Nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palvelurakenne, rahavirrat syrjäytymisen ehkäisyyn sekä seurannan haasteet

08.02. 2022

NHG, MDI ja XAMK

Nordic Healthcare Group

Agenda 8.2.

Raportin luovutus tarkastusvaliokunnalle

1. Tutkimuksen lähtökohdat ja toteutus
2. Tulosten yhteenveto
   - Syrjäytymistä ehkäisevät rakenteet ja palveluntuottajien yhteistyö
   - Nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn käytetyt resurssit ja niiden kohdentuminen
   - Syrjäytymisen ehkäisyyn käytettyjen julkisten varojen vaikutusten analyysi
3. Suositukset
   - Strategisen tason suositukset
   - Palvelutuotantotason suositukset
   - Asiakastason suositukset

Tutkimuskonsortio

NHG
Nordic Healthcare Group



MDI
Aluekehittämisen konsulttitoimisto

XAMK
Juvenia

Tutkimuksen lähtökohdat ja toteutus

Hankkeen keskeisenä tarkastelun kohteena ovat 15-29 -vuotiaille nuorille kohdennetut syrjäytymisen ehkäisyn palvelut

Hankkeen keskeisiä käsitteitä ovat syrjäytyminen, nuoret sekä syrjäytymisen ehkäisyn palvelut

Hankkeen keskeiset käsitteet

”Syrjäytyminen”

Prosessi, joka tuottaa yhteiskunnallista huono-osaisuutta[1]

”Nuoret”

15-29-vuotiaat

”Syrjäytymisen ehkäisyn palvelut”

Tavoitteena tunnistettujen riskitekijöiden ehkäisy ja syrjäytymiskierteen katkaisu

Tarkemmat määrittelyt

- Selvityksessä (kuten tutkimuskirjallisuudessakin) syrjäytymiselle ei ole asetettu tarkkaan rajattua määritelmää – **syrjäytyminen ymmärretään ennemmin erilaisten riski- ja puutetekijöiden, kuten päihde- ja mielenterveysongelmien ja koulutuksen puutteen, kasautumisena**
- Aiempi selvitys[2] on määrittänyt syrjäytyneiksi tai syrjäytymisvaarassa oleviksi nuoriksi kaikki 15-29-vuotiaat vain perusasteen suorittaneet työttömät työnhakijat sekä työvoiman ulkopuolella olevat nuoret (arvio näiden nuorten määrästä vuonna 2012 ~51 000)

- Selvitys rajautuu pääosin **15-29-vuotiaille nuorille**[3] suunnattuihin palveluihin (esim. nuorisolaissa nuorella tarkoitetaan alle 29-vuotiasta henkilöä ja mm. Tilastokeskus kerää tietoa 15-29-vuotiaiden nuorten osallistumisesta työmarkkinoille koulutuksen ja iän mukaan)
- **Syrjäytymisvaarassa olevat tai jo syrjäytyneet nuoret eivät ole homogeeninen ryhmä** ja monelle nuorelle syrjäytyminen on usein väliaikainen tila – tältä osin selvitys ei pyri esittämään arvioita syrjäytyneiden tai syrjäytymisvaarassa olevien nuorten määrästä

- **Syrjäytymisen ehkäisyn palveluilla kuvataan kaikkia niitä nuorille kohdistettuja julkisia palveluita, joilla pyritään vaikuttamaan syrjäytymisen riskitekijöihin** (mm. koulutuksen puute, työttömyys, toimeentulo-ongelmat, terveysongelmat, riippuvuudet sekä muut elämänhallintaan liittyvät ongelmat)
- Käytännössä suurin osa ikärajattomista julkisista palveluista tähtää ainakin välillisesti syrjäytymisen ehkäisyyn – **tässä selvityksessä syrjäytymisen ehkäisyn palveluina tarkastellaan sellaisia palveluita, joiden kohteena ovat ainoastaan nuoret**

Huomiot: 1) THL, 2) Myrskylä 2012, 3) Nykyinen oppivelvollisuus päättyy peruskoulun suorittamiseen (useimmilla 16 ikävuoteen mennessä) mutta 1.8. 2021 alkaen oppivelvollisuusikä on noussut 18 ikävuoteen

