

KULTURUTSKOTTETS UTLÅTANDE **11/2013 rd**

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring och temporär ändring av kommunindelningsslagen, upphävande av vissa bestämmelser i kommunindelningsslagen och ändring av språklagen

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till komplettering av regeringens proposition med förslag till lagar om ändring och temporär ändring av kommunindelningsslagen, upphävande av vissa bestämmelser i kommunindelningsslagen och ändring av språklagen (RP 31/2013 rd)

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 10 april 2013 regeringens proposition med förslag till lagar om ändring och temporär ändring av kommunindelningsslagen, upphävande av vissa bestämmelser i kommunindelningsslagen och ändring av språklagen (RP 31/2013 rd) och den 29 maj 2013 regeringens proposition med förslag till komplettering av regeringens proposition med förslag till lagar om ändring och temporär ändring av kommunindelningsslagen, upphävande av vissa bestämmelser i kommunindelningsslagen och ändring av språklagen (RP 31/2013 rd) (RP 53/2013 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att kulturutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Eeva Mäenpää, finansministeriet
- regeringsråd Merja Leinonen, undervisnings- och kulturministeriet
- generaldirektör Aulis Pitkälä, Utbildningsstyrelsen
- kommundirektör Matti Soronen, Pyhäjoki kommun
- chef för grundutbildningen Ilkka Kalo, Vanda stad
- rektor Jouni Vuontisjärvi, Övertorneå kommun
- rektor Jussi Leponiemi, Ammattiopisto Lappia
- utvecklingschef Nina Lahtinen, Undervisningssektorns Fackorganisation rf
- utvecklingschef Marja Lahtinen och chefsjurist Juha Myllymäki, Finlands Kommunförbund
- professor Liisa Keltikangas-Järvinen

- professor emeritus Pentti Meklin.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Kulturutskottet ställer sig bakom regeringens mål att genomföra en landsomfattande kommunreform i syfte att skapa så starka och livskraftiga kommuner som möjligt i hela landet. Utvecklingen den senaste tiden har enligt uppgift försämrat jämlikheten mellan invånare i olika kommuner och dessutom äventyras de grundlagsfästa grundläggande kulturella rättigheterna. Det är motiverat att eftersträva ekonomiskt och kunskapsmässigt starkare kommunala enheter om man vill garantera att det finns förutsättningar för högklassig service på lika villkor i hela landet. Färre kommuner ger bättre möjligheter att också samla ihop den pedagogiska utvecklingsverksamheten till större helheter som hela den nationella utbildningspolitiken har nytta av.

Regeringen förutsätter i den föreslagna kommunstrukturlagen att det kommunala befolkningsunderlaget i ålderskategorin under ett år är åtminstone 50 barn. Av dagens 320 kommuner föddes det 2011 färre än 50 barn i 140 kommuner, dvs. i 43,8 procent av kommunerna. Enligt inkommen utredning har de mindre kommunerna resursproblem när det gäller att exempelvis utarbeta och utveckla läroplanen, fortlöpande utveckla undervisningens kvalitet och organisera elevvården och nödvändiga stödtjänster för undervisningen. En betydande del av kommunerna har enligt uppgift redan en längre tid underdimensionerat personalresurserna för elevvården enligt lagen om grundläggande utbildning. Också för de nödvändiga stödtjänsterna samt intensifierat och särskilt stöd krävs det en årskull på minst 50 barn. Kulturutskottet anser att det behövs ett fastställt krav på hur stor årskullen ett-åringar ska vara. Samtidigt understryker utskottet att en reformering av kommunstrukturen inte får leda till att skolorna differentieras.

Det är viktigt att i det fortsatta arbetet beakta att kommunerna ordnar servicen utifrån invånarnas behov och att för invånarna viktig utbild-

ning och kultur erbjuds som närservice. Utskottet påpekar att det finns skillnader i struktur och verksamhetskultur både mellan och inom kommuner. Detta gör det ofta svårare för exempelvis barn och unga som löper risk att bli socialt utestängda att få den hjälp de behöver. Det är viktigt, menar utskottet, att inte skillnader i funktionell struktur i kommuner som går samman utgör ett hinder för utveckling av ett fungerande multidisciplinärt samarbete både inom kommunen och mellan olika kommuner.

