

## **BILDNING, GEMENSKAP OCH DELAKTIGHET SOM GRUND FÖR VÄLFÄRDEN**

**Huvudtemats namn och diarienummer:** Förebyggande av polarisering i samhället  
SRK/459/48/2014

**Finansiering för huvudtemat:** 600 000 €

**Huvudtemats innehåll och mål:** Det behövs ny information om orsakerna till och konsekvenserna av samhällelig polarisering och om åtgärderna för dess förebyggande. Det behövs särskilt information om polariseringstrender i fråga om unga och andra sårbara samhälleliga grupper. Tecken på fördjupad marginalisering kan skönjas i allt större socioekonomiska välfärdsskillnader, utbildningsmässig jämlikhet och "ekonomisk läskunnighet", vilket avspeglas i antalet personer som råkat i ekonomiska svårigheter.

Marginalisering är ett mångfasetterat fenomen, där man i fråga om unga personer har börjat tillämpa en s.k. NEET-grad (Not in Employment, Education or Training) som indikator, dvs. andelen unga som inte arbetar, utbildar sig eller deltar i praktik. I Finland hörde sammanlagt 9 procent, dvs. 57 700 personer av åldersklassen, till dessa år 2011. Europeiska kommissionen har konstaterat att de arbetslösa ungdomarna är en enorm outnyttjad resurs och social kris (KOM(2013) 447). Det hjälper inte med utbildningsplatser och arbetsökande om de unga har problem med livskontrollen eller har tappat livsgnistan. Den arbetsgrupp som behandlade ungdomarnas samhällsgaranti ställde upp målet att man år 2016 ska nå ett s.k. normalt läge där servicenätverket för unga fungerar och det bland unga vuxna inte finns personer som drivit ut i den samhälleliga marginalen i stor omfattning (arbets- och näringsministeriets rapporter 8/2012). För att detta ska lyckas måste man utveckla nya verksamhetsmodeller för tjänsterna.

Arbetsgruppen gjorde 2012 en utredning om vad vi vet om effekterna av politiska åtgärder för att minska marginaliseringen och skillnaderna i välbefinnandet bland barn och unga. I rapporten rekommenderades effektiviserad elevhandledning, utveckling av arbetsverkstäder, ökad läroavtalsutbildningen samt främjande av åtgärder som förbättrar ungdomarnas resurser i samband med arbetskraftstjänster och andra åtgärder. I rapporten om ungdomsgarantis forskningsmässiga stöd konstaterade man att det vore väsentligt att sammanpassa ortspecifika samarbetsmodeller och serviceprocesser genom att utveckla integrerade servicemodeller.

Riksdagen förutsätter att regeringen skrider till åtgärder och inför en förvaltningsövergripande, enhetlig praxis genom vilken man i det praktiska arbetet kan ingripa tidigt och effektivt när barn och unga har problem, sköta informationsutbytet och följa upp åtgärderna samt förhindra att problemen förvärras (Revisionsutskottets betänkande 1/2014 rd).

Det första uppdraget (projekt A) inom huvudtemat omfattar att undersöka de faktorer som leder till fenomenet överskuldssättning och att analysera livssituationen för andra personer i olika ålder som har råkat i svårigheter på penning- och kreditmarknaden samt att undersöka metoder för att hjälpa dessa människor och få dem att klara sig. För att främja dessa frågor och i synnerhet för att utveckla den sociala kreditgivningen ämnar man tillsätta en utredningsperson för en viss tid. De undersökningar inom huvudtemat som nu inleds kan stödja detta arbete.

I den andra utredningen (projekt B) som nu genomförs ska man kartlägga och bedöma inverkan av nuvarande servicestrukturer och hur man främjar god praxis för att säkra deltagandet för alla unga personer. I vartdera fallet är syftet att åstadkomma projekt som berör uppgifterna inom förvaltningsområdena för åtminstone bl.a. UKM, JM, SHM och ANM.

Projekten ska vara tvärssektoriella. Av tjänsterna ska man åtminstone granska beviljande av studie- och konsumtionskrediter, ekonomi- och skuldrådgivning, social kreditgivning, mentalvårds- och rusmedelstjänster, uppsökande ungdomsarbete och rehabilitering, inklusive arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte. Man ska fästa vikt vid hinder för åtkomsten till tjänsterna och jämlik användning av dem samt framför allt vid åtgärdernas effekter.

