

KULTURUTSKOTTETS BETÄNKANDE 6/2008 rd

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

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 19 september 2008 en proposition med förslag till lagar om ändring av 9 § i lagen om grundläggande utbildning samt 9 och 17 § i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (RP 118/2008 rd) till kulturutskottet för beredning.

Lagmotioner

I samband med propositionen har utskottet behandlat följande lagmotioner:

— LM 27/2007 rd om ändring av 30 § i lagen om grundläggande utbildning — Päivi Räsänen /kd m.fl.

— LM 15/2008 rd om ändring av 30 § i lagen om grundläggande utbildning — Merikukka Forsius/ saml m.fl.

— LM 26/2008 rd om ändring av 30 § i lagen om grundläggande utbildning — Annika Lapintie /vänst m.fl.

Motionerna remitterades till utskottet den 16 maj 2007, 23 april 2008 respektive 6 maj 2008.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Marja Lahtinen, undervisningsministeriet
- chef för sakkunnigheten, undervisningsråd Leena Nissilä och skolråd Raakel Tiihonen, Utbildningsstyrelsen.

Dessutom har utskottet i samband med sakkunnigutfrågningen om RP 116/2008 rd fått utlåtanden från Finlands Kommunförbund och Undervisningssektorns Fackorganisation rf.

PROPOSITIONEN OCH LAGMOTIONERNA

Propositionen

Regeringen föreslår att lagen om grundläggande utbildning och lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet ändras så att timantalet inom den förberedande undervisningen före den grundläggande utbildningen fördubblas. Syftet med propositionen är att ge barn med invandrarbakgrund bättre chanser att på lika

villkor delta i den grundläggande utbildningen. I lagen om finansiering av utbildnings- och kulturverksamhet föreslås en bestämmelse om att det eurobelopp med vilket priset per enhet höjs för att minska undervisningsgrupperna i den grundläggande utbildningen 2009 inte beaktas när den i nämnda lag avsedda finansieringsandel för kommunens driftskostnader för undervisnings- och biblioteksväsendet räknas ut.

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

Ändringen i lagen om grundläggande utbildning avses träda i kraft den 1 augusti 2009.

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

Lagmotionerna

I lagmotion LM 27/2997 rd föreslår undertecknarna att det förskrivs särskilt om undervisningsgruppernas storlek i en statsrådsförordning.

I lagmotion LM 15/2008 föreslås det att det inom den grundläggande utbildningen ska få finnas högst 20 elever i undervisningsgrupperna i årskurs 1 och 2.

Enligt förslaget i lagmotion 26/2008 rd ska det inom den grundläggande utbildningen få finnas högst 20 elever i undervisningsgrupperna.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Sammantaget sett anser utskottet propositionen vara behövlig och angelägen. Särskilt tillfreds är utskottet med att de pengar som nästa år sparas in genom att elevantalet i grundutbildningen sjunker kommer att användas för att minska undervisningsgrupperna i den grundläggande utbildningen och utvidga den förberedande utbildningen för invandrare. Utskottet tillstyrker således lagförslagen med följande kommentarer.

Förberedande undervisning inför den grundläggande utbildningen

Utskottet har i ett flertal sammanhang påpekat att invandrarundervisningen måste utvecklas. I samband med behandlingen av den utbildningspolitiska redogörelsen hösten 2006 godkände riksdagen ett uttalande (KuUB 12/2006 rd — SRR 4/2008 rd) där den förutsatte att regeringen vidtar åtgärder för att utvidga den förberedande undervisningen och språkutbildningen för invandrare. I våras behandlade utskottet som eget ärende insatser för att förhindra marginallisering av unga och lämnade då ett yttrande till såväl undervisningsministeriet som social- och hälsovårdsministeriet (KuUU 10/2008 rd — MINU 5/2008 rd). Utskottet lade i yttrandet fram elva åtgärdsförslag; ett av dem gällde att det för invandrare ska ordnas mer förberedande under-

visning och undervisning i finska eller svenska som andra språk.

