

RP 78/2015 rd

Regeringens proposition till riksdagen om ändring av 48 f § i lagen om grundläggande utbildning

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I propositionen föreslås en ändring av lagen om grundläggande utbildning så att maximiavgifterna för morgon- och eftermiddagsverksamheten för skolelever höjs. För 570 timmar föreslås en höjning från nuvarande 60 euro till 120 euro och för 760 timmar från nuvarande 80 euro till 160 euro per månad. Samtidigt föreslås en skärpning av kommunens skyldighet att efterskänka eller nedsätta avgiften så att familjens låga inkomster inte ska hindra barnen från att delta i verksamheten.

Den föreslagna lagen ökar kommunernas avgiftsintäkter med ca 18 miljoner euro från och med 2017. År 2016 är effekten på kommunerna ekonomi ca 7 miljoner euro. Utöver intäkterna från avgifterna medför förslaget inbesparingar för kommunerna till följd av minskade understöd till de serviceproducenter av morgon- och eftermiddagsverksamhet som beviljas understöd. Propositionen har inga konsekvenser för de statliga finanserna.

Lagen avses träda i kraft vid ingången av augusti 2016.

MOTIVERING

1 Nuläge

I enlighet med regeringsprogrammet för statsminister Juha Sipiläs regering uppdateras avgifterna för morgon- och eftermiddagsverksamhet för skolelever samtidigt som möjligheten till efterskänkande av avgifterna utvidgas och skärps i enlighet med till exempel 11 § i lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården (734/1992). I enlighet med regeringsprogrammet förslås maximavgiften vara 120 €/mån för 570 timmar och 160 €/mån för 760 timmar per månad.

Enligt förslaget fastställer kommunen inom ramen för den maximinivå som bestäms genom lag de avgifter som tas ut för morgon- och eftermiddagsverksamhet. Den föreslagna höjningen av maximavgifterna skulle öka kommunernas inkomster, ifall de höjer avgifterna. I regeringsprogrammet bedöms höjningarna påverka inbesparingarna i den offentliga ekonomin med 10 miljoner euro 2016 och med 20 miljoner euro per år från och med 2017.

Lagstiftning

Enligt 48 a § i lagen om grundläggande utbildning är syftet med morgon- och eftermiddagsverksamheten bland annat att stödja hemmets och skolans fostrande arbete samt att stödja utvecklingen av barnens känsloliv och barnens etiska utveckling. Morgon- och eftermiddagsverksamheten ska dessutom främja barnens välfärd och jämlikhet i samhället samt förebygga utslagning och öka delaktigheten. Målen för och det centrala innehållet i bestäms i Utbildningsstyrelsens grunder för morgon- och eftermiddagsverksamheten (UBS föreskrifter och anvisningar 2011:1).

Det är frivilligt för kommunerna att ordna morgon- och eftermiddagsverksamhet. Om kommunen ordnar sådan verksamhet, ska den enligt 48 b § i lagen om grundläggande utbildning erbjudas eleverna i årskurs ett och två i alla skolor i kommunen samt i fråga om övriga årskurser de elever som avses i 17 § 1 mom. i den lagen i den omfattning kommunen beslutar. Kommunen beslutar vid vilken tidpunkt verksamheten börjar och slutar. Kommunen bestämmer också hur man ansöker om plats och var verksamheten ordnas. Vid intagningen till morgon- och eftermiddagsverksamheten ska lika intagningsgrunder tillämpas på barnen. När verksamheten ordnas, ska kommunen beakta olika språkgruppers behov samt att de barn som deltar i verksamheten och som enligt 32 § har rätt till stöd för skolresor har möjlighet att använda denna förmån.

Varje barn som deltar i morgon- och eftermiddagsverksamhet ska erbjudas sådan verksamhet antingen 570 (tre timmar per dag) eller 760 timmar (fyra timmar per dag) under skolarbetet. Verksamhet kan ordnas under skolarbetet på vardagar i regel mellan klockan 7.00 och 17.00.

Kommunen kan ordna morgon- och eftermiddagsverksamhet själv eller i samråd med andra kommuner eller skaffa tjänsterna av någon annan offentlig eller privat serviceproducent. Den kan också skaffa tjänsterna genom att betala serviceproducenten understöd för ändamålet. Kommunen svarar för att de tjänster som den skaffar ordnas enligt bestämmelserna om morgon- och eftermiddagsverksamhet i lagen om grundläggande utbildning.

Enligt 48 f § i lagen om grundläggande utbildning kan kommunen bestämma en månadavgift för morgon- och eftermiddagsverksamheten. Avgiften får vara högst 60 euro för 570 timmar och högst 80 euro för 760 timmar. Ifall ett barn deltar i verksamheten mer än 760 timmar un-

RP 78/2015 rd

der skolåret, kan en avgift som kommunen själv bestämmer tas ut för de överskridande timmarnas del.

