OPETUS- JA KULTTUURIMINISTERIÖ
UNDERVISNINGS- OCH KULTURMINISTERIET

Asiantuntija: johtaja Henni Axelin, opetus- ja kulttuuriministeriö, nuorisotyön ja -politiikan vastuualue
Asianumero: O 41/2020

Päivämäärä: 16.2.2022

Nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palvelujärjestelmän toimivuus ja palveluiden vaikuttavuus

Aluksi

Eduskunnan tarkastusvaliokunnan tilaama raportti ”*Nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palvelurakenne, rahavirrat sekä seurannan haasteet”* nostaa esiin tärkeitä, mutta pääosin jo aiemmin tunnistettuja haasteita nuorten hyvinvoinnin edistämiseen tähtäävissä rakenteissa ja palveluissa. Aihe on paitsi tärkeä niin erittäin monimutkainen ja poikkihallinnollinen. Nuorille suunnatut palvelut tuotetaan itsenäistä päätösvaltaa ja vastuuta käyttävissä kunnissa ja jatkossa myös sote-palveluiden osalta hyvinvointialueilla. Näitä kuitenkin säädellään, informaatio-ohjataan ja osin rahoitetaan valtakunnallisesti. Havainnot palveluketjujen sujuvuudesta ja monialaisen yhteistyön tärkeydestä ovat tärkeitä ja oikeita. Konkreettiset ratkaisut valtakunnan tasolla jäävät kuitenkin valitettavan vähäisiksi.

Opetus- ja kulttuuriministeriön osalta kokonaiskuvaa tutkimuksessa hämärtää sovellettu rahavirtojen erotteleminen suoriin ja kollektiivisiin määrärahoihin. Tarkastelussa on päädytty pitämään suoraan syrjäytymisen ehkäisyyn kohdistuvina määrärahoina vain nuorisotyöhön osoitettuja määrärahoja. Nuorisotyön määrärahat pitävät sisällään mm. valtionosuuksia sekä rahoitusta lasten ja nuorten harrastustoimintaan, jotka muiden OKM-sektoreiden osalta on poistettu. Lisäksi ne sisältävät useita määrärahoja, merkitykseltään valtion budjetin kokonaisuudessa toki vähäisiä, joiden suhde nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn on välillinen. Toisaalta, tarkastelusta ulos jätetyt valtionosuudet kuntien esi- ja perusopetukseen sekä varhaiskasvatukseen ovat hyvin keskeisiä toimintoja ja rahoituksia nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palvelurakenteen näkökulmasta.

On hyvä nostaa esiin, että valtaosa Suomen nuorista voi hyvin. Erilaisten korjaavien ja syrjäytymistä ehkäisevien palveluiden lisäksi on tärkeää resursoida jatkossakin riittävästi myös ennaltaehkäiseviin palveluihin kaikille nuorille (esim. liikunta-, nuoriso- ja kulttuurisektorin harrastukset, koulutus, varhaiskasvatus). Korona-aika on osaltaan lisännyt nuorten kokemaa yksinäisyyttä, stressiä ja ahdistusta. Pahoinvointi kertyy entistä voimakkaammin samoille nuorille. Erityinen huoli on niistä nuorista, joilla on ollut vaikeaa jo ennen koronaa. Korona ei kuitenkaan selitä kaikkea nuorten pahoinvointia ja tähän on tärkeää löytää entistä tehokkaampia ja pitkäaikaisia ratkaisuja mm. uusilla hyvinvointialueilla mielenterveyspalveluiden osalta.

