emot positivt och det lokala beredningsarbetet har varit aktivt.

45 T.ex. Atjonen, P. 1993. Kunnan opetussuunnitelma koulun hallinnollisen ja pedagogisen kehittämisen kohteena ja välineenä. Oulun yliopisto, Acta Universitatis Ouluensis E 11. Jauhiainen, P. 1995. Opetussuunnitelmatyö koulussa. Muuttuuko yläasteen opettajan työ ja ammatinkuva? Helsingin yliopiston opettajankoulutuslaitos, tutkimuksia 154. Holappa, A-S. 2007. Perusopetuksen opetussuunnitelmaudistus 2000-luvulla – uudistus paikallisina prosesseina kahdessa kaupungissa. Oulun yliopisto, Acta Universitatis Ouluensis E 94.

Ett tredje särdrag i det finländska läroplanssystemet är läroplanens omfattning. Enligt ett tänkesätt som uppstått i den grundläggande utbildningen definierar även planerna för förskoleundervisning och småbarnspedagogik på ett mångsidigt sätt verksamhetskulturen och dess olika delområden. I grunderna för förskoleundervisningens läroplan och planen för småbarnspedagogik föreskrivs bland annat om den värdegrund som styr verksamheten, synen på lärande, den omfattande skyldigheten att samarbeta och målen för utveckling av verksamhetskulturen. I grunderna ställs också upp mål för undervisning och fostran samt omsorg om barnens välbefinnande – för verksamhetssätten för de yrkesmänniskor som arbetar med barnen. Till skillnad från andra länder ställs i läroplanerna för förskoleundervisning och småbarnspedagogik inga mål för barnens lärande eller kriterier för uppföljningen av den. Den målinriktade verksamheten stöder sig på att yrkesmänniskor med god utbildning har förmågan att observera, handleda och stödja barnens utveckling och lärande individuellt så att man är lyhörd för barnen själva och deras föräldrar.

Om det föreskrivs att förskoleundervisningen ska bli tvåårig, avsedd för fem- och sexåringar eller om man kommer fram till ett annat alternativ som beskrivs i kapitel 6, **ska även läroplanerna förnyas**. Läroplanerna kan vara separata eller så kan de beroende på ändamålsenligheten slås samman. **Om en enskild läroplan ändras förutsätter det även ändringar i de övriga läroplanerna**. Till exempel, om förskoleundervisningen förlängs till att bli tvåårig, förutsätter ändringen en ändring av grunderna för förskoleundervisningens läroplan och de lokala läroplanerna. Ändringen skulle förutsätta även en ändring av grunderna för planen för småbarnspedagogik samt av de lokala planer för småbarnspedagogik som utarbetats utifrån dem. Dessutom borde nödvändiga ändringar göras i Grunderna för läroplanen för den undervisning som förbereder för den grundläggande utbildningen som reglerar undervisningen av barn med invandrarbakgrund, eftersom deltagande i förberedande undervisning är ett alternativ även för barn i förskoleåldern. Om förskoleundervisningen blir tvåårig återspeglar det sig även på de lägsta årskurserna i den grundläggande utbildningen och mest troligt borde preciserande ändringar även göras i grunderna för läroplanen för den grundläggande utbildningen. Detta vore motiverat även med tanke på att kunna uppfylla principerna för kontinuerligt lärande. Principen följs redan i de nu gällande styrdokumenterna bland annat när det gäller de mål som ställts för mångsidig kompetens (omfattar flera delområden, såsom multilitteracitet samt kulturell och kommunikativ kompetens).

Om tvåårig förskoleundervisning genomförs kan man i den läroplan som gäller den lyfta fram förskoleundervisningens pedagogiska särdrag samt precisera målen så att de bättre lämpar sig för undervisning och fostran av 5–6-åriga barn. I fråga om yngre barn är det även viktigt med omsorg och definiering av den. De nuvarande grunderna för förskoleundervisningens läroplan samt grunderna för planen för småbarnspedagogik har tagits väl emot. Den respons som getts om grunderna⁸ samt den tillgängliga utvärderingsinformationen⁴¹ är huvudsakligen positiv.

