Eduskunta
Tarkastusvaliokunta

Asia O 41/2020

Satakunnan hyvinvointialueen lausunto Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palvelujärjestelmän toimivuudesta ja palveluiden vaikuttavuudesta

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on pyytänyt Satakunnan hyvinvointialueelta asiantuntijalausuntoa nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palveluista tehdystä tutkimuksesta sekä siinä ehdotetuista suosituksista, erityisesti niiden toteuttamiskelpoisuuden näkökulmasta. Lisäksi valiokunta pyytää näkemystä nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palvelujärjestelmän toimivuudesta toimintansa aloittavan hyvinvointialueen näkökulmasta. Lisäksi toivottiin kannanottoa ehdotetusta Allianssi-mallista.

Lausuntoa varten Satakunnan hyvinvointialueella kuultiin nykyisten sote-järjestäjien edustajia sekä kuntien edustajia sivistystoimen sekä työllisyystoimen osalta sekä Ohjaamon toimijoita. Satakunnan asiantuntijana kuulemisessa toimii Porin perusturvan sosiaali- ja perhepalveluiden johtaja Mari Levonen.

Yleiset kommentit tutkimuksesta

Tutkimuksessa esitetty yhteenveto palveluiden pirstaleisuudesta ja niiden tehottomuudesta tunnistettiin ongelmaksi myös Satakunnan alueella. Palveluiden kohdentuminen raskaisiin palveluihin on niin ikään tunnettu ongelma.

Ylipäätään todettiin, että vaikka syrjäytymisen ongelmien tiedetään kytkeytyvän varhaislapsuuden tekijöihin, ei nuorten ikäluokkaan panostaminen ole myöhäistä tai turhaa. Tärkeänä koettiin kuitenkin elämänkaaren jatkumon tunnistaminen, niin että ongelmiin pystyttäisiin puuttumaan mahdollisimman varhain. Erityisen huonosti tuettuna ikävaiheena pidettiin vuosia juuri ennen nuoruutta.

Tutkimuksessa nostettiin esiin syrjäytymisriskissä olevat nuoret, jotka eivät ole minkään palvelun piirissä. Näihin nuoriin kohdistuvaa toiminta on erityisen haasteellista eikä sitä nykyisellään ole. Tämän hetken toimet kohdistuvat niihin nuoriin, joiden tiedetään olevan syrjäytymisuhan alla ja heidänkin kohdalla Satakunnan toimijat kokevat riittämättömyyttä sekä resurssien, palveluiden että vaikuttavien toimintatapojen osalta. Kokonaisuudessaan nuorten syrjäytymisen estoon, ja etenkin varhaiseen puuttumiseen, käytetyt resurssit koettiin liian vähäisiksi, joskin yhteinen näkemys oli, että nykyiset resurssit olisi mahdollista käyttää tehokkaammin panostamalla palveluiden johdonmukaisuuteen ja vaikuttavuuteen sekä karsimalla päällekkäisiä toimia.

Satakunnan asiantuntijat halusivat kiinnittää erityistä huomiota palveluiden laatuun. Tutkimuksessa nostettiin esiin, että nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn käytettyjen julkisten varojen vaikutukset ovat vaikeasti mitattavissa. Kuitenkin tiedetään, että mahdollisimman varhainen puuttuminen tuo parempia tuloksia. Tulosten mittaamisen lisäksi kaivattaisiin myös enemmän laadullista tutkimusta. Vaikuttaviksi todetut menetelmät ja hyvät toimintamallit pitäisi pystyä ottamaan käyttöön mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Valitut toimintamallit pitäisi myös pystyä jalkauttamaan käytäntöön tehokkaasti. Todettuihin palvelujärjestelmän heikkouksiin, kuten tehottomiin palveluihin, puuttumisen konkreettisista toimista pitäisi sopia toimijoiden kesken.

Strategisen tason suositukset

Satakunnassa pidetään tärkeänä, että palveluiden kehittämistä ohjataan kansallisesti niin, että toiminnalle saadaan yhtenäiset valtakunnalliset tavoitteet ja niille mittarit. Kansallisesta kehitysvastuusta sopiminen selkeyttäisi tilannetta myös hyvinvointialueiden suuntaan. Palveluiden tavoitteen pitää olla selvä, jotta palveluiden tuotanto pääsee kehittymään. Linjauksissa on tarpeen päästä hallituskausia pidempään jaksotukseen. Tiedolla johtamisen vastuiden määrittely hyvinvointialueiden ja kuntien välisellä yhdyspinnalla tulee olemaan kriittinen tekijä yhteensovittavan työn onnistumisessa. Myös toiminnan tason vastuiden pitää olla tarkasti määritelty. Hyvinvointisuunnitelmat pitäisi kytkeä kansallisiin tavoitteisiin.