Tutkimuksen keskeiset kysymykset ja tutkimuksen tavoite – Eduskunnan tarkastusvaliokunnan tutkimuspyynnön mukaisesti

Tutkimuksessa syrjäytymisen tematiikkaa lähestytään palveluiden kohdentamisen näkökulmasta

Tutkimuskysymykset	
Syrjäytymistä ehkäisevien rakenteiden ja palvelutuottajien yhteistyön nykytila	• Ketkä kantavat pääsääntöisen vastuun nuorten syrjäytymisen ehkäisystä? • Miten eri toimijat hahmottavat vastuunsa osana palvelujärjestelmää? • Miten palveluiden painopistettä saadaan siirrettyä korjaavista palveluista ennaltaehkäiseviin?
Nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn käytetyt resurssit ja niiden kohdentuminen	• Miten paljon julkisia varoja nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn käytetään ja miten nämä varat kohdentuvat? • Onko olemassa alueellisia eroja nuorten syrjäytymisen ehkäisyn panostuksissa ja jos, niin mitä tekijöitä tässä on taustalla ?
Syrjäytymisen ehkäisyyn käytettyjen julkisten varojen vaikutukset	• Mitä käytetyllä rahalla saadaan aikaan? • Miten rahallisten panostusten vaikuttavuutta seurataan ja miten vaikuttavuuden mittaamista voitaisiin kehittää? • Mitkä palvelut koetaan erityisen kustannustehokkaiksi nuorten syrjäytymisen ehkäisyssä?

Tavoite

Miten palvelujärjestelmä tällä hetkellä ehkäisee nuorten syrjäytymistä ja sen riskiä

Mihin suuntaan palvelujärjestelmää tulisi kehittää syrjäytymisriskin pienentämiseksi

Mikä osuus nykyisistä julkisista varoista kohdistuu nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn

Miten näillä varoilla saataisiin aikaan entistä parempaa vaikuttavuutta syrjäytymisen ehkäisyssä

Lähde: Nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palvelujärjestelmän toimivuus ja palveluiden vaikuttavuus-hanke, 2021

Tutkimuksessa käytetyt aineistot ja menetelmät

Aineistot

Selvitystä varten kerätyt aineistot

- Haastattelut
  - Ministeriöt
  - Kunnat ja Kuntaliitto
- Tilinpäätöstiedot esimerkkikunnista
- Valtion talousarvio

Muut selvityksessä hyödynnetyt aineistot

- Nuorten haastattelut
  - Aineisto kerätty aiempaan tutkimukseen
- AVI:en nuorisotoimen peruspalveluarvioinnin aineisto
- Indikaattoritietoa syrjäytymisestä kunnissa

Keskeiset menetelmät

Kvalitatiiviset menetelmät

- Haastatteluaineistojen temaattinen analyysi tutkimuskysymysten kautta

Kvantitatiiviset menetelmät

- ”Nuorisobudjetin” muodostaminen
- Liikennevalomallin mukainen palvelujen ja kustannusten jaottelu
- Deskriptiiviset tilastoanalyysit
  - Budjettianalyysi
  - indikaattoritiedot
  - Nuorisotoimen kysely

Tulosten yhteenveto

Tuloksia esitellään kolmen pääteeman kautta

1

Syrjäytymistä ehkäisevät rakenteet ja palveluntuottajien yhteistyö

2

Nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn käytetyt resurssit ja niiden kohdentuminen

3

Syrjäytymisen ehkäisyyn käytettyjen julkisten varojen vaikutusten analyysi

Syrjäytymistä ehkäisevät rakenteet ja palveluntuottajien yhteistyö 1/2

Keskeiset tulokset syrjäytymistä ehkäisevien rakenteiden ja palveluntuottajien yhteistyön analyysistä

