

## Kulturutskottet

### Barnombudsmannens berättelse till riksdagen 2022

#### Till social- och hälsovårdsutskottet

### INLEDNING

#### *Remiss*

Barnombudsmannens berättelse till riksdagen 2022 (B 3/2022 rd): Ärendet har remitterats till kulturutskottet för utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

#### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- barnombudsman Elina Pekkarinen, Barnombudsmannens byrå
- undervisningsråd Tommi Karjalainen, undervisnings- och kulturministeriet
- generalsekreterare Anssi Pirttijärvi, undervisnings- och kulturministeriet
- konsultativ tjänsteman Susanna Hoikkala, social- och hälsovårdsministeriet
- specialforskare Tuomo Virkola, Statens ekonomiska forskningscentral
- direktör Kati Lounema, Utbildningsstyrelsen
- utvecklingschef Jarkko Lahtinen, Finlands Kommunförbund
- ledande expert Satu Ågren, Ammattiosaamisen kehittämissyhdistys AMKE ry
- ordförande Elina Stenvall, Finländska sällskapet för barndomsforskning rf
- ledande expert Esa Iivonen, Mannerheims Barnskyddsförbund rf
- utbildningspolitisk chef Jaakko Salo, Undervisningssektorns Fackorganisation OAJ rf
- verksamhetsledare Saija Ohtonen-Jones, Finlands Föräldraförbund rf
- forskningshandledare Hannu Karhunen, Forskning om arbete och ekonomi LABORE
- biträdande professor Mika Haapanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Nationella centret för utbildningsutvärdering
- Institutet för hälsa och välfärd (THL)
- Barnvårdsföreningen i Finland r.f.
- Ungdomssektorns takorganisation i Finland Allians rf

## Utlåtande KuUU 8/2022 rd

### UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

#### *Allmänt*

Utskottet anser att barnombudsmannens berättelse till riksdagen ger en aktuell bild av barnens ställning och rättigheter i Finland 2018—2021. Utskottet håller med de sakkunnigas uppskattande ord om att berättelsen är en detaljerad och omfattande utredning som analytiskt granskar barnens ställning ur många olika synvinklar.

Berättelsen lyfter fram aktuella samhällsliga fenomen som påverkar barnens vardag och liv. Berättelsens beskrivning av barnpolitiken och den samhällsliga utvecklingen 2017—2021 ger en god bakgrund till berättelsens övriga innehåll. Översikten över lagstiftningens utveckling med beaktande av konventionen om barnets rättigheter samt kapitlet om barnets rätt till delaktighet och rätt att bli hörd ger värdefull information om barnets rättigheter och hur de tillgodoses.

Utskottet har i enlighet med sitt ansvarsområde granskat berättelsen särskilt med tanke på tryggheten av barnens välfärd samt det andra kapitlet i berättelsen, där man går igenom de reformer inom småbarnspedagogiken, den grundläggande utbildningen och utbildningen på andra stadiet som genomförts under de senaste åren samt den kunskapsbas som ligger bakom reformerna. I detta utlåtande avses med barn också unga under 18 år i enlighet med definitionen av barn i FN-konventionen om barnets rättigheter.

#### *Det är ytterst viktigt att trygga barnets rättigheter och välfärd*

Barnombudsmannens berättelse tar upp coronapandemins konsekvenser för tillgodoseendet av barnets rättigheter samt på ett mer allmänt plan oron för barnens hälsa som teman som hänför sig till barnens välbefinnande. I berättelsen behandlas pandemin och dess begränsningsåtgärder särskilt med avseende på de allmänna principerna i barnkonventionen — icke-diskriminering, barnets bästa, överlevnad och utveckling samt rätten att bli hörd och få sina åsikter beaktade. Konsekvenserna av coronapandemin och begränsningsåtgärderna har granskats ingående också bland annat i rapporter av barnstrategins coronaarbetsgrupp.

I berättelsen (s. 70) konstateras det att krisen har fördjupat ojämlikheten mellan barnen och att samhället inte har kunnat förhindra denna utveckling. Coronatidens största problem tar sig konkret form i det bristfälliga genomförandet av principen om att barnets bästa ska komma i första hand. Barnets särskilda ställning och rättigheter har inte fått den uppmärksamhet som principen om att barnets bästa ska komma i första hand förutsätter.