Toimenpiteiden jalkauttamista mahdollisimman nopeasti suoraan pysyväksi toiminnaksi pidetään Satakunnassa tavoiteltavana. Hankerahoituksen kautta tuleva ohjaus on näyttäytynyt monissa paikoin tehottomana tapana viedä toiminnan uudistuksia pysyväksi toiminnaksi. Hanketyöskentelystä koetaan, että hallinnointi ja raportointi vie merkittävän osan resursseista. Etenkään lyhyissä hankkeissa ei kehity tarpeellista omistajuutta ja sitoutumista, joita pysyvä toimintatapojen muutos vaatisi.

Ilmiölähtöinen sekä kohdennettuun väestöryhmään suunnattu budjetointi katsottiin todennäköisesti hyväksi toimintatavaksi. Riskinä ilmiölähtöisessä budjetoinnissa on, että ilmiö määritellään liikaa jo syntyneiden ongelmien pohjalta ja todellinen ennaltaehkäisevä ja estävä työ jää sen ulkopuolelle. Tässä tapauksessa ei edelleenkään päästäisi siirtämään palveluiden painopistettä raskaista palveluista kevyisiin palveluihin. Jotta nuoriin kohdentuva hyvinvointialueen ja kuntien yhteinen budjetointi päästäisiin ottamaan käyttöön, hyvinvointialueilla ja kunnissa tullaan tarvitsemaan vahvaa kansallista ohjausta sekä tukea niin käyttöönottoprosessissa kuin talousraportoinnin teknisten mahdollisuuksien suhteen.

Yhteensovittavan johtamisen kehittäminen on ollut Satakunnassa erityisen tärkeää, joten sen nostaminen suositukseen koettiin erinomaisena asiana. Tavoitteena on, että johtamisen kehittäminen yhteensovittavaan suuntaan sekä organisaation sisällä että kaikilla hyvinvointialueen tärkeillä yhdyspinnoilla, saadaan myös Satakunnan hyvinvointialueen strategiaan. Suosituksessa esitettyä kolmikantaista sopimus- ja yhteistyömallia, jossa hyvinvointialue, kunnat ja kolmas sektori

sitoutuvat yhteiseen tavoitteiseen, pidetään Satakunnassa tärkeänä. Satakunnassa halutaan myös tehdä kiinteää yhteistyötä yksityisen puolen sote-palvelujentuottajien kanssa, joiden rooli palveluiden sekä tuottamisessa että kehittämisessä on tärkeä.

Palveluntuotantoa koskevat suositukset: Monialaisen työn ja palvelutuotannon kehittäminen, Allianssimalli

Satakunnassa suhtaudutaan positiivisesti esitettyyn Allianssimalliin, jolla hyvinvointialue ja kunnat hallinnoisivat ennalta ehkäiseviä ja tukevia palveluita. Konkreettista sitoutumista pidetään tärkeänä ja siihen todennäköisesti olisi mahdollista päästä suositellulla Allianssimallilla.

Tavoite siitä, että kunnat ja hyvinvointialue sopisivat keskenään, miten yhdyspinnoilla tuotetaan palveluja, miten yhteistoiminta järjestetään ja millaiset reunaehdot toiminnalle asetetaan, on kannatettava. Kolmas sektori sekä yksityiset palvelutuottajat on syytä pitää mukana toimintatavoista sovittaessa. Nuorten itsensä osallisuus ja heidän kuulemisensa pitää olla keskiössä prosessin kaikissa vaiheissa. Keinovalikoiman lisäämisen lisäksi palveluiden laatuun ja niiden tarkoituksenmukaiseen käyttöön pitää kiinnittää jatkossa parempaa huomiota. Satakunnassa palveluiden kehittämisessä pidetään tärkeänä, että palvelut muodostaisivat jatkumon ja että korjaavien palveluiden asiantuntemus saataisiin myös ennalta ehkäisevien ja estävien palveluiden käyttöön parhaalla mahdollisella tavalla. Resurssien järkevän käytön turvaamiseksi päällekkäinen ja vaikuttamaton työ pitäisi pystyä karsimaan.

Asiakastason suositukset

Asiakaslähtöinen yhteensovittava asiakassuunnitelma on ehdottoman tavoiteltava asia. Lisäksi tutkimuksessa suositeltiin jokaiselle nuorelle, jolla on asiakassuunnitelma, vastuuhenkilöä. Satakunnassa katsotaan, että jo nykyinen lainsäädäntö (mm. Sosiaalihuoltolain nuorisopalvelutakuu) velvoittaa tähän. Todennäköisesti kuitenkin myös nuoret, jotka ovat vain satunnaisesti palveluiden piirissä, voisivat hyötyä palveluita koordinoivasta vastuuhenkilöstä. Nuoret itse ovat myös tuoneet esiin pysyvän ja tutun omatyöntekijän merkityksen. Satakunnassa on edetty kaikkien ikäryhmien kanssa kohti toimintamallia, jossa asiakas saa yhteyshenkilön ensimmäisessä kontaktissaan sote-toimijaan. Vastuu-/yhteyshenkilönä toimiminen edellyttää ammattilaisen ympärille monialaista tiimiä ja myös tätä toimintamallia ollaan Satakunnassa vahvistamassa.

