

RP 162/2022 rd

Regeringens proposition till riksdagen om ändring av 26 § i lagen om grundläggande utbildning

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att lagen om grundläggande utbildning ändras.

Enligt propositionen ska utbildningsanordnaren utöver att följa upp elevernas frånvaro även vara skyldig att systematiskt förebygga och ingripa i frånvaron.

Syftet med propositionen är att främja elevernas välbefinnande samt att stärka skolornas förutsättningar att stödja elevernas basfärdigheter och uppnå inlärningsresultat genom att minska antalet fall av skolfrånvaro.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2023 och avses bli behandlad i samband med den.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 augusti 2023.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL.....	1
MOTIVERING	3
1 Bakgrund och beredning.....	3
1.1 Bakgrund.....	3
1.2 Beredning.....	3
2 Nuläge och bedömning av nuläget.....	4
2.1 Lagstiftning om elevens deltagande i undervisningen samt frånvaro	4
2.2 Frånvaro hos elever inom den grundläggande utbildningen	4
2.3 Utvecklingsverksamhet för engagerande arbete i skolgemenskapen	5
3 Förslagen och deras konsekvenser.....	6
3.1 De viktigaste förslagen.....	6
3.2 De huvudsakliga konsekvenserna	6
3.2.1 Konsekvenser för kommunernas och utbildningsanordnarnas ekonomiska ställning.....	6
3.2.2 Konsekvenser för utbildningsanordnarna.....	7
3.2.3 Konsekvenser för aktörerna inom elevhälsan	7
3.2.4 Konsekvenser för läropliktiga och andra studerande (konsekvenser för barn)	8
3.2.5 Konsekvenser för de grundläggande fri- och rättigheterna	8
4 Alternativa för genomförandet.....	8
5 Remissvar	8
6 Specialmotivering.....	9
7 Ikraftträdande.....	9
8 Verkställighet och uppföljning	9
9 Förhållande till andra propositioner.....	10
9.1 Samband med andra propositioner.....	10
9.2 Förhållande till budgetpropositionen	10
10 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning	10
LAGFÖRSLAG	12
Lag om ändring av 26 § i lagen om grundläggande utbildning	12
BILAGA	13
PARALLELLTEXT	13
Lag om ändring av 26 § i lagen om grundläggande utbildning	13

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

Statsminister Sanna Marins regering har i planen för de offentliga finanserna slagit fast att verksamhetsmodellen för engagerande arbete i skolgemenskapen ska etableras från och med 2023. Finansieringen betalas som en del av statsandelarna för kommunal basservice. Med hjälp av modellen styrs tilläggsresurser och stöd till förebyggande av och ett systematiskt ingripande i frånvaro. Detta innebär att skolorna får bättre förutsättningar för att stödja elevernas välbefinnande, psykiska hälsa och socioemotionella färdigheter samt för att bygga upp en verksamhetskultur som präglas av samhörighet.

1.2 Beredning

Inom ramen för regeringsprogrammet för statsminister Marins regering genomförs 2020—2022 programmet Utbildning för alla i syfte att förbättra kvaliteten och jämlikheten inom den grundläggande utbildningen. Som ett led i programmet har det inletts verkningsfulla åtgärder för att förebygga skolfrånvaro inom den grundläggande utbildningen och konstaterats ett behov av att ändra bestämmelserna om uppföljning av frånvaro inom den grundläggande utbildningen.

Regeringens proposition med förslag till precisering av bestämmelsen om uppföljning av elevers frånvaro inom den grundläggande utbildningen har varit på remiss 1—18 februari 2022. Förslaget ingick i regeringens proposition med förslag till lag om ändring av läropliktslagen och lagar som har samband med den. Begäran om utlåtande var kompletterande till sin karaktär, jämfört med den ursprungliga remissbehandlingen, där utlåtande begärdes för att ändra läropliktslagen och de lagar som har samband med den. Den kompletterande begäran om utlåtande riktades till de remissinstanser som bedömdes ha något att yttra om ifrågavarande komplettering. Yttranden lämnades av finansministeriet, Suomen opiskelija-Allianssi - OSKU ry, Utbildningsstyrelsen, Finlands Föräldraförbund rf, Finlands Yrkesstuderandes Förbund – SAKKI rf, Bildningsarbetsgivarna rf, Ammattiosaamisen kehittämissyhdistys AMKE ry, Ledare för Yrkesutbildningen i Finland rf, Finlands svenska skolornadsförbund, Finlands Kommunförbund och Undervisningssektorns fackorganisation OAJ.