Förskola och grundläggande utbildning

Kommunernas lagstadgade undervisningsskyldighet gäller förskolan och den grundläggande utbildningen, och kommunerna beslutar om skolnätet för den undervisning de ordnar. Antalet skolor på grundskolenivå har minskat med över ettusen på 2000-talet. Minskningen har så gott som uteslutande drabbat kommunernas skolor, och den har enligt propositionen delvis berott på att barn- och ungdomsåldersklasserna blivit mindre. Ett sakkunnigutlåtande har bekräftat att förändringarna i grundskolenätet på 2000-talet huvudsakligen har berott på förändringar i befolkningsstruktur och folkmängd. De ändringar som gjorts i kommunindelning verkar inte ha någon större koppling till förändringarna i skolnätet.

Utskottet understryker vikten av att förskola och grundläggande utbildning är en närservice. Barnets bästa ska vara det primära när en kommun ordnar undervisning. Utgående från lagen om grundläggande utbildning ska kvaliteten på undervisningen garanteras genom närskoleprincipen, kompetenta lärare, lämpliga undervisningsgrupper, enhetliga läroplaner, utnyttjande av specialkompetens och jämlikhet mellan eleverna. Utskottet understryker att undervisningen på svenska och samiska måste tryggas också inom den nya kommunstrukturen.

Enligt uppgift har den regionala tillgången på grundläggande utbildning sedan 2002 hållits nästan lika på riksnivå. Ju mindre områdesheter tillgängligheten granskas i desto klarare skiljer sig områdena från varandra och desto mer avviker den från riksgenomsnittet. Ungefär en fjärdedel av grundskoleleverna i hela landet får skolskjuts. Andelen elever som omfattas av skolskjuts varierade från mindre än en femtedel i södra Finland till ungefär en tredjedel i östra Finland. I dagens läge bor omkring 93 procent av 7—12-åringarna inom en fem kilometers radie från sin närskola, men andelen kommer att minska klart i takt med att skolor läggs ned.

Det är enligt utskottets uppfattning viktigt att förskolan och grundskolan också efter det att kommunstrukturen reformerats kan genomgåas hemifrån i en närskola och att skolvägen är trygg och lämplig med tanke på elevens ålder. Det är absolut nödvändigt att skolvägen inte är längre än vad de högst får vara enligt lagen om grundläggande utbildning och att man ger akt på hur länge det tar för eleverna att ta sig till skolan. Elevintagningsområdena bör särskilt i gränsområden mellan kommuner kunna vara gränsöverskridande. Detta skulle stärka närskolornas ställning i övergångsområdena, betonar utskottet.

Det är viktigt att de lösningar i fråga om servicestruktur som väljs vid kommunsammanslagningar bidrar till att garantera tillgången och kvaliteten på utbildningen. Utskottet anser att bland annat alltför stora undervisningsgrupper och ojämn tillgång till elevvård hör till de klart negativa lösningarna. Det har i inhemska undersökningar konstaterats att när skolan växer och till och med överskrider riskgränsen på över 800 elever ökar också skillnaden mellan flickors och pojkars skolframgång och dessutom beaktas individen allt mindre och de stereotypa studieförväntningarna ökar. Förändringarna drabbar i synnerhet pojkarna på ett orättvist sätt, och då minskar deras självförtroende. Samtidigt bidrar förändringen enligt en undersökning till att öka antalet överpresterande flickor. De medföljande riskerna för individens utveckling kan senare få återverkningar i samhället. Utskottet understryker vikten av att den extra finansiering för min-

dre undervisningsgrupper som anvisats i statsbudgeten för 2013 beaktas när beslut fattas om undervisningsgruppernas storlek i kommunerna.

