



Ålands Landskapsregering
PB 1060
22 111 MARIEHAMN

Hänvisning: ÅLR 2019 / 3102

Ärende: Ålands kommunförbunds yttrande

Inledning

Ålands kommunförbund konstaterat att det är positivt att grundskolelagen förnyas eftersom den nuvarande lagen varit i behov av uppdateringar, mest på grund av de förändringar som skett i samhället och i lärmiljön sedan lagen trädde i kraft.

Elevunderlaget har diversifierats i betydande omfattning under de senaste 10 – 15 åren, och de krav som ställs på grundskolan har gradvis höjts vilket även återspeglar sig på kostnaderna för grundskoleundervisningen.

Behovet av förändringar inom barnomsorgslagstiftningen är inte lika kännbart, däremot finns svagheter i den nuvarande lagen som delvis åtgärdas genom det förslag som är framlagt. Vissa oklarheter t.ex. i anslutning till fastställande av avgifter kvarstår dock.

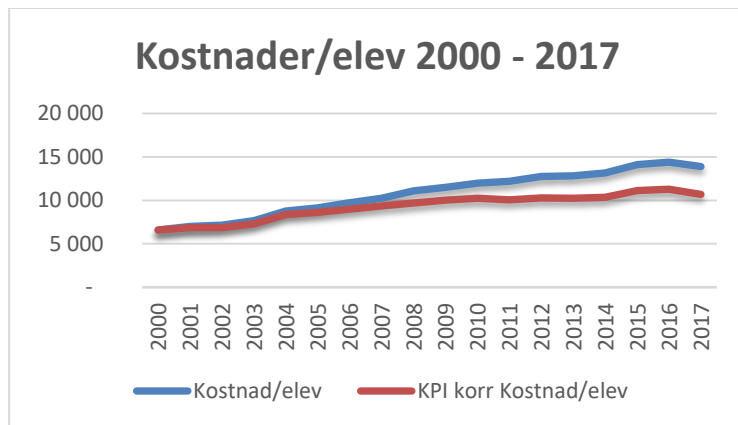
Om beredningen och remissförfarandet

Ålands kommunförbunds yttrande tar i första hand ställning till lagförslagen utgående ifrån perspektivet **att barnomsorg och grundskola är centrala delar av den kommunala uppgiftshelheten** och **utgör betydande delar av kommunernas verksamhetskostnader**.

Beredningen av lagförslaget har skett huvudsakligen genom interaktion direkt med lärare, skoldirektörer och personal inom barnomsorgen, vilket är nödvändigt för att garantera aktuell information om verksamheternas perspektiv på lagstiftningen.

Ytterst är det ändå kommunernas beslutande församlingar som skall garantera tillräcklig finansiering för barnomsorg och grundskola, och det perspektivet har inte getts erforderligt utrymme eller tyngd. Lagförslagen innehåller utökade skyldigheter för kommunerna, skyldigheter som kommer att medföra ökade kostnader och behov av omorganiseringar.

Kostnadstryck och trender



Grundskolans verksamhetskostnader har ökat med drygt 62 % mellan 2000 och 2017 enligt den nivå som ÅSUB redovisar (verksamhetskostnader Grundskola / antal elever totalt). Redovisat i löpande priser har kostnaderna / elev mer än fördubblats från knappt 6600 e / elev år 2000 till knappt 13 900 e / elev år 2017.

Elevantalet i grundskolorna i landskapet har inte ökat i någon betydande omfattning under perioden utan varierat mellan 3099 (2003) och 2829 (2012)

En förklaring till kostnadsökningen är att personalantalet inom grundskolan, speciellt personal i olika stödfunktioner såsom gruppassistenter och personliga assistenter, har ökat betydligt under perioden som följd av ökad diagnosticering av specialbehov och det faktum att det har blivit kutym att vid vissa kroniska sjukdomar såsom diabetes typ1 ansöka om skolassistent.

Nuvarande grundskolelag härstammar också från en tid när undervisningen ännu skedde på traditionellt sätt med huvudsakligen katederundervisning med en lärare per grupp elever.

Den rådande trenden för tillfället är snarare att lärarkåren agerar för att i största möjliga mån undantas från annat ansvar än det som direkt hör till undervisningen, vilket inneburit att olika stödfunktioner inrättats och att resurser som sorterar under elevvården har tillförts för sådant som tidigare ansågs ingå i klasslärares eller rektors uppgifter.

Lagutkastets struktur

Till att börja med måste konstateras att det som är föremålet för detta utlåtande är ett lagutkast, inte en regelrätt lagframställning.