Regeringen har vid förhandlingarna om planen för de offentliga finanserna 2023—2026 beslutat att fr.o.m. 2023 etablera en verksamhetsmodell för engagerande arbete i skolgemenskapen, för vilket det har reserverats 8 miljoner euro per år i planen för de offentliga finanserna. Finansieringen betalas som en del av statsandelarna för kommunal basservice. På basis av detta beslut blev beredningen av ärendet en del av beredningen av budgetpropositionen för 2023, och genomförs som en ändring av 26 § i lagen om grundläggande utbildning.

Uppgifterna om beredningen av regeringspropositionen finns tillgängliga i den offentliga tjänsten på adressen <https://okm.fi/sv/projekt?tunnus=OKM034:00/2022>

Angående propositionen har det ordnats ett samråd enligt 11 § i kommunallagen (410/2015) och ärendet har behandlats i delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning.

2 Nuläge och bedömning av nuläget

2.1 Lagstiftning om elevens deltagande i undervisningen samt frånvaro

I 26 § 2 mom. i lagen om grundläggande utbildning (628/1998) föreskrivs om uppföljning (i gällande lag på svenska felaktigt ”kontroll”) av frånvaro hos elever. Enligt gällande bestämmelse ska utbildningsanordnaren följa upp frånvaro när det gäller elever i grundläggande utbildning och underrätta elevens vårdnadshavare eller någon annan laglig företrädare för eleven om olovlig frånvaro.

Läropliktiga ska delta i grundläggande utbildning som ordnas med stöd av lagen om grundläggande utbildning eller annars förvärva kunskaper som motsvarar den grundläggande utbildningens lärokurs. Fullgörandet av den grundläggande utbildningen inleds vid den tidpunkt som anges i 2 § 2 mom. i läropliktslagen, om det inte har fattats beslut om att barnet inleder utbildning vid en annan tidpunkt. Fullgörandet av den grundläggande utbildningen upphör när eleven fyller 18 år.

Med beaktande av bestämmelsen om elevens rätt till undervisning i 30 § i lagen om grundläggande utbildning och bestämmelsen om elevens skyldighet att delta i utbildning i 35 § i lagen om grundläggande utbildning samt syftet med lagen om elev- och studerandevård är det viktigt att precisera 26 § 2 mom. i lagen om grundläggande utbildning så att den är bättre i linje med övrig gällande lagstiftning.

2.2 Frånvaro hos elever inom den grundläggande utbildningen

Enligt Utbildningsstyrelsens kartläggning (2020) finns det i Finland minst 4 000 unga i högstadieåldern, cirka 2—3 procent av hela åldersklassen i högstadiet, som regelbundet är borta från skolan under långa perioder, till och med hela läsår. Det beror bland annat på psykiska orsaker och motivationsproblem. Långvarig frånvaro från den grundläggande utbildningen har ökat kraftigt bland eleverna redan före coronapandemin, och det är oroväckande att det handlar om allt yngre barn som uteblir från skolan. Även i en särskild utredning om situationen för 17-åriga läropliktiga som undervisnings- och kulturministeriet låtit göra visade det sig att orsaken till att elever blev utan avgångsbetyg ofta handlade om psykiska problem och inlärningsproblem i kombination med förlängd frånvaro samt problem i anslutning till deras familjesituation. Att elever i den grundläggande utbildningen är frånvarande under långa perioder ger ofta en signal om att de får problem vid övergången till andra stadiet och med att avlägga en examen. (Kouluakäymättömyys Suomessa, Opetushallitus raportit ja selvitykset 2020:9, <https://www.oph.fi/fi/tilastot-ja-julkaisut/julkaisut/kouluakaymattomyys-suomessa>)

