

KULTURUTSKOTTETS UTLÅTANDE 10/2008 rd

Utredning från ministeriet: Insatser för att hindra marginalisering av unga

Till undervisningsministeriet och social- och hälsovårdsministeriet

INLEDNING

Remiss

Kulturutskottet beslutade den 8 februari 2008 begära utredning av undervisningsministeriet om insatser för att hindra marginalisering av unga och att ta upp ärendet till behandling som en utredning enligt 47 § 2 mom. i grundlagen (MINU 5/2008 rd).

Sakkunniga

Utskottet har hört

- undervisningsråd Elise Virnes och programdirektör Georg Henrik Wrede, undervisningsministeriet
- ledande förvaltningsrevisor Teemu Kalijärvi, Statens revisionsverk
- överinspektör Pentti Kananen, social- och hälsovårdsministeriet
- barnombudsman Maria Kaisa Aula, barnombudsmannens byrå
- chef för sakkunnigheten, undervisningsråd Leena Nissilä, Utbildningsstyrelsen
- specialforskare Sakari Karvonen, Forsknings- och utvecklingscentralen för social- och hälsovården
- ordförande Väinö Lindberg, generalsekreterare Sarita Friman-Korpela och planerare Henna Huttu, Delegationen för romernas ärenden
- specialmedarbetare Kari Sjöholm och specialmedarbetare Inkeri Toikka, Finlands Kommunförbund
- ungdomsdirektör Lauri Siurala, Helsingfors stads ungdomscentral

- utbildningschef Mari Routti, Villmanstrands stad
- servicedirektör Pertti Hemminki, Rovaniemi stad
- kulturchef Sirpa Mikkonen, Suomussalmi kommun
- kommundirektör Janne Kinnunen, Taivalkoski kommun
- biträdande stadsdirektör Paula Ylöstalo-Kuronen, Vanda stad
- överkommissarie Veli Hukkanen, polisinspektionen i Helsingfors härad
- lärare Ilona Kuukka, Itäkeskuksen aikuislukio
- regiondirektör Sirpa Tolonen, daghemmet Pihlajamäki, Lempäälä
- styrelseledamot Petri Paju, Föreningen för ungdomsforskning rf
- statistikplanerare Sami Myllyniemi, Nätverket för ungdomsforskning
- specialmedarbetare Ritva Semi, Undervisningssektorns Fackorganisation rf
- specialmedarbetare Mervi Tolonen, Fackorganisationen för högutbildade inom socialbranschen Talentia rf
- ordförande Jouni Jaskari, Finlands specialpedagogiska förbund rf
- ordförande Niklas Huotari, Förbundet för Gymnasisterna i Finland
- utvecklingschef Hannu Kareinen, Finlands Ungdomssamarbete — Allians rf
- ordförande Kati Kokkonen, Finlands Yrkesstuderandes Centralförbund SAKKI rf

- projektchef Eira Tikkanen, Föreningen för mental hälsa i Finland
- ordförande Tuomo Tikkanen, Finlands Psykologförbund rf
- undervisningsråd Jukka Kuittinen, Finlands rektorer
- ombudsman Ulla-Maija Nikula, Vaihtoehtoinen ammatti- ja oppisopimuskoulu, Sovinto ry
- ombudsman Saila Aho-Mantila, Valtakunnallinen työpajayhdistys ry
- generalsekreterare Markus Ojakoski, Delegationen för ungdomsärenden
- ledande tjänsteinnehavare i specialdiakoni Anne Kangasniemi, Messi, Tammerfors
- universitetslektor Markus Talvio

- pedagogie doktor, docent Aini-Kristiina Jäppinen
- forskare Noora Ellonen
- forskare Jukka Vehviläinen.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- Länsstyrelsen i Södra Finlands län
- Länsstyrelsen i Östra Finlands län
- Länsstyrelsen i Lapplands län
- Länsstyrelsen i Västra Finlands län
- Länsstyrelsen i Uleåborgs län
- Alliansen för Finlands Studerande - OSKU r.f.

Samband med andra handlingar

Utskottet har tidigare behandlat samma ärende med beteckningen SIO 2/2008 rd.

UNDERVISNINGSMINISTERIETS UTREDNING

Med marginalisering avses ackumulerad utsatthet, som långvarig och ofta upprepade arbetslöshet, försörjningsproblem, livskontrollproblem och utanförskap i samhället (Statens revisionsverks revisionsrapport 146/2007). Åtgärder för att förebygga att unga marginaliseras sätts in inom olika förvaltningsområden, i samverkan mellan olika förvaltningsområden och genom en lång rad projekt. Vid sidan av ett brett tvärfackligt samarbete behövs det ett övergripande regionalt samarbete om barns och ungas välfärd och om att förebygga att de marginaliseras. Samarbetsinriktade handlingsmodeller har bevisligen gett effektivare och mångsidigare tjänster för barn och unga.

Elev- och studerandevård. Lagen om grundläggande utbildning sågs över 2003 och samtidigt kompletterades gymnasielagen och lagen om yrkesutbildning med bestämmelser om elev- och studerandevård. Social- och hälsovårdsministeriet har också nyligen sett över författningarna om elevvård. Ändringar i folkhälsolagen trädde i kraft den 1 juli 2007. Den 1 januari 2008 trädde barnskyddslagen i kraft. Enligt lagens 9 § ska kommunen ordna skolpsykolog- och skolkura-

torstjänster. Reformerna har stärkt elev- och studerandevården inom olika förvaltningsområden, kommuner och skolor.