Vuoden 2020 Nuorisobarometrissa nuorilta kysyttiin kokemuksia palveluista, pääasiassa sote-palveluista mutta myös nuorisotyön palveluista ja TE-palveluista. Kysely toteutettiin ennen koronapandemian alkua. Nuorten palvelukokemukset ovat kokonaisuutena ottaen myönteisiä. Jopa 95 prosenttia nuorista koki, että oli saanut riittävästi terveydenhuollon sekä koulu- ja opiskelijaterveydenhuollon palveluja. Työllisyyspalvelujen ja mielenterveyspalvelujen saatavuus arvioitiin lähes yhtä hyväksi. Työttömät, ilman

tutkintoa ja koulutuksen ulkopuolella olevat nuoret kokivat palvelut muita useammin riittämättömiksi. Samanlaisia kokemuksia oli myös heikosti toimeentulevilla, vieraskielisillä, vähemmistöön kuuluvilla sekä nuorilla, joilla on jokin pitkäaikaissairaus tai terveysongelma. Nuorisobarometrin mukaan ongelmia oli erityisesti tilanteissa, joissa elämänhallinta pettää ja tarvitaan tukea. Päihdepalveluja, velkaneuvontaa tai apua rahapeliongelmiin ei ole saatavilla riittävästi. Hoitoon pääsy voi olla hidasta.

Vuoden 2021 nuorisobarometrin aineisto on kerätty pandemian alussa, tutkimus julkaistaan maaliskuussa 2022. Sen mukaan nuorten luottamus omaan, Suomen eikä maailman tulevaisuuteen ole heikentynyt. Sen sijaan nuorten tyytyväisyys omaan elämään on laskussa.

Nuorten syrjäytymistä ehkäisevät palvelut ja palveluketjujen toimivuus

Nuorten syrjäytymisen ehkäisyn kannalta palvelurakenteen toimivuus on keskeistä. Nuorten parissa toimivien ammattilaisten tulee tehdä moniammatillista yhteistyötä ja tässä kuntien ja hyvinvointialueiden sujuvalla yhteistyöllä tulee olemaan merkittävä rooli. Raportissa esitetty Allianssi-malli voi olla yksi keino siihen, avainasemassa on joka tapauksessa tahto tehdä yhteistyötä, monialaisuuden ymmärtäminen sekä verkostoissa toimiminen.

Nuorisolaissa (1285/2016) annetaan kunnille monialaisen yhteistyön tekemiseen yhdeksi työkaluksi ohjaus- ja palveluverkosto: ”paikallisten viranomaisten monialaisen yhteistyön yleistä suunnittelua ja toimeenpanon kehittämistä varten kunnassa on oltava ohjaus- ja palveluverkosto tai muu vastaava yhteistyöryhmä, jonka kohderyhmänä ovat kaikki kunnassa asuvat nuoret”. Ohjaus- ja palveluverkostojen hyviä toimintamalleja kehitetään yhteistyössä aluehallintovirastojen kanssa. Tavoitteena on tukea kuntia verkoston toiminnassa ja monialaisessa yhteistyössä myös hyvinvointialueiden kanssa. On kuitenkin selvää, että yksinään tämä verkosto ei ratkaise kaikkia edessä olevia haasteita uuden hallinnontason myötä. Kuntien ja hyvinvointialueiden vastuulla on ratkaista yhteiset toimintatavat. Valtakunnalliselta tasolta tätä työtä voidaan tukea ja nostaa esiin toimivia, hyviä malleja.

Ohjaamo-toiminta on erinomainen esimerkki monialaisesta, matalan kynnyksen tuesta nuorille. Se on aidosti paikka, jonne nuori voi tulla ovesta sisään ja saada kontaktin ihmiseen, joka auttaa eteenpäin. Nuorisotyön ammattilaiset, erityisesti etsivät nuorisotyöntekijät ovat monessa ohjaamossa keskeinen osa moniammatillisia tiimejä. Moniammatillisuuden ansiosta nuoren tilannetta pystytään katsomaan ja tukea tarjoamaan kokonaisvaltaisesti. Ohjaamoissa tukea saa mm. työllistymiseen, oikean koulutuspolun löytämiseen, mielenterveyden vahvistamisen, sosiaalisiin pelkoihin, nuoren tilanteen ja tarpeen mukaan.