Enligt 14 § 2 mom. i lagen om grundläggande utbildning beslutar Utbildningsstyrelsen i grunderna för läroplanen om målen för och det centrala innehållet i den grundläggande utbildningens olika läroämnen, ämneshelheter, elevhandledningen och annan undervisning som avses i lagen om grundläggande utbildning samt om de centrala principerna för samarbetet mellan hemmet och skolan och för elevvården och om målen för den elevvård som hör till undervisningsväsendet. I grunderna för läroplanen för den grundläggande utbildningen konstateras att det är skolans uppgift att ingripa vid frånvaro och hjälpa eleverna att lyckas i sitt skolarbete. När det gäller elevvården konstateras angående gemensam elevvård och tillvägagångssätt för den att elevvårdsplanen ska beskriva hur frånvaro följs upp, hur man informerar om frånvaro och hur man ingriper i den.

Med stöd av läroplansgrunderna och lagen om elev- och studerandevård (1287/2013) ska varje utbildningsanordnare i sin elevvårdsplan ange hur man ordnat att frånvaro följs upp, hur man

informerar om frånvaro och hur man ingriper i den. Enligt en opublicerad utredning av Nationella centret för utbildningsutvärdering (NCU) varierar sätten för hur man följer upp frånvaro och ingriper i den avsevärt från en utbildningsanordnare till en annan, och till och med skolvis. Den varierande praxis som på så vis uppkommit har lett till ojämlig behandling av eleverna. I de nuvarande förfarandena för ingripande i frånvaro saknas dessutom ofta sådana rutiner för förebyggande och tidigt ingripande som enligt flera undersökningar är det mest effektiva och kostnadseffektiva sättet att förebygga långvarig frånvaro och avhopp från skolan.

2.3 Utvecklingsverksamhet för engagerande arbete i skolgemenskapen

Våren 2021 inledde undervisnings- och kulturministeriet ett riksomfattande utvecklingsprojekt för engagerande arbete i skolgemenskapen i syfte att minska frånvaron inom den grundläggande utbildningen. Bakom projektet ligger ett starkt sakkunnigsarbete, och beredningen baserar sig på internationell forskningslitteratur på området. Utgångspunkten för utvecklingen av engagerande arbete i skolgemenskapen är att elevernas närvaro kan stödjas och frånvaro förebyggas genom att stärka en verksamhetskultur som stöder elevernas förankring i skolan, genom att främja deras emotionella färdigheter och förmåga till interaktion med andra samt kontinuerlig gruppbildning och genom systematisk uppföljning och systematiskt ingripande i frånvaro. Förankringen i skolan stärks också genom att stödja elevens delaktighet och samarbetet med vårdnadshavarna. Genom att utbildningsanordnaren kontinuerligt följer upp frånvaro och samarbetar med aktörer inom elevvården möjliggörs vidtagandet av systematiska åtgärder på skolgemenskapsnivå. Genom att förenhetliga sätten för pedagogiskt och sektorsövergripande stöd och förtydliga olika aktörers roller när det gäller att ingripa i frånvaron stöder man elevens inlärning och välbefinnande.

Vid beredningen av projektet för engagerande skolgemenskapsarbete har man konstaterat ett klart behov av att utveckla lagstiftningen gällande den grundläggande utbildningen så att lagstiftningen i högre grad styr utbildningsanordnarna i riktning mot förebyggande verksamhet när det gäller frånvaro från skolan. Den gällande lagstiftningen omfattar endast uppföljning av frånvaro samt meddelande till vårdnadshavarna om olovlig frånvaro. Avsaknaden av förebyggande åtgärder i lagstiftningen har lett till ett ökande antal fall av långvarig frånvaro bland elever inom den grundläggande utbildningen och till att skolorna inte har vidtagit effektiva åtgärder för att ingripa i situationen. Avsaknaden av nationella utvecklingsåtgärder har för sin del lett till både ineffektivitet och avsevärd variation i uppföljningen av frånvaro och åtgärder gällande frånvaron bland eleverna.