Avgiften kan tas ut för varje månad som barnet deltar i verksamheten. Om verksamheten ordnas högst 10 dagar i månaden, tas endast hälften av avgiften ut. Om barnet på grund av egen sjukdom inte kan delta i verksamheten under en längre tid än 10 dagar under en kalendermånad, tas likaså endast hälften av avgiften ut. Om en frånvaro som beror på egen sjukdom pågår en hel kalendermånad, tas ingen avgift ut. Deltar barnet av någon annan orsak inte i verksamheten under en hel kalendermånad, tas i avgift ut hälften av månadsavgiften. Inga andra avgifter får tas ut för deltagande i verksamheten.

Enligt paragrafens 2 mom. avgiften kan efterskänkas eller nedsättas, om det finns skäl därtill med beaktande av vårdnadshavarens underhållsskyldighet eller utkomstmöjligheter eller vårdsynpunkter. I praktiken bestäms avgiften för morgon- och eftermiddagsverksamheten utan att familjens inomster utreds. Det är endast undantagsvis som man, i fall avgiften efterskänks eller nedsätts, är tvungen att utreda familjens ekonomiska situation.

Finansiering

Enligt 43 § i lagen om grundläggande utbildning beviljas finansiering för morgon- och eftermiddagsverksamhet så som bestäms i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet. Enligt 5 § i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (1705/2009, nedan finansieringslagen) bestäms finansieringen av verksamheten på kalkylerade grunder. Finansieringen av sådan morgon- och eftermiddagsverksamhet som avses i lagen om grundläggande utbildning bestäms på basis av antalet ledda timmar och det per timme bestämda priset per enhet. Enligt 19 § i finansieringslagen ska den kommun som ordnar sådan morgon- och eftermiddagsverksamhet som avses i lagen om grundläggande utbildning för finansieringen av denna verksamhet beviljas i statsandel 57 procent av det belopp som fås när antalet timmar som fastställts för denna verksamhet som grund för beräkning av statsandelen för kommunen multipliceras med det per timme bestämda priset per enhet. Enligt 30 § i den lagen fastställer undervisnings- och kulturministeriet årligen inom ramen för statsbudgeten det per ledd timme bestämda priset per enhet för sådan morgon- och eftermiddagsverksamhet som avses i lagen om grundläggande utbildning.

I statsbudgeten för 2015 är antalet ledda timmar som utgör de kalkylerade grunderna för statsandelen för morgon- och eftermiddagsverksamheten högst 3 390 000 timmar. Priset för en ledd timme är 26,00 euro. I statsbudgeten har reserverats 50 240 000 euro för statsandelen för morgon- och eftermiddagsverksamheten. Hösten 2014 överskred utfallet för det antal ledda timmar som anslagits för sådan verksamhet i tre eller fyra timmars tid per dag det fastställda timantalet för statsandelen med 49 040 timmar. Kostnaderna för verksamheten uppgick i snitt till 2005 euro per elev.

Praxis

Sådan morgon- och eftermiddagsverksamhet som ges inom ramen för den grundläggande utbildningen ordnades av 299 kommuner under år 2014. I september 2014 omfattades 52 696 barn av verksamheten. Av eleverna i årskurs 1 deltog 54,6 procent, av eleverna i årskurs 2 deltog 29,4 procent och av elever i årskurs 3-9 som är i behov av särskilt stöd deltog under sju procent i verksamheten. Morgon- och eftermiddagsverksamheten sysselsätter ca 7 500 ledare.

Största delen av barnen deltar i morgon- och eftermiddagsverksamhet tre eller fyra timmar per dag. Kommunen ska alltid erbjuda minst den ena av de två lagstadgade verksamhetsformerna. Det är kommunen som bestämmer i vilken utsträckning det ordnas morgon- och eftermid-

dagsverksamhet, och det är särskilt elever i årskurs 2 som skulle behöva plats som blir utanför verksamheten.

Utbildningsstyrelsen följer genom regelbundna enkäter med anordandet av morgon- och eftermiddagsverksamheten. Enligt uppföljningsenkäten för 2014 uppgick avgifterna som togs ut av klienterna för morgon- och eftermiddagsverksamheten i snitt för tre timmars verksamhet per dag till 55,90 euro och för fyra timmars verksamhet per dag till 70,20 euro. Den lägsta avgiften för tre eller fyra timmars daglig verksamhet uppgick till 10 euro. Av vårdnadshavarna ansåg 80,7 procent att avgiften var skäligen i relation till kvaliteten på verksamheten.

Nedsatt eller efterskönt avgift beviljades i 79 procent av morgon- och eftermiddagsverksamheten som ordnades i kommunal regi, men andelen varierade stort. I majoriteten av kommunerna finns anvisningar om beviljande av nedsatt avgift eller efterskönt av den. De vanligaste skälen till nedsatt avgift eller befrielse från avgiften är familjens ekonomiska belägenhet, en utvecklingsstörning hos barnet, att familjen är klient hos barnskyddet, syskonrabatt eller att man sällan deltar i verksamheten. Rabattprinciperna liknar i regel dem inom dagvården. Socialväsendet är den som ger utlåtande, om det är frågan om sociala grunder.