- Valtionhallinnossa syrjäytymisen ehkäisyn vastuut koetaan pääosin selvänä, mutta yhteistyö ei toimi optimaalisesti hallinnonalojen siiloutumisen takia
- Syrjäytymisen ongelmia ratkaistaan ministeriökohtaisesti palvelu ja hanke kerrallaan, koska hallinnonaloja poikkileikkaavaa kehittämistyötä ei juurikaan tapahdu siiloista johtuen
- Keskeinen haaste valtionhallinnon yhteistyölle on se, että resurssit ja rahoitus allokoidaan hallinnonaloittain, eikä yksittäisellä hallinnonalalla ole insentiiviä jakaa omia budjettivarojaan pitkäjänteiseen yhteiskehittämiseen
- Sekä valtionhallinnon että kuntatasolla koetaan, että kenelläkään ei ole kattavaa kuvaa siitä, mitä palveluita nuorille on tarjolla ja mihin palvelutarpeeseen
- Kuntatasolla koetaan, että nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palveluista puuttuu valtakunnallisesti sovittu koordinointi ja omistajuus. Tämä vaikeuttaa palveluiden yhteensovittamista ja pakottaa allokoimaan merkittävästi resursseja verkostotyöhön. Verkostoista huolimatta palvelukenttä koetaan sirpaleisena ja verkostoyhteistyön ohjaus ja tuloksellisuus ajoittain heikkona.
- Pienissä kunnissa syrjäytymisen ehkäisyn hankkeita ei juurikaan ole ja suurissa kunnissa toimintaa suunnitellaan ministeriön tavoin hanke kerrallaan ilman pitkäjänteistä, valtuustokaudet ylittävää työtä
- Julkisia lakisääteisiä palveluita täydentää vaihtelevasti järjestösektorin palvelutuotanto, ja alueellisia eroja on merkittävästi palvelutuotannon tavoissa
- Syrjäyneisyyden ehkäisyä, ja syrjäytymisen ehkäisyyn tähtääviä palveluja, ei tarkastella asiakkuus- tai asiakastason segmentointiajattelun avulla – toimivia hoitopolkuja ei ole kuvattu
- Nuorille suunnattujen palveluiden sijaan painotus on liikaa sanktioissa, velvoitteissa ja vastikkeellisuudessa, eikä palvelujärjestelmä tue sanktioiden kohdentumista kannustavasti
- Nuorten näkökulmasta monialainen ja nuorilähtöinen palvelu helpottaa asioiden hoitamista ja oman polun löytämistä
- Nuoret kaipaavat jo peruskoulussa opinto- ja työelämäohjausta. Opiskelumahdollisuuksia ja tukimuotoja on monia myös nuorille aikuisille, mutta kattavaa tietoa on vaikea saada.
- Oleellista on tarjota palveluita nuoren ensisijaisten tarpeiden mukaan: hyvinvointi ja opiskelu- ja työkyky ennen työ- ja opiskeluasioita. Oikea-aikaiset ja harkitut siirtymät ovat kestävämpiä kuin hätiköidyt ja pakon edessä tehdyt
- Tulevaisuudessa nuorten syrjäytymisen ehkäisyn vastuu jakautuu kuntien ja hyvinvointialueen vastuulle – koordinoitavaksi tulee sekä kunnan että hyvinvointialueen sisäinen ja alueiden välinen yhteistyö

Syrjäytymistä ehkäisevät rakenteet ja palveluntuottajien yhteistyö 2/2

Keskeiset tulokset syrjäytymistä ehkäisevien rakenteiden ja palveluntuottajien yhteistyön analyysistä

Hyvin menestyneille kunnille on tyypillistä se, että:

