15.2.2022

Tarkastusvaliokunta

# O 41/2020 vp Nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palvelujärjestelmän toimivuus ja palveluiden vaikuttavuus

Tutkimus avaa näkökulmia nuorten syrjäytymisen ilmiöön ja siihen johtaviin tekijöihin, mutta kuvausta ei voi pitää kattavana eikä kaikilta osin osuvana. Tutkimuskysymykset ovat kunnianhimoisia, mutta vastaukset niihin jäävät vajanaisiksi ja kokonaisuus irralliseksi. Periaatteessa kaikki nuorille kohdennetut julkiset palvelut todellakin ovat syrjäytymisen estämisen palveluja, ja keskeistä on paitsi palvelujen sisältö ja toimintatavat, myös niiden suhde toisiinsa.

Siksi on tarpeen kyseenalaistaa koko perinteinen tapa jaotella palvelut ehkäiseviin ja korjaaviin palveluihin. Tämä jaottelu yksinkertaistaa kompleksista todellisuutta tavalla, josta voi olla enemmän haittaa kuin hyötyä. Esimerkiksi oikea-aikaisesti saatu mielenterveys- tai lastensuojelupalvelu voi olla lopultakin se kaikkein tehokkain ja kestävin keino torjua syrjäytymistä.

Raportissa listataan huomioita, jotka ovat toistuneet lukuisissa aiemmissakin tutkimuksissa. Järjestelmä on hajanainen ja siiloutunut sekä nuoren arjesta että politiikan ja hallinnon eri tasoilta nähtynä, eikä tätä perusongelmaa ole kyetty ratkaisemaan, vaikka erilaisia monialaisen yhteistyön konsepteja on vuosien varrella kehitetty. Juurisyyt rahoituksen, hanketyön ja hallinnonalojen vastuiden pirstoutumisen osalta ovat ennallaan. Ehdotettu allianssimalli ei ratkaisi näitä rakenteellisia ongelmia, vaan vaikuttava korjausliike vaatisi kokonaisuuden rohkeaa uudelleentarkastelua työnjakoineen ja rahoituksineen. Muutoinkin allianssimalli jää ehdotuksessa kovin epäselväksi ja keskeneräiseksi ajatteluksi, jonka sijaan olisi hyvä rakentaa yhteistä tekemistä monialaisten Ohjaamojen viitekehyksessä.

Nykyinen nuorten palvelujen ja etuuksien kompleksinen kokonaisuus on syntynyt pitkälti irtonaisina palasina, kullakin sektorilla ja erilaisissa hankkeissa tapahtuneen kehityksen myötä, eikä sitä kyetä ohjaamaan kokonaisuutena. Oppivelvollisuuden laajentuminen haastaa osaltaan arvioimaan palvelujärjestelmän kokonaisuutta eri ikäisten nuorten näkökulmista.

Kuten raportissa todetaan, nuorisolaki ei kykene riittävästi tukemaan nuorten palveluiden koordinaatiota kuntatasolla, eikä nuorten palvelujärjestelmän tasapainosta ole huolehtinut kukaan. Myös tiedontuotanto on sirpaleista ja sektorikohtaista: esimerkiksi etsivän nuorisotyön tiedonkeruu on vahvasti organisoitu, mutta sosiaalipalvelujen osalta tietoa on hyvin niukalti. Tilanne ei ainakaan helpotu, kun sosiaali- ja terveyspalvelut siirtyvät kunnista hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle. Kapean puitelain sijaan tarvittaisiinkin kenties sektorirajat ylittävää lainsäädäntöä ohjaamaan nuorten palvelujärjestelmän alueellista ja paikallista kokonaisuutta.

Nykyjärjestelmän systeemiset ongelmat nousevat esiin mm. raportin seuraavissa toteamuksissa: ”etsivän nuorisotyön ammattilaiset eivät pysty ohjaamaan nuoria ammatillisten mielenterveys- ja päihdepalvelujen piiriin, jos palveluita ei ole saatavilla”; ”nuoret joutuvat kertomaan tarpeensa ja historiansa toistamiseen joka palveluissa”; ”ammattilaiset ovat täysin nuorten kertomusten varassa” tai ”palvelujen vaikuttavuutta ei ole mahdollista seurata”. Tilanne on palvelujärjestelmän vaikuttavuuden ja

kustannustehokkuuden kannalta ongelmallinen, ja tämän problematiikan selkeämpi analyysi olisi ollut paikallaan.

Tutkimusryhmä suosittaa päävastuuhenkilön määrittämistä jokaiselle nuorelle, jolla on asiakassuunnitelma. Sosiaalihuollon lainsäädännössä on jo nykytilanteessa säädökset lapselle ja nuorelle nimettävästä omatyöntekijästä, jonka tehtävänä on varmistaa tarvittava tuki ja koordinoida palveluita. Tämä ei aina toteudu käytännössä, mutta omatyöntekijä- ja case manager -työotetta kehitetään tällä hallituskaudella osana lapsi- ja perhepalvelujen muutosohjelman valtionavustushankkeita. Samaa tavoitellaan kaikkien ikäryhmien osalta myös kuntoutuksen uudistamisessa ja esimerkiksi työllisyyden kuntakokeiluissa.