Det tredje huvudtemat (projekt C) berör polarisering med anknytning till levnadsvanorna, kostnaderna kring detta och möjligheterna att genom olika policyåtgärder minska de socioekonomiska skillnader som hänger samman med levnadsvanorna. Ur perspektivet för välbefinnande och hälsa består problemen av stora skillnader när det gäller levnadsvanor som främjar hälsa (fysisk aktivitet, näring, frihet från rusmedel) och bristfällig kunskapsbas kring i synnerhet effekten och kostnadseffekten av olika åtgärder. Det har till exempel inte gjorts några övergripande bedömningar av de samhällsekonomiska kostnader som fysisk passivitet eller osunda matvanor orsakar. Det är också oklart om nuvarande policyåtgärder och tjänster når sina målgrupper, särskilt de mesta sårbara grupperna.

Det är viktigt att det görs en integrerad, övergripande och tvärssektoriell genomgång av levnadsvanor, vilket understryks i till exempel sektorforskningsutredningen "Ihmisen ja ympäristön hyvinvointi, yhteinen päämäärä, yhteinen politiikka" ("Människans och miljöns välmående, gemensamt mål, gemensam politik") inom samarbetsprojektet Hyvinvoipa (JSM, SHM, UKM och ANM). För att uppnå synergifördelar är det nödvändigt att man granskar helheten av olika policyåtgärder och levnadsvanor så att man bättre än nu kan förebygga polariseringsutvecklingen när det gäller levnadsvanor.

För att kunna påverka hälsoskillnader är det nödvändigt att man bättre än nu förstår de faktorer som ligger bakom olika levnadsvanor. Det behövs mer information om i synnerhet levnadsvanor som främjar hälsa, liksom även om konsekvenserna av barns och ungdoms levnadsvanor för senare hälsa, servicebehov och förtidig försämring av funktionsförmågan.

För att kunna rikta tillgängliga resurser till de åtgärder som bäst främjar välmående och hälsa måste man även ha tillräcklig information om effekten och kostnadseffekten av alternativa vanor bland olika befolkningsgrupper. Vid jämförelse av kostnader är det viktigt att man granskar olika åtgärders kostnadseffektivitet och hur förebyggande arbete kan förväntas minska behovet av korrigerande arbete.

Målet med planen är att genomföra 1–3 gemensamma projekt som utöver de övriga ministerierna särskilt berör SHM:s, UKM:s, JSM:s, MM:s och FM:s verksamhet. Det blivande projektet ska vara flervetenskapligt, tvärssektoriellt och särskilt utnyttja nuvarande forsknings- och registermaterial. Det uppmuntras till samarbete mellan forskningsinstitut. Syftet är att förebygga att kostnaderna för samhället ökar.

### **Frågeställningar:**

#### **Projekt A) Personer som har hamnat i svårigheter på penning- och kreditmarknaden**

- Med hurdana metoder kan man förebygga fenomenet? Hur kan man bäst avvärja ekonomiska svårigheter över generationerna, med beaktande av existerande rätts- och servicesystem samt deras funktionsduglighet?

- Hur skulle man vid skuldsanering och social kreditgivning bättre kunna beakta hela livssituationen för människorna och deras familjer, stödja positiva livsförändringar och förebygga utslagning från kredittjänsterna?
- Hur kan man ändra stöd- och servicesystemet så att det stärker människors resurser och bygger engagemang i stället för att utgå från problem?
- Hur kan man ytterligare stärka den tredje sektorns deltagande och samarbete med den offentliga sektorn?
- Hur borde man utveckla det sociala arbetet så att det effektivt kunde stödja livskontrollen för dem som hamnat i ekonomiska svårigheter?