Utbildningsstyrelsen har goda färdigheter att bereda en reform av de nationella grunderna och stödja beredningen av ändringar av lokala läroplaner. Även kommunerna har goda kunskaper för genomförande av målmedvetna läroplansprocesser. Det är emellertid fråga om förnyande av systemnivån samt vidare utveckling av undervisning, fostran och omsorg av yngre barn. Därför **ska man reservera tillräckligt med tid för förnyandet av läroplanerna samt ekonomiska resurser och personresurser både nationellt och lokalt**. Målet för förnyandet av läroplansgrunderna och de lokala läroplanerna är att nå alla som arbetar med barn och få dem att tillsammans med sina kollegor diskutera grunderna för sitt arbete

och identifiera dess styrkor och utvecklingsområden. Ett planmässigt arbete förutsätter tid att förbereda sig. För kommuner och privata anordnare innebär detta även möjligheten att ekonomiskt förbereda sig inför förändringar i budgeten.

Organisering av arbetet nationellt och lokalt är en krävande uppgift som även förutsätter tillräcklig informationsstyrning och utbildning i olika former. Reformen ska även utvärderas och undersökas. **Processen för att förnya läroplanerna förutsätter att resurser reserveras för informationsstyrning och målinriktad tilldelning av dem på både nationell och lokal nivå.** En tillräcklig beredningstid samt ekonomiska resurser och personresurser borde reserveras redan då lagstiftningsändringar genomförs. Den finländska läroplanskompetensen är högklassig, så man uppnår framgångsrika reformprocesser med rimliga kostnader.

I denna utredning ombads Utbildningsstyrelsen lyfta fram flera alternativ för anordnande av tvåårig förskoleundervisning. **Kostnadseffekterna för respektive alternativ skiljer sig från varandra och de bör bedömas separat.** Även kostnaderna för en reform av läroplanerna och andra resursbehov är olika i de olika alternativen. Denna utredning innehåller inga kostnadseffekter, men Utbildningsstyrelsen kan vid behov bedöma kostnadseffekterna för läroplansreformer i fråga om ett eller flera alternativ.

8. ANDRA EFFEKTER OCH BEHOVET ATT UTVÄRDERA DEM

Utbildningsstyrelsens uppgift är att i denna utredning lyfta fram hurdana ändringar en två-årig förskoleundervisning skulle förutsätta i läroplansgrunderna och de lokala läroplanerna samt lagstiftningen. Utredningen beskriver den nuvarande situationen och lyfter fram olika alternativ för framtiden och ändringsbehov som gäller dem. I utredningsuppdraget ingår inte en bedömning av ekonomiska eller andra effekter.

Vid behov kan Utbildningsstyrelsen utreda vilka kostnadseffekter olika förnyelser skulle ha i anslutning till nödvändiga läroplansreformer. Utbildningsstyrelsen påminner att man dessutom närmare borde bedöma effekterna som reformen har på barnen och familjerna, bland annat för vårdnadshavarnas arbete. Reformen kommer även att ha ekonomiska och funktionella effekter på verksamheten hos anordnare av småbarnspedagogik och förskoleundervisning, på statsandelarna samt personalens behörigheter och fortbildningsmöjligheter. Dessa effekter kan bedömas i samband med beredningen av ändringar i lagstiftningen.

9. SAMMANFATTNING OCH SLUTSATSER

Den finländska förskoleundervisningens utveckling (se kapitel 2) ger en god bild av att avgiftsfri undervisning har varit viktig för familjerna. Barnens deltagande ökade snabbt efter att bestämmelsen om avgiftsfrihet trädde i kraft. Man kan emellertid inte endast basera utvecklingen på avgiftsfrihet, utan verksamheten ska vara högklassig. Till stor del har detta även förverkligats. Barn och föräldrar är oftast nöjda och de uppskattar förskoleundervisningen⁴⁶. Budskapet är detsamma även när det gäller småbarnspedagogik för yngre barn⁴⁷. Förutom de positiva aspekterna lyfter forskning även fram oroande faktorer. Förfarandena inom småbarnspedagogiken och förskoleundervisningen kan vara för varierande med tanke på barnens välbefinnande och lärande samt inte i enlighet med principerna i lagstiftningen. Barnens dag kan innehålla till och med flera övergångar från en grupp och en plats till en annan. Det kan också ofta variera vem som arbetar med barnen. Dessa orosmoment som gäller kvaliteten och barnens jämlikhet lyfts fram i kapitel 3 i denna utredning.

Denna utredning visar att **förskoleundervisningens verksamhetsätt och rättsgrund fortfarande ska utvecklas oberoende av om förskoleundervisningen blir tvåårig eller inte**. Dagen för barn i förskoleundervisning regleras av två olika lagstiftningar (lagen om grundläggande utbildning och lagen om småbarnspedagogik), och på grund av detta varierar bland annat gruppstorlekarna. Under förskoleundervisningen gäller stöd för barnens växande och lärande (så kallat trestegsstöd), för småbarnspedagogik som ges utöver förskoleundervisning har stödet definierats på ett annat sätt. Under förskoleundervisningen omfattas barnen av lagen om elev- och studerandevård och vid behov får de tjänster som ingår i individuell elevvård. Bestämmelsen gäller inte de timmar som barnen tillbringat i småbarnspedagogisk verksamhet.