Elev- och studiehandledning. Utbildningsstyrelsen samordnade ett projekt för utveckling av elev- och studiehandledningen inom den grundläggande utbildningen, utbildningen på andra stadiet och vuxenutbildningen 2003—2007. Det som framför allt prioriterades i projektet för bättre handledning var att hjälpa eleverna i de sista årskurserna inom den grundläggande utbildningen att göra bättre utbildningsval, se till att färre unga efter slutförd grundläggande utbildning hamnar helt utanför all utbildning, motarbeta avhopp och ungdomsarbetslöshet och förbättra handledningen av de unga som hamnat utanför utbildningen.

Grundläggande utbildning. För att förbättra den grundläggande utbildningen föreslår undervisningsministeriet en rad åtgärder för att främja välbefinnandet i skolorna, som att ta fram en flexibel grundläggande utbildning och ett handlingsprogram mot mobbning.

För att säkerställa framgång i studierna, färre avhopp och ett effektivt utbildningssystem är det viktigt att stödja dem som slutfört sin grundläggande utbildning i valet av karriär och utbildningsplats. Undervisningsministeriets arbetsgrupp för att stödja övergången från grundläggande utbildning till utbildning på andra stadiet har tagit upp frågan i sin promemoria (Undervisningsministeriet. Arbetsgruppspromemorior och utredningar 2005:33).

Grundläggande yrkesutbildning. Avhoppet från yrkesutbildning har fortsatt minskat under de senaste fem åren som avhoppet har statistikförts (läsåret 2000—2001 var de totala avhoppet från yrkesutbildning 11,7 % mot 9,4 % läsåret 2004—2005). Yrkesutbildningen har samtidigt blivit mer attraktiv.

Det har visat sig att den effektivaste metoden att minska avhoppet från yrkesutbildning är att göra den mer arbetslivstillvärd och praktiskt inriktad bl.a. genom inläring i arbetet och tillräckligt effektiv studiehandledning. Undervisningsministeriet har låtit utföra en undersökning av de utbildningsanordnare (14 stycken) som lyckats bäst med att förebygga avhopp och vad de gjort för att förebygga dem (Aini-Kristiina Jäppinen: Kiinni ammattiin, ote opintoihin. Undervisningsministeriets publikationer 2007:27).

Hösten 2006 inleddes ett försök med utbildning som ska handleda och förbereda elever för grundläggande yrkesutbildning, nämligen yrkesstart. Utbildningen ska genomföras 2006—2009 och målet är att sänka tröskeln för övergång från grundläggande utbildning till grundläggande yrkesutbildning och minska avhoppet i början av yrkesutbildningen.

Finansieringen av den grundläggande yrkesutbildningen har utvecklats för att uppmuntra utbildningsanordnarna att vidta åtgärder för att minska avhoppet och göra utbildningen effektivare.

Insatser för att förebygga avhopp under den nya utvecklingsplanen för utbildning och forskning.

Grundläggande utbildning. I enlighet med regeringsprogrammet och utvecklingsplanen för utbildning och forskning 2007—2012 ska det göras en bedömning av hur morgon- och eftermiddagsverksamheten fungerar och samtidigt ska den flexibla grundläggande utbildningen befastas och utvidgas.

Undervisningsministeriet har beviljat totalt 11 844 000 euro i statligt specialunderstöd för undervisning och stödåtgärder för elever i behov av särskilt stöd och för utveckling av elevhandledningen. För utveckling av effektivare insatser och särskilda stödåtgärder beviljades 233 kommuner totalt 7 430 000 euro. För utveckling av elevhandledningen beviljades 116 kommuner och 20 enskilda utbildningsanordnare totalt 4 414 000 euro.

Grundläggande yrkesutbildning. De yrkesinriktade grundexamina ska utvecklas mot större överensstämmelse med arbetsmarknadens krav. Det betyder individuella stigar ut i arbetslivet genom att man får avlägga delar av examina individuellt i stället för att alltid studera oavbrutet för en treårig yrkesinriktad grundexamen. Man räknar med att det ska gagna inte minst pojkar, som tills vidare saknar uthållighet att avlägga en hel examen.

Det behövs fler studieplatser inom den grundläggande yrkesutbildningen. Yrkesutbildningens dragningskraft, de bevisligen framgångsrika insatserna för att förebygga avhopp och efterfrågan på arbetsmarknaden har ökat antalet studerande framför allt i tillväxtcentra. För att utbildningsgarantin ska fungera är det utomordentligt viktigt att se till att det finns tillräckligt med studieplatser.

Det ska dessutom satsas systematiskt på fortbildning och kompletterande utbildning för lärare och övrig undervisningspersonal samt internt föreståndare.

Det krävs fortsatt finansiering för att göra yrkesutbildningen effektivare och den vägen uppmuntra utbildningsanordnarna att motarbeta av-

hopp, arbeta för att utbildningar slutförs och säkerställa utbildningens kvalitet.