Det är viktigt att främja användningen av informationsteknik inom all undervisning och att se till att de pedagogiska kunskaperna och it-enheterna räcker till för detta syfte. Båda behövs för att garantera undervisning på lika villkor i hela landet. Detta kommer enligt utskottets bedömning att bli allt viktigare i framtiden. Distans- och nätundervisning kan också bidra till att undervisning av hög kvalitet kan erbjudas i alla kommunens skolor på lika villkor och även nationellt. Samtidigt bör det påpekas att distansundervisning inte nödvändigtvis lämpar sig för den grundläggande utbildningen, om inte den praktiska verksamheten tydligt betonar den grundläggande utbildningens uppfostringsmässiga och pedagogiska mål och principer.

Utbildning på andra stadiet

Syftet med den föreslagna kommunstrukturlagen är bland annat att stärka kommunernas förmåga att i huvudsak själva svara för serviceproduktionen. Utbildningen på andra stadiet är inte en av kommunernas lagstadgade uppgifter. Ändå nämner regeringen denna utbildning som ett exempel på service som även i framtiden kräver kommunalt samarbete.

Enligt inkommen expertutredning har förändringarna i gymnasienätet varit tämligen måttfulla jämfört med de som skett i grundskolenätet. Åren 2002—2012 minskade antalet gymnasier dock med mer än 12 procent. Enligt expertisen kan man anta att den kommunstruktur som eftersträvas med kommunstrukturlagen i framtiden kommer att påskynda nedläggningen av gymnasier.

Det är av största vikt att gymnasienätet är omfattande, menar utskottet. Målet bör vara att utbildningen ordnas så att gymnasieelever kan bo hemma under gymnasietiden. Utskottet understryker hur viktig den planerade gymnasieformen är för utvecklingen av gymnasieundervisningen.

Enligt den sittande regeringens program ska den strukturella utvecklingen av yrkesutbild-

ningen och utbildningens serviceförmåga fortsatt stärkas. Syftet är att se till att det finns förutsättningar för att ordna yrkesutbildning och att skapa ramar för en god serviceförmåga, regional tillgänglighet till utbildning och möjligheter att svara på arbetsmarknadens och individens kunskapsbehov.

Utskottet anser det vara viktigt att inte bara strukturerna utvecklas inom yrkesutbildningen, utan att man på motsvarande sätt också fäster uppmärksamhet vid bättre kvalitet på utbildningen och behovet att öka fokus på och kontakterna till kunderna och arbetslivet. Dessutom bör närundervisningens andel vara tillräckligt stor inom yrkesutbildningen. Utskottet understryker att yrkesutbildning är en livsviktig nödvändighet för en regions näringsliv och utveckling. Vidare får strukturlagsreformen inte äventyra den samhällsgaranti för unga som finns inskriven i regeringsprogrammet, betonar utskottet.

Biblioteks-, kultur-, ungdoms- och idrotts-tjänster

Också i fråga om biblioteks-, kultur-, ungdoms- och idrottstjänster är det fråga om jämlik tillgång till viktig service för invånarna och garanterande av grundläggande kulturella rättigheter i samband med kommunstrukturreformen.

Syftet med bibliotekens biblioteks- och informationstjänster är att främja befolkningens lika möjligheter till bildning, litterära och konstnärliga intressen, fortlöpande utveckling av kunskaper och färdigheter samt medborgerliga färdigheter, internationalisering och till livslångt lärande. Det är viktigt att tjänsterna produceras nära invånarna också när kommunstrukturen ses över. Också utvecklingen av nätbiblioteken bör fortsätta.

Utskottet framhåller att man måste se till att kommunerna kan tillhandahålla kulturella närtjänster av hög kvalitet. Också kommunernas motions- och idrottstjänster ingår i den kommunala basservicen. Utskottet framhäver särskilt att

barns och ungdomars möjligheter till motion och idrott ska främjas och betydelsen av ett närmare samarbete mellan skolan och dem som ordnar motions- och idrottstjänster lokalt.

Gör det enklare för de unga att få de offentliga tjänster de behöver och effektivisera det tidiga stödet till unga för att hjälpa dem att få tillträde till bl.a. utbildning och arbetsliv, menar utskottet. När kommunstrukturen reformeras måste man se till att kommunerna fattar sina beslut så, att de beaktar de tvärsektoriella tjänsterna till ungdomar rättvist och på samma grunder som annan service.