Inom ramen för projektet för engagerande arbete i skolgemenskapen har det tydligt framkommit ett behov av att stärka tillvägagångssätten för förebyggande av frånvaro, ingripande i ett tidigt skede samt för större planmässighet i detta avseende. Enligt lagen om grundläggande utbildning har varje elev rätt till undervisning, handledning, elevvård och stöd enligt läroplanen samt till en trygg inlärningsmiljö under alla skoldagar. I detta ingår också utbildningsanordnarens ansvar för att förebygga problem samt identifiera och undanröja hinder för elevernas uppväxt och lärande i fråga om skolans verksamhetssätt. Även syftet med den generellt inriktade elevhälsan är att främja elevernas inlärning, välbefinnande, hälsa, sociala ansvarstagande, växelverkan och delaktighet samt en sund, trygg och tillgänglig studiemiljö.

Undervisnings- och kulturministeriets verksamhet för att utveckla det engagerande arbetet inom skolgemenskapen främjas via pilotförsök. NCU genomför åren 2021—2022 ett projekt som har i uppgift att utvärdera hur de pilotförsök som fått specialunderstöd för att utveckla engagerande arbete i skolgemenskapen genomförs och vilka effekter de har. En central uppgift är att utifrån den information pilotprojektens verksamhet ger ta fram rekommendationer för en riksomfattande modell för engagerande arbete inom skolgemenskapen.

I augusti 2021 kartlade NCU nuläge, styrkor och utvecklingsobjekt i verksamhetsmodellerna gällande frånvaro inom den grundläggande utbildningen. Kartläggningen visade att ingripanden i skolfrånvaro och åtgärderna och verksamhetsmodellerna i anknytning till mer långvarig skolfrånvaro bland eleverna varierar från en utbildningsanordnare till en annan i Finland. Resultaten visar att verksamhetsmodellerna gällande frånvaro i regel innehåller omfattande beskrivningar av hur man går till väga i vid långvarig frånvaro. Däremot anger modellerna sällan hur det förebyggande arbetet går till. Enligt resultaten av kartläggningen varierade tröskeln för ingripande i frånvaro avsevärt från en utbildningsanordnare till en annan. Variationen ifråga om när de första åtgärderna sätts in fanns på skalan från omedelbart ingripande till att eleven hade 60 timmars frånvaro. Även ifråga om inledandet av intensiva stödåtgärder varierade det från 30 till 150 timmar. https://karvi.fi/wp-content/uploads/2022/05/KARVI_T0322.pdf

3 Förslagen och deras konsekvenser

3.1 De viktigaste förslagen

I propositionen föreslås det att bestämmelsen om uppföljning av frånvaro enligt lagen om grundläggande utbildning preciseras så att utbildningsanordnaren utöver att följa upp frånvaro hos elever som deltar i den grundläggande utbildningen även ska förebygga frånvaro och ingripa i frånvaron på ett systematiskt sätt.

Den föreslagna ändringen stärker elevens rätt till undervisning enligt 30 § i lagen om grundläggande utbildning och elevens skyldighet att delta i undervisningen enligt 35 § i den lagen samt målet att stärka det förebyggande arbetet i skolan enligt lagen om elev- och studerandevård.

3.2 De huvudsakliga konsekvenserna

3.2.1 Konsekvenser för kommunernas och utbildningsanordnarnas ekonomiska ställning

Förebyggande av och ett systematiskt ingripande i frånvaro inom den grundläggande utbildningen är en uppgift som för kommunernas del delvis utvidgar den nuvarande uppgiften, och som har ekonomiska konsekvenser. I planen för de offentliga finanserna 2023—2026 har det reserverats 8,0 miljoner euro per år för kostnaderna för engagerande arbete i skolgemenskapen.

