

KULTURUTSKOTTETS UTLÅTANDE 5/2002 rd

Statsrådets redogörelse om barns och ungas välfärd

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Social- och hälsovårdsutskottet begärde genom en skrivelse den 3 maj 2002 utlåtande om statsrådets redogörelse om barns och ungas välfärd (SRR 4/2002 rd). Kulturutskottet har behandlat ärendet till den del det faller inom dess behörighet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överinspektör Tarja Kahiluoto, överinspektör Maire Kolimaa och specialforskare Riitta Sääntti, social- och hälsovårdsministeriet
- lagstiftningsråd Matti Lahtinen, regeringsråd Eeva-Riitta Pirhonen och konsultative tjänstemannen Olli Saarela, undervisningsministeriet

- överinspektör Erkki Merimaa, Utbildningsstyrelsen
- projektchef Leena Ruusuvuori, Forsknings- och utvecklingscentralen för social- och hälsovården Stakes
- skoldirektör Maija Daavittila, Esbo stad
- utbildningsdirektör Rauno Järnala, Helsingfors stad
- rektor Sirpa Lautjärvi, Aurora sjukhusskola
- generalsekreterare Eeva Kuuskoski, Mannerheims Barnskyddsförbund
- ombudsman Minna Riikka Järvinen, Klubbcentralen Stöd för skolan rf
- ombudsman Pirjo Somerkivi, Finlands Föräldraförbund rf.

Dessutom har Vanda stad lämnat ett skriftligt utlåtande.

REDOGÖRELSEN

Riksdagen har förutsatt att regeringen lämnar en redogörelse om de förändringar i samhället och värderingarna som hotar barns och ungas välfärd och välbefinnande, om funktionsdugligheten hos utjämningsfonden för barnskyddet och om statsunderstödet till kommunerna för barn och ungdomspsykiatriska tjänster samt att regeringen föreslår åtgärder som stöder ansvaret för fostran inom vårdarbetet i hemmen samt föräldraskapets och de närståendes ansvar.

Redogörelsen innehåller en utredning om de förändringar i det finländska samhället under det senaste decenniet som påverkat barns och ungas välfärd och välbefinnande. I redogörelsen beskrivs utvecklingen i nativiteten och de demografiska förändringarna, utvecklingen i barnfamiljernas utkomst, förändringarna i samhällets tjänster för barn och unga och förändringarna i inkomstöverföringarna till barnfamiljer. Dessut-

om utvärderas metoderna för sammanjämknings av arbete och familjeliv.

I redogörelsen konstateras att det finländska samhällets grundläggande struktur för trygghet av barns, ungas och barnfamiljers situation fortfarande är funktionsduglig. Familjepolitiken bör utvecklas så att den tillhandahåller redskap för barnens uppväxt och utveckling samt tryggar barnens utvecklingsförutsättningar under alla förhållanden. Merparten av finländska barn och unga mår bra. För att förebygga utslagning bör man ingripa i situationer där barn och unga mår dåligt, därför är säkerställandet och utvecklingen av tjänster det primära. Kommunerna skall

stödas med hjälp av informationsstyrning, t.ex. kvalitetsrekommendationer, så att de skall kunna både fortsätta och utvidga åtgärder som ökar barns, ungas och barnfamiljers välfärd. Centrala åtgärder omfattar stöd i ett tillräckligt tidigt skede och ingripande i problem som uppkommer i barns och ungas uppväxt och familjers välmående. Utvecklingen av de familjepolitiska inkomstöverföringarna bör vila på att de tryggar köpkraften. Sammanjämknings av arbete och familjeliv främjas genom stödjande av föräldraskapet och de förvärvsarbetande föräldrarnas smidiga och valfria möjligheter att vårda sina barn.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Kulturutskottet har behandlat de områden som tangerar dess behörighetsområde, dvs. i första hand frågor om barns och ungas utbildning och kultur. I detta utlåtande lyfter utskottet fram vissa centrala frågor. Det påpekar att det samtidigt har för behandling en redogörelse om skollagstiftningen (SRR 2/2002 rd) och att det i betänkandet om redogörelsen kommer att ta upp frågor som har med barns och ungas välfärd och utbildning att göra. Invandrarutbildningen behandlas speciellt i samband med integrationsredogörelsen (SRR 5/2002 rd).