2 Ändringar som föreslås

I 48 f § i lagen om grundläggande utbildning föreslås en ändring så att man för morgon- och eftermiddagsverksamhet får bestämma en avgift så att avgiften för 570 timmar högst får uppgå till 120 euro per månad och för 760 timmar till högst 160 euro per månad. Ifall barnet deltar över 760 timmar i morgon- och eftermiddagsverksamhet, ska man enligt förslaget få ta ut den avgift kommunen fastställt för den överskridande tidens del.

Enligt förslaget ändras paragrafens 2 mom. i enlighet med regeringsprogrammet så att avgiften efterskönts eller nedsätts, ifall det föreligger skäl därtill med beaktande av vårdnadshavarens underhållsskyldighet, utkomstmöjligheter eller vårdsynpunkter. En sådan vårdsynpunkt kan till exempel anses vara ett större behov av assistans än normalt på grund av att familjen har ett barn med funktionsnedsättning. Bestämmelsen motsvarar i sak 11 § i lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården (73471992). Enligt det lagrummet ska en avgift fastställas för socialvårdsservice som bestäms enligt en persons betalningsförmåga eftersköntas eller nedsätts till den del förutsättningarna för personens eller familjens försörjning eller förverkligandet av personens lagstadgade försörjningsplikt äventyras av att avgiften tas ut. En skärpning av lydelsen i momentet på det sätt som föreslås skulle trygga eftermiddagsvården för barn som befinner sig i allra mest utsatt ekonomisk belägenhet, trots höjningen av avgifterna.

3 Konsekvenser

3.1 Ekonomiska konsekvenser

Bestämmelserna om morgon- och eftermiddagsverksamhet fogades till lagen om grundläggande utbildning 2003. Ursprungligen fastställdes avgifterna så att den högsta avgiften för 570 timmar uppgår till 60 euro. År 2006 ändrades lagen så att det fastställdes en separat maximiavgift om 80 euro för 760 timmar. Avgifterna har inte index- eller på annat sätt justerats. Med beaktande av att maximiavgifterna släpat betydligt efter den allmänna prisutvecklingen, kan en höjning av dem anses motiverad.

År 2013 tog kommunerna ut sammanlagt 18 124 000 euro i avgifter för morgon- och eftermiddagsverksamheten. Av beloppet var 16 875 000 euro för verksamhet som kommunerna

RP 78/2015 rd

ordnat i egen regi. För upphandlad service fick kommunerna in 956 000 euro i avgifter och för verksamhet i form av understödd verksamhet 293 000 euro.

En höjning av avgifterna som tas ut för morgon- och eftermiddagsverksamheten skulle öka beloppet kommunerna får in på avgifterna. Genom den föreslagna ändringen höjs månadsavgiften för morgon- och eftermiddagsverksamheten med 60 euro för 570 timmar och med 80 euro för 760 timmar till högst 120 euro för 570 timmar och högst 160 euro för 760 timmar. Ändringen väntas även påverka avgifterna för anordnandet av annan morgon- och eftermiddagsverksamhet än sådan som ordnas för 3 eller 4 timmar per dag. Sammanlagt väntas kommunernas inkomster därmed öka med ca 18 miljoner euro i året. År 2016 skulle inkomsterna från avgifterna öka med ca 7 miljoner euro.

Ovan nämnda kalkyl baserar sig på antalet timmar för elever respektive ledare samt på det belopp som influtit i avgifter. De influtna medlen år 2013 har fördelats enligt morgon- och eftermiddagsverksamhet som ordnats för 570 timmar, för 760 timmar eller för mer än fyra timmar per dag i relation till respektive antal ledda timmar. En del av eleverna som deltagit i morgon- och eftermiddagsverksamheten var befriade från avgift. Därför har relevantantalet minskats med 16 procent, vilket motsvarar antalet barn i dagvård som år 2013 placerats i 0-betalningsklassen. Därtill har avgiften nedsatts för 9 procent av eleverna, i syfte att beakta andelen elever som får nedsatt avgift. De medel som influtit i avgifter för verksamhet som ordnas för mer än 760 timmar har på motsvarande sätt höjts i relation till avgiftssumman för verksamheten som ordnas för 570 respektive 760 timmar.

Enligt uppföljningsrapporten för morgon- och eftermiddagsverksamhet inom den grundläggande grundutbildningen 2014, tar 23 procent av kommunerna ut mindre än 50 euro i månaden för 570 timmar. På samma sätt tar 11 procent av kommunerna ut mindre än 50 euro i månaden för 760 timmar. I kalkylen har man utgått från uppskattningen att de kommuner som för närvarande tar ut mindre än 50 euro per månad inte kommer att höja avgiften med mer än 20 euro per månad. Därtill utgår uppskattningen från att inkomsten från avgifterna per barn baserar sig på åtta månader per år.