- niissä on panostettu varhaiskasvatuksen, peruskoulutuksen ja toisen asteen siirtymävaiheisiin
- niissä on tehty pitkäjänteistä työtä, hyvää yhteistyötä eri toimialojen ja sektoreiden välillä, organisaatiomuutoksia sekä tarvittaessa nopeita panostuksia lasten ja nuorten ennalta ehkäiseviin palveluihin
- ne ovat kehittäneet varhaisen tuen ja ennalta ehkäisevän matalan kynnyksen moniammatillisia palveluita niin lapsuuden, nuorten kuin perheiden palveluihin
- niissä on panostettu omaan työllisyydenhoitoon moniammatillisten tiimien tai monipuolisen nuorten työpajatoiminnan avulla
- niissä poliittiset päätöksentekijät ovat antaneet pitkäjänteisen tuen viranomaisille ja panostuksen ennaltaehkäiseviin palveluihin
- on panostettu vanhempien kanssa tehtävään matalan kynnyksen työhön
- tarjottu kouluissa tunne- ja vuorovaikutuksen koulutusta
- keskeisessä roolissa oli koulunuorisotyö, psykiatriset sairaanhoitajat (”psyykkarit”), moniammatilliset tiimit, monipuoliset nuorten työpajatoiminnat
- Hyvät harrastusmahdollisuudet ja sen yhteydessä tehtävä yhteistyö järjestöjen kanssa
- **Yksittäinen palvelu ei useinkaan selitä alueen hyvää tilannetta, vaan panostaminen ”palveluketjuun”**
- **Kyse ei** myöskään **ole pelkästään resurssien määrästä**, **vaan toiminnan ”laadusta”**, eli miten nuoret kohdataan ja miten eri ammattilaiset toimivat yhteen.

Nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn käytetyt resurssit ja niiden kohdentuminen

Keskeiset tulokset nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn käytetyistä resursseista ja niiden kohdentumisesta budjettianalyysien pohjalta

- Nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn suoraan ja epäsuoraan kohdistuvien varojen osuus valtion kokonaisbudjetista on parin prosenttien luokkaa. TEM:n budjetista syrjäytymisen ehkäisyn menojen osuus on noin 4 %, OKM:n 3 % ja STM:n 0,6 %[1]
- Tarkastelluissa kohdekunnissa n. 10 % kuntien nettokäyttökustannuksista kohdennetaan nuorten syrjäytymistä ehkäiseviin palveluihin
- Keskimäärin 45 % kohdekuntien nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn käytetyistä euroista kohdistuu korjaaviin palveluihin
- Kustannusjakaumat liikennevalomallin mukaan tarkasteltuina olivat melko tasaiset kohdekuntien välillä siitä huolimatta, että tarkasteluun valittiin toisistaan erilaisia kuntia ja nuorta kohden käytetty euromäärä vaihteli merkittävästi
- Palveluiden järjestämistapa (kunta/kuntayhtymä) ei näkynyt kohdekuntien syrjäytymisen ehkäisyyn käytettyjen eurojen toimiala- tai liikennevalopainotuksissa
- Eniten panostaneiden kuntien kustannukset eivät painottuneet muita enemmän korjaaviin palveluihin.
- Nuorten syrjäytymistä ehkäiseviin palveluihin käytetty euromäärä oli merkittävästi pienempi yli 18-vuotiailla kuin alle 18-vuotiailla
- Väestölähtöisen ja palveluihin keskittyvän menetelmän suurimpana ongelmakohtana on kustannusten kohdentaminen laskennassa oikealle ikäryhmälle palveluiden jakautuessa useimmiten alle ja yli 18-vuotiaille tarjottaviin palveluihin
- Etuudet ovat merkittävä rahavirta ehkäisevässä ja korjaavassa toiminnassa
- STEA-avustuksien osuus nuorten syrjäytymisen ehkäisyn rahoituskokonaisuudesta on pieni. Vuonna 2020 se oli 4,2 miljoonaa euroa. Vuodesta 2017 vuoteen 2020 STEA-avustukset korjaaviin palveluihin ovat kasvaneet peräti 111 % ja ehkäiseviin palveluihin 76 %
  - STEA-rahoituksen määrittymis- ja seuraamisperiaatteet ovat olleet myllerryksessä, mikä on aiheuttanut epävarmuutta ja epäjatkumoa nuorten syrjäyty-mistä ehkäisevien palveluiden toteuttamiseen.