Detta innebär att delar av förslaget kan antas förändras till i alla fall någon del innan förslaget läggs fram i form av en lagframställning

Ålands Landskapsregering har valt att sammanföra barnomsorgslagen och grundskolelagen, vilket motiveras dels med att motsvarande reform har gjorts i riket, dels

med att barnomsorgen skall komma i åtnjutande av de resurser som finns inom elevvården såsom kurator och skolpsykolog.

Ålands kommunförbund konstaterar att det faktum att barnomsorgen och grundskolan framöver regleras i samma lag kan komma att kräva omorganiseringar av kommunernas förvaltningar, och detta är något som borde ha meddelats kommunerna i ett tidigare skede och i de formella sammanhang som finns till för att dryfta gemensamma angelägenheter.

Kommunernas förvaltningsstadgor, där ansvarsområden m.m. regleras, måste antagligen revideras som följd av de omorganiseringar som lagutkastet förutsätter, och mot bakgrund av detta borde formellt meddelande om att en revidering skall genomföras ha getts tidigare.

Angivna förändringar

Förändringar inom barnomsorg

- Avgiftsfri förundervisning
- Ändrade rutiner för fastställande av barnomsorgsavgifter
- Barnomsorgsdirektör och andra ändrade benämningar
- Anpassningar för barn med funktionsnedsättning
- Tillfällig barnomsorg
- Reglering av privat barnomsorg utan samhällsstöd
- Tillgång till kurator och skolpsykolog

Grundskola

- Språkprogram 3 -> 5
- Konfessionslös religionsundervisning
- Elevhandledning efter utgången grundskola
- Reglering av distansundervisning
- Elevens rätt till stöd för lärande införs i lag
- Elevbedömning införs i lag
- Grundskoleundervisning för andra än läropliktiga ("GRUNDVUX")
- Trygg läromiljö införs i lag
- Disciplinära åtgärder m.m. införs i lag
- Barn och elevhälsa införs i lag

Detaljerad genomgång

Del 1

§ 6

Kommunen "kan" ordna undervisning på hemspråket, kommunen "kan" anordna stödundervisning på sitt modersmål. Skapar förväntningar men utgör inte en uttrycklig skyldighet för kommunen och formuleringen bör övervägas noggrant tillika med en utvärdering av vilka effekter hemspråksundervisning har för den långsiktiga integreringen i samhället.

§ 8

Innebär utökade skyldigheter och förutsätter antagligen nya undervisningsarrangeman och sannolikt nya samarbetsavtal

Del 2

§ 1

Livsåskådning skall beaktas i barnomsorgen. Riktlinjer krävs för att bestämmelsen inte skall övertolkas och inkräkta t.ex. på traditioner och sedvänjor som hittills varit närvarande i barnomsorgens verksamhet

§ 7

Fritidshemsverksamheten kunde med fördel finnas reglerad under grundskolans kapitel eftersom verksamheten inriktar sig på åk 1 - 2

§ 16

2.mom mycket otydligt och oförutsägbart, och kommer att leda till både praktiska problem utöver dimensionerings- och finansieringsproblem. Kommunen skall i första hand se till kommuninvånarnas servicebehov, och skrivningen leder per automatik till frågor kring finansieringen av verksamheten

§ 22

Barnomsorgsavgiften bör grunda sig i lag, men bör inte fastslås som sådan i lag till eurobelopp utan regleringar av hur avgiften justeras.

Barnomsorgsavgiften har ytterligare minskat betydligt jämför med för 10 år sedan, när maxtaxan för heltid översteg 300 e. Med beaktande av den allmänna kostnadsutvecklingen torde det finnas skäl att överväga en höjning av barnomsorgsavgiften.

§ 23

Ekonomiska konsekvenser av avgiftsfriheten. I detaljmotiveringarna förminskas de ekonomiska konsekvenserna, vilka bör utredas i detalj och ersättas till fullt belopp genom justeringar av landskapsandelar.

§ 24

Paragrafen måste kompletteras med en **tillräckligt tydlig sekretessbrytande fullmakt** för kommunen att från offentliga uppgifter såsom inkomstregistret eller beskattningsuppgifter **kontrollera** de inkomstuppgifter som vårdnadshavarna lämnar in.