Eftersom avsikten inte är att föreskriva om för kommunen förpliktigande metoder för att förebygga frånvaro, har kostnaderna uppskattats så att kommunen inom ramen för det förebyggande arbetet, till exempel i den lokala timfördelningen för årskurs 5—6, kan lägga till sammanlagt en 1 årsveckotimme för fostran i emotionella färdigheter och interaktionsförmåga, stöd för kontinuerlig gruppbildning eller någon annan motsvarande verksamhet som förebygger frånvaro. Kostnaderna för en årsveckotimme kommer att uppgå till sammanlagt ca 6,6 miljoner euro. Kostnaderna per årsveckotimme för årskurs 5—6 har beräknats enligt den genomsnittliga kostnaden per årsveckotimme för en klasslärare. Kostnadskalkylen baserar sig på Kommunarbetsgivarnas kalkyl över lärarkostnaderna per årsveckotimme för mars 2022. I kalkylerna har ca 235 000 euro reserverats för läromedel och lärmiljöer.

Utöver det som nämnts ovan har det i Utbildningsstyrelsens kartläggning konstaterats att cirka 2—3 procent av hela högstadiets årsklass regelbundet är borta från skolan under långa tider, till och med hela läsår. 2,5 procent av åldersklassen i årskurs 5—9 motsvarar ca 7 700 elever. Om denna grupp erbjuds 5 h intensivt stöd per år i form av en skolcoach eller motsvarande arbetstagare, å 30 euro per timme, uppgår kostnaden för detta till ca 1,15 miljoner euro.

Ovannämnda exempel utgör den kalkylerade grunden för kostnaderna, men utbildningsanordnaren beslutar helt och hållet om det praktiska genomförandet.

Kostnaderna för det utvidgade statsandelsåliggandet uppgår enligt förslaget till sammanlagt uppskattningsvis 8,0 miljoner euro. Enligt 55 § 2 mom. i lagen om statsandel för kommunal basservice (1704/2009) är statsandelen för mer omfattande statsandelsåligganden 100 procent av de kalkylerade kostnaderna för nämnda åligganden. Kostnaderna för förebyggande av frånvaro och ingripande i den betalas som en del av statsandelen för kommunal basservice i form av allmän finansiering från moment 28.90.30 så att kostnaderna under det år då lagen träder i kraft ersätts till 5/12, eftersom lagen föreslås träda i kraft från ingången av augusti. Således anvisas kommunerna 3,3 miljoner euro från statsandelsmomentet för kommunal basservice år 2023 samt 8,0 miljoner euro från år 2024.

3.2.2 Konsekvenser för utbildningsanordnarna

Propositionen stärker utbildningsanordnarens förutsättningar att förverkliga målen för undervisningen enligt 2 och 3 § i lagen om grundläggande utbildning, målen för grunderna för anordnandet av utbildningen samt målen för prioriteringen av barnets bästa enligt 3 a § i lagen om grundläggande utbildning

Den föreslagna ändringen av bestämmelsen om uppföljning av frånvaro hos elever inom den grundläggande utbildningen stärker följdriktigheten gällande de åtgärder som föreskrivs i lagen om elev- och studerandevård och i lagen om grundläggande utbildning. Den föreslagna ändringen kan eventuellt medföra åtminstone någon form av ändringar och tillägg i utbildningsanordnarens uppgifter. Den föreslagna ändringen innebär ett förtydligande av och stöd för utbildningsanordnarens nuvarande uppgift i anslutning till uppföljningen av läropliktigas frånvaro. Samtidigt stärks samarbetet med elevhälsotjänsterna och förtydligas aktörernas roller när det gäller att ingripa i frånvaro. I och med ändringen kan de resurser för rektorer, lärare och elevhälsotjänster som nu läggs på att utreda långvarig frånvaro i framtiden utnyttjas effektivare för förebyggande av och ingripande i frånvaro.

Ett föregripande och systematiskt ingripande i frånvaro minskar frånvaron inom den grundläggande utbildningen och stärker eleverna i deras föresats att fullgöra den grundläggande utbildningen. Detta kommer även att underlätta övergången till andra stadiet och stödja avläggandet av examen på andra stadiet. I ett längre perspektiv kommer de föreslagna åtgärderna att minska den administrativa bördan för utbildningsanordnarnas samt kommunens och statsförvaltningens del som beror på elevers avhopp från utbildningar och svaga grundläggande färdigheter, och därigenom även minska de finansiella kostnaderna.