Det är utmärkt, menar utskottet, att regeringen nu föreslår att den förberedande undervisningen inför den grundläggande utbildningen utökas från ett halvt till ett helt år. Det betyder att 6—10 åringar framöver får minst 900 timmar undervisning och äldre barn minst 1 000 timmar. I den förberedande undervisningen ges studier i finska eller svenska högsta prioritet. Dessutom behöver eleverna undervisning i andra ämnen, beroende på vilken skolbakgrund de har. Det gäller också att se till att lärarna inom invandrarundervisningen har adekvat yrkeskompetens.

Undervisningsgrupperna i den grundläggande utbildningen

Enligt 3 § 2 mom. i lagen om grundläggande utbildning ska utbildningen ordnas så att elevernas ålder och förutsättningar beaktas och så att elevernas sunda uppväxt och utveckling främjas. Utskottet poängterar att denna bestämmelse alltid utgör plattformen när undervisningen och med den sammanhängande arrangemang och stödåtgärder planeras och genomförs. Följaktligen ska bl.a. undervisningsgrupperna vara sådana att undervisningen kan läggas upp i enlighet med bestämmelsen.

Ett av målen i programmet för statsminister Matti Vanhanens andra regering är att göra grupperna mindre för att därmed säkra undervisningskvaliteten. Utvecklingsplanen för utbildning och forskning 2007—2012 anger också den att den allmänbildande utbildningen ska förbättras bl.a. genom att kvaliteten på undervisningen höjs och undervisningsgrupperna görs tillräckligt små. I ett av åtgärdsförslagen i KuUU 10/2008 rd underströk utskottet att storleken på undervisningsgrupperna måste vara skäligen med hänsyn till elevunderlaget.

Propositionen och budgetpropositionen för 2009 utgår från att de 16 miljoner euro som avsatts för gruppreducering fördelas mellan alla kommuner genom att det pris per enhet som ligger till grund för statsandelen höjs. Utskottet framhåller att denna extra finansiering inte beaktas när kommunens finansieringsandel räknas ut. Tilläggsfinansieringen är inte bara förträfflig, den är också nödvändig för att få kommunerna att se över storleken på undervisningsgrupperna i den grundläggande utbildningen.

För första gången i historien håller man på att samla in rikstäckande uppgifter om hur stora undervisningsgrupperna är i skolorna. Insamlingen måste hädanefter ske på regelbunden basis, menar utskottet. Preliminära uppgifter från insamlingen pekar på att de i snitt största undervisningsgrupperna finns i årskurs 3—6. Antalet stora undervisningsgrupper ökar med varje årskurs räknat från ettan till sexan. Avsikten är att bevakningen av hur gruppstorleken utvecklas ska ingå som ett led i den regelbundna uppgiftsinsamlingen. Det är absolut nödvändigt att ge akt på situationen i hela landet för att grupperna inte ska svälla ut så mycket att undervisningen och inlärningen blir lidande av det. Hur antalet undervisningstimmar per elev utvecklas är en annan sak som man måste hålla ögonen på. Situationerna växlar och det är inte bara antalet elever som är avgörande för gruppstorleken utan också bl.a. grupptypen och t.ex. hur många integrerade elever det finns i klassen. Den statliga tilläggsfinansieringen ger kommunerna möjlighet att öka den pedagogiska flexibiliteten. Beroende på hur mycket extra pengar kommunen får

eller var behovet ligger kan kommunerna använda anslaget för att t.ex. öka antalet delade lektionen, anställa lärare eller direkt reducera klasstorleken.

Med lärarens hjälp hittar eleverna de tjänster elevvården erbjuder. Det är följaktligen viktigt att lärarna känner sina elever och kan bli varse om deras beteende förändras. Gruppstorleken spelar alltså en stor roll också då man vill förhindra att elever hamnar i utanförskap. Därför är det angeläget med lagom stora grupper.

Uppföljning. De öronmärkta anslagen för att minska undervisningsgruppernas storlek kräver rätt allokering, menar utskottet. Regeringens modell garanterar inte att kommunerna faktiskt använder anslaget för det avsedda ändamålet. Därför bör kommunerna genast 2009 tillfrågas hur de använt pengarna och vilka effekter det haft på gruppernas storlek och antalet undervisningstimmar per elev. Undervisningsministeriet ska rapportera resultatet till kulturutskottet. Utskottet föreslår ett uttalande om detta (*Utskottets förslag till uttalande*).

