

UTVÄRDERING AV BASSERVICEN INOM BILDNINGSVÄSENDET

Effekterna av inbesparingar vid grundläggande undervisning

Enligt skoldirektörernas bedömning är det timresursen som mest drabbats av sparåtgärderna, vilket haft stora undervisningsgrupper som följd. Detta anser direktörerna vara ett av de största enskilda missförhållanden som nedskärningarna av utgifterna lett till. Ur elevernas synvinkel har den minskade klubbverksamheten varit den viktigaste följden. De som gett sin bedömning har tyckt att det positiva med nedskärningarna är att det ekonomiska tänkandet har ökat. Största delen av kommunerna har inte utfört en egen systematisk utvärdering av effekterna av inbesparingar.

Objekten för inbesparingarna varierar något i de olika landskapen. I Österbotten har sparåtgärderna riktas främst på klubbverksamhet och vikariekostnader. I Mellersta Finland har det mest betydelsefulla inbesparingarna åstadkommit genom indragning och sammanslagning av skolor. Vad gäller de sparobjekt som ansetts vara de mest betydelsefulla för eleverna utgör Egentliga Finland och Birkaland undantag jämfört med det övriga Västra Finlands län. I Egentliga Finland anses att nedskärningar som drabbar stödundervisning inverkar mest på elevernas ställning och i Birkaland anser man att sparåtgärder som riktas på läromedel hör till denna kategori. Vad gäller de värsta missförhållandena är det bara Satakunta som avviker från det resultat som beskriver hela länet: där har man ansett att det största missförhållandet skapas genom att spara i läromedel. De positiva effekterna av inbesparingarna är likadana såväl på landskapsnivå som på länsnivå generellt.

Utvärdering av förskoleundervisningen

I enlighet med den nya lagstiftningen har förskoleundervisningen inletts som frivillig verksamhet i 193 kommuner i Västra Finlands län, vilket innebär att 11 kommuner inleder verksamheten först 2001, då ordandet av förskoleundervisningen blir obligatorisk. I förskoleundervisningen deltar 87,4 % av sexåringarnas hela åldersklass.

Den mest allmänna dagvårdsformen är kommunalt daghem, vars andel av de olika dagvårdsformerna är 53,2 %. Därefter kommer det egna hemmet. Överraskande var att för dem som besvarade enkäten var det i 20,9 % av fallen oklart var förskoleeleven befann sig under eftermiddagen.

Lagen förpliktar inte kommunerna att ordna förskolebarnens skolresor. Av denna orsak var det intressant att utreda hur kommunerna hade ordnat skjutsarna. Det visade sig att 13,6 % av förskolebarnen fick skjuts, som var antingen gratis, avgiftsbelagd eller subventionerad. Enligt denna utredning är arrangemangen röriga och inte lösta på enahanda grunder.

Merparten av förskoleundervisningen gavs i daghem. Andelen daghem var sammanlagt 76.4 %, medan skolans andel var 20.8 %.

Gruppstorleken har inte bestämts i förordningen, men statsrådet har gett en rekommendation enligt vilken en förskoleundervisningsgrupp får i regel omfatta högst 13 elever. Om det förutom lärare finns en utbildad annan person, får gruppstorleken vara 20 elever. Enligt utredningen överstiger 18 % av grupperna den rekommenderade maximistorleken. De största grupperna omfattade 28-30 elever.

Utvärdering av det svenskspråkiga utbildningsväsendet

I uppdraget att utvärdera basservicen inom utbildningen ingår effekterna av de sparåtgärder som kommunerna vidtagit inom grundskolväsendet under 1990-talet. Av intresse är också att belysa eventuella olikheter mellan sparåtgärder som kommunerna vidtagit beroende på kommuntyp. Utvärderingen baserar sig på skoldirektörernas omdömen hösten 2000.

I utvärderingen ingår vidare en utredning över tillgången till förskoleundervisning. Denna utvärdering baserar sig på sammanställningen av en enkät som sändes till kommunerna i oktober 2000. Målsättningen var att klarlägga hur många kommuner som frivilligt har valt att inleda förskoleundervisning omfattande det lagstadgade minimiantalet 700 tim/läsår samt på vilket sätt förskolan administreras och organiseras. Särskild tyngdpunkt har lagts på att utreda vilka förändringar den nya lagstiftningen medfört.