Nuorisotyön osalta keskeisimmät syrjäytymisuhan alla oleviin nuoriin kohdistuvat palvelut ovat etsivä nuorisotyö ja työpajatoiminta. Niiden vahvuus on nuoren kuunteleminen ja kohtaaminen. Ne ovat aina nuorelle vapaaehtoisia palveluita, eli nuori haluaa tulla työpajalle tai hän haluaa kohdata etsivän nuorisotyöntekijän ja saada tukea elämänhallintaansa. Vuonna 2020 etsivä nuorisotyö tavoitti 20 200 nuorta ja auttoi heitä eteenpäin elämässään. Työpajatoiminnan valmennuksessa vuonna 2020 oli 12 500 nuorta. Valtion budjetissa etsivän nuorisotyön ja nuorten työpajatoiminnan tukemiseen on vuonna 2022 käytettävissä 32 miljoonaa euroa.

Ennaltaehkäisevän nuorisotyön näkökulmasta raportissa nostettiin esiin kuntien hyvät kokemukset kouluissa ja oppilaitoksissa tehtävästä nuorisotyöstä. Käytännössä tätä on toteutettu osassa kuntia kuntien omalla rahoituksella sekä vuosina 2020-2021 opetus- ja kulttuuriministeriön erityisrahoittamina hankkeina korona-ajan vaikutusten lieventämiseen. Hankkeista saadut kokemukset ovat erittäin positiivisia. Nuorisotyöntekijät kouluissa ja oppilaitoksissa ovat juuri niitä aikuisia, joilla on aikaa kuunnella, olla nuorten kanssa ja ratkoa pieniä arjen haasteita. Tarkoitus on tukea oppilaita ja opiskelijoita siinä, että opinnot etenevät ja koulunkäynti sujuu. Nuorisotyöntekijät tekevät paljon myös ryhmäytysharjoitteita lasten ja nuorten kanssa. Tavoitteena on ryhmähengen parantaminen, koulukiusaamisen vähentäminen ja yhteisön vahvistaminen. Osana valtakunnallista nuorisotyön ja -politiikan ohjelmaa kouluissa ja oppilaitoksissa tehtävää nuorisotyötä on tällä hallituskaudella systemaattisesti kehitetty ja tutkittu nuorisoalan osaamiskeskuksessa. Kouluissa ja oppilaitoksissa tehtävään nuorisotyöhön ei tällä hetkellä ole tarjolla valtakunnallista rahoitusta kunnille.

Nuorisopolitiikan koordinaatio

Nuorisolain 4 §:n mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö vastaa nuorisotyön ja -politiikan yleisestä johdosta, yhteensovittamisesta ja kehittämisestä sekä yleisten edellytysten luomisesta valtionhallinnossa. Tässä valtakunnallinen nuorisotyön ja -politiikan ohjelma (VANUPO) on yksi keskeinen työkalu. Valtioneuvosto hyväksyy joka neljäs vuosi VANUPOn, joka sisältää tarkemmat tavoitteet valtakunnalliselle nuorisotyölle ja -politiikalle ja niiden tukemiselle. Valtioneuvoston asetus nuorisotyöstä ja -politiikasta (211/2017) määrittelee ohjelman sisällöstä mm. seuraavaa ”sovittaa yhteen nuorten kasvu- ja elinolojen kannalta keskeisten ministeriöiden määrittelemät tavoitteet ja toimenpiteet, joilla ne toimialallaan edistävät nuorisolain (1285/2016) 2 §:n mukaisten tavoitteiden toteuttamista ohjelmakaudella”. VANUPO kokoaa eri ministeriöiden nuoriin liittyviä toimenpiteitä yhteen, niiden etenemistä seurataan ja niistä kertyy tietoa. VANUPOn toimenpiteiden etenemisestä myös raportoidaan säännöllisesti lapsi- ja nuorisopoliittisessa ministerityöryhmässä.