Motionerna

Utskottet har behandlat ärendet utifrån propositionen och föreslår därför att lagmotionerna förkastas.

Förslag till beslut

Kulturutskottet föreslår

att lagförslagen godkänns utan ändringar,

att lagmotionerna LM 27/2007 rd, LM 15/2008 rd ja LM 26/2008 rd förkastas och

att ett uttalande godkänns (Utskottets förslag till uttalande).

Utskottets förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att regeringen noga ger akt på hur de statsandelar som

KuUB 6/2008 rd — RP 118/2008 rd

är avsedda för att minska storleken på undervisningsgrupperna i den grundläggande utbildningen används och vilket genomslag de får i kommunerna.

Undervisningsministeriet ska rapportera resultatet till kulturutskottet före utgången av september 2009.

Helsingfors den 11 november 2008

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Raija Vahasalo /saml
vordf. Tuomo Hänninen /cent
medl. Outi Alanko-Kahiluoto /gröna
Paavo Arhinmäki /vänst
Timo Heinonen /saml
Anneli Kiljunen /sd
Sanna Lauslahti /saml
Jukka Mäkelä /saml (delvis)

Mikaela Nylander /sv
Lauri Oinonen /cent
Tuula Peltonen /sd
Tuomo Puumala /cent
Leena Rauhala /kd
Tommy Tabermann /sd
Mirja Vehkaperä /cent
Pauliina Viitamies /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Marjo Hakkila.

RESERVATION 1

Motivering

Om man frågar grundskolefolk vilket det största problemet i grundskolan är just nu, får man till svar: De alltför stora klasserna. Överstora klasser påverkar elevernas trivsel och skolframgång, och i alltför stora klasser händer det lätt att man inte lägger märke till eventuella problem hos eleverna.

I värsta fall kan en klass i grundskolan bestå av inte mindre än 30 elever. Nu måste klasstorleken reduceras snabbt. Det belopp regeringen föreslår för mindre klasser, 16 miljoner euro, innebär ungefär 26 euro extra per elev. Utfrågade experter ansåg propositionen främst vara en symbolisk gest. Vänsterförbundet har förslagit att budgeten ska ökas med 25 miljoner euro för en minskning av klasstorleken i grundskolan.

Det är inte heller säkert att de föreslagna 16 miljoner euro, som för övrigt inte är tillräckligt, faktiskt används för att göra grupperna mindre. Därför behövs det tydlig lagstiftning om hur stora klasserna högst får vara.

I grundskolan bör det inte finnas fler än 20 elever i en klass. Men samtidigt som man lägger ett tak för klasstorleken, bör man också påpeka att klasserna i många fall behöver vara mindre. Även om maximistorleken finns angiven bör det finnas möjlighet att ta hänsyn till klassernas särskilda behov och inrätta mindre grupper.

Förslag

Jag föreslår

att lagförslag 1 godkänns med följande ändringar:

Lag**om ändring av 9 och 30 § i lagen om grundläggande utbildning**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om grundläggande utbildning av den 21 augusti 1998 (628/1998) 9 § 3 mom. och 30 § 3 mom. som följer:

9 §

Undervisningens omfattning

(Som i KuUB 6/2008 rd)

30 §

Rätt till undervisning

(Som i LM 26/2008 rd)

Ikraftträdandebestämmelsen

(Som i KuUB 6/2008 rd)

Helsingfors den 11 november 2008

Paavo Arhinmäki /vänst

RESERVATION 2

Motivering

Undervisningsgruppernas storlek är relevant om man vill att inlärningsmålen ska nås. Många kommuner tvingas att ha grupper med fler än 30 elever, och då har läraren inte tid att ta hänsyn till alla barns inlärningsförutsättningar och ge dem det stöd i studierna som de behöver. Dessutom finns det i klassen ofta alltför många sådana elever som behöver särskilt stöd och särskild uppmärksamhet och som därför skulle höra hemma i en mindre grupp.