Utskottet tar fasta på att de utbildningspolitiska lösningarna är en starkt förebyggande faktor med tanke på barns och ungas välbefinnande. Därför bör inte bara innehållet i den egentliga utbildningen utan till exempel också inlärningsmiljön och annan verksamhet som stöder undervisningen uppmärksammas alldeles särskilt.

Enligt 2 § i lagen om grundläggande utbildning är målet för den grundläggande utbildningen att stödja elevernas utveckling till humana människor och etiskt ansvarskännande samhällsmedlemmar och att ge dem sådana kunskaper och färdigheter som de behöver i livet. Vidare skall utbildningen främja bildningen och jämlikheten i samhället och elevernas förutsättningar att delta i utbildning och i övrigt utveckla sig

själva under sin livstid. När utskottet behandlade lagen om grundläggande utbildning konstaterade det i sitt betänkande att framför allt målen för grundskolan och sättet att ordna utbildning lyfter fram elevernas lärfärdigheter och vilja och förmåga att i egenskap av aktiva medlemmar i ett mikrosamhälle vara aktiva i grupp och delta i utbildning. I målen ingår bland annat etik och moral, hyfs och pli, psykisk balans, god hälsa, ansvarskänsla, sund självkänsla, självständighet, kreativitet, förmåga att fungera i gemenskap och i grupp samt fredsvilja. Vidare underströk utskottet behovet av att undanröja hindren för lärandet och garantera också de elever som behöver särskilt stöd på grund av inlärningssvårigheter möjligheter att delta i utbildning. Oavsett kunskaper och kunnande är barnen i grundskolan alltför ofta omotiverade och vill inte delta i undervisning eller annan klassverksamhet. I takt med den pågående utvecklingen i samhället är det viktigt att grundskolan allt mer målinriktat går från undervisningscentrerad verksamhet till en plattform för aktivt lärande där individuell inlärning och aktiviteter i grupp får allt större betydelse.

Kulturutskottet anser att barns och ungas välbefinnande bör främjas utifrån att åtgärder sätts in för att förstärka de grundläggande elementen i deras liv, hemmet och skolan. Grunden för barns

och ungas välfärd är den säkerhet, omvårdnad, omsorg och det ansvar som hemmet och näromgivningen ger. Välbefinnande och jämvikt är i sin tur grunden för en sund uppväxt, utveckling och inläring. Åtgärderna bör prioritera en starkare pedagogisk självkänsla hos föräldrar och lärare. För att barn skall känna att man bryr sig om dem bör samhället stödja föräldrarna i uppföstran och i att anpassa familjelivet till arbetslivet. Utskottet understryker att viktigast för barnen under deras tidigaste uppväxtår är att tillägna sig ett socialt kapital. Barn och unga behöver värderingar som är bestående, trygga, konservativa, som fostrar, sätter gränser och visar kärlek. Utskottet menar att dessa värderingar också bör komma fram i det administrativa beslutsfattandet, i skolorna, i dagvården och i hemmen.