I ovan nämnda belopp har man inte beaktat hur verksamheten i form av understödd morgon- och eftermiddagsverksamhet påverkar den kommunala ekonomin. Kommunerna kan nämligen också skaffa service i form av morgon- och eftermiddagsverksamhet genom understöd till serviceproducenten i detta syfte. I kalkylen har man uppskattat att ca 38 procent av eleverna deltar i morgon- och eftermiddagsverksamhet som beviljas kommunalt understöd. Avgiftssumman från den understödda verksamheten kommer i regel inte kommunen till godo, utan tillfaller serviceproducenten. Det finns inga riksomfattande uppgifter om avgifterna som tas ut av klienterna, eftersom största delen av serviceproducenterna som får understöd fakturerar avgifterna direkt av familjerna, och då syns de inte i kommunernas intäkter från avgifter som tas ut av klienter.

År 2013 betalade kommunerna ca 23,7 miljoner euro i understöd till serviceproducenterna. Ifall de serviceproducenter som får understöd skulle höja avgifterna till det föreslagna maximalbeloppet, dock med beaktande av att avgiften skulle efterskänkas för 16 procent och att 9 procent skulle betala nedsatt avgift, skulle intäkterna från dem som deltar i verksamheten öka med uppskattningsvis 8 miljoner euro. Detta skulle för kommunernas del innebära en inbesparing med ifrågavarande belopp, ifall de ökade intäkterna från avgifterna beaktas genom att kommunerna sänker understöden som utbetalas med ifrågavarande belopp. Detta skulle innebära en sänkning av omkostnaderna för kommunernas del.

Propositionen påverkar inte de statliga finanserna.

3.2 Konsekvenser för barnen

Syftet med morgon- och eftermiddagsverksamheten är att främja barnens välfärd och jämlikhet i samhället samt förebygga utslagning och öka delaktigheten. Morgon- och eftermiddagsverksamheten är ett komplement till småbarnspedagogiken och den grundläggande utbildningen, bidrar till att målsättningarna för den grundläggande utbildningen uppnås och utjämnar de sociala skillnaderna. Det är viktigt att varje barn ges möjlighet att delta i morgon- och eftermiddagsverksamheten oavsett familjens sociala och socioekonomiska ställning. En höjning av avgifterna skulle kunna leda till att möjligheterna för barn i socialt och socioekonomiskt svagare ställning att delta i verksamheten försvåras. Höjningen kan minska antalet deltagare från nuvarande nivå och försätta en del barn samt flerbarnsfamiljer och barnfamiljer med små inkomster i ojämlig ställning jämfört med andra.

När man bedömer nivån på morgon- och eftermiddagsverksamheten finns det många olika faktorer som måste beaktas. Verksamheten främjar tillgodoseendet av flera av de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna. Enligt 22 § i grundlagen ska det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

Morgon- och eftermiddagsverksamheten främjar flera av de rättigheter för alla barn som erkänns i FN:s barnkonvention, så som varje barns rätt till fritid, lek och kultur enligt artikel 31. Verksamheten bidrar till att såväl rättigheterna i konventionerna om mänskliga rättigheter som rätten till kultur och utbildning som tryggas i grundlagen tillgodoses. Vid bedömningen av nivån på den avgift som tas ut av klienterna måste man även beakta bestämmelsen i grundlagens 19 § 3 mom. om det allmännas skyldighet att stödja familjerna så att de har möjlighet att trygga barnens välfärd och individuella uppväxt.

I lagen om grundläggande utbildning föreskrivs om maximiavgifterna som tas ut för morgon- och eftermiddagsverksamhet, så att avgifterna ska hållas på en så skälig nivå att de inte inskränker på barnens deltagande i verksamheten. Fattigdomen bland barnfamiljer har ökat, och i synnerhet familjer till ensamförsörjare riskerar att bli fattiga. För att höjningen av avgifterna inte ska hindra barn i ekonomiskt sämre ställning från att delta i verksamheten, föreslås att det i lagen om grundläggande utbildning skrivs in en skyldighet att efterskänka eller nedsätta avgiften, om det finns anledning till detta på grund av vårdnadshavarens försörjningsplikt, förutsättningarna för inkomstens förvärvande eller vårdsynpunkter. Skrivningen motsvarar innehållet i 11 § i lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården (73471992). Bestämmelsen som förpliktigar till efterskänkning eller nedsättning av avgiften är viktig för att familjens små inkomster inte ska utgöra ett hinder för barn att delta i morgon- och eftermiddagsverksamheten inom den grundläggande utbildningen.