Arbets- och näringsministeriet och undervisningsministeriet ska främja sysselsättning och utbildning av unga. I statsbudgeten har det reserverats ett tilläggsanslag för att förebygga att unga marginaliseras och för att förbättra deras jobbsituation. Anslaget ska användas för ett försök för att handleda och förbereda elever för grundläggande yrkesutbildning, för effektivare yrkesstart, för försök med utvidgad inläring i arbetet, för ungdomsverkstäder för unga och för ett bredare samarbete inom ungdomsarbetet.

Framtida utmaningar

- följa upp, handleda och stödja unga som slutfört sin grundläggande utbildning (bred handledning)
- säkra ett adekvat utbud av yrkesutbildning för att förverkliga utbildningsgarantin
- utveckla samarbetet mellan skola och arbetsmarknad
- garantera utbildning på andra stadiet för invandrare (examen som mål)
- förbättra utbildningen av romer (splittrade utbildningsvägar på alla stadier).

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

I höstens ungdomspolitiska debatt hävdades det med kraft att upp till 100 000 unga är borttappade, dvs. de är inte i arbete, utbildning eller militärtjänst. I undervisningsministeriets publikation Nuoriso työssä, koulutuksessa ja muussa toiminnassa (Politiikkajulkaisu 1/2008) framhålls det å andra sidan utifrån tillgänglig statistik att det inte alls finns massvis med "förlorade" unga, eftersom det saknas statistiska uppgifter eller uppskattningar bara om ett tusental unga som gått ut grundskolan och unga i åldern 15—24 år per åldersklass. Utskottet beslutade ta sig en titt på frågan och fundera på eventuella ytterligare åtgärder för att hindra marginalisering och öka den sociala delaktigheten.

Marginaliseringen kan beskrivas på många sätt beroende på vilka faktorer man vill ta till utgångspunkt. Den kan inte mätas exakt och inte heller kan det anges entydigt hur många som är marginaliserade. Som mått på marginalisering har man bl.a. använt att de unga inte går på utbildning eller är tillgängliga för arbetsmarknaden eller att de står utanför av sociala, ekonomiska eller hälsorelaterade skäl. De unga själva an-

ser att den viktigaste orsaken till marginalisering är att de saknar vänner.

På senare år har det gjorts en lång rad utredningar och undersökningar om hur marginalisering av unga kan förebyggas. De ungas välfärd karaktäriseras i dagens läge av en viss polarisering, antingen klarar de sig bra eller mår mycket dåligt. Att barn mår dåligt är ofta en konsekvens av andra problem i familjen, som missbruk, mentala problem, splittrade hem, låga inkomster osv. Frånsidan av finska barns skolframgång är att eleverna enligt t.ex. WHO:s elevundersökningar trivs sämre i skolan än eleverna i något annat europeiskt land som deltagit i undersökningen.

Enligt Forsknings- och utvecklingscentralen för social- och hälsovården är barnfattigdomen, som beskriver andelen barn i låginkomstfamiljer i proportion till alla barnfamiljer, omkring 13 procent. Andelen har ökat stadigt från 4 procent i mitten av 1990-talet. Centralens statistik visar att det finns 62 000 barn och unga i barnskyddsåtgärder (placerade utanför hemmet eller inom öppenvården). Data som beskriver det mentala tillståndet finns att tillgå t.ex. om unga med melansvär eller svår depression. På grundskolans översta klasser förekommer det depressivitet bland 18 procent av flickorna och 8 procent av pojkarna. Motsvarande siffror för gymnasiet är

14 respektive 7 procent. Andelen unga i åldern 18—24 år som får långvarigt utkomststöd har hållit sig kring 2,5 procent hela 2000-talet. Enligt uppskattning finns det omkring 1 400 bostadslösa unga under 25 år. Ungdomsarbetslösheten är däremot på väg ner och ligger i dag kring 10 procent.

Enligt undersökningar anhopas många slag av psykosociala problem hos den del av befolkningen som tjänstesektorn inte når ut till. Det som avgör om man lyckas förebygga marginalisering eller inte är tidig identifiering av barns och ungas och deras familjers problem vid kontakter under tiden allt från rådgivningen upp till 18 års ålder. Marginaliseringen är inte nödvändigtvis absolut, total eller slutgiltig, utan den onda spiralen går i många fall att bryta. Därför skulle det vara bättre att tala t.ex. om dem som löper risk för att marginaliseras. Det går att motarbeta marginalisering genom att stödja och stärka barns och ungas participation. Målet är att med olika metoder på nytt involvera de som marginaliserats eller som löper risk att marginaliseras i samhället.

Utskottet understryker att den viktigaste uppväxtmiljön för barnet är den egna familjen. Rådgivningen stöder familjen och följer upp barnets utveckling. Där upptäcks också de första tecknen på risk för marginalisering. Längre fram blir majoriteten av barnen delaktiga av förskoleföreläsningen och nästan alla börjar i skolan för att fullgöra sin läroplikt. Betydelsen av en kamratgrupp ökar när barnet växer. Också hobbyer är viktiga för barns uppväxt och utveckling. I många fall är den effektivaste metoden för att förebygga att barn marginaliseras att stödja familjen på ett så tidigt stadium som möjligt. Föräldraskap bör stödjas genom tvärfackligt samarbete och tjänsterna bör göras lättåtkomliga.