### **Projekt B) Livssituationen för unga som isolerar och drar sig undan**

- Vilka är dessa unga och hur når man dem?
- Hurdana nya metoder behöver man för att stödja familjer i deras fostringsarbete (vid barnrådgivning, vid tidig fostran och i skolan) för att bryta kretslopp över generationerna?
- Hur kan man i servicesystem bättre identifiera risker för utslagning och reagera på dem genom att utnyttja redan existerande forskningsinformation? Hur avvärjer man uppsjälkning av ansvar?
- Hur tar man bättre i beaktande de erfarenheter som utslagna ungdomar eller unga som lever under hot att bli marginaliserade har av att vara medborgare på utbildnings- och arbetsmarknaderna? Hur kan man stärka deras egen aktivitetsförmåga, när målet är att hitta lösningar och resurser?
- Hur skapar man ett uppmuntrande och flexibelt förmåns- och servicesystem för NEET-unga, med beaktande av de pågående reformerna inom social- och hälsovårdstjänsterna?
- Hur tar man i bruk den lovande praxis kring student- och elevvården samt elevhandledningen som finns i hemlandet och annanstans, samt utvecklar samarbetet mellan skolan, det uppsökande ungdomsarbetet samt social- och hälsovården?
- Hur borde socialarbetet och den sociala rehabiliteringen för unga reformeras inom samarbetet över förvaltningsgränserna?

### **Projekt C) Polarisering med anknytning till levnadsvanorna**

- Hur stora kostnader orsakas samhället av fysisk passivitet och de servicebehov inom hälsovården som sammanhänger med ohälsosam diet (sjukfrekvens m.m.) samt av att man inte deltar i arbete (sjukfrånvaro, förtidig pensionering, sänkt produktivitet)?
- Vilka är de individuella och samhälleliga faktorer som bäst förutspår fysisk passivitet och andra ohälsosamma levnadsvanor bland olika åldersgrupper (inkl. barn, unga och äldre personer) samt de samhälleliga kostnader som levnadsvanorna orsakar?
- Inverkar nuvarande åtgärder och program kring hälsofrämjande levnadsvanor (fysisk aktivitet, näring, alkohol, tobak, förebyggande av fetma) på målgruppens levnadsvanor? (Barn och unga, sårbara grupper samt de vars levnadsvanor är i störst behov av förbättring, som till exempel lägre socioekonomiska grupper, fysiskt inaktiva, arbetslösa och personer som deltar i rehabilitering inom mentalvården.)
- Hur borde man utveckla lagstiftningsåtgärderna och stödsystemen kring främjandet av hälsosamma levnadsvanor, för att förbättra verksamhetens effekter? Sådana system är bl.a. olika stödsystem, verksamhetsprogram och officiella riktlinjer samt rekommendationer och beskattning.

**Ytterligare information:** Timo A. Tanninen, konsultativ tjänsteman, social- och hälsovårdsministeriet, e-post: [timo.a.tanninen@stm.fi](mailto:timo.a.tanninen@stm.fi), tfn +358 295 163 572 (projekten A & B) och

Minna Paajanen, huvudsekreterare, utbildnings- och kulturministeriet, e-post:  
[minna.paajanen@minedu.fi](mailto:minna.paajanen@minedu.fi), tfn +358 295 330 239 (projekt C).

**Huvudtemats namn och diarienummer:** Konsekvenserna av utbildningsmässig jämställdhet – kompetens, tillväxt och välbefinnande SRK/460/48/2014

**Finansiering för huvudtemat:** 300 000 €

**Huvudtemats innehåll och mål:** Internationella inlärningsundersökningar har visat att ökad utbildningsmässig jämlikhet har samband med att inlärningsresultaten stiger. Grundutbildning av hög kvalitet möjliggör en funktionsduglig samhällsstruktur som utgår från bildning, samt samhällsekonomisk tillväxt och ökad konkurrenskraft. Det är av synnerligen stor betydelse för Finland att hela åldersklasser utbildas. Kompetens och tillämpning av kompetensbaserad kunskap är vårt viktigaste kapital i en global omvärld. Finländsk utbildning är på en internationellt erkänd hög nivå. Under de senaste åren har nationella och internationella bedömningar av inlärningsresultat ändå visat att kunnandet som länge har varit på väg uppåt numera har vänt och visar en klar nedgång. Samtidigt har den vidare samhällsliga utvecklingen ändrat riktningen från enhetlighet till differentiering. Tecken på detta är bl.a. att inkomstskillnaderna ökar kraftigt och att välfärden fördelas mer ojämnt än tidigare.

