

Kulturutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 1 och 46 § i lagen om grundläggande utbildning samt till lag om ändring av lagen om statsandel för kommunal basservice

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 1 och 46 § i lagen om grundläggande utbildning samt till lag om ändring av lagen om statsandel för kommunal basservice (RP 178/2016 rd): Ärendet har remitterats till kulturutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- undervisningsråd Annika Bussman, undervisnings- och kulturministeriet
- regeringsråd Janne Öberg, undervisnings- och kulturministeriet
- konsultativ tjänsteman Marianne Mäki, justitieministeriet
- skolråd Antti Markkanen, Utbildningsstyrelsen
- utbildningsråd Leena Nissilä, Utbildningsstyrelsen
- specialsakkunnig Minna Lindberg, Finlands Kommunförbund
- prorektor Sari Liski, Eiran aikuislukio
- verkställande direktör Petri Lempinen, Ammattiosaamisen kehittämisyhdistys AMKE ry
- specialsakkunnig Päivi Lyhykäinen, Undervisningssektorns Fackorganisation OAJ rf
- utvecklingschef Tytti Pantsar, Finlands Folkhögskolförening rf.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- finansministeriet
- arbets- och näringsministeriet
- Brottsförhållandenmyndigheten
- dataombudsmannens byrå
- Diskrimineringsombudsmannens byrå.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslår regeringen ändringar i de bestämmelser i lagen om grundläggande utbildning som berör strukturen för den grundläggande utbildningen för personer som passerat läropliktsåldern. Den grundläggande utbildningen för personer som passerat läropliktsåldern ska en-

Betänkande KuUB 19/2016 rd

ligt lagförslaget bestå av två skeden, för vars del timfördelningen ska fastställas genom förordning av statsrådet. Undervisningen i läs- och skrivkunnighet föreslås bli en del av den grundläggande utbildningen för dem som behöver det. Lagen föreslås innehålla tydligare bestämmelser än för närvarande om individuell anpassning av studierna och om identifiering och erkännande av konstaterat kunnande. Genom propositionen stärks den individuella studieplanens betydelse med avseende på studiernas förlopp och längd. Lagen föreslås också innehålla tydligare bestämmelser än för närvarande om att den grundläggande utbildningen kan innefatta möjligheter att bekanta sig med arbetslivet samt valfria yrkesstudier. Dessutom föreslås lagen innehålla bestämmelser om samarbete och utbyte av information mellan utbildningsanordnarna. I propositionen föreslås det även att lagen om statsandel för kommunal basservice ska ändras, så att driftskostnaderna för den grundläggande utbildningen för personer som passerat läropliktsåldern inte beaktas vid justeringen av kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna eller vid fastställandet av statsandelsprocenten.

Genom propositionen strävar man efter att genomföra den handlingsplan för integration som statsrådet fastställt den 3 maj 2016.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2018.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Syftet med propositionen är att utveckla innehåll och struktur i den grundläggande utbildningen för personer som passerat läropliktsåldern i enlighet med de förändrade behoven. Dessutom ska nuvarande varierande och oreglerade praxis göras enhetligare, samtidigt som tillräcklig individuell flexibilitet garanteras så att studierna kan framskrida effektivt. Ett mål är att den grundläggande utbildningen för andra än läropliktiga ska kunna genomföras så effektivt som möjligt och i allt större utsträckning i form av heltidsstudier. Undervisningens integrerande roll ska stärkas så att det i regel inte ska finnas behov av att ordna särskild integrationsutbildning för dem som deltar i den grundläggande utbildningen. Det är numera i huvudsak invandrare som deltar i grundläggande utbildning efter att ha passerat läropliktsåldern.