Utbildningsstrukturerna och utbildningslagstiftningen möjliggör många olika lösningar. Undervisningsministeriet har startat flera bra projekt mot marginalisering av unga, och många av dem har genomförts med framgång. Utskottet välkomnar skrivningen i regeringsprogrammet om att resurserna för den grundläggande utbildningen måste stärkas för att förebygga och lind-

ra effekterna av att barn och unga marginaliseras. Målet är att ha mindre undervisningsgrupper och att stärka stöd- och specialundervisningen, studiehandledningen och elevvården och att satsa på skolornas klubbverksamhet. Samarbetet mellan föräldrar och skola ska förbättras. Regeringen har dessutom gjort ett åtagande om att arbeta för att barn, unga och familjer inte ska må dåligt eller marginaliseras. Regeringen antog den 13 december 2007 ett första barn- och ungdomspolitiskt utvecklingsprogram för 2007—2011, där barns och ungas villkor behandlas ur många olika synvinklar och en lång rad åtgärdsförslag läggs fram om hur deras villkor kan förbättras.

Ett stort och splittrat servicesystem är en stor utmaning för ett samhälle som vill utveckla sina strukturer och system så att de förebygger marginalisering. Det finns gott om aktörer och verksamhetskulturer. I många kommuner är de förebyggande tjänsterna alltför svaga, som motion och idrott samt ungdomsarbete, kulturtjänster och rådgivning, elevvården i skolorna och barnskyddets öppenvård. Kvaliteten på barnskyddstjänsterna är mycket ojämn och det råder stor brist på kunniga socialarbetare inom barnskyddet. Många barn och unga skulle dessutom klara sig hyfsat trots alla problem, om de i tid fick stöd av näromgivningen och tillgång till tjänster och framgångsupplevelser t.ex. genom sina hobbyer. Vid utfrågningen av sakkunniga blev det helt klart för utskottet att samarbetet mellan socialsektorn, ungdomssektorn och skolan fortfarande hämmas av sektoriserade tankemodeller och arbetssätt, ibland också fördomar. Sektorsgränserna hindrar fortfarande det tvärfackliga samarbetet, också där lagstiftningen egentligen inte är något hinder.

En faktor som klart hindrar ett tvärfackligt samarbete är sekretessbestämmelserna och tolkningen av dem. Utskottet föreslår därför att sekretessbestämmelserna snarast klarläggs. (Ställningstagande 3)

På ett allmänt plan är det svårt att ordna baservice för unga med problemen som utgångspunkt. I de flesta fall ordnas reparativa tjänster i stället för att man skulle satsa på förebyggande

insatser och tidig problemidentifiering. När utgångspunkten är att tjänster ska tillhandahållas på lika villkor — inte att effekterna ska vara lika — är resultatet ojämlikhet mellan unga i olika områden.

Med hjälp av olika pilot- och utvecklingsprojekt har man lyckats ta fram många fungerande modeller för att förebygga och korrigera problem. Men ett långsiktigt arbete kräver mer än bara projekt; man måste satsa tillräckligt på det grundläggande arbetet för att goda metoder ska få fotfäste och spridning. Utskottet understryker att insatserna för att förebygga och korrigera marginalisering bör integreras i undervisnings grundstrukturer.

Det går enklast att trygga barns och ungas och deras familjers välfärd framför allt inom ramen för förskolefostran och den grundläggande undervisningen. Marginalisering är i många fall en utdragen process som kan gå tillbaka ända till de tidigaste faserna av en människas liv. De första tecknen på marginalisering går i själva verket att upptäcka redan i samband med besök på rådgivningen. Å andra sidan når man en hel ålderskategori t.ex. i den grundläggande undervisningen. Andra myndigheter har inte motsvarande kontaktyta med alla barn, unga och deras vårdnadshavare.

Utskottet ser förskolefostran som en del av systemet att främja barns balanserade uppväxt, utveckling och inläring med hjälp av en högkvalitativ förskolepedagogik. Denna uppgift är gemensam med undervisningsväsendet. Därför bör förskolefostran höra under samma förvaltning som den grundläggande undervisningen. Förskolefostran bör införlivas med undervisningsväsendet. En gemensam förvaltning av fostran och utbildning möjliggör en enhetlig, obruten kedja och stöder det ömsesidiga samarbetet mellan olika uppfostrings- och uppväxtmiljöer och en smidig övergång för barnen från en inlärningsmiljö till en annan. (Ställningstagande 9)

Skolan

Skolan spelar på många sätt en nyckelroll för att förebygga marginalisering. Det kanske viktigaste måttet på elevernas välbefinnande och eventuella risk att marginaliseras i skolan är antalet närundervisningstimmar och lärarnas ansvar för olika elevgrupper.

Noora Ellonen, doktor i samhällsvetenskaper¹, visar i sin avhandling att en socialt stödjande miljö i skolan minskar risken för depressivitet bland unga. Effekterna märks framför allt i gemenskapen. Om den skolmiljö som lärare och elever tillsammans bygger upp är socialt stödjande och uppmuntrande, minskar det risken för depressivitet bland alla elever i skolan, också bland dem som inte själva tycker att de får individuellt stöd av sin lärare eller sina skolkamrater. Om däremot en del elever tycker att miljön är positiv och andra negativ, försvagar det miljöns positiva effekter. Risken för depressivitet ökar om de unga tycker sig ha blivit särbehandlade av lärarna.

