

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 8/2003 rd

Regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om grundläggande utbildning, lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet samt lagen om kontroll av brottslig bakgrund hos personer som arbetar med barn

Till kulturutskottet

INLEDNING

Remiss

Kulturutskottet begärde den 3 oktober 2003 ett utlåtande från förvaltningsutskottet om regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om grundläggande utbildning, lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet samt lagen om kontroll av brottslig bakgrund hos personer som arbetar med barn (RP 57/2003 rd).

Sakkunniga

Utskottet har hört

- direktör Eeva-Riitta Pirhonen, undervisningsministeriet

- generaldirektör Kirsi Lindroos, Utbildningsstyrelsen
- jurist Timo von Boehm, Kyrkostyrelsen
- sakkunnig Päivi Rajala, Finlands Kommunförbund
- utbildningsdirektör Rauno Järnala, Helsingfors stad
- direktör Georg Henrik Wrede, Mannerheims Barnskyddsförbund.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- social- och hälsovårdsministeriet
- länsstyrelsen i Södra Finlands län
- Finlands Idrott rf.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en reform av morgon- och eftermiddagsverksamhet för mindre skolbarn. Ändringar föreslås i lagen om grundläggande utbildning, lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet samt lagen om kontroll av brottslig bakgrund hos personer som arbetar med barn.

Lagändringarna tydliggör målen för och innehållet i morgon- och eftermiddagsverksamheten

för barn, arbetsfördelningen mellan olika aktörer samt samordningen och finansieringen av verksamheten. Ändringarna gör det möjligt att ordna en mer planerlig, kontinuerlig och kvalitativ samt tryggare morgon- och eftermiddagsverksamhet för eleverna i årskurs ett och två och för elever i specialundervisningen oavsett årskurs.

Kommunerna får enligt förslaget också skaffa tjänster för morgon- och eftermiddagsverksamhet av någon annan offentlig eller privat serviceproducent. Kommunerna svarar för att verksamheten ordnas enligt den föreslagna lagstiftningen.

Det är frivilligt för barnen att delta i morgon- och eftermiddagsverksamhet. Varje barn som deltar i morgon- och eftermiddagsverksamhet skall erbjudas minst 570 timmar av denna verksamhet under skolarbetet. Utbildningsstyrelsen beslutar om morgon- och eftermiddagsverksamhetens mål på riksplanet och det centrala innehållet. Syftet med verksamheten är att som ett led i småbarnsfostran stödja hemmets och skolans fostrande arbete. En viktig ambition är att hjälpa till att utveckla barnens känsloliv och stödja deras etiska utveckling. Kommunen skall för morgon- och eftermiddagsverksamheten anta en verksamhetsplan, vars innehåll kan regleras närmare i en statsrådsförordning. Kommunerna beslutar enligt kommunallagen under vilken förvaltning verksamheten ska placeras. Kommunerna ska också på förhand meddela var morgon- och eftermiddagsverksamhet anordnas, när verksamheten börjar och slutar och hur ansökan till verksamheten sker. Intagningen till verksamheten ska ske på lika grunder.

För att det ska bli lättare att nå målen för verksamheten och verksamheten kunna utvecklas ska den utvärderas planmässigt.

Barnen ska ha rätt till en trygg miljö i morgon- och eftermiddagsverksamheten. Kommunerna åläggs att se till att lokalerna och utrustningen är trygga och att barnen inte blir utsatta för våld eller mobbning i annan form.

Enligt förslaget fastställer undervisningsministeriet årligen inom ramen för statsbudgeten priset per enhet per ledd timme för morgon- och eftermiddagsverksamheten. Statsandelen är 57 %. Det ska vara möjligt att ta ut skäliga avgifter för deltagande i verksamheten.

Bestämmelser om behörighetsvillkoren för ledare i morgon- och eftermiddagsverksamhet föreslås ingå i en statsrådsförordning. Enligt förslaget blir det obligatoriskt att kontrollera om de som arbetar i morgon- och eftermiddagsverksamhet har brottslig bakgrund.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2004 och avses bli behandlad i samband med den. Meningen är att de föreslagna ändringarna i lagen om grundläggande utbildning och lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet ska träda i kraft den 1 augusti 2004. Ändringarna i lagen om kontroll av brottslig bakgrund hos personer som arbetar med barn avses träda i kraft den 1 april 2004.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Inledning

För skolbarn blir det dagligen en lång lucka mellan det lektionerna slutat och föräldrarna kommer hem från arbetet. Regeringens ambition med reformen är följaktligen att tydliggöra morgon- och eftermiddagsverksamhetens mål och innehåll, arbetsfördelningen mellan olika aktörer och samordningen och finansieringen av verksamheten. Syftet är att göra det möjligt att ordna en mer planenlig, kontinuerlig och kvalitativ och tryggare morgon- och eftermiddagsverksamhet för

elever i årskurs ett och två och för elever i specialundervisningen oavsett årskurs.