Man har försökt finna förklaringar till den sänkta kunskapsnivån, dels utanför skolan, i samhällsliga förändringar, dels i skolans förfaranden. Den samhällsliga förändringen har samband med att skolans betydelse i de ungas liv har minskat. Man har argumenterat att skolan inte längre liksom förr ses som ett forum för att förverkliga sig själv, en plats som möjliggör socialt uppsving eller en garant för en god framtid. Man har också ifrågasatt om det är förnuftigt och betydelsefullt att lära sig. Lärande ska vara betydelsefullt för framtiden; dels attraktivt, dels tillräckligt krävande så att motivationen att lära sig vaknar och bibehålls. Efterhand som välfärdsskillnaderna ökar har det också väckts frågor om hur skolornas resurser motsvarar det högre antalet elever som behöver stöd och såtillvida även om skolornas verksamhetsförutsättningar. I samarbetet mellan skolan och olika aktörer i dess omvärld har man sett möjligheter att påverka barns och ungas engagemang och därmed deras inlärningsmotivation och inlärningsresultat.

De utredningar som görs ska vara tvärssektoriella och beakta samarbetet mellan olika förvaltningar (bl.a. undervisnings-, ungdoms-, kultur-, idrotts- och socialväsendet). Inom projekten ska man analysera utvecklingen av inlärningsresultat i nationella och internationella undersökningar särskilt ur perspektivet för jämlikhet och likvärdighet (regionalt, socioekonomiskt, mellan olika befolkningsgrupper och kön). Inom projekten ska man dessutom beakta grundundervisningens övergångsskeden, inklusive övergångar till förskolan och grundskolans andra grad. Jämlikhet och likvärdighet ska tillämpas inom undervisningen och utbildningen.

### Frågeställningar:

- Man vet att elevernas bakgrundsfaktorer som till exempel kön, hemmiljö och bostadsområde påverkar deras engagemang för inläring, framgång i studierna samt övergång till vidare studier. I vilken utsträckning gäller att sådana bakgrundsfaktorer sammanhänger med avsaknad framgång i utbildningen och i vilken omfattning gäller att de som ramlar av utbildningsbanan är samma barn och unga som ofta även saknar fritidsintressen och annan engagerande och utvecklande verksamhet? Vilken samverkan har dessa faktorer och med vilka metoder kan man förbättra ställningen för dessa barn och unga i utbildning och hobbyverksamhet?
- Vilka faktorer förklarar nedgången i inlärningsresultat, den utbildningsmässiga differentieringen samt välfärdens ojämna fördelning? Med hurdana metoder kan man effektivt ingripa i utvecklingens förlopp?

- Hur kan man bäst stödja elevernas kommunikationsfärdigheter och andra styrkor i skolgemenskapen, fritidsintressen och samarbetet med familjen och närmiljön?
- Hur kan den multiprofessionella elevvården och olika parter i samarbete bäst stödja barnens inlärningsförmåga, motivation och sociala färdigheter?

**Ytterligare information:** Tommi Karjalainen, undervisningsråd, utbildnings- och kulturministeriet, e-post: [tommi.karjalainen@minedu.fi](mailto:tommi.karjalainen@minedu.fi), tfn +358 295 330 140.

**Huvudtemats namn och diarienummer:** Öppet och jämställt deltagande – medborgarinflytande och delaktighet SRK/461/48/2014

**Finansiering för huvudtemat:** 350 000 €

**Huvudtemats innehåll och mål:** Det behövs ny information om ojämställdheten i samhälleligt deltagande och om åtgärder som påverkar förebyggande av ojämställdhet. Det behövs även information om nya demokratiska former av deltagande och hur de påverkar beredningsprocesser och beslutsfattande.

I regeringsprogrammet fastställs det att man utvecklar demokratin utgående från en demokratipolitisk redogörelse som utfärdas under regeringsperioden (överlämnades till riksdagen 13.3.2014). Statsrådets demokratipolitik strävar efter att besvara demokratin utmaningar och trender, till exempel nedgången i aktivt röstande, ökad ojämställdhet i deltagande och utvecklande av nya former av deltagande. Målet är att beslutsfattandet ska basera sig på öppen beredning, medborgarnas omfattande deltagande och att likvärdigt deltagande genomförs inom beslutsfattandet. Den demokratipolitiska redogörelsen drar upp riktlinjer för utvecklandet av nya kanaler för deltagande och inflytande samt för ökad öppenhet i förvaltningen och växelverkan med intressentgrupper. Utgående från redogörelsen förbereder man ett verksamhetsprogram för att stärka demokratin och uppfölja och utvärdera åtgärderna. Forskningsprogrammet som startas stöder såttillvida statsrådets demokratipolitiska arbete.