Barnrådgivning. Utskottet understryker att barnrådgivningen spelar en viktig roll i att stödja och följa upp barnens sunda tillväxt och utveckling. Enligt utskottet bör rådgivningen koncentrera sig på att stödja föräldraskapet och att främja hela familjens psykosociala välfärd. I redogörelsen sägs att besöken på både mödra- och barnrådgivningarna minskade under 1990-talet också om det minskade antalet barn vägs in. Samtidigt har villkoren för en del barnfamiljer försämrats och deras välfärd blivit mera utsatt. Tillräckligt frekventa besök på rådgivningen gör det lättare att upptäcka tidiga problem och kommande inläringssvårigheter hos barnen. Den tidiga diagnostiseringen bör göras effektivare och tillgången till rehabilitering förbättras. Detta är viktigt för att förebygga utanförskap och en identifiering på ett tillräckligt tidigt stadium kan inverka på hur barnen klarar sig längre fram i livet över lag. Kulturutskottet påskyndar åtgärder för att utveckla barnrådgivningen i överensstämmelse med barnens och familjernas behov.

Förskoleundervisningen. Utskottet omfattar det som anförs i redogörelsen om att den avgiftsfria förskoleundervisningen har varit en viktig reform när det gäller utvecklingen av förskoleverksamheten. Förskoleundervisningen jämnar ut skillnaderna mellan barnen inför skolstarten

och förebygger därmed marginalisering. En viktig uppgift inom förskoleundervisningen är att ge akt på eventuella problem hos barn och att ta itu med störningar i deras utveckling för att undvika att de hopar sig under kommande år i skolan. Enligt statsrådets principbeslut den 28 februari 2002 om riktlinjerna för förskoleundervisningen i hela landet utgör förskoleundervisningen ett led i den planmässiga undervisning och fostran som tillhandahålls innan läroplikten inträder. Utskottet framhåller att omsorg, fostran och undervisning bör bilda en helhet som flexibelt tar hänsyn till varje barns individuella utveckling. Vidare understryker utskottet att lagstiftningen bör utgå från barnen och familjerna själva, att det behövs ett varierat utbud av förskoleundervisningstjänster och att samarbetet bör utvecklas hand i hand med annan service för barnfamiljer. Vad gäller offentlig service lyfter utskottet fram behovet av ett närmare samarbete mellan olika förvaltningar. Utskottet upprepar sin ståndpunkt att kommunen om den så önskar bör kunna lyfta förvaltningen och styrningen av dagvården från socialnämnden över till den nämnd som svarar för undervisningsväsendet. Social- och hälsovårdsutskottet behandlar som bäst en proposition om detta.

Redogörelsen beskriver olika led i vårt servicesystem och förändringarna i inkomstöverföringar och skisserar upp den kommande utvecklingen. Utskottet uppmärksammar att beskrivningen är samhällscentrerad och inte analyserar på familjenivå de verkliga uppfattningarna om välfärden. Det hade varit bra att analysera de familjepolitiska stödets förebyggande verkan och effekterna av olika tjänster.

Förskoleundervisningen har som mål att främja en balanserad utveckling hos eleverna och skapa bättre förutsättningar för inläring. Utskottet poängterar att förskoleundervisningen och den första undervisningen i grundskolan utgör en helhet där de centrala målen och undervisningens karaktär och utgångspunkter pekar i samma riktning. Det viktiga är att ta hänsyn till barnens individuella egenskaper, att ge dem möjligheter till aktiv inläring och hjälpa dem till insikt om att de är medlemmar i en gemen-

skap. Också läroplanerna för dagvården och förskoleundervisningen bör ha gemensamma utgångspunkter. Inlärningsmiljön bör vara sådan att den väcker barns intresse för olika saker. Grunden för ett barns balanserade utveckling är en känsla av trygghet och en positiv jagbild som förutsätter att barnet får god omvårdnad och upplever att det lyckas. I förskoleundervisningen har de livsnära och lekfulla elementen en viktig plats.