Morgon- och eftermiddagsverksamhet — anordnande och omfattning

Anordnande av morgon- och eftermiddagsverksamhet för barn enligt propositionen innebär inte att det uppstår en subjektiv rätt till servicen. Det står kommunen fritt att välja om den vill ordna verksamheten eller inte. Om kommunen stannar för att ordna morgon- och eftermiddagsverksamhet ska detta ske enligt den nya lagen.

Grundtanken bakom propositionen är att en kommun måste ordna morgon- och eftermid-

dagsverksamhet för elever i årskurs ett och två och för elever i specialundervisning om den vill få av de statliga pengar som avses i lagförslaget. Verksamhet behöver inte ordnas för alla elever i de nämnda grupperna, utan kommunen kan självständigt besluta, i praktiken enligt resurser och behov, i vilken utsträckning verksamhet ska ordnas för elever i respektive grupper. Lagförslaget är rätt vagt på denna punkt, menar utskottet.

För att syftet med lagförslaget inte ska vara oklart, föreslår utskottet att 48 b § 1 mom. i lagen om grundläggande utbildning t.ex. kompletteras med följande nya mening i slutet av momentet: *"Verksamhet skall ordnas för alla ovan nämnda grupper i den utsträckning kommunen beslutar."*

Enligt förslaget ska varje barn som deltar i morgon- och eftermiddagsverksamhet under skolarbetsåret erbjudas minst 570 timmar av denna verksamhet (48 b § 3 mom. i lagen om grundläggande utbildning). Utslaget per skoldag blir det i snitt tre timmar. Det är frivilligt för barnen att delta i verksamheten. Utskottet föreslår att bestämmelsen tydliggörs genom strykning av ordet "minst" i 3 mom. Statsandelen utgår från timantalet 570 och propositionen ger också i övrigt belägg för att timantalet avser det totala timantalet för morgon- och eftermiddagsverksamhet som avses i lagförslaget. Det kan också finnas annan morgon- och eftermiddagsverksamhet än sådan som avses i lagen om grundläggande utbildning.

Ansvar för att ordna verksamheten och upphandling av tjänster

En kommun kan själv ordna verksamheten eller slå sig samman med andra kommuner eller upphandla tjänsten av någon annan offentlig eller privat serviceproducent. Det innebär att t.ex. församlingarna, idrottsföreningar, Finlands 4H-förbund och Mannerheims Barnskyddsförbunds lokalföreningar kan fortsätta med att tillhandahålla kommunerna nödvändig morgon- och eftermiddagsverksamhet.

Finansiering

Statsandelen för morgon- och eftermiddagsverksamhet utgör 57 % av de kalkylerade driftskostnaderna. Regeringen räknar i propositionen med att statens utgifter i och med reformen ökar med 45 miljoner euro om året och att de kalkylerade kostnaderna då är 79 miljoner euro (under antagande att 68 % av barnen i de olika grupperna deltar i verksamheten). Den resterande delen, dvs. 34 miljoner euro, antas bli täckt genom en månadsavgift på ca 30 euro (38 miljoner euro). Kommunen kan enligt propositionens motivering ta ut en månadsavgift för morgon- och eftermiddagsverksamheten. Denna avgift får vara högst 60 euro per barn när det handlar om verksamhet enligt den nu aktuella lagen. Avgiften kan efterskänkas eller nedsättas av orsaker som framgår av propositionen.

När man bestämt storleken på statsandelen har man som beräkningsgrund för lönerna tagit en deltidslön mellan skolassistents- och klasslärarlönen. Löneutgifterna (uppskattningsvis 61 miljoner euro) utgör ca 80 % av kostnaderna sammantaget. I statsandelen har hänsyn också tagits till andra kostnader för verksamheten till ett belopp av 18 miljoner euro.