3.3 Samhälleliga konsekvenser

Bestämmelser om maximiavgifterna för morgon- och eftermiddagsverksamhet ska alltjämt utfärdas. Därtill föreslås att det i lagen tas in en bestämmelse om kommunens skyldighet att efterskänka eller nedsätta avgiften om det föreligger skäl till det på grund av vårdnadshavarens försörjningsplikt, förutsättningar för inkomstens förvärvande eller vårdsynpunkter. Syftet är att verksamheten ska finnas tillgänglig för alla barn och familjer på lika villkor. Man har uppnått positiva erfarenheter som förebygger känslan av ojämlighet och utslagning genom mångsidiga möjligheter till hobbyverksamhet, som ger barnen möjlighet att uppleva att de lyckas och kan samt stärker deras livskunskaper.

Det är frivilligt för kommunerna att ordna morgon- och eftermiddagsverksamhet. En höjning av avgifterna så att de bättre motsvarar den allmänna prisutvecklingen och de kostnader ser-

RP 78/2015 rd

viceproduktionen ger upphov till kan påverka kommunernas intresse för att ordna morgon- och eftermiddagsverksamhet. Den föreslagna höjningen av maximiavgifterna skulle öka kommunernas inkomster och därmed underlätta anordnandet av verksamheten i enlighet med de mål som anges i lagen om grundläggande utbildning.

Därtill förbättrar en höjning av avgifterna förutsättningarna för anordnandet av kvalitativt högstående verksamhet och kan eventuellt bidra till att anställningsförhållandena för dem som leder morgon- och eftermiddagsverksamheten stabiliseras.

Bestämmelsen om att efterskänkning eller nedsättning av den avgift som tas ut av klienterna är viktig, så att familjens små inkomster inte ska bli ett hinder för barnets deltagande i verksamheten. Skyldigheten att efterskänka avgiften eller nedsätta den kan i viss mån öka det administrativa arbetet i kommunerna. Samtliga kommuner måste informeras om möjligheten att anhålla om nedsatt avgift eller att avgiften för morgon- och eftermiddags verksamhet efterskänks.

Det är möjligt att den föreslagna höjningen av avgifterna kommer att minska antalet barn som deltar i morgon- och eftermiddagsverksamheten, trots att kommunen åläggs att efterskänka eller nedsätta avgiften. I så fall skulle propositionen även påverka sysselsättningen för dem som leder morgon- och eftermiddagsverksamheten.

4 Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts som tjänstemannaärende vid undervisnings- och kulturministeriet.

Remissutlåtanden begärdes av 78 instanser. Därtill har utkastet lagts ut på undervisnings- och kulturministeriets webbplats, så att var och en haft möjlighet att yttra sig om förslaget.

Sammanlagt inkom 42 remissvar från följande instanser: finansministeriet, riksdagens biträdande justitieombudsman, Utbildningsstyrelsen, Institutet för hälsa och välfärd, Regionförvaltningsverket i Östra Finland, Regionförvaltningsverket i Sydvästra Finland, Regionförvaltningsverket i Lappland, Regionförvaltningsverket i Norra Finland, Barnombudsmannen, De Grönas riksdagsgrupp, Vänsterförbundets riksdagsgrupp, Svenska folkpartiet i Finland rf, Riksomfattande handikapprådet, Helsingfors stad, Raseborgs stad, Järvenpää stad, Tammerfors stad, Jyväskylä stad, Karleby stad, Kristinestad, Lieksa stad, Åbo stad, Kommunförbundet, Finlands evangelisk-lutherska kyrka, Uleåborgs stad, Mannerheims barnskyddsförbund, Barnträdgårdsläraryrket rf, SOSTE - Finlands social och hälsa rf, Finlands föräldraförbund, Centralförbundet för barnskydd, Nätverket för stjärnfamiljer, Handikappforum rf, Förbundet för ensamstående föräldrar rf, Företagarna i Finland, Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL, Akava rf, Tehy rf, Undervisningssektorns fackorganisation OAJ, Finlands fackföreningars Centralförbund FFFC, Finlands Närvårdar- och primärskötarförbund SuPer rf, Tjänstemannacentralorganisationen STTK, Fackorganisationen för högutbildade inom socialbranschen Talentia.

Dessutom konstaterade social- och hälsovårdsministeriet, arbets- och näringsministeriet, högskole- och forskningspolitiska avdelningen samt ungdoms- och idrottspolitiska avdelningen vid undervisnings- och kulturministeriet, Regionförvaltningsverken i Västra och Inre Finland, Svenska Finlands folkting, jämställdhetsombudsmannen, diskrimineringsombudsmannen samt Finlands Näringsliv EK att de inte hade något yttrande i saken.