Undervisningen för långvarigt sjuka barn och unga. Enligt 4 § i lagen om grundläggande utbildning har kommunen en allmän skyldighet att ordna grundläggande utbildning och dessutom har en kommun inom vilken ett sjukhus är beläget skyldighet att för elever som är patienter på sjukhuset ordna utbildning i den omfattning det är möjligt med hänsyn till patientens hälsa och övriga omständigheter. Utskottet påpekar att lagarna om förskoleundervisning inte tar hänsyn till långvarigt sjuka barns behov. Enligt vad utskottet har erfarit befinner sig barn som av hälsoskäl inte kan delta i förskoleundervisningen i praktiken i ett utbildningsvakuum när de vårdas hemma eller får öppenvård. Lagstiftningen om utbildningen på andra stadiet möjliggör särskilda undervisningsarrangemang om de är motiverade på grund av elevernas hälsa. I praktiken har det visat sig problematiskt att ordna studierna. Därför bör klara bestämmelser om undervisning på sjukhus övervägas.

Utskottet understryker att det är viktigt för rehabiliteringen av långvarigt sjuka barn och unga i ett helhetsperspektiv att de får fortsätta sin skolgång. Skolan formar barnens emotionella, sociala och kognitiva liv, bidrar till att bygga upp deras självkänsla och uppfattning om sig själva som fullvärdiga medlemmar i samhället. Under sjukdomen får studierna en accentuerad betydelse som ett inslag i det normala livet, för det ger barn och unga en stark känsla av trygghet att göra invanda saker när sjukhusvården och livet i övrigt innebär nya och rent av skrämmande upplevelser. För deras psykiska välbefinnande är det mycket viktigt att kontakten med deras

egen läroanstalt består och att undervisningen kan ordnas på ett lämpligt sätt under sjukdomen.

Antalet elever i sjukhusskolorna har på kort tid gått upp med mer än 50 % och omsättningen bland eleverna har också ökat. Detta har betytt fler undervisningstimmar, mer konsulterande arbete och fler elevförhandlingar och möten med vårdnadshavare. Den kommun där ett sjukhus är beläget ordnar undervisning för de elever som är patienter på sjukhuset och debiterar elevkostnaderna hos elevens hemkommun. Kulturutskottet föreslår för övervägande om det inte vore lämpligt att avsätta ett särskilt anslag i statsbudgeten för undervisningsenheter på sjukhusen. Om det betalades en särskild statsandel för elevernas skolgång under perioder av sjukhusvård skulle kommunerna inte belastas av dubbla skolplatser och då skulle det inte heller finnas ekonomiska hinder inom undervisningsväsendet för eleverna att få vård.

Undervisningen i skol-, foster- och familjehem.

Enligt lagen om grundläggande utbildning är kommunen skyldig att för barn i läropliktsåldern som bor på kommunens område ordna grundläggande utbildning samt förskoleundervisning året innan läroplikten uppkommer. Denna skyldighet för bostadskommunen gäller också barn som placerats i fosterhem i kommunen. I praktiken har det förekommit en del problem med finansieringen. Enligt bestämmelserna skall undervisningen för omhändertagna barn och barn i fosterhem ordnas enligt elevens ålder och förutsättningar på samma villkor som undervisningen för andra elever som får grundläggande utbildning. Men omhändertagna barn och barn i fosterhem har ofta inlärnings- och anpassnings-svårigheter, vilket gör att de kan behöva undervisning i små grupper, stöd- och specialundervisningstjänster och stödåtgärder inom ramen för elevvård. Därmed kan utbildningskostnaderna bli högre än i snitt. Det har också uttalats misstankar om att kommunerna inte ordnar alla undervisnings- och stödtjänster för fosterbarn som dessa enligt lagen har rätt till. Kulturutskottet påskyndar därför åtgärder för att ordna undervisningen inte minst för barn i fosterhem i en an-

nan kommun med hänsyn till deras objektiva rätt till undervisning.