Utskottet betonar vikten av att fästa uppmärksamhet vid barnets rättigheter också under exceptionella tider. Utskottet har i sina betänkanden om förslagen till författningsändringar i fråga om undantagsåtgärder under coronatiden (KuUB 7/2021 rd, KuUB 16/2020 rd och KuUB 8/2020 rd) betonat bland annat kravet på att bestämmelserna om begränsning av barns rättigheter ska vara noggrant avgränsade och att begränsningarna ska ingripa i barnets rättigheter så lite som möjligt. Utskottet lyfte under undantagsperioden också fram hur viktigt det är att beakta barnets ställning och att bedöma konsekvenserna för barn när beslut om inskränkningar bereds och verkställs.

## Utlåtande KuUU 8/2022 rd

Utskottet anser att det också i exceptionella situationer är nödvändigt att skapa strukturer för att systematisera barns deltagande och hörandet av barn, särskilt när besluten och åtgärderna direkt berör barn.

Coronakrisen har ökat behovet av stöd och tjänster. Dessutom har svårigheterna att få service under undantagssituationen lett till ett serviceunderskott som måste åtgärdas. Bristen på tillräckligt stöd hotar försvaga barnens välfärd och öka ojämlikheten. För att de negativa följderna av coronakrisen ska kunna åtgärdas måste multiprofessionaliteten och samarbetet mellan olika aktörer stärkas.

Med tanke på tryggheten av barnens välfärd är det värt att notera att när coronakrisen lättade inleddes Rysslands angreppskrig mot Ukraina. Kriget och den otrygghet som följde med det oroar och skrämmer barnen.

Utskottet hänvisar till sitt betänkande om den utbildningspolitiska redogörelsen (SRR 1/2021 rd — KuUB 19/2021 rd, s. 11–13) och betonar vikten av att sörja för barnens välfärd. Tillräckliga resurser bör säkerställas för att stödja barns och familjers välbefinnande både på kort och på lång sikt. Tjänster med låg tröskel, högklassig småbarnspedagogik, undervisning och utbildning samt hobbymöjligheter spelar en stor roll för att främja barnens välfärd.

### ***Utbildningsreformerna och utvärderingen av dem***

Utskottet anser att berättelsens lägesöversikt av effekterna av de senaste utbildningsreformerna och kunskapsunderlaget bakom reformerna pekar i rätt riktning och är motiverad. I berättelsens andra kapitel beskrivs förtjänstfullt de viktigaste utbildningspolitiska reformer som genomfördes i Finland 2017—2020, däribland förlängningen av läropliketsåldern till 18 års ålder, reformen av yrkesutbildningen och ändringarna i gymnasieutbildningen. Reformerna gällde utbildningen på andra stadiet, men de skapar ett tryck på ändringar i studiehandedningen också i den grundläggande utbildningen. Det har också gjorts ändringar i grunderna för läroplanen för den grundläggande utbildningen och i lagen om småbarnspedagogik. Dessutom har olika utvecklingsprojekt genomförts.

Genom reformen av utbildningen och småbarnspedagogiken eftersträvas en positiv utveckling av välfärden och kompetensen. Även om man på förhand antar att konsekvenserna av en reform i huvudsak kommer att vara positiva, kan man inte försäkra sig om konsekvenserna utan vetenskaplig forskning som baserar sig på orsakssamband. Tillgången till tillförlitlig information främjas av välplanerade reformer där man redan under beredningen planerar genomförandet av konsekvensbedömningen.

I ett sakkunnigttrande påpekas det att det sedan 2017 har publicerats få tillförlitliga konsekvensbedömningar av utbildningsreformer. Konsekvensbedömningarna försvåras av att många reformer eller projekt har genomförts så att de inte kan utvärderas på ett tillförlitligt sätt i efterhand. Det beror främst på att reformerna inte genomförs stegvis eller först prövas i mindre skala så att de kan jämföras med det tidigare systemet. Konsekvensbedömningarna har också försvårats av brister i den befintliga informationen om bland annat hur utbildningen ordnas och vilka resurser den tilldelats.