Övriga synpunkter

Ett större paket är aktuellt i anknytning till kommunallagen och i samband med beredningen har det framgått att det råder oklarhet huruvida principen om konkurrensneutralitet också gäller den lagstadgade kulturservicen när det är fråga om verksamhet som inte har några företagsekonomiska drag. Det råder oklarhet om kommunerna ska bolagisera motions- och idrottsverksamhet, fritidsverksamhet och kulturverksamhet. Det rör sig om lagstadgade uppgifter, men all verksamhet är inte sådan att kommunen enligt lag måste ordna den. Syftet med de kommunala motions- och idrottstjänsterna är att erbjuda alla kommuninvånare, oavsett ekonomisk ställning, lika möjligheter att få dessa välfärdsfrämjande tjänster. Det finns risk för att syftet inte nås om de privata aktörernas prissättning av motsvarande tjänster måste beaktas, exempelvis i fråga om inträdet till simhallar.

Kulturutskottet föreslår att förvaltningsutskottet klargör detta när den behandlar anknytande lagstiftningsförslag.

Ställningstagande

Kulturutskottet föreslår

att förvaltningsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors den 4 juni 2013

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Raija Vahasalo /saml
vordf. Inkeri Kerola /cent
medl. Outi Alanko-Kahiluoto /gröna
Ritva Elomaa /saf
Eeva-Johanna Eloranta /sd
Leena Harkimo /saml
Pauli Kiuru /saml

Kimmo Kivelä /saf
Silvia Modig /vänst
Mikaela Nylander /sv
Tuula Peltonen /sd (delvis)
Tuomo Puumala /cent
Simo Rundgren /cent
Pauliina Viitamies /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Kaj Laine.

AVVIKANDE MENING 1

Motivering

Bildningssektorn är ett viktigt ansvarsområde för kommunerna vid sidan om social- och hälsovården. Mer än 80 procent av de kommunanställda arbetar inom hälso- och sjukvården, socialsektorn och bildningssektorn. Av dem är nästan fyra femtedelar kvinnor. Bildningssektorn står för omkring en femtedel av kommunernas omkostnader.

Med beaktande av bildningssektorns betydelse är det speciellt hur lite uppmärksamhet som inom kommunreformen har ägnats åt detta kommunala ansvarsområde. Regeringens grundtanke är att bildningssektorns utmaningar kan lösas genom kommunsammanslagningar. Som ett kriterium för utredningsskyldigheten föreslås därför en årlig nativitet på minst 50 barn. Det finns ingen forskning som skulle stödja en sådan slutsats. Däremot finns det forskningsresultat som visar att inte ens den kommunstruktur som regeringen planerar, dvs. 70 kommuner, kommer att medföra förändringar i kommunernas befolkningsstruktur.

Regeringen har i sin proposition försökt motivera sina förslag bäst det går, men bara ur kommunernas synvinkel. I fråga om bildningssektorn saknas konsekvensanalyserna i synnerhet ur elevens synvinkel totalt: exempelvis sägs det ingenting om hur kommunreformen påverkar grundskole- och gymnasienätet och därigenom möjligheterna att få undervisning, längden på skolvägarna och klasstorleken eller hur undervisningen kan bli bättre genom en kommunreform.

Det minsta man kunde ha krävt av regeringen är att den till den föreslagna kommunstrukturlagen skulle ha fogat riktlinjer för hur utbildningen på andra stadiet och finansieringen ska reformeras. Detta utlovades så sent som i början av

valperioden. Regeringen har inte alls befattat sig med denna fråga.