På basen av utvärderingen presenteras följande konklusioner.

Effekterna av inbesparingar inom grundskolväsendet under 1990-talet.

Under 1990-talet påverkade ett flertal faktorer kostnadsutvecklingen inom den grundläggande utbildningen. Till de främsta hörde elevantalet, de statliga och kommunala sparåtgärderna samt förändringar i statsandelsberäkningen. I det svenskspråkiga området som helhet har antalet elever i grundskolan ökat med 0,5 % under jämförelseperioden 1991-1999. I landsbygdskommuner har antalet elever ökat med ca 5 % i Österbotten medan antalet minskade drastiskt i Åboland. Nedgången är 10,5 %. I städer och tätorter är situationen den omvända: en kraftig ökning av elevantalet i Åbo och en minskning med 7 % i Österbotten.

På 52 % av kommunerna i området tillämpas stadgandena om skärgårdskommuner helt eller delvis. Dessa kommuner saknar oftast tillgång till specialtjänster inom såväl social- och hälsovård som utbildning. Kostnadsnivån är här klart högre än i andra kommuner. Detta syns speciellt i elevvårds- och skjutskostnader. Staten och kommunerna har ett gemensamt ekonomiskt ansvar för den grundläggande utbildningen.

Det enhetspris per elev som kommunerna erhöll via statsandelarna år 1999 var i de flesta kommunerna mindre än de faktiska kostnaderna. I merparten av dessa var skillnaden de facto över 10 %. I några utpräglade skärgårdskommuner var skillnaden t.o.m.

över 20 %. Rådande förhållanden riskerar skärgårds- och glesbygdselevernas rätt till undervisning på jämlika grunder.

Enligt skoldirektörernas bedömning har serviceutbudet inom utbildningen försämrats i så gott som alla kommuner. Endast tre kommuner meddelade att de inte vidtagit sparåtgärder. De områden där de största inbesparingarna gjorts är; klubbverksamheten, timresursen (med stora undervisnings-grupper som följd), anslagen för läromedel och skolmaterial (läromedel och inventarier har föråldrats i oroväckande hög grad), fastighetsunderhåll samt i vikariekostnaderna.

Av utvärderingen framgår att kommunerna hittills har undvikit att skära i kostnaderna för specialundervisningen. Samtidigt påpekar kommunerna att antalet elever i behov av specialundervisning och extra stöd har ökat markant under de senaste åren.

Länsstyrelsen konstaterar att en jämlig utveckling av utbildningen inte kan ske i fortsättningen utan tilläggsresurser eftersom en allt större satsning behövs för att tillgodose specialelevernas behov.

Tillgång till förskoleundervisning

I Åboland och Österbotten har så gott som alla svenska och tvåspråkiga kommuner inlett lagstadgad förskoleverksamhet. Två skärgårdskommuner inleder verksamheten hösten 2001. I 40 % av kommunerna administreras förskoleundervisningen av socialväsendet, i 36 % av bildningsväsendet. I fem kommuner sköts förvaltningen i samarbete över sektorgränserna.

Antalet sexåringar som detta läsår deltar i förskoleundervisning är 1.797. Antalet överskrider de facto det totala antalet sexåringar som den officiella statistiken uppger. Att så är fallet kan bl.a. förklaras av det faktum att föräldrarna i tvåspråkiga kommuner ofta väljer både daghem och skola över språkgränserna.

Tillgängligheten till förskoleundervisning är god. Över hälften av förskolebarnen har en skolväg under 3 km. För endast 4 % av barnen är skolvägen över 10 km. Förskolebarnen har inte subjektiv rätt till avgiftsfria skolresor. 82 % av barnen är beroende av skjuts av föräldrar eller anhöriga. Ett fåtal förskolebarn erhåller någon form av skjuts, antingen avgiftsfritt i samband med skolskjutsarna eller avgiftsbelagd tillsammans med skolbarnen. Avgifterna varierar i de olika kommunerna.

Merparten av förskoleundervisningen sker i små grupper om 13 elever. Här visar utredningen att kommunerna i de flesta fall följer undervisningsministeriets rekommendationer. Också i de fall där antalet barn i gruppen överstiger 20 strävar man till smågruppsindelning så ofta det låter sig göras. För att tillgodose jämlika möjligheter till förskola för alla oberoende av boningsort bör skjutsfrågan lösas på enahanda grunder. I nuvarande läge är föräldrarnas situation i ekonomiskt hänseende ojämlig.