En viktig aspekt är därför att öka känslan av gemenskap i skolan. Alla elever bör ha sin egen välbekanta, trygga och fasta gemenskap där de känner varandra. Hela skolan bör satsa på gemenskap så att eleverna kan känna att samarbetet mellan personalen, skolan och hemmet fungerar och att skolan inte bara koncentrerar sig på prestationer utan också satsar t.ex. på klubbverksamhet.

Det behövs också mer konstundervisning i skolan, för det är viktigt för elevernas emotionella fostran och andliga tillväxt. Det finns uppmuntrande exempel inte minst från de andra nordiska länderna på hur drama kan utnyttjas i emotionell fostran. Metoden kan med fördel byggas ut och stödjas i skolor och läroanstalter.

Meningen är ändå inte att skolan ska lösa alla problem i anknytning till risken för marginalisering, utan att de ska upptäckas i skolan och åt-

¹ Ellonen, Noora 2008. Kasvuyhteisö nuoren turvana. Sosiaalisen pääoman yhteys nuorten masentuneisuuteen ja riskikäyttäytymiseen. Acta Electronica Universitatis Tamperensis; 690. Nuorisotutkimusseuran julkaisuja 82. Tampere:Yliopistopaino.

gärdas i samråd med vårdnadshavarna och experter på elevvård.

När det har klarlagts vilket slag av hjälp barn eller unga behöver och till vem de närmast ska hänvisas, måste det säkerställas att servicekedjan verkligen fungerar och att de behövande snabbt får den nödvändiga hjälpen. Det krävs ett tvärfackligt och långvarigt samarbete på det lokala planet för att hitta en hållbar lösning. (Ställningstagande 5)

Inte minst för de yngsta skoleleverna är det viktigt att de får de normala tjänsterna i skolan. Däremot bör alla barn och unga så lätt som möjligt kunna få kontakt med professionella hjälpare. (Ställningstagande 6)

I skolan bör vuxna som eleverna känner vara anträffbara regelbundet. Här avses såväl lärare som studiehandledare, skolhälsovårdare, kuratorer och skolpsykologer. Det väsentliga är att personerna är så stadigvarande och ofta anträffbara som möjligt. Det räcker inte med att de är närvarande några timmar i veckan. Den nuvarande modellen förutsätter de facto extra resurser för alla dessa yrkeskategorier. Det är också viktigt eller nödvändigt med regelbundna kontakter med skolhälsovården. En läkarundersökning på 20 minuter på högstadiet räcker inte till för att man ska upptäcka eventuella psykiska problem.

Studiehandledning. För de unga är skolövergångarna kritiska punkter. Nu är samarbetet sporadiskt och ansvaret i många fall oklart.

Utskottet har i flera sammanhang diskuterat behovet av mer studiehandledning. Det behövs mer resurser för studiehandledning och elevvård i grundskolan och den grundläggande yrkesutbildningen. Enligt en undersökning som gjorts på Jyväskylä universitet har den kompletterande utbildningen av studiehandledare minskat mer än för andra lärargrupper. Studiehandledarna behöver speciellt mycket aktuell information och därför också kompletterande utbildning, eftersom handledningen i centrala delar kräver kännedom om arbetsmarknadsläget, utbildningsområden och ansökningsprocesser.

I gymnasierna är avsaknaden av en fungerande studiehandledning ett klart problem med tan-

ke på genomströmning och övergångar. Utskottet har erfarenhet att det i en tredjedel av våra gymnasier inte ordnas ens den kurs i studiehandledning som är obligatorisk. Eleverna bör på alla utbildningsnivåer ha rätt att få aktuell information om fortsatta studier, hur man söker till utbildning, inträdesförhör och arbetsmarknadssituationen. En aktuell och professionell studiehandledning kan få stor betydelse för om man fortsätter studera, klarar av studierna inom utsatt tid och upplever studierna som meningsfulla, liksom för valet av framtidsalternativ. (Ställningstagande 7)

Skolhälsovård, studerandehälsovård och elevvårdstjänster. Det är viktigt att man så tidigt som möjligt upptäcker om de unga mår dåligt och satsar på bättre förebyggande insatser. Därför behöver kommunerna i stället för rekommendationer klara normer för hur stor skolhälsovårdspersonal de ska ha. (Ställningstagande 1)

Det är huvudmannens lagfästa uppgift att ordna med skolpsykologs- och socialarbetartjänster (skolkuratorer) för eleverna i grundskolan. I lagstiftningen saknas motsvarande bestämmelser för utbildningen på andra stadiet.