## Utlåtande KuUU 8/2022 rd

Berättelsen ger exempel på hur reformer kan beredas utifrån tillförlitlig information och genom att man förbinder sig till en långsiktig bedömning av reformens konsekvenser. Till exempel försöket med tvåårig förskoleundervisning genomförs i samarbete med forskare. Målet är att ta fram evidensbaserad kunskap om reformens konsekvenser innan den genomförs i stor skala.

Beredningen av en utvidgning av läroplikten baserade sig på förhandsbedömningar utifrån internationell och nationell evidens. Vid utformandet av översikten har man utnyttjat omfattande registermaterial för att kunna göra tillförlitliga bedömningar till stöd för beredningen av reformen. Utifrån forskningslitteraturen har man i berättelsen förutsett vilka konsekvenser utvidgningen av läroplikten kommer att ha för barnen. Konsekvenserna väntas vara positiva. Finansieringen av och tidsplanen för reformen nämndes som de största riskerna med tanke på en framgångsrik utvidgning av läroplikten. Sakkunniga har lyft fram behovet av en bredare diskussion om vilka andra risker och eventuella negativa konsekvenser reformen kan vara förknippad med.

Vid tolkningen av reformernas konsekvensbedömningar är det bra att beakta att genomförandet av reformerna ofta är förenat med motstånd och praktiska problem, så de konsekvenser som noterats på kort sikt motsvarar inte nödvändigtvis de långsiktiga konsekvenserna. Bedömningen av genomslaget av utbildningsreformerna kräver ofta också långsiktighet. Exempelvis i fråga om grundskolereformen på 1970-talet finns det enligt ett sakkunnigyttrande en del forskningsevidens för att en del av dem som genomgick grundskolan under de första åren har fler psykiska problem än de som gick i grundskolan strax före reformen. Av detta kan man dock inte dra slutsatsen att den finländska grundskolan skulle ge ökade psykiska problem. Granskat ur ett längre perspektiv har grundskolan i Finland varit en framgångshistoria.

### *De ekonomiska resurserna för utbildning*

Berättelsen granskar utvecklingen av de utbildningsrelaterade utgifterna och jämför dem med bland annat andra OECD-länder och de nordiska länderna. Det har väckts farhågor för att en lägre finansieringsnivå än tidigare ökar de risker som är anknutna till bland annat utvidgandet av läroplikten och reformen av yrkesutbildningen.

Berättelsens uppskattning av utbildningsresurserna grundar sig särskilt på perioden 2010–2018, då utbildningsutgifterna klart minskade. Efter det har finansieringsnivån höjts så att den per elev 2019 motsvarade den tidigare nivån, även om de totala utgifterna fortfarande är lägre än 2010 års nivå.

I berättelsen (s. 57, figur 1) framgår det av beskrivningen av utvecklingen av utbildningsutgifterna under 2000-talet att det har funnits årliga variationer bland annat i utbildningsutgifterna per studerande. Utbildningsutgifterna per studerande minskade betydligt i början av 2010-talet, efter att ha stigit under de föregående åren. Utskottet hänvisar till ett sakkunnigyttrande och påpekar att den ovannämnda variationen kan försätta studentkohorterna (födelsekohorter) i ojämlik ställning, eftersom de ekonomiska resurserna inverkar på barnens inlärningsresultat och senare utbildning. Det bör beaktas vid bedömningen av utbildningsresurserna.

Resurserna kan också påverka utbudet av utbildning och i synnerhet den regionala tillgängligheten, vilket inverkar på den regionala jämlikheten för barn. Exempelvis har nedskärningarna i skol-

## Utlåtande KuUU 8/2022 rd

och läroanstaltsnäten påverkat tillgången till utbildning. Eftersom kommunerna har ett särskilt ansvar för allokeringen av resurserna för fostran och utbildning, är det nödvändigt att också på kommunnivå granska hur jämlikheten i utbildningen förverkligas.

Sakkunniga har i likhet med det som sägs i berättelsen (s. 57) uttryckt oro över nedskärningarna i finansieringen av yrkesutbildningen. Enligt uppgift kan särskilt reformen av yrkesutbildningen i kombination med en samtidig minskning av finansieringen öka risken för att studerande som behöver närundervisning eller handledning blir lidande. Än så länge finns det dock inga tillförlitliga och direkta forskningsrön om reformens och den minskade finansieringens konsekvenser. Det förklaras delvis av att reformens konsekvenser till exempel för övergången till arbetsmarknaden gör sig märkbara först senare. En delorsak är att genomförandet av reformen inte har planerats så att en tillförlitlig konsekvensbedömning kan göras.