1) Laskelmassa huomioidut budjettierät; TEM: Julkiset työvoima- ja yrityspalvelut, maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllistymisen edistäminen, valtion korvaukset kotouttamisesta. STM: Avustukset yhteisöille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen, valtion korvaus kunnille kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä, terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen alaisten lastensuojeluyksiköiden toimintamenot, valtion rahoitus turvakotitoiminnan menoihin. OKM: Perusopetuksen, varhaiskasvatuksen, vapaan sivistystyön ja lukiokoulutuksen menot, lasten ja nuorten harrastustoiminta, valtion yleissivistävän koulutuksen toimintamenot, jatkuvan oppimisen ja osaamisen kehittäminen, rahapelitoiminnan tuotot nuorisotyön edistämiseen, nuorten työpajatoiminta ja etsivä nuorisotyö

Syrjäytymisen ehkäisyyn käytettyjen julkisten varojen vaikutusten analyysi 1/2

Keskeiset tulokset syrjäytymisen ehkäisyyn käytettyjen julkisten varojen vaikutusten analyysista:

Keskeisimpiä haasteita nuorten syrjäytymisen ehkäisyn vaikuttavuuden seurannassa ovat:

- Nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn käytettyjen julkisten varojen vaikutukset syntyvät yleensä välillisesti ja tulevat näkyviksi pitkällä aikavälillä, minkä takia vaikutukset ovat hankalasti mitattavia.
- Kattavia vertailukelpoisia kunta-aineistoja on vaikeaa tai mahdotonta tuottaa sekä palvelutuotannon että rahavirtojen vertaamisen näkökulmasta.
- Tilastoja, jotka kuvaavat syrjäytymistä ehkäisevän toiminnan tuloksia kuntatasolla, on vain muutama.
- Syrjäytyminen ymmärretään yleisesti erilaisten riski- ja puutetekijöiden kasautumisena. Tämän vuoksi myös syrjäytymisen ja syrjäytymisriskin tunnistamisessa tulisi käyttää useita mittareita.
- Nuoret eivät tyypillisesti ole erikseen tarkastelussa oleva kohderyhmä. Sen sijaan tarkastelua tehdään yleensä ikäryhmäkohtaisten palvelunantovelvoitteiden mukaisesti.
- Osa syrjäytyneistä nuorista ei ole minkään palvelun tai toiminnan piirissä eikä sen vuoksi myöskään näy keskeisissä tilastoissa.
- Olemassa olevista nuoria koskevista asiakastietorekistereistä ei saada kerättyä laa-dukasta seuranta-aineistoa, joka kattaisi eri hallinnonalojen tiedot ja toimet.

Syrjäytymisen ehkäisyyn käytettyjen julkisten varojen vaikutusten analyysi 2/2

Keskeiset havainnot vaikutusten arvioinnin toteuttamisesta:

Keskeiset havainnot vaikutusten arvioinnista:

- Tilastotuotantoa pitää kehittää, jotta voidaan arvioida julkisten varojen vaikutuksia ja kuntien rahallisten panostusten yhteyttä nuorten syrjäytymiseen kunnittain. Rahoituksen kustannusvaikuttavuutta ei kaikilta osin pystytä seuraamaan. Esimerkiksi kuntaosuuksien kohentumisesta syrjäytymisen ehkäisyyn ei ole saatavilla valtakunnallista tietoa
- Palvelujen rahoituksen ja syrjäytymiskehityksen välistä syy-yhteyttä pitäisi tarkastella pitkällä aikavälillä kokonaispanostuksina sekä siitä näkökulmasta, miten panostuksen muutokset vaikuttavat palveluihin ja koko palvelujärjestelmään
- Nuorten syrjäytymisen ehkäisyssä erityisen kustannustehokkaita ovat toimivat palveluketjut, eivät niinkään yksittäiset palvelut. Tämä vahvistaa näkemystä, että nuorten syrjäytymisen ehkäisyssä on ennen kaikkea kyse hyvin toimivasta palveluverkostosta ja yhteistyömallista, joissa nuorta tuetaan moniammatillisesti moninaisissa tarpeissa
- Tiedolla johtamisen näkökulmasta tunnistettuja syrjäytymisen riski- ja puutetekijöitä olisi tarpeen seurata. Lisäksi julkisten palveluiden vaikuttavuutta pitäisi arvioida kunta- ja yksilötasoista rekisteriaineistoa hyödyntämällä
- Syrjäytyminen on sosiaalinen ilmiö. Sen vuoksi yksilövaikutusten rinnalla tulee tarkastella julkisten varojen vaikutuksia yhteisöihin ja yhteiskunnan rakenteisiin