Socialdemokraterna konstaterade i en av sina budgetmotioner till 2009 års budget att det anslag som regeringen föreslagit för att reducera gruppstorleken är ynkligt så det förslår. Vi föreslog 30 miljoner euro i stället för regeringens 16 miljoner euro. Eftersom regeringen förmodligen inte är beredd att satsa mer, vore det ytterst viktigt att anslaget faktiskt går till att minska gruppstorleken. Men eftersom kommunerna sparar av

ekonomiska orsaker finns det inga garantier att så sker.

Förslag

Vi föreslår

att följande text skrivs in efter tredje stycket i avsnittet Undervisningsgrupperna i den grundläggande utbildningen i motiven till kulturutskottets betänkande (KuUB 6/2008 rd):

Kommuner och privata utbildningsanordnare bör genom lagstiftning åläggas att lägga taket för gruppstorleken på de två första klasserna vid 16 elever, i de övriga klasserna i lågstadiet vid 20 elever och i högstadiet vid 25 elever. Kommunerna bör också förpliktas att ge akt på situationen i skolorna och lämna rapport om hur lagen efterlevs.

Helsingfors den 11 november 2008

Tuula Peltonen /sd
Anneli Kiljunen /sd

Tommy Tabermann /sd
Pauliina Viitamies /sd

RESERVATION 3

Motivering

Utskottet lyfter i sitt betänkande på ett förtjänstfullt sätt fram vilken betydelse gruppstorleken har för undervisningskvaliteten. Ett av målen i programmet för statsminister Matti Vanhanens andra regering är att göra grupperna mindre för att därmed säkra kvaliteten på undervisningen i den grundläggande utbildningen. Propositionen och budgetpropositionen för 2009 utgår från att de 16 miljoner euro som avsatts för grupp reducering fördelas mellan alla kommuner genom att det pris per enhet som ligger till grund för statsandelen höjs. Men summan är inte nog för att täcka behovet av att minska storleken på undervisningsgrupperna.

Utskottet påpekade helt riktigt att det gäller att bevaka att anslagen för att göra undervisningsgrupperna mindre faktiskt går till rätt ändamål och föreslog ett uttalande om att regeringen noga ska ge akt på hur de statsandelar som är avsedda för att minska storleken på undervisningsgrupperna i grundutbildningen används och vilket genomslag de får. Men vi kristdemokrater anser att detta inte är nog.

Enligt 30 § i lagen om grundläggande utbildning (628/1998) ska undervisningsgrupperna

sammanställas så att målen i läroplanen kan nås i undervisningen. Många länder har bestämmelser om undervisningsgruppernas storlek i lagar och förordningar, men hos oss gäller reglerna endast förskoleundervisningsgrupper vid daghem och specialundervisning.

Stora undervisningsgrupper gör det svårt att fokusera på varje elev personligen och utgör ett stort hot särskilt mot dem som av en eller annan orsak löper risk att hamna i utanförskap. Alltför stora undervisningsgrupper ökar också behovet av skolgångsassistenten och elevvård.

Barn som bor i olika kommuner är inte jämställda, eftersom det beror på det ekonomiska läget i kommunen hurdana undervisningsgrupper man stannar för i den grundläggande utbildningen. Därför föreslår jag att det föreskrivs särskilt om undervisningsgruppernas storlek i en statsrådsförordning.

Förslag

Jag föreslår

att lagförslag 1 godkänns med följande ändringar:

Lag**om ändring av 9 och 30 § i lagen om grundläggande utbildning**

I enlighet med riksdagens beslut *ändras* i lagen om grundläggande utbildning av den 21 augusti 1998 (628/1998) 9 § 3 mom. och 30 § 2 mom. som följer:

9 §
Undervisningens omfattning
(Som i KuUB 6/2008 rd)

30 §
Rätt till undervisning
(Som i LM 27/2007 rd)

Reservation 3

KuUB 6/2008 rd — RP 118/2008 rd

Ikraftträdandebestämmelsen

(Som i KuUB 6/2008 rd)

Helsingfors den 11 november 2008

Leena Rauhala /kd