Propositionen fick brett stöd bland de utfrågade sakkunniga. Den föreslagna reformen ger vuxna i olika åldrar och med olika livssituationer bättre möjligheter att studera, och dessutom skapas en klar studieväg. Enligt dem som yttrat sig motsvarar en flerårig modell för grundläggande undervisning som bygger på de studerandes färdigheter i princip målgruppens behov. Studier som inleds så snabbt som möjligt och välkonstruerade studievägar leder till snabbare integration av unga nyanlända: de antas till yrkesutbildning och allmänbildande utbildning och kommer ut i arbetslivet. Också finansieringen av integrationsutbildningen och annan utbildning av invandrare bör vara sammanhållen och inte splittras på flera förvaltningsområden.

Yttrandena välkomnade också att den undervisning i läs- och skrivkunnighet som ordnas i form av arbetskraftsutbildning 2018 blir en del av den grundläggande utbildningen för personer som passerat läropliktsåldern för deras del vars kunskaper inte motsvarar grundskolans lärokurs. Ut-

Betänkande KuUB 19/2016 rd

bildningen kommer att kunna utvecklas mer långsiktigt när man inte längre behöver konkurrens-upphandla. Yttrandena understryker att anslagen måste vara tillräckliga för att undervisningen ska gå att ordna i praktiken, bland annat med beaktande av att nyanlända eventuellt uppvisar större rörlighet än befolkningen i övrigt. Försörjningen måste vara tryggas för dem som studerar heltid.

Sammantaget anser kulturutskottet att propositionen behövs och fyller sitt syfte. Utskottet tillstyrker lagförslagen, men med följande synpunkter och ändringsförslag.

Inledande kartläggning och myndighetssamarbete

Arbets- och näringsbyråerna eller kommunerna ska som arbetskraftspolitisk åtgärd antingen själva ta fram eller köpa inledande kartläggningar. Integrationsplanen utarbetas utifrån kartläggningen. Båda siktar främst på att ge den nyanlände de kunskaper och färdigheter som behövs i vårt samhälle. Vissa sakkunniga har föreslagit att de inledande kartläggningarna i regel ska göras på läroanstalterna eller åtminstone i samarbete med dem.

Enligt inhämtad utredning slussas den studerande utifrån kartläggningen vidare till undervisning i läs- och skrivkunighet inom integrationsutbildningen eller till någon av integrationsutbildningens studievägar: den långsamma, grundläggande eller snabba. De vars grundläggande kunskaper konstateras vara bristfälliga får delta i grundläggande utbildning för vuxna. För dem som styrs in på eller söker sig till grundläggande utbildning för vuxna gör utbildningsanordnarna en mer ingående kartläggning av kunskaper och examina. Utifrån den kartläggningen upprättas en individuell studieplan.

Arbets- och näringsministeriet och undervisnings- och kulturministeriet håller på att i samarbete planera nya styrprocesser för läs- och skrivundervisningen och den grundläggande utbildningen för vuxna. Enligt uppgift är avsikten att i detta sammanhang sörja för att de anställda vid arbets- och näringsbyråerna och i kommunerna informeras i tillräcklig utsträckning så att de också fortsättningsvis kan se till att alla får läs- och skrivundervisning och grundläggande vuxenutbildning på rätt nivå när någon behöver inleda sina studier på det sättet i stället för med integrationsutbildning. I detta sammanhang tar man också upp om frågan om informering om den inledande kartläggningen till kommande utbildningsanordnare inom undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde.

Kulturutskottet understryker att regeringen nu eftersträvar individuella utbildningsvägar på heltid med beaktande av utgångsläget i fråga om kunskaper. Den inledande kartläggningen måste lyckas för att utbildningsvägen ska fungera. Det är viktigt att utbildningsförvaltningen och arbetskraftsförvaltningen kan samarbeta friktionsfritt när det gäller att fördela arbetet i fråga om handledning av studerande. Utskottet gör den uppskattningen att allt fler i första hand måste få grundläggande utbildning.