Majoriteten av barnen som nu deltar i förskoleundervisning behöver utöver förskoleundervisning även tjänster inom småbarnspedagogik. Förutom två lagar reglerar även två separata läroplaner dagen för dessa barn: läroplanen för förskoleundervisning och planen för småbarnspedagogik. Till exempel i förskoleundervisningen kan man göra upp en egen, personlig plan för elevens lärande. Inom småbarnspedagogiken är den individuella planen lagstadgad. Även om kontinuerligt lärande har varit en central princip vid utarbetandet av grunder för läroplaner, är läroplanerna till vissa delar olika och det kan vara svårt att i den praktiska verksamheten uppfatta kontinuiteten. Tvåårig förskoleundervisning förutsätter ändringar i grunderna för planen för småbarnspedagogik samt i grunderna för förskoleundervisningens läroplan och grunderna för läroplanen för den grundläggande utbildningen samtidigt som den ger möjlighet att utveckla läroplanerna. Förskoleundervisningens läroplan kunde bättre ta hänsyn till barnens hela dag.

I mindre kommuner kan det vara svårt för barn som deltar i förskoleundervisning att utöver förskoleundervisningen få småbarnspedagogik i enlighet med lagen om småbarnspedagogik. Man borde överväga **om det vore möjligt att på glest bosatta områden slå samman olika tjänster för barn**, såsom morgon- och eftermiddagsverksamhet som erbjuds enligt lagen

46 Hujala, E. et al. 2012. Esiopetuksen laatu. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 61. Koulutuksen arviointineuvosto, Jyväskylä yliopistopaino.

47 Läs bland annat om det europeiska CARE-projektet. <https://www.jyu.fi/ajankohtaista/arkisto/2017/05/uppgifter-2017-05-10-10-10-54-853292>

om grundläggande utbildning, klubbverksamhet samt tjänster inom förskoleundervisning och småbarnspedagogik, till nya helheter. Arbetsgruppen för utveckling av morgon- och eftermiddagsverksamheten 2018 har kommit med ett liknande förslag⁴⁸.

Denna utredning lyfter även fram **brister i statistikföringen** som gäller förskoleundervisningen och som borde lösas då statistikföringen av den grundläggande utbildningen och/eller småbarnspedagogiken utvecklas. I kapitel 6 beskrivs även några punkter som man borde diskutera vid utveckling av lagstiftningen, bland annat fasthållande av barn samt växelvist boende.

Trots ovan nämnda utvecklingsbehov **har förskoleundervisningen en stark ställning i Finland**. Förskoleundervisningen är välkänd och barnen är förväntansfulla inför att börja förskoleundervisningen. Majoriteten av finländska familjer anser att det är viktigt att barnen deltar i förskoleundervisning och nästan alla barn deltar i förskoleundervisningen. **Om förskoleundervisningen ändras i lagen till tvåårig undervisning skulle det eventuellt ytterligare stärka förskoleundervisningens ställning**. En tvåårig helhet är även meningsfull med tanke på lärande och undervisning. Tvåårig förskoleundervisning erbjuder både barnet och läraren tid att bekanta sig med och lära sig saker som intresserar barnet med hjälp av lek och andra pedagogiskt effektiva arbetssätt. Ur ett läroplansperspektiv kunde en tvåårig helhet stärka förskoleundervisningens särdrag och bidra med nya element.

Barn i åldern 5 och 6 har en stark vilja att lära sig. Det är viktigt att höja 5-åringarnas **grad av deltagande med tanke på barnens jämlikhet**. En kamratgrupp erbjuder kompisar, tillfällen att lära sig nya saker samt möjligheten att bekanta sig med mångsidiga arbetssätt som behövs på lärtigen och som man sällan uppnår hemma eller i familjedagvård. Särskilt viktigt är det att barn som behöver stöd på olika nivåer för sin utveckling och sitt lärande samt barn med invandrarbakgrund skulle delta i målinriktad småbarnspedagogik. Därför borde man överväga att i lag föreskriva om småbarnspedagogik eller förskoleundervisning som påminner om småbarnspedagogik på daghem för 5-åringar. I praktiken är det även lättare att ordna en helhet med två åldersklasser till exempel i situationer där det finns färre barn. För att alla barn ska ha en reell möjlighet att delta ska förskoleundervisningen och de tjänster som är kopplade till dem vara avgiftsfria.