Finland anslöt sig 13.4.2013 till det internationella partnerskapsprogrammet för öppen förvaltning. Programmet har målet att medborgarnas deltagande och förvaltningens transparens, inflytande, produktivitet och ansvarsfullhet ökas. Under regeringsperioden har man även inom ramen för programmet för påskyndande av elektronisk ärendehantering och demokrati (SADe) implementerat elektroniska tjänster för deltagande (medborgarinitiativ.fi, invånarinitiativ.fi, utlåntandetjänst, dinåsikt.fi, initiativtjänst för unga). Det pågår även en totalreform av kommunallagen i syfte att öka kommuninvånarnas möjligheter att delta och påverka. Den nya kommunallagen avses träda i kraft den 1 januari 2015.

Huvudtemats forskningsprogram stöder ett verksamhetsprogram för att stärka, uppfölja och utvärdera demokratin. Programmet ska genomföras efter redogörelsen. Forskningsprogrammet stöder också utvärderingen av totalreformen av kommunallagens och olika deltagandetjänster.

Finland klarar sig väl i internationella demokratijämförelser. Finlands politiska system är öppet, stabilt och det förekommer föga korruption. Även de centrala politiska institutionernas legitimitet är tämligen tillfredsställande jämfört med till exempel andra EU-länder. I Finland har dock det traditionella engagemanget för politiken försvagats under de senaste decennierna, till och med snabbare än i många andra västerländska demokratier.

Medan förtroendet för traditionellt beslutsfattande har försämrats och medborgarnas konventionella deltagande på den politiska val- och partiarenan har minskat, har medborgarnas intresse för att påverka politiken med nya slags metoder ändå ökat.

Temat för huvudtemats första utredning (projekt A) behandlar öppen förvaltning och nya former av deltagande samt deras effekter och genomslag inom beredningsprocesserna och beslutsfattandet.

Den andra utredningen (projekt B) som nu genomförs ska kartlägga orsakerna till samhällelig polarisering, samt stödåtgärder med vilka man kan stödja olika befolkningsgruppers likvärdiga

deltagande. Det rekommenderas att innefattar nationella och internationella jämförelser och god praxis.

## Frågeställningar:

### Projekt A) öppen förvaltning och nya former av deltagande

- Har öppenheten inom beredningen och engagerande beredning ökat inom den offentliga förvaltningen? (bl.a. elektroniskt utlåtandeförfarande, crowdsourcing, nätdiskussioner)
- Hur påverkar de nya formerna av deltagande beslutsfattandet och upplever man att de förbättrar beredningen? Vilka andra konsekvenser kan öppenhet inom beredningen ha för beslutsprocesserna?
- Ökar öppen och interaktiv beredning deltagandets likvärdighet bland såväl enskilda medborgare som organisationer?
- Hur har medborgarna och frivilligorganisationerna tagit i bruk kanalerna för deltagande, till exempel medborgarinitiativ, invånarinitiativ, forum för hörande och andra demokratiinnovationer?
- Hur har man kunnat förena de nya formerna av deltagande med det strategiska beslutsfattandet?

### Projekt B) Ojämsstäldhet inom samhälleligt deltagande

- Har ojämsstäldheten inom deltagandet fortsatt regionalt och mellan olika socioekonomiska grupper?
- Vilka är orsakerna till att man inte deltar?
- Har man observerat förändringar i kunskaper, färdigheter eller motivation vad gäller deltagandet av speciella grupper (invandrare, barn och unga)? Hur kan förvaltningen stödja förutsättningarna för specialgruppers deltagande?
- Hur kan man i fortsättningen genom åtgärder från såväl förvaltningens som det civila samhällets sida bättre stödja olika befolkningsgruppers deltagande?

**Ytterligare information:** Niklas Wilhelmsson, specialplanerare, justitieministeriet, e-post: [niklas.wilhelmsson@om.fi](mailto:niklas.wilhelmsson@om.fi), tfn +358 295 150 348.