Laatineet:
Reetta Voutilainen, Psykososiaalisten palvelujen palvelupäällikkö
Hannu Rusama, Nuorisopalvelujohtaja
Johanna Hankomäki, Sosiaalityön esimies

Asiantuntijalausunto: Nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palvelujärjestelmän toimivuus ja palveluiden vaikuttavuus

Nuoret Vantaalla

Eduskunnan tarkastusvaliokunnan teettämä tutkimus liittyen nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palveluihin kuvaa ansiokkaasti niitä haastekohtia, joihin myös tutkimuksen ulkopuolisen kuntatoimijan on helppo samaistua. Tämä lausunto on laadittu yhteistyössä Vantaan kaupungin perhe- ja sosiaalipalvelujen sekä nuorisopalvelujen edustajien kanssa ja kattaa näiden asiantuntijoiden näkemykset. Alla kuvataan ensin nuorisoikäisten tilannetta ja palveluja Vantaalla ja kommentoidaan sen jälkeen pyydetysti yllä mainitun tutkimuksen suosituksia.

Nuoret ovat ryhmänä varsin monimuotoinen eikä syrjäytymisen määritelmästäkään olla eri tahojen kesken yhtä mieltä. Lainsäädännössä ja eri tahojen jokseenkin vakiintuneissa käytännöissä nuoren määritelmä iän perusteella vaihtelee. Esimerkiksi nuorisolaki katsoo nuoren olevan alle 29-vuotias, kun taas sosiaalihuoltolaki sekä jälkihuoltolaki määrittelee nuoren on 13-24 -vuotiaaksi. Erikseen ovat vielä eri palvelujen asettamat ikärajat, esimerkiksi lasten- ja nuoripsykiatrian katkaisupisteet, jotka asettuvat HUS-alueella 13 ja 18 ikävuoteen. Palvelujärjestelmä on kaikkea muuta kuin yhteneväinen ja nuorille suunnattujen palvelujen pirstaleisuus on valtakunnallinen haaste. Palveluja on myös Vantaalla kiitettävän paljon, mutta ne asettuvat eri toimialojen alle ja niitä ohjaavat eri hallinnonalat. Erilaiset tilastointitavat esimerkiksi väestön ikärakenteen suhteen hankaloittavat ennakoivaa ja tarvelähtöistä palvelujen kehittämistä. Tämä tulee myös ilmi useita kertoja tutkimuksessa, jossa on jouduttu hyödyntämään ja yhdistelemään eri ikäryhmiin kohdistuvia tilastoaineistoja.

Vuoden 2021 alussa Vantaalla asui 237 231 henkilöä ja väestönkasvu oli vuonna 2021 Suomen neljänneksi suurinta. 13–24-vuotiaiden osuus väestöstä oli 14,1 prosenttia. Vantaa on Suomen monikulttuurisin kunta ja äidinkielenä puhutaan melkein 120 eri kieltä. Vieraskielisen väestön osuus Vantaalla oli vuonna 2021 22 prosenttia. Vertailuna Espoossa vieraskielisiä on 19 prosenttia ja Helsingissä 17 prosenttia väestöstä. Koko maassa vieraskielisten osuus väestöstä on kahdeksan prosenttia. Nuoria alle 25-vuotiaita työttömiä oli ennen koronapandemiaa n. 1100 nuorta. Pandemia iski nuoriin kovin, ja pahimmillaan nuorisotyöttömyys kaksinkertaistui Vantaalla ollen n. 2100 nuorta vuonna 2020. Vuosina 2021 ja 2022 nuorisotyöttömyys on laskenut ja on tällä hetkellä n. 1700 nuorta, mikä on toki korkeampi kuin ennen pandemia-aikaa. Muissa Uudenmaan kunnissa nuorisotyöttömyys on Keravaa ja Järvenpäätä lukuun ottamatta laskenut huomattavasti Vantaata enemmän. (ELY-keskus raportit 2018-2022).