I kapitel 6 presenteras **fem alternativ som grund för ändringar i lagstiftningen om förskoleundervisningen skulle bli tvåårig**. Med tanke på utbildningssystemet och anordnandet av tjänster för barn skulle alternativet för en laghelhet bäst stödja lärandets kontinuitet samt skapandet av ett smidigt servicesystem. Majoriteten av 5- och 6-åriga barn deltar redan nu i småbarnspedagogik och i förskoleundervisning på daghem, **lagen om småbarnspedagogik som kompletteras med tillägg som presenteras i kapitel 6 kunde på kort sikt vara det mest genomförbara alternativet**. Detta vore naturligt eftersom förskoleundervisningen redan nu är småbarnspedagogik enligt lagen om grundläggande utbildning. **På lång sikt borde man med tanke på barnets sammanhängande lärtig ännu diskutera en enhetlig lag** som skulle omfatta verksamheter från småbarnspedagogik till slutet av läroplikten. Detta alternativ skulle förutsätta en större lagstiftningsreform som inte granskas närmare i denna utredning. Då man beslutar om en lagstiftningsreform vore det viktigt att beakta skillnader i anordnandet i små och stora kommuner samt att ett stort antal barn behöver heldagstjänster. Föräldrarnas arbetstider befinner sig i en förändring, så barnen har i en

48 Holappa, A-S et al. 2018. Aamu- ja iltapäivätoiminnan tila ja kehittämistarpeet. Aamu- ja iltapäivätoiminnan kehittämistyöryhmän raportti. Utbildningsstyrelsen. Rapporter och utredningar 2018:12.

allt ökande omfattning behov även av tjänster som erbjuds på kvällar, nätter, veckoslut och allmänna semestertider.

Den sjunkande nativiteten samt flyttrörelsen ger upphov till betydande ändrings- och utvecklingstryck på småbarnspedagogiken och utbildningen. En stor del av personalen inom undervisningsväsendet kommer att gå i pension under de närmaste åren och fördelningen är inte jämn i hela landet. Kommunerna har utvecklat olika, fungerande lösningar för förskole- och nybörjarundervisningen. **Vid utveckling av lagstiftningen borde man se till att det är möjligt med flexibla verksamhetsmodeller även i fortsättningen.** Flexibla och tillgängliga lösningar behövs även för personalens fortbildning och examensinriktad fortbildning. Högklassig undervisning och fostran förutsätter att behörighetsnivån hos personalen inom förskoleundervisningen bevaras. Det är viktigt att det finns lärare inom småbarnspedagogik med pedagogisk utbildning i grupper med 5- och 6-åriga barn.

Det borde även i fortsättningen vara **kommunens skyldighet** att ordna förskoleundervisning. Förskoleundervisning som ordnas av privata aktörer kunde på liknande sätt som nu vara tillståndspliktig eller av kommunen övervakad verksamhet som grundar sig på avtal. Den rätt snabba ökningen av antalet privata anordnare av småbarnspedagogik borde tas i beaktande. Olika pedagogiska betoningar eller tjänster som är avsedda för vissa grupper inom småbarnspedagogiken återspeglas i anordnandet av förskoleundervisning och eventuellt senare även i den grundläggande utbildningen. **För att garantera en enhetlig kvalitet borde de förordningar som gäller anordnande av förskoleundervisning och behörigheter samt läroplansgrunderna även i fortsättningen gälla all förskoleundervisning oberoende av anordnare.** Finland har åtagit sig att ordna en jämlik, inkluderande lärtig, och därmed borde det stöd för lärande som barnen eventuellt behöver och yrkesövergripande stödtjänster vara tillgängliga inom all förskoleundervisning.

Ur ett internationellt perspektiv vore en tvåårig förskoleundervisning en unik lösning. Man ska emellertid ta hänsyn till att **i de flesta länderna börjar läroplikten tidigare än i Finland.** Som en finländsk styrka kan även anses att hela lärtigen från småbarnspedagogik till vuxenutbildning ingår i samma förvaltningsområde. Detta möjliggör utvecklingen av en pedagogiskt sett högklassig kontinuitet i lärandet. I Finland samlar förskoleundervisningen nästan hela årskullen, men barn som är yngre än sex år deltar fortfarande mer sällan i småbarnspedagogik jämfört med jämförelseländerna. **Avgiftsfri tvåårig förskoleundervisning kunde vara en fungerande lösning för att öka barnens jämlikhet inom utbildningen.**

BILAGA 1.

