

KULTURUTSKOTTETS UTLÅTANDE 3/2010 rd

Statsrådets redogörelse om kommun- och servicestrukturreformen

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 24 november 2009 statsrådets redogörelse om kommun- och servicestrukturreformen (SRR 9/2009 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att kulturutskottet ska lämna utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överdirektör Päivi Laajala och regeringsråd Arto Sulonen, finansministeriet
- planeringschef Kirsi Kangaspunta och konsultativ tjänsteman Erkki Norbäck, undervisningsministeriet

- direktör Kirsti Mäensivu, enheten för utveckling av välfärdstjänsterna i Tavastehus
- specialmedarbetare Aija Tuimala, Audiator-Utveckling
- sakkunnig Maarit Kallio-Savela och jurist Marja Lahtinen, Finlands Kommunförbund
- ombudsman Markku Hassinen, Nationella verkstadsföreningen rf
- sakkunnig Laura Andersson, Finlands Idrott.

Dessutom har skriftliga utlåtanden lämnats av

- Kouvola stad
- samkommunsdirektör Kari Juntunen, Oulun seudun ammatillisen koulutuksen kuntayhtymä
- Finlands Näringsliv
- Koulutuksen järjestäjien yhdistys ry.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Ett viktigt mål för kommun- och servicestrukturreformen är att tillförsäkra kommuninvånarna den service som kommunerna svarar för att ordna och som är angivna som grundläggande fri- och rättigheter i grundlagen. Jämlikhetsbestämmelserna i grundlagen förutsätter att de lagfästa tjänsterna ska finnas tillgängliga på lika villkor i landets alla delar även om servicen kan variera något i fråga om kvalitet eller kvantitet i olika kommuner.

Servicestrukturreformen pågår fortfarande, så bedömningarna är i många avseenden bara preliminära. Men vissa ändringar till det bättre har redan genomförts. Samarbetet har breddats och centraliseringen av resurserna har gjort det lättare att ändamålsenligt planera arbetsfördelningen, anlita kompetens och använda resurserna. Utskottet ser det som angeläget i det fortsatta arbetet att tjänsterna ordnas invånarcentrerat och att utbildnings- och kulturtjänsterna, som är viktiga för invånarna, säkert ordnas som närservice. Dessutom måste finansieringen av utbild-

ningssektorn få en enklare struktur och bli mer öppen för insyn.

Utbildning

Så som det står i redogörelsen kommer befolkningsförändringen att orsaka stora utmaningar för utvecklandet av utbildningssystemet. Antalet barn i grundskolåldern har redan börjat sjunka betydligt och antalet åldersklasser som går över till andra stadiet kommer att börja sjunka efter 2012. Kvantitativt sett minst barn i grundskolåldern kommer det enligt prognoserna att finnas 2012. Därefter börjar dessa åldersklasser långsamt öka så att antalet 2025 i stora drag bedöms vara på samma nivå som nu. För skolorna kommer det att försvåra läget att årskullarna i fråga om barn och unga regionalt sett utvecklas ojämnt. Utbildningsbehoven bland den vuxna befolkningen väntas öka på alla utbildningsstadier. Dessutom måste det beaktas att regionerna och de enskilda kommunerna i vårt land är mycket olika sinsemellan. Det påverkar organisationen av tjänsterna och bl.a. utvecklingen av olika inlärningsmiljöer.

Utskottet påpekar att strukturerna och handlingsmodellerna varierar i olika kommuner och också inom kommunerna. Det försvårar ofta tillträdet till lämpliga åtgärder t.ex. för barn och unga som riskerar att bli utslagna från samhället. Utskottet ser det som viktigt att strukturerna inte omöjliggör en utveckling av multiprofessionellt och fungerande samarbete.

Förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen. Målet är enligt redogörelsen att utbildningstjänsterna ska ordnas så att alla kan få högkvalitativ utbildning och ett varierat servicebud enligt vad lagstiftningen föreskriver. Det är en bra utgångspunkt att strukturerna ska ses över, men det medför inte automatiskt några nyttoeffekter. Utskottet ser det som nödvändigt att avgörandena som gäller strukturerna stöder en garanterad tillgång till och kvalitet på utbildningstjänsterna.