Också den pågående reformeringen av systemet med kommunernas statsandelar inverkar väsentligt på bildningssektorns tjänster. Regeringen godkände utredarens riktlinjer för det fortsatta arbetet från februari 2013 i maj. Enligt dem innebär reformen bl.a. att man inför nya beräkningskriterier för de olika åldergrupperna samt gör om finansieringen av samhällsgarantin för unga och fördelningen av kostnaderna för anordning av utbildning. För kommunernas vidkommande är det viktigaste självfallet hur det nya statsandelssystemet utfaller. Preliminära försöksberäkningar är inte att vänta förrän i höst. Regeringen kommer att behandla utredarens förslag först nästa år på våren.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att regeringens beredning av kommunreformen är mycket slarvig. Den alltför brådslande tidsplan som regeringen själv uppställt har utgjort ett hinder för exempelvis noggranna konsekvensanalyser. Samtidigt försöker man motivera nyttan av kommunreformen med påståenden som inte bygger på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Regeringen har inte haft något samlat grepp om de reformer som gäller kommunerna. Reformeringen av kommunstrukturen, social- och hälsovårdstjänsterna, kommunallagen och kommunernas uppgifter sker i olika takt, och då finns det inga möjligheter att inom de tidtabeller som den föreslagna kommunstrukturlagen innehåller göra en samlad bedömning av hurdan den nya kommunen kommer att vara efter en sammanslagning såväl i ekonomiskt hänseende som funktionellt.

I ett så pass oklart läge anser Centerns grupp i utskottet att det inte finns några förutsättningar för en fortsatt behandling av den föreslagna kommunstrukturlagen.

Avvikande mening

Vi föreslår

*att förvaltningsutskottet i behandlingen
av den föreslagna kommunstruktur-
lagen beaktar det som sägs ovan.*

Helsingfors den 4 juni 2013

Inkeri Kerola /cent
Tuomo Puumala /cent
Simo Rundgren /cent

AVVIKANDE MENING 2

Motivering

Enligt den föreslagna 4 c § 3 punkten i kommunstrukturlagen ska det finnas åtminstone ungefär 50 barn i ålderskategorin under 1 år med tanke på ordnandet av en högklassig och likvärdig grundläggande utbildning. År 2011 föddes det mindre än 50 barn i nästan 44 procent av dagens 320 kommuner. Med andra ord uppfyller mer än 40 procent av våra kommuner inte det föreslagna kriteriet. Därmed blir de enligt förslaget tvungna att utifrån detta utreda en samgång med andra kommuner. Vi anser att kravet inte är funktionellt. Det leder oundvikligen till att antalet grundskolor minskar och till att eleverna får längre skolväg. I dagens läge bor 93 procent av alla 7—12-åringar på mindre än fem kilometers avstånd från sin närskola, men om man avsiktligt går och skär i skolnätet kommer närskolan att flyttas allt längre bort och då förlängs skolvägen. I vissa kommuner står skolskjutsarna för en betydande andel av skolans årliga budget. Med andra ord innebär längre avstånd inte bara att det tar längre tid att ta sig till och från skolan, utan också att kostnaderna stiger.

Större kommuner leder till att undervisningen koncentreras till vissa ställen och då får vi större skolor. Det framgick under sakkunnigutfrågningen att stora skolor enligt internationella undersökningar bland annat förlänger studieti-

derna och att det av en finländsk undersökning framgick att individen beaktas mindre i stora skolor och dessutom ökar också skillnaden mellan flickors och pojkars skolframgång. Vi kan inte samtycka till att skolorna växer sig alltför stora. Dessutom påpekar vi att skillnaderna mellan skolorna håller på att öka och att det förekommer oroväckande stora skillnader i inlärningsresultat, särskilt i årskurserna 1—6 och 7—9 i huvudstadsregionen.

Beredningen av den planerade reformen har varit bristfällig och den har skett alltför snabbt med beaktande av hur enormt omfattande och viktig reformen är för samhället. Dessutom bör lagberedning ske med beaktande av alla betydelsefulla effekter, men denna proposition saknar bland annat uppskattningar av hur många grundskolor och gymnasier som kommer att läggas ned till följd av lagförslaget, hur mycket längre skolväg eleverna får och hur mycket detta ökar kostnaderna för skolskjutsarna. Vi föreslår således att förvaltningsutskottet förkastar lagförslaget.

Avvikande mening

Vi föreslår

att lagförslaget förkastas.

Helsingfors den 4 juni 2013

Ritva Elomaa /saf
Kimmo Kivelä /saf