Exempel på utvecklingen av samarbete mellan förskole- och nybörjarundervisningen i Tammerfors

Samarbetet mellan förskole- och nybörjarundervisningen fick sin början i Tammerfors

Under 2004–2006 kartlades i Tammerfors stads Peppi-projekt nya handlingsätt och samsarbetsformer för att stödja barnens övergångar från förskoleundervisningen till den grundläggande utbildningen. Målet för försöksprojektet för flexibel förskole- och nybörjarundervisning (2008–2011) var att skapa flexibla strukturer och verksamhetsmodeller för samarbetet mellan förskole- och nybörjarundervisningen. År 2011 inleddes beredningen av en ny verksamhetsmodell för förskole- och nybörjarundervisningen och år 2012 genomförandet. Målet var att få alla stadens förskoleenheter och skolor att stärka sitt samarbete i syfte att skapa en enhetlig verksamhetskultur. De sista enheterna övergick till denna modell hösten 2015. Förskoleundervisningen ordnas i skolans lokaler förutom förskoleundervisning som ges inom skiftomsorg.

Från projekt till förskole- och nybörjarundervisningens gemensamma arbete

Att leda och genomföra verksamhetsmodellen för förskole- och nybörjarundervisning kräver av cheferna och personalen inom småbarnspedagogik och den grundläggande utbildningen hittar gemensam tid och avtalar om målsättningar. Att personalen är mångprofessionell förutsätter förståelse för olika yrkesgruppers arbetsbeskrivning och att man bygger upp ett gemensamt språk samt att man bygger upp en verksamhetskultur som lämpar sig för varje enhet. Verksamheten utgår från de nationella och lokala läroplanerna för grundläggande utbildning och förskoleundervisning. I Tammerfors utvärderas förskole- och nybörjarundervisningens verksamhet regelbundet. För att stödja utvärderingen och utvecklingen utarbetades planen Esi- ja alkuopetuksen portaat (Stegen för förskole- och nybörjarundervisningen) som senare uppdaterats.

I och med samarbetet mellan förskole- och nybörjarundervisningen bildar förskole- och nybörjarundervisningen en enhetlig helhet. Daghemsföreståndarna och rektorerna leder tillsammans planeringen och utvärderingen av verksamheten, bildar förskolegrupperna samt möjliggör gemensam planeringstid för personalen. Förskolegruppen förflyttas i regel som sådan till skolan. På det sättet är barnet i samma grupp från förskoleundervisningen åtminstone till den andra årskursen och tröskeln för att börja i skolan blir lägre. Förskolegruppen och årskurserna 1 och 2 samarbetar aktivt. I förskole- och nybörjarundervisningen betonas funktionalitet, undersökande arbetssätt och försök samt upplevelser och lek. Barnen är även i olika sammansättningar i smågrupper, där verksamheten differentieras planmässigt enligt deras behov samt stöd ges så fort som möjligt och i rätt tid. Personalens mångprofessionellism och antal ger möjligheten att ordna kompanjonundervisning och uppdelning i olika grupper.

Under förskole- och nybörjarundervisningen får barnet positiva erfarenheter av lärande och upplevelser av att lyckas. Alla barn har en egen hemgrupp, klass eller grupp. I förskole- och nybörjarundervisningen har man även skapat enhetliga strukturer och modeller för stöd, som används för att hjälpa barnet att lära sig i sin egen takt. Målet är att ordna stöd i barnets närförskolegrupp och i närskolan, specialklasserna är en del av den gemensamma verksamheten inom förskole- och nybörjarundervisningen.

Tammerfors stad har i och med samarbetet mellan förskole- och nybörjarundervisningen startat Eppu-klubbar som ordnas som en del av förskole- och nybörjarundervisningens helhet. I Eppu-klubbarna är barn i årskurserna 1 och 2 tillsammans med barn i förskoleåldern. I den gemensamma verksamheten ingår bland annat verkstadsverksamhet, projekt och evenemang. I Eppu-klubbarna arbetar förskolegruppernas barnträdgårdslärare, barnskötare, assistenter och skolgångsbiträden från den grundläggande utbildningen.

Vid renovering och byggande av lokaler för småbarnspedagogisk verksamhet och skolor beaktas samarbetet mellan förskole- och nybörjarundervisningen. I Tammerfors har man bland annat byggt skolor för yngre barn med förskole- och nybörjarundervisning samt enheter för yngre barn med småbarnspedagogik, förskoleundervisning och nybörjarundervisning.

Online
ISBN 978-952-13-6594-2
ISSN 1798-8926