Utskottet ser det som helt motiverat att också eleverna i gymnasiet och yrkesläroanstalterna har motsvarande rätt till elevvård och mentalvårdstjänster. I gymnasielagen och lagen om yrkesutbildning saknas bestämmelser som förpliktar huvudmannen att se till att alla elever har tillgång till skolpsykologs- och kuratorstjänster, också de elever som inte i förväg har klassats som funktionshindrade eller i behov av särskilt stöd. (Ställningstagande 2)

Gruppstorlekar. Läraren hjälper eleverna fram till elevvårdstjänster och därför är det angeläget att läraren känner eleverna och har förmågan att upptäcka eventuella förändringar i beteendet. Det är viktigt att klasserna inte är oskäligt stora. (Ställningstagande 8)

Ett uppföljningssystem för unga. Utskottet anser att det i Finland behövs ett system för att följa upp unga som gått ut grundskolan t.ex. upp till 25 års ålder och att det i det sammanhanget be-

stäms vem som ska ha ansvar för att de unga gör framsteg och klarar sig. Systemet ska i kombination med arbetspar inom uppsökande ungdomsarbete stödja statsmaktens nuvarande ambitioner på en utbildnings- och samhällsgaranti. (Ställningstagande 6)

Ett exempel på fungerande åtgärder för att nå ut till de unga är modellen Koppari (Snappare) som testats i Kuopiotrakten. Med Snapparen vill man fånga upp de unga som annars tar sig ett mellanår efter grundskolan. Meningen är alltså att hindra de unga från att isolera sig och den vägen kanske också marginaliseras. Grundmodellen är enhetlig, men det skiljer sig i det praktiska utförandet från kommun till kommun. Modellen har fått fotfäste i det tväradministrativa arbete som utförs i Kuopiotrakten.

Delaktighet. Det är känt att en aktiv elevkår bidrar till bättre gemenskap och trivsel i skolan och därmed höjer tröskeln för att lösgöra sig från skolgemenskapen. Elevkårerna måste få en chans att ordna tillställningar som ökar skoltrivselen och gemenskapen bland eleverna oberoende av läroanstalt.

Kamratgruppsstöd. Kamratgruppsverksamheten, t.ex. tutorverksamheten, är en viktig informationskälla för elever och studerande. De elever som är med kan lämna information om hur de studerande mår, eftersom de ofta är bäst på att lägga märke till vem som hamnar utanför och vem som verkar ha problem med livskontrollen. De studerande bör också ges en chans att själva tala om att de känner sig isolerade från de övriga eller att deras motivation har försvagats. Alla kan inte uttrycka sig muntligt eller under ett socialt tryck och därför kan personliga förfrågningar eller diskussioner om studiemotivationen och den sociala situationen vara ett sätt att hitta dem som riskerar att marginaliseras. Läroanstalterna bör också ordna med en möjlighet till elektronisk och i förekommande fall anonym kontakt för de studerande. Kommunikationen måste kunna bevaka de ungas egna metoder, som har förändrats avsevärt under de senaste åren. Man kan ta modell t.ex. av högskolestuderandenas

Nyyti-tjänst (Knyttet). Kamratgruppsstödet mellan eleverna i yrkesläroanstalter på andra stadiet skulle kunna fungera elektroniskt, precis som det redan ofta gör i inofficiella sammanhang.

Satsningar på klubbverksamhet. Undersökningar visar att de flesta av avhopparna från den grundläggande yrkesutbildningen är unga som inte har några som helst positiva inlärningsupplevelser från grundskolan. Skolan bör erbjuda också de barn vars föräldrar inte kan stödja sina barns hobbyer ekonomiskt en möjlighet till hobbyverksamhet, skapande verksamhet och hantverk och handarbete. Skolorna kan inom ramen för sin klubbverksamhet ge barn och unga sådana erfarenheter.

Ungdomsverkstäder och flexibel undervisning

Ungdomsverkstäderna har visat sig vara viktiga kanaler för unga som löper risk att marginaliseras att hitta vägen till utbildning och arbete. Meningen är att ungdomsverkstäderna ska leda de unga till utbildning och arbete och att ge dem individuellt stöd med livskontroll och praktiska vardagliga färdigheter. Verksamheten har starka kopplingar till ungdomsarbetet, där utgångspunkten är att varenda ung människa är värdefull. De ungas behov av stöd bestäms också utifrån deras individuella situation.

Tack vare ökat ekonomiskt stöd från statens sida har det varit möjligt att befästa verksamheten och förlänga instruktörernas anställningar.

Verksamheter som är gemensamma för ungdomsverkstäderna och yrkesutbildningen bör utvecklas innehållsligt och utbildningsstyrelsen bör komma med en rekommendation om samarbetet. Det är viktigt att utvidga den flexibla undervisningen för att förebygga marginalisering. Det system som skapats av den alternativa yrkes- och läroavtalsskolan kan med fördel utnyttjas i hela landet. Det har redan länge funnits klara belägg för att modellen fungerar. Den fångar upp de unga och vuxna som hamnat utanför det officiella systemet och resultatet kan vara en fungerande modell som tagits fram i samråd med olika aktörer där behovet av stöd från socialen

försvinner för gott i och med att de berörda personerna via en genuint alternativ utbildning tar sig ut på arbetsmarknaden.

Utskottet påskyndar eventuella insatser för att förbättra verkstädernas regionala täckning och tillgänglighet.

En fungerande klass för tilläggsundervisning (tionde klass) är ett exempel på en flexibel lösning inom själva utbildningsstrukturerna för att stödja de unga i övergången till andra stadiet.