Regeringen menar att kommun- och servicestrukturereformen har medverkat till större samarbete mellan kommunerna kring den grund-

läggande utbildningen. Än så länge finns det dock inga uppgifter om vilka effekter reformen har haft, det vill säga om den har förbättrat eller försämrat tillgången till grundläggande utbildning på lika grunder. Klart negativa lösningar är enligt utskottet bl.a. de alltför stora undervisningsgrupperna, lärarpermitteringarna och den ojämna tillgången till elevvård. Dessutom riskeras i och med dem en grundläggande utbildning av hög kvalitet och hithörande stödtjänster. I sin effektivitetsrevisionsberättelse om systemet för styrning och finansiering av den grundläggande utbildningen (2009) anser Statens revisionsverk att lärarpermitteringarna och de åtföljande undantagsarrangemangen inom undervisningen kan riskera elevernas rätt till undervisning enligt läroplanen, som är garanterad i 30 § i lagen om grundläggande utbildning, och elevernas rätt till en trygg inlärningsmiljö enligt 29 § i samma lag.

Utskottet är inne på samma linje som redogörelsen och vill framhäva vikten av att förskola och grundläggande utbildning organiseras som närservice. Barnets bästa bör komma i första hand. Principen ska vara en koppling mellan förskola och grundläggande utbildning så att de tillsammans bildar en väg för inlärning och växande. Genom nationella kvalitetskriterier för den grundläggande utbildningen kan vi se till att undervisningen håller hög kvalitet och att utbudet är varierat. Rent konkret garanteras kvaliteten genom närskoleprincipen enligt lagen om grundläggande utbildning, lämpliga undervisningsgrupper, samordnade läroplaner, nyttjande av specialkompetens och likabehandling av eleverna.

Gymnasieutbildning. Utskottet ser det som viktigt med ett heltäckande nätverk av gymnasier, där modellen också kan vara regional eller lokal. Målet bör ändå vara att ordna utbildningen så att eleverna har möjlighet att bo hemma under hela gymnasietiden. En stödåtgärd kan vara att förbättra möjligheterna till telekommunikation, teknik och webbundervisning.

Enligt redogörelsen har en bevarad höjning av priset per enhet i gymnasieutbildningen i små

kommuner vid en kommunsammanslagning eller när ett gymnasium överförs till en annan kommun eller samkommun främjat uppkomsten av kommunsammanslagningar och omorganiseringar av gymnasieutbildningen och således stött uppnåendet av målen för reformen. Bestämmelsen om höjningen av priset per enhet gäller till den 31 december 2012. Stödet bör få en fortsättning för att likabehandlingen i fråga om utbildning ska fullföljas.

Yrkesutbildning. I ramlagen togs det in en bestämmelse om ordnande av grundläggande yrkesutbildning, där kravet på befolkningsunderlag är minst ungefär 50 000 invånare. Tack vare det här målet för befolkningsunderlag har nätet av utbildningsanordnare kunnat förbättras. Å andra sidan måste man komma ihåg att eleverna har rätt att söka till yrkesutbildning där de vill.

Arbetet med att bygga upp ett nät av yrkesutbildningsanordnare ska enligt redogörelsen fortsätta. Med hjälp av tillståndsregler kan man medverka till att utbildningen blir kvar och finns tillgänglig i områden där långa avstånd upplevs som ett hinder för att sammanställa anordnarnät. I och med planerade fusioner kommer bara 3—4 anordnande kommuner och 1—2 anordnande samkommuner att ha ett alltför litet befolkningsunderlag efter 2010. Servicekapaciteten i anordnarnätet ska stärkas enligt yrkesinstitutsstrategin.

Utskottet instämmer i att fokus vid sidan av strukturutveckling i högre grad ska ligga på insatser för att stärka servicekapaciteten och öka kundnärheten och arbetslivsorienteringen. Utbildningen får bättre kvalitet och genomslagskraft om effektivitetsandelen ökar i statsandelen till utbildningsanordnarna. I takt med de ökade effekterna bör också mätkriterierna för effektiviteten förbättras.

Utskottet påpekar att det inte går flexibelt att inom områdena flytta studieplatser dit det finns utbildningsbehov. Det bör gå smidigare att flytta lediga nybörjarplatser mellan utbildningsanordnarna.