Utöver en granskning av resurserna är det med tanke på genomslagskraften också viktigt att följa hur resurserna riktas inom utbildningen. Berättelsen går igenom befintlig internationell forskning om hur den ökade finansieringen påverkar skolorna.

Utskottet noterar att internationella forskningsrön inte direkt kan generaliseras i en finländsk kontext. Exempelvis avviker Finlands system för yrkesutbildning från Förenta staternas system, så uppgifter om ökade resurser i det amerikanska systemet visar inte nödvändigtvis hur ökade resurser förbättrar de utbildade yrkespersonernas ställning i Finland. På motsvarande sätt är det svårt att av internationella undersökningar som granskar konkreta frågor dra direkta slutsatser som kan tillämpas på det finländska systemet, exempelvis i fråga om grupp- eller klasstorlek, mängden närundervisning eller effekterna av olika tutorverksamhet och elevhandledningsåtgärder. Det finns till exempel motstridiga internationella bevis på hur gruppstorleken påverkar inlärningsresultaten.

Utskottet anser det vara viktigt att i högre grad än för närvarande sträva efter att producera bedömningar som baserar sig på det finländska utbildningssystemet. De nordiska länderna är i princip den rätta jämförelsenivån, men det finns skillnader också i utbildningssystemen i dessa länder, vilket bör beaktas i jämförelsen av utgifterna.

Utskottet hänvisar till sitt betänkande om den utbildningspolitiska redogörelsen (KuUB 19/2021 rd, s. 14) och betonar att man vid sidan av utvecklingen av utbildningssystemet måste se till att det finns tillräckliga ekonomiska resurser på alla utbildningsnivåer. Betänkandet innehåller utskottets förslag till ställningstagande om att finansieringen av utbildningspolitiken ska vara långsiktig och basfinansieringen tillräcklig i stället för att utgöras av projektfinansiering.

Utskottet konstaterar att enbart finansieringsmålen inte räcker till för att trygga uppnåendet av utbildningsmålen, såsom en höjning av kompetensen och utbildningsnivån. Därför är det viktigt att vid planeringen av politiska åtgärder fästa uppmärksamhet inte bara vid finansieringen utan också vid andra centrala indikatorer som gäller undervisningens kvalitet och inlärningsresultat.

## Utlåtande KuUU 8/2022 rd

### ***Informationsgrunden***

Utskottet instämmer i berättelsens krav på att målen för utbildningsreformerna ska definieras tydligt och att reformerna ska såväl förhandsbedömas som efterhandsutvärderas. Tillförlitliga konsekvensbedömningar förutsätter tillräckliga datalager. Finland och de övriga nordiska länderna är kända för registerbaserade datalager som täcker hela befolkningen (s.k. individmaterial). Till exempel de nya datalagren Varda och Koski är steg i rätt riktning när det gäller att utveckla datalagren. Enligt ett sakkunnigyttrande finns det dock betydande brister i de datalager som hänför sig till utbildningen, och därför bör de ytterligare kompletteras och resurser anvisas för dem. Utan en heltäckande och högkvalitativ informationsgrund är det inte möjligt att göra en tillförlitlig bedömning av reformernas konsekvenser.

I berättelsen (s. 61–62) konstateras det att informationsgrunden vid genomförandet av utbildningsreformerna ofta har varit bristfällig och att effekterna av reformerna inte har följts och bedömts omsorgsfullt. Det har ansetts hindra identifieringen av oförutsedda skadliga effekter och möjligheterna att minska riskerna i anslutning till dem.

Utskottet betonar att utvecklingen av utbildningen och bedömningarna av utvecklingsinsatsernas konsekvenser ska grunda sig på evidensbaserad kunskap. I utvecklings- och bedömningsarbetet ska det vara möjligt att utnyttja täckande och högklassiga informationsunderlag om utbildning. Genom att förbättra informationsgrunden och konsekvensbedömningarna förbättras möjligheterna att rikta de tillgängliga resurserna effektivt och verkningsfullt.