On huomioitava, että ELY-keskuksen tilastot kertovat työttömien työnhakijoiden määrän. Tämän lisäksi on myös työvoiman ulkopuolella olevia henkilöitä, joilla työnhakuprosessi ei ole voimassa. Tässä ryhmässä ovat myös usein suurimmassa syrjäytymisvaarassa olevat nuoret. Osalla nuorista työllistymisnäkymät ovat hyvin heikot ja valitettavan moni nuori ei pysty hoitamaan opintojaan tai kiinnittymään työelämään esimerkiksi mielenterveys- ja päihdeongelmien vuoksi. Vuonna 2020 kolmasosa Vantaan aikuissosiaalityön asiakkaista oli alle 25-vuotiaita. Suhteellinen osuus on Kuusikkokuntien suurin. Mahdollisia selittäviä tekijöitä ovat muuta pääkaupunkiseutua matalampi väestön koulutustaso, korkeat työttömyysluvut sekä vieraskielisen väestön suuri osuus.

Tutkimuksen mukaan syrjäytymisen ehkäisyssä menestyneissä kunnissa on kehitetty ja panostettu pitkäjänteisesti lasten, nuorten ja perheiden moniammatillisiin, ennaltaehkäiseviin ja varhaisen tuen palveluihin. Vantaalla on monia toimivia esimerkkejä tästä; esimerkiksi peruskouluissa toimivat monikieliset ohjaajat, avoimien kohtaamispaikkojen monipuolinen toiminta, varhaiskasvatuksen psykologit ja kuraattorit sekä Harrastusten Vantaa -hanke. Nuorille on viime aikoina kehitetty mm. koulunuorisotyötä, matalan kynnyksen mielenterveys- ja päihdepalveluja sekä rikoksilla oireileville nuorille varhaisen vaiheen Ankkuri-toimintaa ja vakavaan ja toistuvaan rikollisuuteen kohdentuvaa RiO-toimintaa. Asumisen turvaaminen on yksi keskeisimpiä syrjäytymistä ehkäiseviä tekijöitä. Vantaalla on kehitetty palveluja asunto ensin -periaatteella, minkä seurauksena asunnottomien määrä on laskenut merkittävästi.

Pääkaupunkiseudun kunnilla on toimivia yhteistyöverkostoja monella tasolla. Nuoret liikkuvat sujuvasti yli kuntarajojen ja samaan aikaan nuorten kohdalla tunnistetut haasteet ovat yhteisiä pääkaupunkiseudun

kunnissa. Nuorisotyö raiteilla -toiminta on esimerkki ketterästä yhteistyömallista, jossa nuorisotyö viedään sinne, missä nuoret liikkuvat ja viettävät vapaa-aikaansa. Toimintaa toteutetaan yhteistyössä Vantaan, Helsingin ja Espoon nuorisopalvelujen sekä Aseman lapset ry:n kanssa. Strategisen tason yhteistyötä tehdään mm. pääkaupunkiseudun sosiaali- ja terveyslautakuntien sekä nuorivaltuustojen kesken. Poliittiset päättäjät ovat Vantaalla sitoutuneita parantamaan nuorten asioita.

Vantaan kaupungilla ammattilaisten rekrytointitilanne on vielä toistaiseksi kohtuullisen hyvä, mutta haasteet työvoiman saatavuudessa uhkaavat palvelujen toteuttamista lähitulevaisuudessa. Yhteistyö yksikkötasolla yli hallintorajojen ja kolmannen sektorin kanssa on varsin toimivaa, mutta tutkimuksen johtopäätösten mukaisesti kokonaiskoordinaatio ja kokonaisuuden johtaminen on Vantaallakin puutteellista.

Nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palvelurakenne, rahavirrat sekä seurannan haasteet – tutkimus

Strategisen tason suositukset

Eduskunnan tarkastusvaliokunnan teettämässä tutkimuksessa suositellaan rahoitusjärjestelmän vaikuttavuuden seurantaan muutoksia. Aineiston tulisi olla vertailukelpoista ja seurannan ulottua usean vuoden ylittävään ajanjaksoon. Näihin suosituksiin on helppo yhtyä. Nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn vaikuttavat toimenpiteet ovat niin monitasoisia, että on tärkeää määritellä tarkkaan, mistä oikeastaan puhutaan. Etsitäänkö ratkaisuja palveluverkon kehittämiseen ja vaikuttavampien palveluiden toteuttamiseen vai pyritäänkö etsimään keinoja nuorten syrjäytymiskehityksen muuttamiseen? Kun syrjäytymisvaarassa olevan nuoren palvelutarve todetaan, ovat ongelmat usein jo edenneet melko pitkälle. Nykyisen kaltaisiin palveluihin ei ole mahdollista resursoida niin paljon, että niitä voisi tarjota riittävän varhaisessa vaiheessa jokaiselle tarvitsevalle. Mikäli syrjäytymiskehitykseen todella halutaan vaikuttaa, tulisi lähteä huomattavasti kunnianhimoisemmin ja tavoitteellisemmin tutkimaan yhteisöllisten interventioiden mahdollisuuksia lasten, nuorten ja perheiden kohdalla.

Syrjäytymisen tehokkainta ehkäisyä on se, että rakennamme elinolosuhteita ja yhteisöjä, joissa syrjäytymiskehitys ei koskaan kunnolla lähde etenemään. Tätä voi perustella esimerkiksi sillä, että huono-osaisuus on usein myös alueellisesti keskittynyttä. Kaupunkitasoinen tarkastelu ei silloin riitä, vaan huomiota tulee kiinnittää merkittävästi nykyistä enemmän kaupunginosatasoiseen tekemiseen. Näin ollen myös

toteutettavien interventioiden tulisi olla enemmän yhteisöön keskittyviä, jolloin niillä olisi potentiaalia laajempaan vaikuttavuuteen kuin yksilötason lähestymistavoilla. Yhteisöllisen työn kehittämisellä voitaisiin resursseja suunnata aikaisempaa paremmin hyvinvointia rakentavaan työotteeseen vaihtoehtona nyt vallitsevalle syrjäytymisen ehkäisylle. Tutkimuksessa todetaan, että nuorten yksilöllinen pahoinvointi heijastuu nuorten läheisverkostoon, yhteisöihin, palvelujärjestelmään ja koko yhteiskuntaan. Käänteisesti ajatellen yhteiskunta, yhteisöt ja läheisverkostot vaikuttavat suoraan nuoriin. Yhteisöön kohdistuvien interventioiden kautta on mahdollista vaikuttaa myös yksilötasolle.

Tutkimuksessa esitettiin kysymys päävastuun kantamisesta. Päävastuu nuorten syrjäytymisen ehkäisystä tulee olla kunnalla; siihen asti, kunnes nuori alkaa syrjäytyä. Kun nuoren syrjäytymiskehitys on alkanut, siirtyy päävastuu silloin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin. Pelkästään etsimällä riskitekijöitä ja rakentamalla yksilöllisiä interventioita ollaan auttamatta jäljessä, jolloin painotus tulee jatkossakin olemaan korjaavissa palveluissa. Hyvinvointia rakentava työ ja todellinen syrjäytymistä ehkäisevä työ vaatii uudenlaista tavoitteellisuutta, resurssointia ja kehittämistä peruspalveluiden toteutustapaan ja organisointiin. Lapsiperheiden tukeminen, toimivat peruspalvelut, hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen sekä osallisuuden vahvistaminen ovat avainasemassa syrjäytymiskehityksen ja ylisukupolvisen huono-osaisuuden katkaisemisessa.