Biblioteksväsendet

Utvärderingen analyserar hur kommunerna i Västra Finlands län har ordnat sina biblioteks- och informationstjänster under 2000 och vilka förändringar som skett jämfört med situationen i slutet av 1990-talet. Utvärderingen baserar sig på medborgarperspektivet dvs. på det huruvida befolkningen har lika möjligheter till biblioteks- och informationstjänster enligt bibliotekslagen och huruvida dessa tjänster är tillräckliga, kvalitativa och ekonomiskt producerade.

Användningen av biblioteks- och informationstjänster ökade i länets alla landskap under 2000, vilket visar att medborgarna behöver dessa tjänster och att de upplever att bibliotekstjänsterna är en väsentlig del i deras vardag. Det finns dock stora skillnader i användningen mellan de olika kommunerna, vilket åtminstone delvis beror på de stora skillnaderna i kommunernas satsningar på biblioteks- och informationstjänster.

Vad gäller tillgången till biblioteks- och informationstjänster har det inte skett några väsentliga förändringar, trots att biblioteksnätet har blivit något tunnare. Biblioteken har infört nättjänster som klart förbättrar tillgången till service: 81 procent av länets kommuner har samlingsdatabas på Internet och 90 procent av biblioteken har egna hemsidor. Med undantag av två kommunala bibliotek använder alla e-post. Nättjänsterna kan sålunda tillhandahållas av nästan alla bibliotek, vilket har betydelse särskilt för små kommuner och deras invånare. Å andra sidan förutsätter nättjänsterna uppdaterade datasystem, som alla kommuner nödvändigtvis inte har resurser för. Detta kan ha som följd att skillnaderna mellan kommunerna ökar ytterligare samt att användarna kommer i ojämlig ställning.

Sett ur jämlikhetssynvinkeln gällande tillgången till tjänsterna är det oroväckande att bibliotekspersonalen har minskat ytterligare trots att användningsgraden och serviceutbudet ökat. Nyanskaffningar har dock kunnat göras något mer än vid slutet av 1990-talet, om också skillnaderna mellan kommunerna är mycket stora. Också böcker har skaffats något mer. Varje kommun bör se till att det finns en tillräckligt omfattande grundsamling i biblioteket, vilket också är en förutsättning för ett fungerande samarbete kommunerna emellan.

Verksamhetsutgifterna har ökat något, men servicen har kunnat produceras allt mer ekonomiskt tack vare ökad användning. Förnyandet av datasystemen ökar trycket på ökad finansiering för biblioteken. För att kunna förnya adb-system behövs riksomfattande satsningar och stöd särskilt vad gäller de små kommunernas systembyten.

Idrottsväsendet

Utvärderingen gällde gymnastiksalor och sporthallar i anslutning till skolor. Utvärderingen utfördes i maj 2000. Av länets 1517 skolor valdes 174 skolor till utvärderingen. Av dem var 19 lågstadieskolor, 90 högstadieskolor och 66 gymnasier, vilka representerade 124 kommuner. Lågstadieskolorna fanns i de kommuner som inte hade andra skolstadier.

Enkäten skickades till skolorna och till de tjänstemän i kommunerna som ansvar för idrottsverksamheten. Önskemålet var att dessa skulle fylla i frågeformulären i samråd. Frågorna besvarades av 221 personer av vilka 40 % var rektorer, 32 % gymnastiklärare och 25 % andra tjänstemän inom idrottsväsendet.

Det viktigaste resultatet blev att skolornas gymnastiksalar lämpar sig på sin höjd nöjaktigt till dagens skolidrott och till idrottsverksamheten överlag. Detta beror naturligtvis på salarnas och hallarnas ålder. Salarna är huvudsakligen byggda på 1950- och 60- talen. Idrottsvanorna och sportsgrenarna har förändrats genomgående samtidigt som antalet sportintresserade har ökat. Kvinnor och de äldre har blivit allt aktivare idrottsutövare.

Av alla salarna i länet är det 20 - 25 % som är mindre än 200 m². I dag anses den minsta arealen på en modern sportssal vara ca 300 m² och höjden cirka 7 meter.