Under sakkunnigutfrågningen framgick det att det i vissa fall har varit svårt för forskare att få tillgång till registermaterial. Utskottet ser det som viktigt att se till att forskare har möjlighet att utnyttja redan insamlat informationsmaterial och register flexibelt och till skäligena kostnader.

Som stöd för det utbildningspolitiska beslutsfattandet behövs det också informationsproduktion framtagen genom blandade metoder som kompletterar varandra. Utskottet uppmuntrar informationsproducenterna att stärka det inbördes samarbetet. Utifrån de bedömnings-, forsknings- och sakkunniguppgifter som olika aktörer producerar kan man skapa en mer heltäckande och verkningsfull helhetsbild av den finländska småbarnspedagogikens och utbildningens tillstånd.

I sakkunnigyttrandena har det framförts ett behov av att få aktuell information om behöriga lärare genom att införa ett lärarregister. Utskottet tar ställning till frågan i samband med en eventuell utskottsbehandling.

### ***Barnombudsmannens förslag om långsiktigt tryggande av resurserna och informationsgrunden***

Barnombudsmannen förslag om att informationsgrunden och resurserna för utbildningen i Finland i fortsättningen ska tryggas över regeringsperioderna är motiverat. Resurserna bör bindas vid en klart definierad finansieringsnivå. Förslaget fick starkt stöd av de sakkunniga.

Under sakkunnigutfrågningen framfördes det att en förutsägbar finansieringsnivå sannolikt minskar riskerna för att det till följd av förändringar i finansieringsbasen görs reformer som kan leda

## Utlåtande KuUU 8/2022 rd

till svårigheter särskilt för utsatta barn. Utbildningen har långtgående konsekvenser för barnens liv. Utan förutsägbara och tillräckliga satsningar kommer nyttan av utbildningen inte att uppnås fullt ut.

### *Avslutningsvis*

Utskottet anser det motiverat att berättelsen fokuserar på frågor som barnombudsmannen särskilt vill informera riksdagen om. Utskottet konstaterar att andra viktiga teman som lyftes fram under sakkunnigutfrågningen och som bör bedömas med tanke på barnens ställning och rättigheter bör utredas i ett annat sammanhang.

Exempelvis har digitaliseringen av utbildningen redan förändrat undervisningen avsevärt på alla utbildningsnivåer. Digitaliseringen skapar nya möjligheter till lärande och undervisning, men det finns ännu inte tillräckligt med information om förändringarnas och reformernas konsekvenser för barnen. En del av konsekvenserna kan vara oönskade. Utskottet hänvisar till ett sakkunnigyttrande och konstaterar att det finns belägg bland annat för att den snabba övergången till distansundervisning och i synnerhet de otillräckliga stödtjänsterna för distansundervisning har ökat skillnaderna i elevernas kompetens under covidepidemin.

När det gäller nativitetsdebatten har sakkunniga påpekat att en nedgång i nativiteten alltid har lett till en omfattande debatt om befolkningspolitiken. Med hänvisning till det som sägs i ett sakkunnigyttrande anser utskottet att det är viktigt att man i diskussionen om nativiteten också granskar hur den sjunkande nativiteten under de kommande åren kommer att återspeglas i de fostrings- och utbildningstjänster som är centrala för barnen samt i tillgången till och tillgängligheten för dem.

## FÖRSLAG TILL BESLUT

Kulturutskottet föreslår

*att social- och hälsovårdsutskottet beaktar det som sägs ovan.*

## Utlåtande KuUU 8/2022 rd

Helsingfors 23.3.2022

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Paula Risikko saml  
vice ordförande Eeva-Johanna Eloranta sd  
medlem Sanna Antikainen saf (delvis)  
medlem Marko Asell sd  
medlem Jukka Gustafsson sd  
medlem Veronika Honkasalo vänst  
medlem Ville Kaunisto saml  
medlem Hilikka Kemppi cent  
medlem Mikko Kinnunen cent  
medlem Pasi Kivisaari cent  
medlem Mikko Ollikainen sv  
medlem Sofia Vikman saml  
ersättare Tarja Filatov sd (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Marja Lahtinen.