Kvaliteten på undervisningen

Utskottet understryker hur viktig den individuella studieplanen är. Enligt propositionsmotiven är läraren en viktig aktör när det gäller att fastställa färdighetsnivån i olika läroämnen och identifiera

Betänkande KuUB 19/2016 rd

ra och erkänna tidigare förvärvat kunnande. Den individuella studieplanen ska enligt regeringen utarbetas i samarbete mellan lärarna och studiehandledarna. Det är enligt utskottets uppfattning viktigt att i det arbetet utnyttja den starka kompetens som de som undervisar vuxna besitter.

Enligt propositionen ska det i regel inte ordnas någon särskild integrationsutbildning för dem som deltar i den grundläggande utbildningen. Utskottet understryker att detta kräver att de ansvariga lärarna erbjuds fortbildning i tillräcklig utsträckning, i synnerhet i fråga om integrationsfrågor.

Dessutom understryker utskottet vikten av studiehandledning för att den individuella studieplanen ska flyta på. Enligt inkomna yttranden är det välkommet att studiehandledningen ska ingå i timfördelningen inom den grundläggande utbildningen också för andra än dem som är i läropliktsålder. Regeringen föreslår också ökat samarbete mellan yrkesläroanstalter och andra utbildningsanordnare. Det krävs tillräckliga resurser för att studiehandledningen och ett tillhörande närmare samarbete ska fungera. Reformuppföljningen ska också beakta vad adekvat studiehandledning betyder för studieprestationerna.

Högsta antal kurser

I regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring och temporär ändring av lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet och ändring av lagen om fritt bildningsarbete (RP 177/2016 rd) föreslås det att det högsta antalet kurser som godkänns som grund för finansieringen per elev enligt den nu aktuella propositionen ska vara 100 slutförda kurser. Kurserna behöver inte vara genomgångna med godkänt vitsord. För en studerande vars individuella studieplan har omfattat alla de skeden som avses i 46 § i lagen om grundläggande utbildning, inklusive läskunnighetsskedet, är det emellertid av grundad anledning möjligt att ordna högst 130 sådana kurser som berättigar till finansiering, ifall den studerande på basis av sina tidigare studieframgångar kan förväntas klara av den grundläggande utbildningens lärokurs och få ett avgångsbetyg. Det betonas i propositionen att utbildningsanordnaren kan ordna undervisning också i större utsträckning än vad som anges, men att de kurser som överskrider maximiantalet inte berättigar till statsandel.

Kulturutskottet ansåg i sitt betänkande (KuUB 15/2016 rd) att en sådan avgränsning är problematisk. Utskottet upprepar sin ståndpunkt att det måste gå att finna ett sätt att avlägga lärokursen för den grundläggande utbildningen i situationer där det högsta antalet kurser är på väg att bli uppfyllt, men en studerande endast saknar en liten del av prestationerna och det är uppenbart att han eller hon kan prestera dem. Utskottet vill betona att lärokursen för den grundläggande utbildningen är nödvändig för att kunna utnyttja möjligheterna till fortsatta studier.

Grundläggande utbildning för fångar som passerat läropliktsåldern

Enligt inkommen utredning ger lagen om grundläggande utbildning möjlighet att helt eller delvis ordna den grundläggande utbildningen för andra än läropliktiga såsom distansundervisning. Statsandelen är inte beroende av vilken kommun den studerande är bosatt i. I dagens läge ordnas den grundläggande undervisningen för fångar som distansundervisning. När finansieringen blir kursbunden blir det enligt uppgift lättare att ordna grundläggande undervisning också för fångar. Däremot finns det ingen lagstadgad skyldighet att ordna grundläggande undervisning för någon

Betänkande KuUB 19/2016 rd

grupp personer som passerat läropliktsåldern. I synnerhet i fängelser kan de små gruppstorlekarna utgöra ett kostnadsmässigt problem när det gäller att ordna undervisning.