3.2.3 Konsekvenser för aktörerna inom elevhälsan

Den föreslagna ändringen av bestämmelsen om uppföljning av frånvaro inom den grundläggande utbildningen stärker följdriktigheten gällande de åtgärder som föreskrivs i lagen om elev- och studerandevård och i lagen om grundläggande utbildning.

Den lagstiftningshelhet som lagen om elev- och studerandevård och grunderna för läroplanen bildar förutsätter redan nu vidtagande av åtgärder för förebyggande av och ingripande i frånvaro. Genom ändringen förtydligas och stöds samarbetet mellan de olika aktörerna.

3.2.4 Konsekvenser för läropliktiga och andra studerande (konsekvenser för barn)

De föreslagna preciseringarna gällande uppföljningen av skolfrånvaro i lagen om grundläggande utbildning stärker rätten för eleverna inom den grundläggande utbildningen att fullgöra sin läroplikt och ges undervisning enligt målen i 2 § i lagen om grundläggande utbildning, eftersom ett föregripande och systematiskt ingripande i frånvaron avsevärt kan stärka förutsättningarna för elever inom den grundläggande utbildningen att fullgöra den grundläggande utbildningens lärokurs samt bidra till en lyckad övergång till studier på andra stadiet.

Förslaget är viktigt i synnerhet för de elever inom den grundläggande utbildningen för vilka det finns utmaningar i fråga om deras hälsa, lärande eller familjebakgrund samt en risk för upprepad frånvaro som sammanhänger med dessa utmaningar. Genom förslaget stärks barns och ungas möjligheter att förankras i skolgemenskapen och därigenom stöds även elevernas mentala hälsa och välbefinnande. Genom att minska frånvaron under den grundläggande utbildningen kan man på ett betydande sätt minska också risken för senare avhopp och utslagning.

Dessutom kan den föreslagna ändringen bidra till att stödja utbildningsanordnaren i att säkerställa elevens bästa också i situationer där en elev samlar på sig frånvaro med vårdnadshavarens samtycke, men även är en förvarning om längre frånvaro som med tiden kan bli en utmaning. En föregripande och systematisk verksamhet stöder föräldraskapet och bidrar till att bygga upp samarbetet mellan skolan och elevens vårdnadshavare. Den föreslagna ändringen kan antas bidra till välbefinnandet inom hela skolsamfundet.

3.2.5 Konsekvenser för de grundläggande fri- och rättigheterna

De föreslagna ändringarna av lagen om grundläggande utbildning stärker elevernas rätt att få undervisning enligt läroplanen samt tillräckligt stöd för inläring och skolgång genast när behov uppstår. De föreslagna ändringarna stärker således rätten till avgiftsfri grundläggande utbildning enligt grundlagen, FN:s konvention om barnets rättigheter och andra internationella konventioner om mänskliga rättigheter.

4 Alternativa för genomförandet

På grund av ärendets natur och eftersom det i propositionen föreslås en precisering av den gällande paragrafen i lagen om grundläggande utbildning, har det inte funnits behov av att bedöma andra alternativ för genomförandet.

5 Remissvar

I remissvaren ansågs förebyggande av och ingripande i frånvaro allmänt vara mål som är värda att understöda. I några yttranden efterfrågades dock huruvida det är nödvändigt att föreskriva om saken på det föreslagna sättet, eftersom det redan finns tidigare bestämmelser om detta och det föreskrivs om saken i grunderna för läroplanen.