Tutkimuksen yksi keskeinen havainto on, että yksittäisten palvelujen sijaan katse tulisi siirtää palveluprosessien ja palvelujärjestelmän kehittämiseen. Panostuksen ja seurannan tulee olla riittävän pitkäjänteistä, jotta vertailua voidaan aidosti tehdä. Tutkimuksessa ehdotettu ilmiöön kohdistuva väestölähtöinen budjetointi tekisi osista hallitumman kokonaisuuden. Samaan aikaan se muuttaisi koko nykyisenkaltaisen budjettirakenteen. Nuorten väestölähtöisen budjetoinnin mahdollisuuksia olisi syytä tutkia vielä syvällisemmin. Sen avulla voisi olla mahdollista välttää osaoptimointi ja aidosti asettaa ennaltaehkäisevät ja korjaavat palvelut toimimaan yhtenä kokonaisuutena. Tämä edellyttäisi myös johtamiselta uudenlaista järjestäytymistä ja poliittisilta päättäjiltä vahvaa tahtotilaa ja viisautta katsoa esimerkiksi yhtä valtuustokautta pidemmälle tulevaan.

Palvelutuotantotason suositukset

Palvelutuotannossakin tulisi määritellä syrjäytymistä ehkäisevät ja korjaavat palvelut nykyistä tarkemmin. Tutkimuksessa esitetty liikennevalomalli on varsin toimiva, mutta vaatii vielä lisämäärittelyä. Aineistossa

syrjäytymisen ehkäisyn palveluiksi on osin kuvattu palveluja, joilla pyritään jo katkaisemaan syrjäytymiskierre. Nuorisopalvelujen näkökulmasta tällaiset usein yksilöön kohdistuvat palvelut ovat kuitenkin todellisuudessa jo korjaavia palveluita. Käsitteiden määrittely on tärkeää, jotta eri tahoille muodostuu yhteinen ymmärrys siitä, mihin asioihin panostetaan ja miksi.

Palvelutuotannon toinen iso ongelma on tulosindikaattoreiden puuttuminen. Vaikuttavuuden arviointi voi olla yhden yksittäisen työntekijän (esim. sosiaalityöntekijä) käsissä, mutta todelliset vaikuttavuuteen liittyvät indikaattorit puuttuvat. Tulosindikaattorien puuttuminen johtaa herkästi siihen, että palvelujen vaikuttavuutta arvioidaan mielikuvien tai laatukuvausten perusteella. Syrjäytymiseen liittyviä tekijöitä (kuten elämänhallinta, osallisuus, hyvinvointi) on vaikea kvantifioida ja mitata. Mittaritieto, jota tällä hetkellä tuotetaan, on pistemäistä eikä eri tahojen tuottamaa aineistoa saada yhdistettyä. Erityisesti ostopalvelujen toimintamallit perustuvat usein suoritteiden laskemiseen. Palvelutuotannon rakentaminen suorituksille, ei tuloksille, on myös kaventanut mahdollisuuksia tehdä innovaatioita. Mikäli hankinnat järjestetään niin, että palvelusta maksetaan per suorite, toimii markkinakin tämän mukaan. Mikäli samaan aikaan ei ole varsinaisia tulosindikaattoreita, ei markkina myöskään elä sen mukaan, eikä synny tervettä kilpailua siitä, mikä toimija pääsee parhaisiin tuloksiin samoilla suoritteilla.

Vaikuttavuudella yleisesti on kuvattu pidemmän aikavälin muutosta, mutta toisaalta puuttuu vielä taso, jossa vertailukelpoisesti tutkittaisiin jo palvelun aikana saatuja vaikutuksia. Hyvinvoinnissa tapahtuva muutos voi olla palvelun vaikutus, mutta mikäli se ei jää pysyväksi, on vaikea puhua palvelun vaikuttavuudesta. Näkemyksemme on, että ensin pitäisi luoda yksi vaikutusten/vaikuttavuuden mittaamisen tapa. Tulee myös määritellä, halutaanko tutkia osasuorituksia (ts. jokaisella palvelulla on oma mittaamisen tapa) vai pyritäänkö tutkimaan kollektiivista vaikuttavuutta. Kollektiivinen mittaamistapa antaa paremmin tietoa kokonaisuuden vaikuttavuudesta, mutta se ei välttämättä kannusta tietyn palvelun toteuttajaa kehittymään. Mittaamistavan tulisi olla sellainen, joka antaa jatkuvasti kentälle tietoa siitä, mihin suuntaan palveluiden vaikuttavuus on kehittymässä.