Beroende på typ av utkomst kan det vara mycket utmanande att fastställa en inkomst som motsvarar en månadsinkomst t.ex. för enskild näringsidkare, innehavare av kommanditbolag, ägare till aktiebolag m.fl., och risken för att vårdnadshavare behandlas olika beroende på typen av inkomst måste undanröjas, liksom risken för att vårdnadshavare medvetet lämnar in felaktiga uppgifter

§ 31

Förutsätter att kommunen officiellt meddelar vad som är nettodriftskostnad för respektive år, samt hur den skall justeras osv vilket medför nya administrativa pålagor

§ 38

Trestegsstöd inklusive dokumentationskrav m.m. inför även inom barnomsorgen

§ 44

ÅHMH:s roll som tillsynsmyndighet? Om barnomsorgen skall överföras till undervisningssektorn borde även övervakningsansvaret överföras

Del 3

§ 2

Skyldigheten att anordna grundskoleundervisning för barn som **vistas** i kommunen.

Anvars- finansierings- och försäkringsfrågor måste klargöras. Med nuvarande landskapsandelssystem ersätts 12,5 % av basbelopp för 0-6 år, i vissa kommuner är den reella ersättningsgraden lägre än så på grund av utjämningen av vissa kostnader inom

socialvården, och det är inte rimligt att förutsätta att kommunen utan skild ersättning skall erbjuda barnomsorg för barn vars föräldrar inte är skrivna i kommunen och vars föräldrar inte genererar skatteintäkter eller landskapsandelsintäkter till kommunen.

Skyldigheten att anordna grundskoleundervisning för person som saknar avgångsbetyg från grundskola.

Det kommer att behövas nya arrangemang för att hantera skyldigheten, och med hänsyn till att volymerna antagligen är förhållandevis små torde kostnaderna per elev för att anordna servicen vara förhållandevis stora.

Ålands Landskapsregering måste garantera nödvändig finansiering för funktionen, eftersom gruppen inte ingår i underlaget för kostnadsbaserad landskapsandel för grundskolan

§ 6

Förberedande undervisning. Avsikten måste klargöras, och ersättning måste utgå vilket det i dagsläget inte gör

§ 7

Antalet valfria språk. Många kommuner kommer att ha stora problem att leva upp till kravet. Det är möjligt att distansundervisning kan användas för att lösa en del av undervisningen för mindre främmande språk, men helheten kommer att vara utmanande.

§ 8

Vissa gränsdragningsproblem, och problem med jurisdiktionen. Om eleven har erhållit avgångsbetyg torde det vara svårt för skolan att kräva att elevhandledare skall träffa eleven, det kan också vara svårt att ringa in vilken grupp av tidigare elever som man skall rikta in eventuella åtgärder på

§ 9

Målsättningen med att möjliggöra distansundervisning bra, däremot måste lösningen fås ekonomiskt försvarbar vilket den inte är enligt detta förslag.

Distansundervisning måste kunna var **kostnadseffektivt** vilket det inte är om upplägget binder en lärare som "håller reda på klassen" och lärare som undervisar via någon teknisk plattform

§ 11

Landskapsregeringens anvisningar av viss betydelse. Anvisningarna bör beakta att arbetsplaneringen inte helt måste göras om årligen, för att minska den administrativa bördan och för att undvika slentrianplanering.

§ 25

Kan behöva kompletteras med tydligare anvisningar kring ansvaret för inläringen vid skolgång som ordnas på arbetsplatsen eller i anslutning till någon annan verksamhet

§28

Mycket omfattande krav på de föräldrar som avser att ordna hemundervisning. Försvårar i praktiken för hemundervisning och för övervakning och kontroll av hemundervisning

§ 29

Oklarhet kring förberedande undervisning och kring kommunens rätt att avbryta hemundervisning. Hur är tanken att detta i praktiken skall fungera ?

§ 49

Målsättningen tycks vara enhetlig bedömning av prestationer, vilket är lövärt men sannolikt mycket svårt att åstadkomma utan landskapsvisa prov eller andra motsvarande enhetliga bedömningsgrunder

§ 60

Skyldigheten att agera och utreda kränkande beteende är nödvändig, däremot kan man fråg sig om det är rektor eller skolföreståndare som skall ha ansvaret för detta mot bakgrund av deras i övrigt omfattande ledningsansvar. Bör kompletteras med möjlighet att delegera ansvaret till klassföreståndare eller motsvarande

Del 5

§ 2

Tjänstebenenämningarna bör vara enhetliga och överensstamma med vad som används i omgivande regioner för undvikande av oklarheter t.ex. vid rekrytering.