Utbildningsstyrelsen fäste uppmärksamhet vid att utbildningsanordnaren med stöd av lagen om elev- och studerandevård i sin skolspecifika elevvårdsplan ska inkludera en beskrivning av hur frånvaro följs upp, anmäls och åtgärdas. Dessutom har Utbildningsstyrelsen inom ramen för grunderna för läroplanen för den grundläggande utbildningen utfärdat en föreskrift om en helhet som ska ingå i elevhälsoplanen, och där skolfrånvaro inkluderas i avsnittet om gemensam elevvård. Kommunförbundet fäste uppmärksamhet vid att det av propositionen bättre bör framgå hur den föreslagna ändringen av lagen om grundläggande utbildning positionerar sig i förhållande till tillämpningen och genomförandet av elev- och studerandevården.

Det önskades också att motiveringen till propositionen preciseras i fråga om innehållet i de ändringar som görs i grunderna för läroplanen samt i fråga om de ändringar som gäller rektorernas och lärarnas arbete. Det önskades att motiveringen till propositionen preciseras så att det anges med vilka metoder utbildningsanordnaren kan förebygga och systematiskt följa upp frånvaro. Dessutom önskades en precisering av motiveringen med tanke på samarbetet mellan elevens vårdnadshavare, hemmet och läroanstalten samt vikten av elevhälsans roller i förebyggandet av frånvaro. Undervisningssektorns fackorganisation OAJ påpekade att det av propositionen inte framgår tillräckligt väl hur utbildningsanordnarna, och i praktiken rektorn samt lärarna, förutsätts förändra sin nuvarande verksamhet.

Remissvaren lyfte också fram kostnadseffekter för den kommunala ekonomin. Skolans förebyggande arbete, lokala läroplansarbete och fortbildning av personalen är inte kostnadsneutrala för utbildningsanordnarna, utan kräver satsningar på lokal nivå. Därtill konstaterades det att förebyggandet av frånvaro dessutom kräver ett långsiktigt finansieringsprogram som fokuserar på regleringen av dimensioneringen av antalet lärare.

Propositionen har precisats och kompletterats med utgångspunkt i remissvaren. I fråga om finansieringen preciseras att det i planen för de offentliga finanserna för 2023—2026 har reserverats 8,0 miljoner euro per år för kostnaderna för engagerande arbete i skolgemenskapen.

6 Specialmotivering

26 §. Fullgörande av den grundläggande utbildningen. Enligt 26 § 2 mom. i den gällande lagen om grundläggande utbildning ska utbildningsanordnaren kontrollera frånvaro som gäller elever i den grundläggande utbildningen. Därtill ska utbildningsanordnaren underrätta elevens vårdnadshavare eller någon annan laglig företrädare för eleven om olovlig frånvaro.

Det föreslås att momentet preciseras i fråga om ingripande i frånvaro så att utbildningsanordnaren ska förebygga frånvaron. Dessutom ska utbildningsanordnaren systematiskt följa upp och ingripa i frånvaron.

Med förebyggande av frånvaro avses t.ex. att skapa en verksamhetskultur som ökar elevernas förankring i skolan, stärka elevernas emotionella färdigheter och interaktionsförmåga, stödja kontinuerlig gruppbyggnad, systematiskt följa upp och ingripa i en elevs frånvaro i ett tidigt skede samt samarbete med elevernas vårdnadshavare.

Med systematiskt ingripande i en elevs frånvaro avses till exempel förenhetligande av sätten för pedagogiskt och sektorsövergripande stöd samt förtydligande av olika aktörers roller när det gäller att utreda orsakerna till frånvaron och ingripa i dem.

7 Ikraftträdande

Det föreslås att lagen träder i kraft den 1 augusti 2023.

8 Verkställighet och uppföljning

Genomförandet av de föreslagna ändringarna i 26 § i lagen om grundläggande utbildning understöds av Utbildningsstyrelsen genom en ändring av grunderna för läroplanen för den grundläggande utbildningen samt riksomfattande fortbildning för undervisningspersonalen. För fortbildning av personalen har det reserverats ett anslag på en miljon euro, och den ska genomföras som en del av utvecklandet av utvecklingsverksamheten inom ramen för Engagerande arbete inom skolgemenskapen.