Suositukset

Suositukset on jaoteltu kolmeen tasoon

1. **Strategisen tason suositukset**
   - Seurataan rahoitusjärjestelmän vaikuttavuutta
   - Suunnitellaan budjettia ja seurataan sen toteutumista
   - Kehitetään johtamista yhdyspinnoilla
2. **Palvelutuotantotason suositukset**
   - Kehitetään monialaista työtä ja palvelutuotantoa
3. **Asiakastason suositukset**
   - Mukautetaan suunnitelmat asiakkaiden tarpeisiin

Strategisen tason suositukset

Seurataan rahoitus-järjestelmän vaikuttavuutta

- Pitkäjänteinen aineisto ja seuranta
- Vaikuttavuuden seuranta ja sen kehitysvastuun määrittäminen
- Yhdenmukaiset luokittelut
- Tiedolla johtamisen vastuiden määrittely kuntien ja hyvinvointialueen yhdyspinnalla
- Rahoituksen kohdistumisen tarkastelu kokonaisuutena ja pitkäjänteisesti
- Koettujen vaikutusten tiedon kerääminen ja tiedon yhdistäminen muihin aineistoihin

Suunnitellaan budjettia ja seurataan sen toteutumista

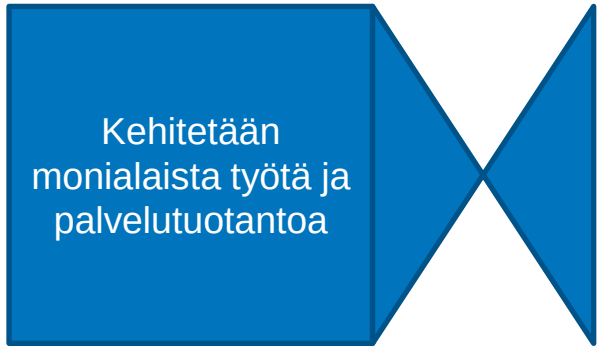
- Väestöryhmänäkökulma budjettiin strategiseksi suunnittelun työkaluksi
- Tehtävä yhteistyönä yhdyspinnoilla
- Tarvitaan yhteensopivuus muun Valtionkonttorille tehtävän talousraportoinnin kanssa; liian raskas toteuttaa ”käsityönä”

Kehitetään johtamista yhdyspinnoilla

- Investoinnit ja hyödyt ja toisaalta syrjäytymisen kustannukset näkyvät eri kustannuspaikoilla ja jatkossa jopa eri organisaatioissa → riski osaoptimoinnille, ellei kyetä sopimaan yhteisistä tavoitteista ja resurssien allokoinnista

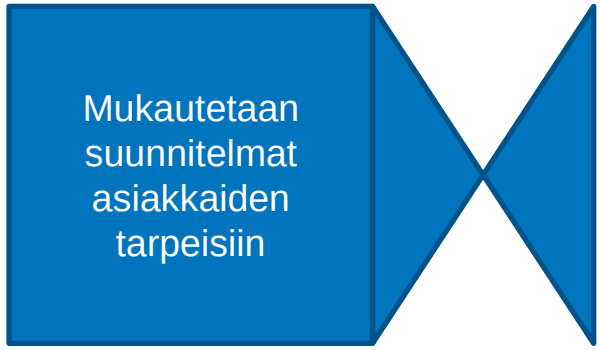
2

Palvelutuotantotason suositukset



- Vastuiden tuominen yhteen esimerkiksi allianssimallin avulla. Allianssimallissa kunnat ja hyvinvointialue laativat sopimuksen ja sitoutuvat yhteisiin tavoitteisiin ja budjettiin, palvelujen tuottamiseen, tietojen luovuttamiseen puolin ja toisin sekä hyötyjen ja riskien jakamiseen
- Mukana allianssissa sote-palvelut, sivistystoimi, TE-palvelut

Asiakastason suositukset



- Asiakasohjaus
- Yhteinen asiakassuunnitelma
- Vastuuhenkilön nimeäminen jokaiselle nuorelle, jolla on asiakassuunnitelma



Riikka-Leena Leskelä
Tutkimusjohtaja, NHG

Mikko Valtakari
Tutkija, MDI

Mirja Määttä
Tutkija, XAMK