Bibliotek, kultur, ungdoms- och idrottstjänster

Inom biblioteks-, kultur-, ungdoms- och idrottstjänsterna är det också fråga om att på lika villkor tillförsäkra invånarna tillgång till tjänster som är viktiga för dem och att fullfölja de kulturella grundläggande fri- och rättigheterna.

Bibliotekstjänster. Utskottet noterar att biblioteken tillhandahåller viktig basservice. Enligt 2 § i bibliotekslagen är syftet med de allmänna bibliotekens biblioteks- och informationstjänster att främja befolkningens lika möjligheter till bildning, litterära och konstnärliga intressen, fortlöpande utveckling av kunskaper och färdigheter samt medborgerliga färdigheter, internationisering och till livslångt lärande. Internationellt sett är biblioteken också flitigt anlitade i vårt land. Redogörelsen gör en viktig markering när den slår fast att biblioteks- och informationstjänsterna ska ordnas som närservice för invånarna.

Utskottet påpekar att kommunerna i regel fortfarande svarar själva för bibliotekstjänsterna och att målet för regionala bibliotek inte har nåtts. Enligt tillgänglig information har sammanslagningarna inte påverkat nedläggningarna av bibliotekens verksamhetsställen. Biblioteks- och informationstjänsterna kan bli tillräckligt högkvalitativa om det bildas strukturellt och ekonomiskt starka kommuner och samarbetet utökas kraftigt. Enligt utredning förbättras bibliotekstjänsterna redan nu mest på nätet, i form av e-tjänster och material, men också i fråga om informationstjänsten på biblioteken. Det finns skäl att utveckla webb bibliotek, också på det nationella planet.

Kulturtjänster. Enligt redogörelsen verkar det i och med kommunsammanslagningarna som om underlaget för att tillhandahålla kulturtjänster och utbudet av tjänster breddas, och kommunerna föreslår utökat samarbete i sina planer. Utskottet framhåller att högkvalitativ kulturell närservice bör garanteras samtidigt som servicen över kommungränserna och det regionala utbudet utökas.

Idrottstjänster. Enligt statsrådets principbeslut om att främja idrott, godkänt 2008, hör idrotts-tjänsterna till den kommunala basservicen. I re-dogörelsen står det att de mer omfattande servi-ceområden som kommer till i och med reformen kommer att möjliggöra bättre idrottstjänster. Det är nödvändigt med ökad motion i synnerhet för barn och unga.

Ett mål för kommun- och servicestrukturen är att öka samarbetet mellan förvaltning-arna. Inom idrottstjänsterna kan ett förvaltnings-övergripande samarbete bidra till välfärd och bra handlingsmodeller. Exempelvis kan en bra dia-log mellan idrottsförvaltningen och planlägg-ningen leda till lösningar som ökar vardagsmo-tionen för de olika befolkningsgrupperna.

Ungdomsarbete. Kommunerna ska få stöd med att genomföra en sammanhållen barn- och ung-domspolitik. Utskottet behandlar för närvarande en proposition med förslag till ungdomslag (RP 1/2010 rd), som siktar på att förbättra de ungas möjligheter att få de offentliga tjänster de be-

höver och effektivisera det tidiga stödet för att hjälpa dem att få tillträde till bl.a. utbildning och arbetsliv.

Verkstadstjänsterna för unga och den uppsö-kande verksamheten i par ska bli mer heltäckan-de samtidigt som informations- och rådgivnings-tjänsten och påverknings- och samrådssystemen för unga förbättras. Verktäderna är redan nu en typ av basenheter för multiprofessionellt myn-dighetssamarbete i Finland. Deras styrka ligger fortfarande i det operativa och i kapaciteten att bemöta människor. I den fortsatta kommun- och servicestrukturen måste vi också se till att också de tvärsektoriella tjänster som sorterar un-der rubriken sysselsättning tillgodoses på lika villkor vid sidan av andra tjänster i kommunerna och i de nya kombinerade kommunerna.