För- och eftermiddagsverksamhet för skolbarn. Utskottet poängterar det som sägs i redogörelsen om att en skola som framhåller kunskap också bör erbjuda barn och unga upplevelser av att ha lyckats. För en sund uppväxt bör var och en ha möjlighet att ägna sig åt hobbyer. När 47 § i lagen om grundläggande utbildning kompletterades med klubbverksamhet i samband med reformen av utbildningslagstiftningen som trädde i kraft i början av 1999 konstaterade kulturutskottet att målet var att alla grundskolelever skall ha möjlighet att delta i handledd och allsidig klubbverksamhet under skoldagen. Därmed får barnen tillgång till trygg och inspirerande eftermiddagsverksamhet som stöder och kompletterar den egentliga grundläggande utbildningen. På förslag av utskottet godkände riksdagen också ett uttalande där det förutsattes att statsmakten och kommunerna i samråd med frivilligorganisationer och andra organisationer genom olika åtgärder skapar ökade grundläggande förutsättningar för klubbverksamhet.

I samhällsdebatten har klubbverksamheten ansetts viktig framför allt för att den erbjuder en säker och övervakad omgivning för barnen efter avslutad skoldag. Den erbjuder också unga likvärdiga och breda hobbymöjligheter och är ett viktigt redskap i att förebygga eller avbryta en ond cirkel av utanförskap som barn och unga kan ha hamnat i. Enligt redogörelsen är det svårt att uppskatta exakt hur många eftermiddagsklubbar det finns. Också de sakkunniga som utskottet har hört har konstaterat att det saknas exakta uppgifter om klubbverksamhetens verkliga volym, innehåll eller omfattning. Den lokala, regionala och rikstäckande samordningen och insamlingen av uppgifter om klubbverksamheten bör i själva verket utvecklas och ett bestående system upprättas.

Elevvård. Betydelsen av stödtjänster inom elevvården för barns och ungas välbefinnande har inte ådragit sig särskilt stor uppmärksamhet i berättelsen. Finska skolbarn klarade sig med gott

resultat vad gäller kunskaper och kompetens i PISA-undersökningen, men å andra sidan är skoltrivseln i Finland i sämsta laget. Barn och unga har alltför få vuxna i skolomgivningen som de kunde lufta svåra problem med, som familjevald. Skolan och socialväsendet bör bygga ut och förbättra sitt samarbete för att bidra till en övergripande lösning av familjernas problem och skapa bestående handlingsmodeller. Bland annat av dessa orsaker bör det satsas betydligt mer på åtgärder inom elevvården.

Skolorna bör bemöda sig om att skapa en inlärnings- och arbetsmiljö som främjar elevernas säkerhet, hälsa och välbefinnande. Viktiga på denna punkt är bl.a. handlingsprogrammen mot mobbning i skolan och planerna för förebyggande rusmedelsarbete.

Enligt 3 § 2 mom. i lagen om grundläggande utbildning skall utbildningen ordnas så att elevernas ålder och förutsättningar beaktas. Denna bestämmelse ligger till grund för all planering och allt genomförande av undervisningen och arrangemang och stödåtgärder i anknytning till undervisningen. För att bestämmelsen skall fungera bör stödundervisningen och specialundervisningen ordnas med hänsyn till elevernas förutsättningar. Också tolknings- och assistenttjänster och andra undervisnings- och elevvårdstjänster till handikappade och andra elever som behöver särskilt stöd bör ordnas med hänsyn till elevernas behov. Utskottet understryker att det bör satsas mera på att identifiera situationen inte minst för de elever som behöver stödundervisning och på att ingripa i saken på ett tidigt stadium. Om elevernas stödbehov upptäckts på ett tillräckligt tidigt stadium kan det betyda att stödbehovet bara blir temporärt. Å andra sidan sparar samhället resurser om det kan sätta in stödundervisning i rätt tid. Enligt utredning till utskottet är det för tillfället problem med att ordna stöd- och specialundervisning. Utskottet kommer att se närmare på denna problematik i samband med redogörelsen om utbildningslagstiftningen, som är under behandling i utskottet.