De flesta remissinstanserna konstaterade att det finns ett behov av att höja avgifterna, men den föreslagna höjningen ansågs vara för stor. Flera remissvar lyfte fram en oro över att den föreslagna fördubblingen av avgifterna skulle leda till att färre barn deltog i verksamheten och att i

RP 78/2015 rd

synnerhet mödrar skulle få det svårare att delta i arbetslivet på heltid. Dessutom skulle alla barns möjligheter att på lika villkor delta i eftermiddagsverksamheten äventyras, och den skulle kunna bidra till utslagning av en del barn. I en del av remissvaren fördes också fram att det kunde medföra att en del barn skulle utebli från morgon- och eftermiddagsverksamheten. Det konstaterades att den föreslagna höjningen påverkar ensamförsörjar- och flerbarnsfamiljer särskilt hårt. Vissa remissinstanser skulle hellre gått in för en skälig höjning, till exempel en höjning med utgångspunkt i konsumentindex, vilket skulle betyda 21,8 procent.

Flera remissinstanser ansåg att förslaget att skärpa bestämmelserna om att efterskänka eller sänka avgifter var bra. Å andra sidan betvivlade en del remissinstanser att bestämmelsen skulle räcka till för att trygga möjligheten att delta i verksamheten för alla barns del. Samtidigt oroade sig flera kommuner över att förslaget kunde medföra mer administrativt arbete på kommunal nivå. Dessutom påtalades att en nedsättning eller efterskänkning av avgifterna skulle äta upp en del av de extra inkomster som eftersträvas. En del remissinstanser önskade följaktligen att lagen eller någon annan bestämmelse skulle innehålla tydligare kriterier eller anvisningar angående efterskänkning eller nedsättning av avgifterna. Därtill framkom önskemål om ett förtydligande av vad som i lagen avses med "vårdsynpunkter".

I en del yttranden önskade man också att avgifterna för morgon- och eftermiddagsverksamheten skulle vara inkomstrelaterade på samma sätt som dagvårdsavgifterna, vilket skulle innebära att beslut om att efterskänka avgiften skulle ske automatiskt, samtidigt som beslutet om avgiften fattas. Däremot ville man inte ändra på betalningssystemet så att det skulle bli inkomstbundet så som det föreslås i propositionen, eftersom det skulle förutsätta att det görs ett separat beslut för varje barns del. Det skulle igen öka det administrativa arbetet betydligt. Eftersom anordnande av morgon- och eftermiddagsverksamheten är frivilligt för kommunen, skulle mer administrativt arbete innebära att kommunerna helt avstod från att ordna detta slags service.

Flera remissinstanser förde fram att regeringen är i färd med att genomföra flera åtgärder som har konsekvenser för barnfamiljernas ställning. I flera yttranden fördes önskemål om en konsekvensbedömning av de sammanlagda effekterna. I och för sig är en sådan bedömning viktig också enligt regeringen. Emellertid är det svårt att göra den i anslutning till en enskild regeringsproposition. Vid flera ministerier bereds förändringar som påverkar familjerna, och de har olika tidsplaner. En sådan bedömning bör utöver inkomstöverföringar och avgifter som tas ut för offentlig service även beakta förändringar som gäller arbetslivet. I det här skedet har man inte nått enighet om vilka förändringar som ska genomföras. Inte heller finns det uppgifter om hur de kommer att genomföras. Man har till exempel bara inlett beredningen av en proposition om att höja avgifterna för småbarnspedagogik. Med beaktande av alla dessa faktorer är det inte möjligt att på förhand göra en helhetsbedömning av konsekvenserna i anslutning till en enskild proposition. Helhetsbedömningen av konsekvenserna bör göras i sin helhet med beaktande av samtliga förvaltningsområden och efter det att samtliga förändringar som påverkar barnfamiljernas situation är kända. Därtill bör man beakta att propositionen endast innehåller förslag om en maximavgift. I det här skedet vet man inte hur stora avgifter kommunerna i verkligheten kommer att ta ut. Eftersom det är frivilligt för kommunerna att ordna morgon- och eftermiddagsverksamhet och det således är en uppgift de kan avstå från, om de så önskar, torde man inte kunna lägga särdeles stor vikt vid den avgift som tas ut vid helhetsbedömningen av konsekvenserna.

Riksdagens biträdande justitieombudsman föreslog en precisering av lagen om grundläggande utbildning så att där tydligt och klart skulle föreskrivas om ändringssökande gällande antagning till och avgifterna för morgon- och eftermiddagsverksamheten. Eftersom den lagen inte innehåller några bestämmelser om ändringssökande gällande morgon- och eftermiddagsverksamheten, styrs rätten att söka ändring enligt kommunallagen. Ifall kommunen skaffar tjänsten genom att i enlighet med 48 b § 3 mom. i lagen om grundläggande utbildning ge understöd till

RP 78/2015 rd

privat service som produceras av en privatföretagare, bör man när avtalet ingås komma överens om antalet elever till morgon- och eftermiddagsverksamheten på lika grunder samt om en skälig nivå på de avgifter som tas ut. Även i dessa lägen svarar kommunen för att verksamheten ordnas i enlighet med lagen om grundläggande utbildning.