Utskottet påpekar att propositionen inte hindrar kommunerna från att ge producenter av morgon- och eftermiddagsverksamhet s.k. specifika understöd. Men för att göra bestämmelserna tydligare föreslår utskottet att första meningen i 48 b § 2 mom. i lagen om grundläggande utbildning preciseras som följer: "Kommunen kan ordna morgon- och eftermiddagsverksamhet själv eller i samråd med andra kommuner eller genom att skaffa tjänsterna av någon offentlig eller privat serviceproducent *eller betala serviceproducenten understöd för ändamålet.*" Den föreslagna formuleringen äger enligt utskottets mening relevans också för tillämpningen av bestämmelserna om konkurrensutsättning. Det är ytterst angeläget att de nuvarande arrangörerna kan fortsätta sin verksamhet och hålla fast vid sina goda rutiner, understryker utskottet.

På lokalfronten torde den naturliga utgångspunkten vara att kommunerna utnyttjar existerande lokaler. De behov en utvidgad morgon-

och eftermiddagsverksamhet ger upphov till kan lämpligen i mån av möjlighet tänkas bli beaktade i framtida nybyggnads- och renoveringsprojekt.

Utskottet vill i detta sammanhang fästa uppmärksamheten vid att barn i morgon- och eftermiddagsverksamhet bl.a. ska erbjudas möjligheter att vila i en lugn miljö. Det innebär att verksamheten ska läggas upp så att barnen kan varva ner efter skoldagen, om inte på annat sätt så bara genom att sitta och göra ingenting.

Syftet med morgon- och eftermiddagsverksamhet

I 48 a § i den föreslagna lagen om grundläggande utbildning finns bestämmelser om målen och grunderna för morgon- och eftermiddagsverksamhet. Paragrafens 1 mom. handlar om syftet medan 2 mom. beskriver hurdan verksamheten ska vara. Utskottet förundrar sig över den föreslagna bestämmelsen i 3 mom., som dessutom ger Utbildningsstyrelsen rätt att besluta om verksamhetens mål och centrala innehåll.

Förvaltning

Eftersom det inte sägs något i propositionen om hur morgon- och eftermiddagsverksamheten ska administreras, blir det möjligt att ta hänsyn till lokala behov och förvaltningskulturer. Kommunen bestämmer enligt kommunallagen (365/1995) hur administreringen av verksamheten ska organiseras. Följaktligen bestämmer kommunen bl.a. under vilken förvaltning morgon- och eftermiddagsverksamheten sorterar.

Ändringssökande

Intagningen av barn till morgon- och eftermiddagsverksamhet ska ske på lika grunder (48 b § 1 mom. i den föreslagna lagen om grundläggande utbildning). I propositionen sägs ingenting om ändringssökande. Eventuellt har regeringen

tänkt sig att det alltid är kommunen som står för valet och att ändringssökandet därmed grundar sig på kommunallagen. Utskottet menar att det saknas tydliga bestämmelser om vem som bestämmer om intagningen. Utskottet vill fästa kulturutskottets uppmärksamhet vid besvärfrågan.

Morgon- och eftermiddagsverksamhet som inte omfattas av propositionen

Precis som nu kommer det i framtiden att vara möjligt att ordna morgon- och eftermiddagsverksamhet utan att behöva följa bestämmelserna i propositionen. Men för den verksamheten betalas inte statsandel enligt propositionen.

Kommunerna kan ordna eller skaffa morgon- och eftermiddagsverksamhet inom ramen för den nu föreslagna lagstiftningen men kan samtidigt ha, och kommer sannolikt att ha, verksamhet som inte regleras i propositionen. Det aktuella lagförslaget utgår från att barnen erbjuds i snitt tre timmar verksamhet per dag. Men ofta behövs det mer än så. För annan morgon- och eftermiddagsverksamhet än den som avses i propositionen finns inte heller något avgiftstak som det i lagförslaget. Ett barn kan givetvis samtidigt vara med i den i lagen om grundläggande utbildning föreslagna verksamheten som i annan morgon- och eftermiddagsverksamhet.

Sammanfattning

Utskottet tillstyrker propositionen med ställningstagandena och ändringsförslagen ovan i den utsträckning utskottet tagit ställning till lagförslagen.

Utlåtande

Förvaltningsutskottet föreslår

att kulturutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors den 11 november 2003

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Matti Väistö /cent
vordf. Veijo Puhjo /vänst
medl. Sirpa Asko-Seljavaara /saml
Nils-Anders Granvik /sv
Rakel Hiltunen /sd
Hannu Hoskonen /cent
Esko Kurvinen /saml

Lauri Kähkönen /sd
Kari Kärkkäinen /kd
Heli Paasio /sd
Juha Rehula /cent
Tapani Tölli /cent
Ahti Vielma /saml
Tuula Väättäinen /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Ossi Lantto.