Inget fängelse ordnar enligt var utskottet erfar grundläggande undervisning som närundervisning, även om i genomsnitt 200–300 fångar av det dagliga fångtalet saknar slutexamen från grundskolan. Intagna majoritetsfinländare har ofta hoppat av sin grundläggande utbildning i årskurs 8 eller 9 och romer ännu tidigare, ofta i grundskolans lägsta årskurser. Antalet intagna ökar bland de nyanlända, vilket sannolikt innebär att också antalet fångar som behöver grundläggande undervisning ökar inom en nära framtid.

Utskottet understryker att forskning visar att utbildning är ett av de bästa sätten att motverka återfall i brott. Utbildning ger så många fördelar och så stora kostnadsbesparingar att det märks på samhällets kostnader när återfallen minskar. Många som annars inte längre omfattas av stora delar av vår samhällsservice kan nås under tiden i fängelse. Utskottet ser det som ytterst viktigt att undervisnings- och kulturministeriet samarbetar med justitieministeriet och kommunernas företrädare för att ta reda på möjligheterna att erbjuda utbildning åt fångar som passerat läropliktsåldern så att de kan genomgå grundläggande utbildning.

DETALJMOTIVERING

Lagförslag 2

58 §. Justering av kostnadsfördelningen. Regeringen föreslår en ändring i 2 mom. 2 punkten. Ändringen avses träda i kraft den 1 januari 2018. Riksdagen behandlar också regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om statsandel för kommunal basservice (RP 140/2016 rd). I den föreslås det att samma 58 § 2 mom. ändras så att den 2 punkt som ändras i det aktuella lagförslaget blir 3 punkten. Den ändringen avses träda i kraft redan den 1 januari 2017.

Utskottet föreslår att ändringen av 2 mom. 2 punkten görs om så att den gäller 2 mom. 3 punkten. Det är en teknisk ändring som inte påverkar sakinnehållet.

Ingressen. Med hänvisning till det som konstaterats i fråga om 58 § föreslår utskottet att motsvarande ändring görs i ingressen.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Kulturutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslag 1 i proposition RP 178/2016 rd utan ändringar.

Betänkande KuUB 19/2016 rd

Riksdagen godkänner lagförslag 2 i proposition RP 178/2016 rd med ändringar. (Utskottets ändringsförslag)

Utskottets ändringsförslag

1.

Lag

om ändring av 1 och 46 § i lagen om grundläggande utbildning

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om grundläggande utbildning (628/1998) 1 § 3 mom. och 46 §, av dem 1 § 3 mom. sådant det lyder i lag 1136/2003, som följer:

1 §

Tillämpningsområde

Bestämmelser om grundläggande utbildning för personer som passerat läropliktsåldern finns i 46 §.

46 §

Grundläggande utbildning för personer som passerat läropliktsåldern

På ordnande av grundläggande utbildning för personer som har passerat läropliktsåldern tillämpas i tillämpliga delar 2 §, 3 § 1 och 2 mom., 9 § 1 mom., 10, 12–15, 18–22 och 29 §, 30 § 1 mom., samt 35, 37, 38 och 40–44 §. Undervisning, läroböcker och andra läromedel, arbetsredskap och arbetsmaterial är avgiftsfria för den studerande. I sådan utbildning som på basis av ett beslut av kommunen eller samkommunen eller en bestämmelse som ingår i ett tillstånd enligt 7 § har ordnats vid en internatskola, har den studerande rätt till avgiftsfritt boende samt till avgiftsfria, tillräckliga måltider varje dag. De som studerar på heltid har rätt till en avgiftsfri måltid de arbetsdagar då läroplanen förutsätter att den studerande är närvarande på ett utbildningsställe som utbildningsanordnaren anvisat. En studerande kan på de grunder som anges i 36 § 1 mom. ges en skriftlig varning eller bli avstängd för högst ett år. En studerande som har fyllt 18 år får välja mellan religionsundervisning och undervisning i livsåskådningskunskap.

Betänkande KuUB 19/2016 rd

Också den som endast har för avsikt att avlägga studier i ett eller flera av de läroämnena som hör till den grundläggande utbildningens lärokurs kan antas som studerande. Av studerande som avses i detta moment kan skäligen avgifter tas ut för utbildningen.