Anordnandet av morgon- och eftermiddagsverksamhet är frivilligt för kommunerna. Den grundläggande utbildningen är däremot en rätt för barnen. Dessutom är det frågan om varje barns uppfyllande av läroplikten. Således är det klart att man för den grundläggande utbildningens del skrivit in särskilda bestämmelser om hur man söker ändring i beslut. Eftersom det är frivilligt för kommunen att ordna morgon- och eftermiddagsverksamhet, och man genom propositionen inte vill öka den administrativa bördan i anslutning till anordnandet av verksamheten, har det inte ansetts påkallat att foga en bestämmelse om sökande av ändring till lagen. Att öka den administrativa bördan i betydande grad skulle kunna leda till att kommunerna helt upphör med anordnade av verksamheten.

Att yrka på ändring i ärenden som gäller morgon- och eftermiddagsvården skulle dessutom, i motsats till den nu tillgängliga kommunala besvärprocessen inskränka på den kommunala självbestämmanderätten. Även detta skulle kunna påverka kommunernas vilja att ordna morgon- och eftermiddagsverksamhet.

Kommunförbudet föreslog att man till lagen fogar en bestämmelse om att avgifterna årligen ska justeras i enlighet med det prisindex som anges i 57 § 2 mom. i lagen om statsandel för kommunal basservice (1704/2009). Att binda avgifterna till index skulle kräva att lagen ändras årligen. Alternativt skulle undervisnings- och kulturministeriet årligen kunna utfärda ett meddelande om de justerade avgifterna, liksom nu är fallet angående avgifterna inom den småbarnspedagogiska verksamheten. I vartdera fallet skulle den administrativa bördan öka. I propositionen föreslås emellertid att det föreskrivs om maximiavgifter för morgon- och eftermiddagsverksamheten. Kommunen kan ta ut lägre avgifter än de som anges i lagen. Ifall de avgifter kommunen tar ut skulle släpa efter den allmänna kostnadsutvecklingen, kan kommunerna således också själva bestämma att höja avgifterna inom ramen för de i lagen fastställda maximiavgifterna. Därmed är det inte nödvändigt att indexbinda avgifterna.

Frågan har behandlats i samrådsförfarande enligt 8 § i kommunallagen (365/1995).

5 Ikraftträdande

Lagarna föreslås träda i kraft den 1 augusti 2016.

6 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Propositionen ska även granskas i grundlagshänseende. Enligt 19 § 3 mom. i grundlagen ska det allmänna, enligt vad som närmare bestäms genom lag, tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster samt främja befolkningens hälsa. Det allmänna ska också stödja familjerna och andra som svarar för omsorgen om barn så att de har möjligheter att trygga barnens välfärd och individuella uppväxt. Enligt grundlagens 16 § 1 mom. har alla rätt till avgiftsfri grundläggande utbildning. Enligt paragrafens 2 mom. ska det allmänna, enligt vad som närmare bestäms genom lag, säkerställa lika möjligheter för var och en att oavsett medellöshet enligt sin förmåga och sina särskilda behov få även annan än grundläggande utbildning samt utveckla sig själv. Enligt 22 § i grundlagen ska det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

Grundlagens 19 § handlar om socialtjänster. Bestämmelserna om morgon- och eftermiddagsverksamheten för skolelever ingår i lagen om grundläggande utbildning, och är således inte ju-

RP 78/2015 rd

ridiskt sett frågan om socialservice. Emellertid är syftet med morgon- och eftermiddagsverksamheten bland annat att stödja hemmets och skolans fostrargärning, främja barnens välfärd och jämlikheten i samhället samt att förebygga marginalisering och att öka delaktigheten. När det gäller målsättningarna är det sålunda frågan om en tjänst av liknande slag som dem socialväsendet erbjuder.

Kommunen är inte skyldig att ordna morgon- och eftermiddagsverksamhet, och skolelever har inte heller subjektiv rätt till denna service. Eftersom det dock är frågan om en service som ordnats i syfte att främja barnens välfärd, är det motiverat att föreskriva om nivån på avgiften som tas ut för detta i lag. Även med tanke på att de grundläggande fri- och rättigheterna ska tillgodoses är det väsentligt att avgiften inte är så hög att servicen blir helt ouppnåelig för dem som behöver den. Grundlagsutskottet har i bland annat utlåtandet GrUU 39/1996 fäst uppmärksamhet vid att de utgifter som tas ut för socialservice ska vara på en nivå som tillåter dem som behöver tjänsterna att använda sig av dem.