Utlåtande

Kulturutskottet föreslår

att förvaltningsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors den 19 mars 2010

I den avgörande behandlingen deltog

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

Håkan Nordman /sv (delvis)
Lauri Oinonen /cent
Tuula Peltonen /sd
Tuomo Puumala /cent (delvis)
Leena Rauhala /kd
Mirja Vehkaperä /cent
Pauliina Viitamies /sd
ers. Ilkka Kantola /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Marjo Hakkila.

AVVIKANDE MENING

Motivering

I sitt utlåtande ingriper kulturutskottet inte mot de allra viktigaste problemen. Därför kan vi inte ställa oss bakom utlåtandet på alla punkter.

I början av reformprojektet ökade kommun-sammanslagningarna ganska snabbt, men farten har nu avtagit. Det behövs alltså nya incitament för att den strukturella översynen av kommun-sektorn ska kunna fortsätta. Den samhällsekon-omiska krisen tvingar kommunerna ofta till my-cket kortsiktiga sparåtgärder. Staten måste i hö-gre grad bära sitt ansvar för att tillförsäkra med-borgarna tjänster genom att stärka kommuner-nas verksamhetsmöjligheter.

För närvarande har serviceblocket blivit frag-mentariskt och svårt att överblicka. Omorganise-ringen har nu fört med sig många mellansteg i strukturen, olika samarbetsområden, i stället för att själva kommunerna eller deras möjlighet att ordna tjänster skulle ha stärkts. I samarbetsom-rådena fjärras invånarna från beslutsprocesser och ansvar, effekternas inbördes förhållande för-dunklas och det är svårt att bilda sig en uppfatt-ning av de faktiska kostnaderna. Exempelvis be-hövs det finansiell styrning inom samarbetet mellan gymnasier och annan utbildning på and-ra stadiet. Finansieringen bör vara överskådlig och det finansiella systemet bör bli tydligare och enklare. Dagens finansiering kommer från mån-ga olika källor och bryter därmed sönder det of-fentliga servicesystemet och finansieringen och styr allt fler kunder till privata tjänster.

Kvaliteten på och tillgången till tjänster för kommuninvånarna har glömts bort och klyftan mellan kommuner som klarar sig bra respektive dåligt har blivit djupare. Utbildningen och kul-turtjänsterna måste finnas att tillgå på lika vill-kor på alla håll i landet. Dessutom måste idrotts-tjänsterna stärkas i egenskap av basservice.

Reformen har inte bidragit till en starkare kommunal ekonomi. Inom undervisning och kul-tur märks detta bland annat som permitteringar

av lärare, en betydligt sämre elevvård och alltför stora undervisningsgrupper. Exempelvis ser jus-titiekanslern det som alarmerande att elevvår-den inte är åtkomlig på lika villkor. Han anser att detta är oroväckande med tanke på de grundläg-gande fri- och rättigheterna. Samtidigt vill re-geringen genomföra bland annat en översyn av specialundervisningen, trots att finansieringen inte är säkrad.

Reformen bör fortsätta i riktning mot en upp-komst av starkare kommuner. Då möjliggörs ett tillräckligt stort befolkningsunderlag och en för-utsebar och adekvat finansiering. En modell med starka baskommuner säkerställer också på bästa sätt en transparent finansiering och direkta på-verkansmöjligheter för invånarna. En tillräck-ligt stark baskommun kan också få kunnig per-sonal och organisera arbetet effektivt. Utveck-lingen av förvaltningen och strukturerna måste i allt högre grad ge rum för en förbättring av inne-hållet i tjänsterna.

Därför måste vi satsa mer på kommunernas resurser att själva tillhandahålla tjänster och på utveckling av ledning och processer. Kommun-och servicestrukturprojektet garanterar inte i sig en tillräcklig omläggning av strukturer och ser-viceprocesser. Därför måste vi öka effektivite-ten genom att förbättra kommunernas egen skat-teinkomstbas på så sätt att kommunerna får de statsandelar de behöver och den finansiella styr-ningen blir tydligare. Tillräcklig finansiering är det bästa sättet att kvalitativt förbättra tjänster-na, lyckas med förändringsprocesserna och se till att de nya strukturerna är hållbara i framtiden.

Ståndpunkt

Vi föreslår

att förvaltningsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors den 19 mars 2010

Tuula Peltonen /sd
Anneli Kiljunen /sd

Pauliina Viitamies /sd
Ilkka Kantola /sd