Nuorisopolitiikan koordinaatio niin paikallisesti, alueellisesti kuin valtakunnallisesti on puhuttanut paljon jo pitkään. Raportin näkemykseen siitä, että vastuut ovat selkeät, mutta siiloutuminen tuottaa haasteita, on helppo yhtyä. Valtionhallinnossa nuorten hyvinvointiin liittyvien kysymysten parissa tehdään paljon virkamiesten välistä, poikkihallinnollista yhteistyötä sekä virallisissa työryhmissä ja hankkeissa että epävirallisesti asioiden ideoinnissa ja valmistelussa. On myös valmisteltu ns. tilannehuoneen käynnistämistä liittyen nuorten turvallisuuspääomaan, joka kokoaisi tähän liittyvää tietoa ja koordinoisi toimenpiteitä. Opetus- ja kulttuuriministeriön tavoitteena on tehdä seuraavasta valtakunnallisesta nuorisotyön ja -politiikan ohjelmasta ja siihen liittyvästä virkamiestyöskentelystä aiempaa vahvempi koordinaatioväline valtakunnalliselle nuorisopolitiikalle. Siihen tarvitaan opetus- ja kulttuuriministeriön ja muiden ministeriöiden läheistä yhteistyötä. Lisäksi tarvitaan vahva poliittinen mandaatti nuorisopolitiikan koordinaation vahvistamiselle ja nuorten asettamista yhteiseksi prioriteetiksi.

Raportissa yhtenä ratkaisuna nuorisopolitiikan koordinaatioon esitetään nuorisobudjetointia. Nuorten palveluihin liittyvät määrärahat ovat monen ministeriön budjetissa ja niiden sisällä monilla sektoreilla. Tiedolla johtamisen näkökulmasta sekä nuorten hyvinvointi-indikaattoreiden analysoinnissa, että rahavirtojen seuraamisessa on kehittämisen varaa. Hyvinvointi-indikaattoreita on monia ja tietoa löytyy

raportissa mainittujen tahojen (THL, ITLA, Nuorisotutkijat) lisäksi tilastokeskuksesta, aluehallintovirastojen nuorisotilastot.fi-palvelusta sekä valtion nuorisoneuvostolta. Uusien indikaattoreiden sijaan tärkeämpää olisi olemassa olevien analysointi ja tiedontuotanto päätöksenteon tueksi. Rahavirtojen osalta ongelma ei ole se, ettei määrärahoista tiedettäisi. Tiedosta huolimatta määrärahat eivät välttämättä toimi parhaalla mahdollisella tavalla yhteen. Syitä tähän löytyy mm. lainsäädännöstä sekä eri aikaan tai eri poliittisista näkökulmasta tehdyistä linjauksista. Nuorisobudjetointi ei suoraan tarjoa ratkaisuja tähän ongelmaan.

Kokemusta nuorisobudjetoinnista on vain vähän. Pääministeri Marinin hallitusohjelman mukaisesti Valtioneuvoston kanslia asettama työryhmä selvitti 28.12.2020−31.5.2021, miten lapsibudjetointia koskevia menettelyjä ja osaamista kehitetään yli hallituskausien laajasti lapsistrategian toimeenpanovaiheessa. Työryhmän tarkastelu kohdistettiin välittömästi alle 18-vuotiaisiin lapsiin sekä heidän perheisiin. Työssä tunnistettiin eri lapsiryhmien asema ja hyvinvointi sekä lasten ja nuorten syrjäytymisvaara sekä tarve löytää syrjäytymisen ehkäisyyn nykyistä vaikuttavampia ratkaisuja. Budjetoinnissa joudutaan tekemään valintoja siitä, mikä rahoitus otetaan miltäkin sektorilta mukaan eikä selkeä erottelu aina ole mahdollista.