Den grundläggande utbildningen för personer som passerat läropliktsåldern består, i enlighet med den studerandes behov av kunnande, av ett inledningsskede och ett slutskede eller enbart av slutskedet. Inledningsskedet kan i enlighet med den studerandes behov av kunnande dessutom omfatta ett särskilt läskunnighetsskede. För personer som passerat läropliktsåldern ordnas inte sådan förberedande undervisning före den grundläggande utbildningen som avses i 5 §. Sådana tidigare avlagda studier eller på annat sätt förvärvat kunnande som motsvarar målen för och det centrala innehållet i läroplanen ska identifieras och erkännas. Den studerandes utgångsnivå ska definieras och utbildningsanordnaren och den studerande ska tillsammans utarbeta en individuell studieplan för den studerande, där det fastställs i vilket skede studierna inleds, vilka kurser som ska avläggas och vad som i övrigt hör till studiernas centrala innehåll, studietiden, på vilket sätt studierna ska avläggas samt vilka andra faktorer som är av betydelse för uppnåendet av målen för utbildningen, vilka anges närmare i grunderna för läroplanen. Vid utarbetandet av den individuella studieplanen ska en tidigare individuell studieplan som utarbetats för den studerande beaktas, liksom hur den har förverkligats. Utgångsnivån definieras vid behov i samarbete med andra myndigheter. Förverkligandet av planen ska följas upp, och planen ska vid behov uppdateras.

Syftet med utbildningen i inledningsskedet är att ge den studerande behövliga färdigheter i modersmål och litteratur samt övriga färdigheter för övergång till den grundläggande utbildningens slutskede, liksom att främja de studerandes balanserade utveckling. Invandrares integration i det finländska samhället ska främjas. Läskunnighetsskedet är avsett för personer som är i behov av elementär läs- och skrivkunnighet samt grundläggande numeriska färdigheter. Utbildningen i inledningsskedet omfattar, enligt vad som föreskrivs genom förordning av statsrådet, modersmål och litteratur, ett främmande språk, matematik, samhällskunskap och kulturkännedom, miljö- och naturkunskap samt hälsokunskap. Den studerande ska ges studiehandledning och handledning i arbetslivsfärdigheter. I inledningsskedet kan den studerande också ges annan helt eller delvis valfri undervisning som lämpar sig för den grundläggande utbildningen, enligt vad som föreskrivs i läroplanerna.

Utbildningen i slutskedet omfattar, enligt vad som föreskrivs genom förordning av statsrådet, modersmål och litteratur, det andra inhemska språket, främmande språk, matematik, religion eller livsåskådningskunskap, historia, samhällslära, biologi, geografi, fysik och kemi. Den studerande ska ges studiehandledning och handledning i arbetslivsfärdigheter. I slutskedet kan den studerande också ges annan undervisning som lämpar sig för den grundläggande utbildningen, enligt vad som föreskrivs i läroplanerna. Studierna i slutskedet ska även omfatta hälsokunskap, om inte studier i hälsokunskap redan ingått i den studerandes tidigare studier inom den grundläggande utbildningen.

Utbildningsanordnaren ska samarbeta med anordnare av yrkesutbildning och annan utbildning i regionen. Den studerandes individuella studieplan kan innefatta studieperioder vid andra läroanstalter samt möjligheter att bekanta sig med arbetslivet. Om en studerande flyttar till utbildning som ordnas av en annan utbildningsanordnare i enlighet med denna lag, gymnasielagen, lagen om yrkesutbildning eller lagen om yrkesinriktad vuxenutbildning, ska den tidigare utbildningsanordnaren trots sekretessbestämmelserna utan dröjsmål ge den nya utbildningsanordnaren uppgifter om den studerandes individuella studieplan och om vilka studier han eller hon avlagt.