Tutkimuksen yksi keskeinen johtopäätös on se, että mikään taho ei vastaa nuorten syrjäytymistä ehkäisevistä palveluista riittävän kattavasti. Vastuut jakautuvat usealle eri taholle ja menetelmiä hyödynnetään ilman riittävää koordinaatiota. Tutkimusryhmän ehdotus on, että monialaista työtä johdettaisiin ja hallinnoitaisiin allianssimallin avulla. Allianssimallissa vaikuttaa olevan paljon hyvää ja sen kytkeminen osaksi perhekeskuskehittämistä tai muuta olemassa olevaa kokonaisuutta on perusteltua irrallisuuden välttämiseksi. Allianssisopimuksen tulisi olla riittävän pitkäkestoinen, jotta toimintaa pystyttäisiin kehittämään ja

vaikuttavuutta seuraamaan pitkäjänteisesti yli budjettikausien. Allianssissa tulisi ehdottomasti olla mukana nuorten edustajat ja huomioida myös kolmannen sektorin toimijat. Allianssimalli ehdotuksena on kannatettava, mutta sen käyttöönotto edellyttää monelta osin vielä tarkentamista ja mahdollisesti pilotointia.

Asiakastason suositukset

Tutkimuksessa todetaan, että nuorten asiakkaiden tarpeita on vaikeaa sovittaa yhteen monenlaisten tarpeiden ja useiden eri toimijoiden vuoksi. Nuorelta edellytetään moniin palveluihin hakeutumisessa oma-aloitteisuutta ja hyvää toimintakykyä. Tämä ei ole kaikille nuorille mahdollista. Iso osa palveluista on vapaaehtoisia ja edellyttää nuorelta motivaatiota työskennellä oman tilanteensa parantamiseksi. Tutkimuksessa ehdotetaan nimeämään nuorelle vastuuhenkilö, jonka tehtävän on auttaa ja edistää nuoren asiaa. Vantaalla on pyritty toimintamalliin, jossa nuorta ei lähetetä pois, vaan kutsutaan toisen palvelun työntekijä mukaan yhteiseen työhön. Käytännössä liian usein ollaan kuitenkin tilanteessa, jossa kokonaisvastuusta ei ole yhteneväistä näkemystä ammattilaisten kesken ja nuorta pallotellaan palvelusta toiseen. Lainsäädäntö asettaa osaltaan haasteita tiedon välittämiselle ja eri rekisteriaineistojen yhdistämiselle eri toimijoiden välillä. Nuoren tilanteen kokonaisseuranta on mahdotonta ja nuorella on liian usein kokemuksia siitä, että hän kertoo samat asiat eri ammattilaisille. Moniammatilliset tiimit ovat voimavara ja asiakkaan etu, mutta eri rekistereissä toimivat ammattilaiset eivät tällä hetkellä pysty riittävällä tavalla muodostamaan kokonaiskuvaa nuoren tilanteesta ja toimimaan nuoren parhaan edun mukaisesti.