I propositionen föreslås en ändring av 48 f § i lagen så att avgiften ska efterskänkas eller nedsättas ifall det är motiverat med hänsyn till vårdnadshavarens försörjningsplikt, förutsättningar för inkomstens förvärvande eller vårdsynpunkter. Den föreslagna ändringen skärper lydelsen i gällande lag och ställer hårdare krav på kommunen att justera avgiften, ifall de villkor som anges i lagen uppfylls. Genom ändringen strävar man att trygga att även barn i familjer som befinner sig i en svår ekonomisk belägenhet ska ha tillgång till morgon- och eftermiddagsverksamhet.

Med anledning av vad som ovan anförts kan propositionen alltjämt i tillräcklig grad anses trygga alla barns rätt till morgon- och eftermiddagsverksamhet. Regeringen anser att propositionen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Lag

om ändring av 48 f § i lagen om grundläggande utbildning

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om grundläggande utbildning (628/1998) 48 f §, sådan den lyder i lag 1136/2003, som följer:

48 f §

Avgifter

För morgon- och eftermiddagsverksamhet kan bestämmas en månadsavgift. Kommunen beslutar om storleken på månadsavgifterna för morgon- och eftermiddagsverksamheten. Avgiften för 570 timmar får vara högst 120 euro och för 760 timmar högst 160 euro.

Avgiften kan tas ut för varje sådan månad då barnet deltar i morgon- eller eftermiddagsverksamhet.

Om morgon- och eftermiddagsverksamhet ordnas högst 10 dagar i månaden, tas endast hälften av avgiften ut. Endast hälften av avgiften tas ut också om barnet på grund av egen sjukdom inte kan delta i verksamheten under en längre tid än 10 dagar under en kalendermånad. Om en frånvaro som beror på egen sjukdom pågår en hel kalendermånad, tas ingen avgift ut. Deltar barnet av någon annan orsak inte i verksamheten under en hel kalendermånad, tas i avgift ut hälften av månadsavgiften. Andra avgifter kan inte tas ut för deltagande i verksamheten.

Avgifterna ska efterskänkas eller nedsättas, om det finns skäl till det med beaktande av vårdnadshavarens underhållsskyldighet eller utkomstmöjligheter eller vårdsynpunkter.

Denna lag träder i kraft den 20 . _____

Helsingfors den 22 oktober 2015

Statsminister

Juha Sipilä

Undervisnings- och kulturminister Sanni Grahn-Laasonen

Lag

om ändring av 48 f § i lagen om grundläggande utbildning

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om grundläggande utbildning (628/1998) 48 f §, sådan den lyder i lag 1136/2003
som följer:

Gällande lydelse

48 f §

Avgifter

För morgon- och eftermiddagsverksamhet kan bestämmas en månadsavgift. Kommunen beslutar om storleken på månadsavgiften, som för 570 timmar får uppgå till högst 60 euro och för 760 timmar till högst 80 euro. Avgiften kan tas ut för varje sådan månad då barnet deltar i verksamheten. Om verksamheten ordnas högst 10 dagar i månaden, tas endast hälften av avgiften ut. Om barnet på grund av egen sjukdom inte kan delta i verksamheten under en längre tid än 10 dagar under en kalendermånad, tas likaså endast hälften av avgiften ut. Om en frånvaro som beror på egen sjukdom pågår en hel kalendermånad, tas ingen avgift ut. Deltar barnet av någon annan orsak inte i verksamheten under en hel kalendermånad, tas i avgift ut hälften av månadsavgiften. Andra avgifter kan inte tas ut för deltagande i verksamheten.

Avgifterna kan efterskänkas eller nedsättas, om det finns skäl *därtill* med beaktande av vårdnadshavarens underhållsskyldighet eller utkomstmöjligheter eller vårdsynpunkter.

Föreslagen lydelse

48 f §

Avgifter

För morgon- och eftermiddagsverksamhet kan bestämmas en månadsavgift. Kommunen beslutar om storleken på månadsavgifterna *för morgon- och eftermiddagsverksamheten. Avgiften för 570 timmar får vara högst 120 euro och för 760 timmar högst 160 euro.*

Avgiften kan tas ut för varje sådan månad då barnet deltar i *morgon- eller eftermiddagsverksamhet.*

Om *morgon- och eftermiddagsverksamhet* ordnas högst 10 dagar i månaden, tas endast hälften av avgiften ut. *Endast hälften av avgiften tas ut också om barnet* på grund av egen sjukdom inte kan delta i verksamheten under en längre tid än 10 dagar under en kalendermånad. Om en frånvaro som beror på egen sjukdom pågår en hel kalendermånad, tas ingen avgift ut. Deltar barnet av någon annan orsak inte i verksamheten under en hel kalendermånad, tas i avgift ut hälften av månadsavgiften. Andra avgifter kan inte tas ut för deltagande i verksamheten.

Avgifterna *ska* efterskänkas eller nedsättas, om det finns skäl till det med beaktande av vårdnadshavarens underhållsskyldighet eller utkomstmöjligheter eller vårdsynpunkter.

Denna lag träder i kraft den

20 .