Det andra betydelsefulla resultatet av utvärderingen var standarden på utrustningen i salarna: utrustningens skick var högst tillfredsställande. Denna bedömning gäller förutom sanering även enskild utrustning och icke-flyttbara redskap, varför säkerhetsaspekterna bör beaktas då man planerar användningen av utrymmena.. Också städningen har med säkerheten att göra., vilket nämns i över hälften av svaren (56 %).

Om användningen av gymnastiksalarna kan helt generellt konstateras att salarna ä i flitig användning på kvällar efter skoltiden. Däremot är det övervakning och städning som utgör ett hinder för att salarna skulle användas under veckoslut och skollov. Också eftermiddagsanvändningen kunde förbättras. Eftermiddagsklubbarna för skolelever använder salarna ytterst sällan: bara 24 % av den totala användningstiden.

Ungdomsväsendet

Skolelevers eftermiddagsverksamhet 2000

Från 1999 har UvM delegerat ansöknings- och beslutsprocessen av eftermiddagsverksamheten för skolelever i åldern 10 - 15 år till länets ungdomsväsende.

I statsbudgeten för 1999 fanns ett anslag på 1,5 milj. mark och för 2000 2.5 milj. mark för detta ändamål. Länets andel var 425 000 mk respektive 720 000 mk. Cirka 250 eftermiddagsklubbar i länet har fått bidrag för sin verksamhet.

Utvärderingen gäller enbart den eftermiddagsverksamhet för vilken länets ungdomsväsende har ansvarat från 1999 genom att sköta om ansökningsförfarandet och besluten. Utöver detta gäller utvärderingen själva ansökningsprocessen, beslutsfattandet, omfattningen av verksamheten samt ansökningsaktiviteten.

Eftermiddagsverksamheten har fokus på teman i anslutning till natur och miljö, upplevelsepedagogik och äventyrsuppfostran. Ett nytt element är Ungdomsprogrammet Avartti där ett av målen är förebyggande av utslagning bland unga.

Sammanlagt 354 ansökningar inlämnades år 2000 (405 ansökningar året innan). Under dessa två omgångar har ansökningarna varit av varierande nivå. Nivån har inte varit särskilt hög.

Av länets kommuner är det 101 kommuner (49 %) som erbjuder eftermiddagsverksamhet åt skolelever. I siffran ingår inte den eftermiddagsverksamhet som kanaliseras via idrottsväsendet. Eftermiddagsverksamheten är inte jämnt spridd över länet.

* Den nuvarande bidragspraxisen förbinder kommunen inte på något vis, trots att många kommuner frivilligt satsar på utvecklandet av verksamheten. Ett problem utgörs även av att systemet inte alls är förankrat i den övriga ungdomsverksamheten.

* Ett problem är att bidragspraxisen inte till alla delar möjliggör jämlikhet. Därför borde man börja diskutera, huruvida man genom att ändra bidragspraxisen och genom att öka samarbetet med motsvarande aktörer inom idrottssektorn kunde åstadkomma ett mera omfattande system.

* Antalet ansökningar visar att anslaget i statbudgeten är underdimensionerat. Det finns både behov av och intresse för ordnandet av verksamheten. Allt större satsningar borde riktas på unga i ålder 10 - 15 år, eftersom utvecklingen av unga i denna ålder bäst kan påverkas med förebyggande åtgärder. I senare ålder är man ofta tvungen att använda pengarna till avhjälpande av redan uppkomna problem.

* En mera målinriktad och utmanande verksamhet kunde åstadkommas genom att förena verksamheten med förberedelserna till UngKultur- evenemangen.

* Utbildningen av ledarna borde effektivieras för att få innehållet i verksamheten mera intressant.

* Nivån under de två första ansökningsomgångarna har varit ytterst varierande. Antalet projekt med verkligen innovativt innehåll har varit litet. Efter att systemet har etablerat sig kan man med rätta förvänta sig att nivån höjs och att innehållet blir mångsidigare.

* I fråga om ungdomsarbete nämns ofta att verksamheten riktar sig på en liten grupp som hamnat i svårigheter. Skolelevers eftermiddagsverksamhet erbjuder ungdomarna ett positivt alternativ med förebyggande förtecken.