Fritid

En regelbunden och meningsfull hobbyverksamhet är ett viktigt led i barns och ungas utveckling. Det barn- och ungdomspolitiska utvecklingsprogrammet ställer som mål att varje barn i grundskoleålder ska ha tillgång till en sporrande och utvecklande hobby.

Ungdomsarbete. Genom ungdomsarbetet tillägnar sig de unga ett nödvändigt socialt kapital för att klara sig i livet. Ett centralt mål i ungdomslagen från 2006 är att stödja de ungas utveckling och självständighetsprocess, förbättra deras uppväxt- och levnadsvillkor, främja ett aktivt medborgarskap hos de unga och stärka deras sociala identitet. Målet att stärka de ungas sociala identitet och att motarbeta marginalisering lyfts fram i regeringens barn- och ungdomspolitiska program, som antogs den 13 december 2007.

Enligt ungdomslagen ska kommunerna höra de unga inför beslut som berör dem. Utskottet har erfarit att de unga i sådana kommuner som på allvar berett dem rum i beslutsfattandet påverkar och röstar aktivare.

Motion och idrott. Grunden för en sund utveckling läggs i barndomen och ungdomen. För barns och ungas välbefinnande spelar det en stor roll att de får tillräckligt med motion.

De ungas verksamhetsmöjligheter kan stödjas genom att bygga motionsanläggningar i deras näromgivning. Tröskeln för att börja syssla med motion och idrott sänks om motionsanläggningen finns på tillräckligt nära håll.

Unga som inte hör till någon organisation bör lockas att motionera och idrotta mer. Barn och

unga som inte hör till någon organisation bör ges en chans att syssla med olika former av motion och idrott. Klubbverksamhet är ett exempel på ett sätt att idka motion och idrott.

Kultur. Biblioteken är en särskilt viktig länk till både barn och unga. Därför bör biblioteken ges bättre möjligheter att tillhandahålla material, verksamheter och en stimulerande omgivning som intresserar unga.

Invandrare och etniska grupper

Unga invandrades situation i skarven mellan två kulturer innebär en särskild utmaning. Lokalt har modellen med positiv diskriminering visat på olika sätt att tackla speciella situationer. Kärnan i modellen är att resurser ska riktas efter behovet. Men det kräver också stor känslighet och grundlighet i behovsanalysen, annars lyckas man inte rikta resurserna rätt. I många fall är det lokala aktörer som besitter den här kunskapen, som skolor, socialarbetare och polisen, men problemet är att kunskapen inte når upp till beslutsfattarna, åtminstone inte tillräckligt snabbt. De rikstäckande datasystemen släpar efter det rättidiga beslutsfattandets behov.

De två- och flerspråkiga elever i grundskolan som riskerar att marginaliseras har en mycket varierande bakgrund. En del av dem har flyttat till Finland i 13–15 års ålder, många dessutom mot sin vilja. Vänner, skola, mor- och farföräldrar och släktingar har blivit kvar i ursprungslandet och det finns ingen motivation att studera finska eller att integrera sig. De känner sig lösräckta och ersätter bristerna i mänskliga relationer med att surfa på nätet. De unga som på senare tid kommit till Finland som flyktingar har en mycket splittrad utbildningsbakgrund, om någon alls. Nyligen anlända unga går eventuellt med i etniska gäng som inte har integrerats och som bara har fel handlingsmodeller att bjuda på.

Utskottet hänvisar till ett uttalande som antogs i samband med behandlingen av den utbildningspolitiska redogörelsen (KuUB 12/2006 rd—SRR 4/2008 rd), där riksdagen förutsatte att regeringen vidtar åtgärder för att utvidga den förberedande undervisningen och språkutbild-

ningen för invandrare. Enligt rambeslutet 2009—2012 ska en del av anslaget för låglöne-stöd användas till förberedande undervisning för grundläggande utbildning. Utskottet anser att den förberedande undervisningen ska byggas ut ytterligare, liksom undervisningen i finska eller svenska som andra språk. (Ställningstagande 11)

Ungdoms- och motions- och idrottssektorer-na går ofta med i nätverk med olika kommunala förvaltningsområden, församlingar, polisen, or-ganisationer och andra sammanslutningar med ungdomskontakter. De spelar en viktig roll i att integrera unga invandrare. De erbjuder invand-rarna naturliga möjligheter att komma i kontakt med den övriga befolkningen genom olika hob-byer eller frivilligaktiviteter.

Vad gäller unga romer pekar marginalisering-en också på en viss polarisering. I deras fall finns det inslag av både marginalisering och struktu-rell diskriminering i fenomenet. I dagens läge förstår man ännu inte att rikta offentliga tjänster till personer av romsk härkomst, och romska fa-miljer kan inte eller vågar ofta inte ansöka om olika slag av service- och stödåtgärder. Utskot-tet tillstyrker ett romerpolitiskt program (Ställ-ningstagande 10).

Det är också viktigt att daghem och grundsko-lor anställer stödpersoner av romsk härkomst för att förbättra romska barns skolgång och minska frånvaro och avhopp.

Utlåtande

Kulturutskottet föreslår

att undervisningsministeriet och soci-al- och hälsovårdsministeriet beaktar utskottets följande ställningstaganden:

1. Skolhälsovården ska anvisas mer re-surser och lagstiftningen ändras så att kommunerna har tydliga normer för hur stor skolhälsovårdspersonalen ska va-ra.