Dessutom stöds genomförandet av ändringarna genom att undervisnings- och kulturministeriet år 2021 utvecklar en riksomfattande verksamhetsmodell för engagerande arbete inom skolgemenskapen inom den grundläggande utbildningen. Vid tidpunkten för ikraftträdandet av den föreslagna lagen ska det beaktas att NCU kommer att publicera en mellanrapport med utvecklingsförslag för Engagerande arbete inom skolgemenskapen hösten 2022.

9 Förhållande till andra propositioner

9.1 Samband med andra propositioner

Propositionen har inte samband med andra propositioner.

9.2 Förhållande till budgetpropositionen

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2023 och avses bli behandlad i samband med den.

Genom lagändringen säkerställs permanent finansiering för verksamhetsmodellen till utbildningsanordnarna inom ramen för statsandelarna.

10 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Rätt till avgiftsfri grundläggande utbildning och läroplikt

I 16 § i grundlagen föreskrivs om kulturella rättigheter. Enligt 1 mom. har alla rätt till avgiftsfri grundläggande utbildning (GrUU 18/2020 rd, s. 3, GrUB 14/2020 rd, s. 3, se även GrUB 6/2020 rd). Enligt artikel 28 i FN:s konvention om barnets rättigheter erkänner konventionsstaterna barnets rätt till utbildning.

Den föreslagna ändringen av 26 § 2 mom. i lagen om grundläggande utbildning stärker barnets rätt enligt grundlagen och FN:s konvention om barnets rättigheter att delta i grundläggande utbildning genom att stödja och stärka elevernas förankring i skolan genom att effektivisera utbildningsanordnaren systematiskt förebygger och ingriper i frånvaro.

Kommunal självstyrelse

Enligt 121 § 1—2 mom. i grundlagen ska kommunernas förvaltning grunda sig på självstyrelse för kommunens invånare, och bestämmelser om de allmänna grunderna för kommunernas förvaltning och om uppgifter som åläggs kommunerna utfärdas genom lag. Enligt 7 § i kommunallagen sköter kommunen de uppgifter som den har åtagit sig med stöd av självstyrelsen och organiserar de uppgifter som föreskrivs för den i lag.

Den föreslagna bestämmelsen av 26 § 2 mom. i lagen om grundläggande utbildning påverkar kommunens uppgifter genom att utbildningsanordnarens skyldigheter att följa upp frånvaro utvidgas. Enligt propositionen ska utbildningsanordnaren utöver att följa upp elevernas frånvaro även vara skyldig att systematiskt förebygga och ingripa i frånvaron.

Med stöd av vad som anförts ovan kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Kläm

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

Lag

om ändring av 26 § i lagen om grundläggande utbildning

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om grundläggande utbildning (628/1998) 26 § 2 mom., sådant det lyder i lag 1216/2020, som följer:

26 §

Fullgörande av den grundläggande utbildningen

Utbildningsanordnaren ska förebygga frånvaro hos elever som deltar i den grundläggande utbildningen samt systematiskt följa upp och ingripa i frånvaron. Utbildningsanordnaren ska underrätta elevens vårdnadshavare eller någon annan laglig företrädare för eleven om olovlig frånvaro.

Denna lag träder i kraft den 20 . _____

Helsingfors den 19 september 2022

Statsminister

Sanna Marin

Undervisningsminister Li Andersson

Lag

om ändring av 26 § i lagen om grundläggande utbildning

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om grundläggande utbildning (628/1998) 26 § 2 mom., sådant det lyder i lag
1216/2020, som följer:

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

26 §

26 §

Fullgörande av den grundläggande utbildningen

Fullgörande av den grundläggande utbildningen

Utbildningsanordnaren ska kontrollera frånvaro när det gäller elever i grundläggande utbildning och underrätta elevens vårdnadshavare eller någon annan laglig företrädare för eleven om olovlig frånvaro.

Utbildningsanordnaren ska förebygga frånvaro hos elever som deltar i den grundläggande utbildningen samt systematiskt följa upp och ingripa i frånvaron. Utbildningsanordnaren ska underrätta elevens vårdnadshavare eller någon annan laglig företrädare för eleven om olovlig frånvaro.

Denna lag träder i kraft den 20 .