Huomioita liittyen hyvinvointialueiden perustamiseen liittyvään siirtymävaiheeseen

Satakunnassa halutaan varmistaa, että hyvinvointialueelle siirryttäessä turvataan nyt hyvin toimivat käytännöt ja palveluiden jatkuvuus. Erityisesti Ohjaamo-toiminnan pitkäaikaisen kehittämisen turvaaminen katsotaan tärkeäksi. Ohjaamo-toiminta on Satakunnassa vielä nuorta ja siinä on katvealueita sekä puutteita etenkin hyvinvointialueelle siirtyvissä palveluissa. Ohjaamo-toiminnan kehittämisessä halutaan edetä jo ennen Ohjaamo-lainsäädännön voimaantuloa 2024.

Uutta rakennetta valmisteltaessa on riskiksi koetaan, että yhdyspinnoissa tehtävä työ jää ilman riittävää huomiota ja palvelut pirstaloituvat yhä enemmän. Toisaalta hyvinvointialueelle siirryttäessä tullaan yhtenäistämään eri kuntien ja sote-palveluiden järjestäjien käytäntöjä ja tämä tulee osaltaan ohjaamaan myös yhdyspinnoissa tehtävää työtä ja antaa mahdollisuuden vähentää pirstaleisuutta.

Kuvaus hyvinvointialueelle suunnitellusta elämänkaarimallista

Tarkastusvaliokunta pyytää myös kuvausta hyvinvointialueelle suunnitellusta elämänkaarimallista. Satakunnan hyvinvointialueen organisaatiomalli on juuri siirtynyt aluehallituksen valmisteluun. Satakunnassa aluevaltuusto on 2.3.2022 päättänyt hyvinvointialueen hallintosäännön ensimmäisestä versiosta, joka perustuu siihen, että aluehallituksen tukena toimivat elämänkaarimallin mukaiset lautakunnat. Tämä toimintamalli tulee ohjaamaan myös operatiivisen virkamiesorganisaation luomista. Virkamiesorganisaation tähänastisessa valmistelussa on pidetty lähtökohtana vahvan perustason sosiaali- ja terveydenhuollon integraation mahdollistavaa rakennetta, jossa palveluiden järjestämisen ytimen luovat elämänkaarivaiheiden mukaiset sote-toimialueet (lasten, nuorten ja perheiden palvelut, työikäisten palvelut, ikääntyneiden palvelut) sekä pelastuspalvelut. Sekä hyvinvointialueen sisäinen järjestäytyminen että hyvinvointialueen ulkopuolelle asettuvien yhdyspintojen järjestäytyminen tulee viemään aikaa, mutta samalla se tulee mahdollistamaan uudenlaisen yhdyspinnoissa tapahtuvan yhteensovittavan johtamisen.

Lopuksi

Kiitämme tärkeästä tutkimuksesta sekä siinä nostetuista suosituksista, joissa on esitetty käytännön korjaavia toimenpiteitä kaikille vastuullisille toimijoille sekä strategiselle että toiminnan tasolle. Erityisen inspiroivana pidämme tutkimuksessa esitettyä analyysiä syrjäytymistä ehkäisevistä rakenteista ja palveluntuottajien yhteistyöstä, jossa nostetaan esiin myös syrjäytymisen ehkäisyssä hyvin menestyneille kunnille keskeisiä toimintatapoja. Nuorten syrjäytymiseen on mahdollista puuttua huomattavasti nykyistä tehokkaammin, mutta se vaatii vahvaa sitoutumista sekä toimia kaikilla tasoilla. Yhtä oikeaa ratkaisumallia ei varmasti ole olemassa, mutta kehittämistoimissa on tärkeää edetä, jotta nykyiseen tilanteeseen päästään puuttumaan nopeasti. Satakunnan hyvinvointialue on osaltaan valmis tähän haasteeseen.

Asko Aro-Heinilä
va Hyvinvointialueen johtaja

Mari Levonen
Porin perusturvan sosiaali- ja perhepalveluiden johtaja

Anneli Lehtimäki
Muutosjohtaja

Anna Jaatinen
Satakunnan tulevaisuuden sote-keskus -hanke hankejohtaja