Vice-funktioner skall kunna utses, däremot bör det inte vara obligatoriskt eftersom behovet vid mindre enheten helt enkelt inte finns. De behörighetskrav som skall fastslås i

förordning bör också vara anpassade till den verklighet som råder i kommunerna i landskapet och anpassas så att behörighetskraven inte utgör hinder för rekryteringen av personal med hänsyn till vilket arbetskraftsutbudet är

§ 3 Med nuvarande kommunstruktur blir antalet benämningar och antalet funktioner som lagen förutsätter förhållandevis stort, och i många av de nuvarande kommunerna finns det sannolikt inte behov av skolledare, daghemsledare, skoldirektör och daghemsdirektör med hänsyn till omfattningen av verksamheten

Del 7

§ 1

Nuvarande landskapsandelssystem och nuvarande basbelopp utgående ifrån vilka landskapsandel uträknas beaktar inte de utökningar i uppgiftshelheten som de nya lagen kommer att medföra när den träder i kraft. Ålands Landskapsregering bör redogöra för hur basbeloppen skall justeras och hur t.ex. tillfällig barnomsorg eller tillfällig grundskola för sådana som vistas i kommunen skall finansieras

Ålands kommunförbunds utlåtande:

Styrkor

Ålands kommunförbund ser positivt på att grundskolelagen och barnomsorgslagen integreras, även om det i vissa fall kan innebära att kommunerna måste organisera sin verksamhet på ett något annorlunda sätt.

Ålands kommunförbund uppfattar att det är positivt att elevens, föräldrarnas och skolans samt lärarkårens rättigheter och skyldigheter regleras tydligare i lag och att fokus i åtgärderna är såväl lärmiljön som individens rättsskydd.

Ålands kommunförbund ser positivt på att elevvårdens resurser ställs till barndagvårdens förfogande för att möjliggöra tidiga insatser för bättre inlärningsresultat och personlig utveckling.

Svagheter

De nya skyldigheter som införs i form av främst skyldigheten att erbjuda skolgång och barndagvård för de som **vistas** i kommunen måste kompletteras med en tydlig redogörelse för hur uppgifterna skall finansieras.

Möjligheter

De ekonomiska konsekvensbedömningarna i lag-PM är optimistiska när det gäller bortfall av avgiftsintäkter pga. avgiftsfri förskola och uppskattar tillkommande kostnader lågt i avseende på vilka kostnader som utökande av elevvårdens olika resurser till barndagvården kommer att innebära i form av utökade kostnader.

Ålands Landskapsregering torde ha möjlighet att göra bättre beräkningar till grund för den vidare behandlingen genom att hantera frågan tillsammans med skoldirektörerna och framföra realistiska kostnadsberäkningar som komplement till den egentliga lagframställningen

Hot

Ålands Landskapsregering har genom förslaget om att kunna avbryta hemundervisning och genom kraven på läroplan som omspannar 9 år satt ribban för de som vill bedriva hemundervisning mycket högt. Vad gäller fullmakten att avbryta hemundervisning måste denna till och med ifrågasättas.

Flera frågor av tämligen central betydelse har hänskjutits till förordning, som ännu inte har tagits fram.

Sådana frågeställningar är innebörden av begreppet **förberedande undervisning** liksom **timfördelning, distansundervisning, elevernas arbetsmängd, träningsundervisning, grundskoleutbildning för andra än läropliktiga, studiesociala förmåner, elevbedömningar, betyg, höjning av vitsord, behörighetskrav m.m.**

Det stora antalet förordningsfullmakter, även om dessa sannolikt sammanfattas till en grundskoleförordning liknande den nu gällande ÅFS 1995:95, skapar en viss osäkerhet kring speciellt omfattningen av de tillkommande uppgifterna liksom kostnaderna för dessa.

Remissförfarandet – Möjlighet eller Hot?

Det faktum att lagframställningen skickats ut i ett skede där framställningen ännu inte är beredd på sedvanligt sett av lagberedningen kan anses vara såväl en möjlighet som ett hot. Kommunerna tar ställning till något som inte är en lagframställning, och det kan innebära förbättrade möjligheter att beakta de synpunkter som framförts.

Det kan också innebära att förslag som av en eller annan orsak fallit bort i beredningsarbetet på grund av kritik från skoldirektörsgruppen riskerar att återkomma i den slutliga lagframställningen, och då sannolikt så att kommunerna inte ges möjlighet att kommentera detta.

Sammanfattningsvis är det föreliggande lagutkastet till övervägande del positivt och hanterar många sådana problem som nu gällande grundskolelag inte hanterat.

Kompletterat med realistiska kostnadsberäkningar och förslag till hur finansieringen skall förändras för att överensstämma med uppgiftslagstiftningen kan helheten utvecklas till en väl fungerande lag

Yttrandet godkänt av förbundsstyrelsen för Ålands kommunförbund genom elektroniskt beslut 9.5.2019 enligt vad som framgår av [fst § 27/25.4.2019](#)

Enligt uppdrag,

Magnus Sandberg
Förbundsdirektör
Ålands kommunförbund