2. Till 29 § i gymnasielagen och 37 § i lagen om yrkesutbildning fogas bestäm-melser som förpliktar utbildningsan-ordnaren att ordna med nödvändiga

studerandehälsovårdstjänster och psy-kolog- och socialarbetartjänster för eleverna.

3. Sekretessbestämmelserna ska tydli-gare göras så att de inte hindrar att elevvården ordnas på ett lämpligt sätt med tanke på elever och studerande.

4. Snabbare åtgärder ska vidtas för att att eleverna också i praktiken omedel-bart ska få tillgång till social- och häl-sovårdstjänster, om det t.ex. i elev-vårdsgruppen konstateras att det finns ett behov.

5. De yngsta skoleleverna ska få sina normala tjänster genom skolan och det ska göras så lätt som möjligt för alla elever och studerande att ta kontakt med professionella hjälpare, t.ex. med hjälp av tvärfackliga nätverk.

6. Systemet och i förekommande fall också lagstiftningen ska ändras så att man utser en ansvarig part som t.ex. ett år i taget följer upp de ungas framsteg och hur de klarar sig efter läropliktsål-dern ända upp t.ex. till 25 års ålder och därefter ska ansvaret flyttas över på nästa utsedda part.

7. Det ska ordnas med mer studiehand-ledning i grundskolan och inom utbild-ningen på andra stadiet och dessutom ska grunderna för statsandel till yrkes-utbildningen kompletteras med att sko-lans huvudman måste satsa på studie-handledning och elevvård.

8. Storleken på undervisningsgrupper-na måste vara skälig med hänsyn till elevunderlaget.

9. Kulturutskottet tillstyrker att försko-leundervisningen administrativt sett sammanförs med den grundläggande undervisningen, både nationellt och lo-kalt.

10. Kulturutskottet stöder förslaget från delegationen för romernas ärenden om att regeringen ska börja bereda ett övergripande romerpolitiskt program under innevarande regeringsperiod.

11. Det ska ordnas mer förberedande undervisning och undervisning i finska eller svenska som andra språk.

Helsingfors den 11 juni 2008

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Raija Vahasalo /saml
vordf. Tuomo Hänninen /cent
medl. Outi Alanko-Kahiluoto /gröna
Claes Andersson /vänst
Timo Heinonen /saml
Sampsa Kataja /saml (delvis)
Anneli Kiljunen /sd
Sanna Lauslahti /saml (delvis)
Jukka Mäkelä /saml (delvis)

Mikaela Nylander /sv (delvis)
Lauri Oinonen /cent
Tuula Peltonen /sd
Tuomo Puumala /cent
Leena Rauhala /kd
Tommy Tabermann /sd
Jutta Urpilainen /sd (delvis)
Mirja Vehkaperä /cent
ers. Marko Asell /sd (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Marjo Hakkila.

AVVIKANDE MENING

Motivering

Förlängd läroplikt

Övergången från grundskolan till utbildning på andra stadiet måste uppmärksammas bättre. För 7 procent av dem som gått ut grundskolan, eller 4 500 unga, finns det ingen plats för fortsatt utbildning (källa: Undervisningsministeriets statistik 2006—2007). De unga som efter att ha gått ut grundskolan hamnar utanför all utbildning löper den största risken för att slås ut i arbetslivet och hela samhället.

Det effektivaste sättet att få alla unga att gå på utbildning på andra stadiet är att förlänga läropliktsåldern till 17 år. Det skulle betyda att de unga är skyldiga att fortsätta sina studier efter grundskolan i yrkesinriktad utbildning, gymnasiet, läroavtalsutbildning, ungdomsverkstäder m.m. Utbildningssystemet måste i så fall anpassas till hela åldersklassens behov när det gäller utbildningen och hur den ordnas. Det behövs flexibla modeller för studier på andra stadiet, som kombinationer av läroavtalsutbildning, inlärn timer i arbetet eller ungdomsverkstäder med en examen. Dessutom ska elevernas rätt till adek-

vat närundervisning och studiehandledning vägas in.

Undervisningsgruppernas storlek

Undervisningsgruppernas storlek spelar en stor roll för elevernas välbefinnande. Om gruppen är tillräckligt liten, kan läraren beakta elevernas individuella behov och stödja deras utveckling. För tillfället är villkoren för eleverna högst ojämli ka beroende på bostadskommun. I en kommun kan grupperna vara mycket små, medan de i en annan är på tok för stora. Därför bör det slås fast i lag hur stora undervisningsgrupperna i grundskolan max får vara. Då kan de hållas tillräckligt små och då blir också eleverna lika behandlade.

Ståndpunkt

Vi föreslår alltså

att kulturutskottet ska kräva att undervisningsministeriet snarast börjar bereda en förlängning av läropliktsåldern till 17 år och en lagbestämmelse om hur stora undervisningsgrupperna i grundskolan max får vara.

Helsingfors den 11 juni 2008

Claes Andersson /vänst
Anneli Kiljunen /sd
Tuula Peltonen /sd

Tommy Tabermann /sd
Jutta Urpilainen /sd
Marko Asell /sd