Ungdomsarbete. Ungdomsarbetet har ett viktigt förebyggande syfte utom att det avser att öka

de ungas engagemang och medinflytande i samhället. Till det förebyggande ungdomsarbetet räknas bl.a. stöd för ungdomsorganisationer, stöd för ungdomsgårdar, gängarbete, uppsökande ungdomsarbete och specialungdomsarbete. Alla dessa är former av grundläggande ungdomsarbete som har som mål att minska social ojämlikhet och skapa ökat engagemang. Utskottet lyfter fram betydelsen av att stödja och främja ett långsiktigt och högkvalitativt ungdomsarbete.

Utöver ett brett grundläggande ungdomsarbete är det viktigt att sätta in åtgärder på symtomatiska grupper. Som exempel kan nämnas anslagen för förebyggande narkotikaarbete som avser att förstärka ungdomsarbetarnas fackliga kompetens, öka deras kunskaper framför allt om narkotikarelaterade frågor och ge dem bättre beredskap att diskutera dem. Enligt vad utskottet har erfärut har arbetet gett lovande resultat. Som ett led i det grundläggande ungdomsarbetet behövs riktat ungdomsarbete, bl.a. invandrarungdomar har behov av riktat stöd och ungdomsarbete.

Utskottet lyfter fram behovet av ökade barn- och ungdomspolitiska åtgärder över de administrativa gränserna. De behövs bland annat för att utveckla eftermiddagsverksamheten, slå fast den grundläggande servicen inom ungdomsarbetet och för att ta fram indikatorer för levnadsförhållandena. Som ett exempel på ett välfungerande samarbetsprojekt kan nämnas ungdomsverkstäderna, som fungerat redan i många år.

Kultur. Enligt redogörelsen är biblioteket, museiverket, tv och radio, de nya medierna och systemet för konstundervisning de viktigaste institutionerna med tanke på barnkulturen. Kulturutskottet omfattar det som sägs i redogörelsen om

att konsten spelar en viktig roll för barnets tillväxt och utveckling som redskap för själslig mognad och inläring, uttrycksförmåga och emotionell medvetenhet om sig själv och som identitetsförstärkande faktor. Inte minst vårt musikundervisningssystem har spelat en stor roll i att främja barns och ungas välbefinnande. Utskottet ser det som en positiv sak att den grundläggande konstundervisningen har kunnat byggas ut också till andra områden än musik. Men utskottet påpekar att bristen på anslag har hindrat reformen 1996 från att få ett tillräckligt starkt genomslag i praktiken.

Vidare vill utskottet lyfta fram ungdomsarbets roll i att öka de ungas välbefinnande och förebygga marginalisering. För att öka ungdomens engagemang nyttiggörs tillgänglig utrustning för nätverksdemokrati i samråd med ungdomsorganisationerna.

Biblioteksväsendet spelar en mycket stor roll för hela vår befolkning, men det har en speciellt stor betydelse för barns och ungas välbefinnande. Enligt vad utskottet har erfärut står barn och unga för omkring 40 % av boklånen från allmänna bibliotek. För barn är närbiblioteksservicen av speciellt stor betydelse. Kulturutskottet vill också satsa på barndomen och ungdomen genom åtgärder som främjar barnkulturen. Utskottet ser det som mycket positivt att barnkulturen är ett prioriterat kulturområde inom undervisningsministeriet.

Utlåtande

Kulturutskottet anför

att social- och hälsovårdsutskottet bör beakta det som sagts ovan.

Helsingfors den 12 juni 2002

I den avgörande behandlingen deltog

vordf. Jukka Gustafsson /sd
medl. Tapio Karjalainen /sd
Tanja Karpela /cent
Jyrki Katainen /saml
Inkeri Kerola /cent
Irina Krohn /gröna
Markku Markkula /saml (delvis)

Säde Tahvanainen /sd
Ilkka Taipale /sd
Irja Tulonen /saml
Unto Valpas /vänst
Pia Viitanen /sd
ers. Leena-Kaisa Harkimo /saml (del-
vis).

Sekreterare var

utskottsråd Marjo Hakkila.