Vantaalla toteutettiin kesällä 2021 kysely 13-25 -vuotiaille nuorille, jonka avulla kartoitettiin heidän näkemyksiään ja kehittämisehdotuksiaan liittyen nuorten mielenterveys- ja päihdepalveluihin. Kyselyyn vastasi 485 nuorta. Kyselyaineiston perusteella nuoret toivovat yksilöllistä ja kokonaisvaltaista paneutumista tilanteeseensa. Palveluihin tulisi päästä nopeasti ja yhteydenottokanavien olisi oltava selkeitä ja kattaa myös virka-ajan ulkopuolisen ajan. Palvelujärjestelmä nähdään sekavana eikä nuorilla ole selkeää käsitystä siitä, missä tilanteissa mihinkin tahoon tulee olla yhteydessä. Viestintää tulee kehittää sekä oikea-aikaisen ohjautumisen että stigman vähentämisen näkökulmasta. Nuorten sosiaalityön sekä nuortenkeskus Nupin (nuorten matalan kynnyksen mielenterveys- ja päihdepalvelujen) esimiesten näkemykset osaltaan tukevat tätä. Nuoren elämässä mielenterveyden haasteet usein kietoutuvat yhteen päihteidenkäytön, toimeentulon, työllisyyden ja opiskelujen haasteiden kanssa. Yhtä tärkeää on toteuttaa palvelu nuoren lähtökohdista, ihmisläheisesti, empaattisesti ja nuoren toivomalla tavalla. Mielenterveyspalveluissa näkyy myös vahva sukupuolittuneisuus. Esimerkiksi nuortenkeskus Nupissa asiakkaista n. 70 prosenttia on naisia. Saman

suuntaista tietoa on kuulunut myös erikoissairaanhoidon nuoripsykiatrialta. Palvelujen kohdentamisessa ja toimintatapojen joustavassa muuttamisessa nuorilähtöiseksi riittää vielä tekemistä.

Vantaan ja Keravan hyvinvointialuevalmisteluun liittyen toteutettiin myös kysely nuorten vanhemmille liittyen sekä nuorille suunnattuihin palveluihin että vanhempien itsensä tarvitsemaan tukeen. Tulokset koskien nuorten palveluja olivat samankaltaisia kuin nuorten kyselyssä, ensisijaista on saada nuorelle tukea helposti ja nopeasti. Vanhemmat tarvitsevat myös tukea itselleen ja koko perheelle erityisesti silloin, kun nuorella on elämässä haasteita. Molempien yllä mainittujen kyselyjen tuloksia hyödynnetään palvelujen kehittämisessä ja hyvinvointialuevalmistelussa.

Kuten tutkimuksessakin esitetään, täytetään julkisten palveluiden aukkoja monenlaisilla hankkeilla. Asiakkaan näkökulmasta hankkeiden tuleminen ja meneminen lisää entisestään sirpaleisuutta ja sitä, että erilaiset palvelumuodot alkavat ja loppuvat. Hankkeiden osalta on myös ollut nähtävissä rekrytointihaasteita, sillä kaikki määräaikaiset tehtävät eivät houkuta samalla tavalla kuin vakinaiset tehtävät. Sirpaleisuuden vähentäminen on näkemyksemme mukaan keskeistä, mikäli halutaan asiakastason muutoksia. Ministeriöiden ja kunnan eri toimialojen työn nykyistä toimivampi koordinaatio olisi ratkaisu tähän. Uskomme, että tilanne menisi eteenpäin jo sillä, että toimijat jakaisivat samat aluetasoiset tulos- ja vaikuttavuusmittarit. Nekin ovat tällä hetkellä jokaisen toimialan omia, jos niitä ylipäänsä on lainkaan.

Hyvinvointialueuudistus haastaa entisestään nyt jo sirpaleista palvelujärjestelmää, kun osa lasten, nuorten ja perheiden palveluista jää kuntaan ja osa siirtyy hyvinvointialueen järjestettäväksi. Yhdyspintatyön toimivat rakenteet nousevat keskiöön, jotta palveluista voisi muodostua asiakkaan näkökulmasta eheä kokonaisuus.

Lisätiedot:
Reetta Voutilainen, psykososiaalisten palvelujen palvelupäällikkö
Perhe- ja sosiaalipalvelut, sosiaali- ja terveydenhuollon toimiala
reetta.voutilainen@vantaa.fi, 040-5226233