Utöver det som bestäms i 4 §, kan utbildningsanordnaren upphandla undervisning i läskunnighetsskedet hos en kommun eller samkommun, en sådan anordnare av grundläggande utbildning

Betänkande KuUB 19/2016 rd

som avses i 7 eller 8 § eller av en sådan utbildningsanordnare som avses i lagen om yrkesinriktad vuxenutbildning eller i lagen om grundläggande yrkesutbildning.

Lärokursen för läskunnighetsskedet samt inlednings- och slutskedet omfattar sammanlagt högst fyra år. Den som studerar på heltid ska dock avlägga studierna inom högst fem år. En studerande kan anses ha avgått om han eller hon utan ha anmält giltigt skäl uteblir från undervisningen och det är uppenbart att han eller hon inte avlägger studierna i enlighet med sin individuella studieplan.

Utbildning enligt denna paragraf kan helt eller delvis ordnas såsom distansundervisning.

Denna lag träder i kraft den 20 .

2.

Lag

om ändring av lagen om statsandel för kommunal basservice

I enlighet med riksdagens beslut

upphävs i lagen om statsandel för kommunal basservice (1704/2009) 59 § 1 mom. 3 punkten, *ändras* 2 § 4 mom., 58 § 2 mom. 3 punkten och 59 § 1 mom. 2 punkten, *av dem* 58 § 2 mom. 3 punkten sådan den lyder i lag / , samt,

fogas till 59 § 2 mom. en ny 1 punkt i stället för den 59 § 2 mom. 1 punkt som upphävts genom lag 676/2014, som följer:

2 §

Undantag från tillämpningsområdet

Finansiering som utifrån de uppgifter som avses i 1 mom. 3, 5 och 7 punkten och 3 mom. samt 46 § 2 mom. i lagen om grundläggande utbildning beviljas enligt lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet beaktas i den statsandelsprocent som avses i 55 §.

Betänkande KuUB 19/2016 rd

58 §

Justering av kostnadsfördelningen

— — — — —
Vid justeringen av kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna justeras på riksnivå som en helhet de grundpriser som ligger till grund för de kalkylerade kostnaderna enligt 6–13 §. Dessutom justeras följande finansiering om vilken det föreskrivs i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet:

— — — — —
3) finansiering av grundläggande utbildning enligt 46 § 2 mom. i lagen om grundläggande utbildning, och
— — — — —

59 §

Driftskostnader som ska beaktas när kostnadsfördelningen justeras

När kostnadsfördelningen justeras beaktas kommunernas, samkommunernas och andra utbildningsanordnarnas driftskostnader för statsandelsåligganden enligt 1 § som ligger till grund för statsandel och driftskostnaderna för ordnande av följande uppgifter som finansieras med stöd av lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet:

— — — — —
2) ordnande av undervisning för elever som omfattas av förlängd läroplikt enligt 25 § 2 mom. i lagen om grundläggande utbildning, och
— — — — —

När kostnadsfördelningen justeras beaktas dock inte driftskostnaderna för följande uppgifter:

1) ordnande av grundläggande utbildning för personer som passerat läropliktsåldern enligt 46 § i lagen om grundläggande utbildning, med undantag för utbildning som avses i 46 § 2 mom.,
— — — — —

— — — — —
Denna lag träder i kraft den 20 .
— — — — —

Helsingfors 8.12.2016

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Tuomo Puumala cent
vice ordförande Sanna Lauslahti saml
medlem Eeva-Johanna Eloranta sd
medlem Jukka Gustafsson sd
medlem Petri Honkonen cent
medlem Laura Huhtasaari saf
medlem Marisanna Jarva cent

Betänkande KuUB 19/2016 rd

medlem Ilkka Kantola sd
medlem Kimmo Kivelä saf
medlem Hanna Kosonen cent
medlem Mikaela Nylander sv
medlem Ulla Parviainen cent
medlem Sari Raassina saml
medlem Saara-Sofia Sirén saml
medlem Jani Toivola gröna.

Sekreterare var

utskottsråd Kaj Laine.