Tarkastusvaliokunnan kysymykseen mahdollisista kehityskohteista hallinnonalojen välisessä yhteistyössä esitämme pohdittavaksi, voisiko nuoren päävastuuhenkilönä tarvittaessa – silloin kun tämä olisi nuoren edun mukaista – toimia myös etsivä nuorisotyöntekijä ja tulisiko etsivää nuorisotyötä kehittää palveluksi sen sijaan, että sen lainmukainen tehtävä on vain ohjata muihin palveluihin. Koska etsivä nuorisotyö kohdentuu käytännössä *yli 18-vuotiaisiin aikuisiin*, olisi perusteltua kehittää sitä tavoitteellisen valmennuksen ja tukemisen suuntaan, mitä kentällä onkin monin paikoin käytännössä jo tehty. Tämän puolesta puhuu sekin, että suuri osa etsivistä on koulutukseltaan sosionomeja samaan aikaan kun heistä on sote-sektorilla pulaa.

Raportissa tunnistetaan nuoruus herkkänä ja syrjäytymiselle alttiina vaiheena. Sitä, kuinka eri palvelut – yhdessä ja erikseen – todellisuudessa tunnistavat tämän elämänvaiheen haasteet ja kykenevät niihin vastaamaan, ei juurikaan analysoida eli ns. ehkäisevän työn ja varhaisen tuen sisällöt jäävät monelta osin huomiotta. Kaikkiaan selvityksessä käytetään käsitteitä epätarkasti, ja myös tarkasteltavien nuorten ikäryhmä on selvityksen eri osioissa erilainen. Analyysissa ei myöskään riittävästi huomioida palvelujen lakisääteisiä tehtäviä ja saantikriteereitä, joita tarkastelemalla olisi päästy paljon lähemmäs nuorten palvelujärjestelmän todellisuutta.

Kansallisessa lapsistrategiassa muistutetaan nuorten eriarvoisuuden vain korostuvan, jos päätöksiä valmisteltaessa ja toimintaa suunniteltaessa ei huomioida niiden tosiasiallisia vaikutuksia eri asemassa oleviin lapsiin. Siksi nuorten asemassa tai olosuhteissa oleva haavoittuvuus ja mahdolliset syrjäytymisvaaraa lisäävät seikat on otettava kattavasti huomioon. Onkin syytä kiinnittää erityistä huomiota raportin (s. 88) toteamukseen: ”Nuoret, jotka ovat päätyneet palvelujen asiakkaiksi, ovat hyväosaisia, kun taas samanaikaisesti on olemassa nuoria, joita mikään palvelu tai viranomainen ei tavoita”.

Esimerkiksi lastensuojelun luonnetta erityispalveluna ei raportissa tunnisteta, ja jälkihuollosta puhutaan nuoren itsenäistymisen tukena, ilman että mitenkään nousee esiin, että jälkihuolto-oikeuden syntyminen on rajattua, eikä se suinkaan ole jokaisen nuoren käytettävissä oleva palvelu. Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa myös, ettei ongelma varmastikaan ole siinä, ettei sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisilla olisi keinoja tunnistaa mitä palveluja nuoret tarvitsisivat. Todellinen ongelma on, ettei nuorille ole lainkaan riittävästi esimerkiksi mielenterveyden tuen ja päihdetyön peruspalveluja saatavilla.

Raportissa pyritään jäsentämään nuorten palveluja mm. sen mukaan, kuinka paljon tukea nuori tarvitsee. Luokittelu ”matalimman tuen tason peruspalveluihin, kohtalaista monitoimijaista tukea tarvitseville suunnattuihin palveluihin ja korkeimman intensiteetin palveluihin” ei vastaa käytännön todellisuutta.

Raportissa tunnistetaan kyllä se, että keskeistä on palvelujen suhde toisiinsa – siis kokonaisuus – mutta ei onnistuta analysoimaan sitä riittävästi, jotta ongelmakohdat saataisiin esille. Sen sijaan, että yritetään väkisin määritellä palvelu ennaltaehkäiseväksi tai korjaavaksi, olisikin huomiota kiinnitettävä siihen, kuinka se onnistuu tehtävässään tunnistaa ja tavoittaa tukea tarvitsevat nuoret ja kykenee vastaamaan heidän tarpeisiinsa lähettämättä heitä aina vain muihin palveluihin. Mitkä lopultakin ovat kunkin palvelun sisällöt ja toimintatavat?

Tutkijatohtori Katariina Mertanen Suomen Akatemian rahoittamasta ”Nuorten tukijärjestelmät haavoittuvuuden eetoksessa” -tutkimusprojektista on kuvannut sirpaleisen rahoituksen ja projektien kehää ”epäonnenpyöränä”, johon tukijärjestelmiin eksyvät nuoret joutuvat. He ovat aina muutaman kuukauden yhdessä valmentavassa koulutuksessa tai työpajassa, kunnes heidät ohjataan uuteen. Mertanen toteaakin, että tärkeämpää ja vaikuttavampaa olisi tulosten valossa satsata peruskoulutuksen ja lastensuojelun resursointiin ja rakentaa pysyviä turvaverkkoja. Erityisesti kodin ulkopuolelle sijoitettujen nuorten elämään on liittynyt jo monia elinoloihin liittyviä epäsuotuisia tekijöitä, ja heidän syrjäytymisriskinsä on muita suurempi. He jäävät myös muita lapsia ja nuoria useammin sivuun silloinkin, kun lasten ja nuorten osallisuutta pyritään muutoin tukemaan.

Raportissa (s. 78) todetaan, nuorten syrjäytymisen ehkäisyssä erityisen kustannustehokkaita ovat toimivat palveluketjut, eivät niinkään yksittäiset palvelut ja että ennen kaikkea kyse on hyvin toimivasta palveluverkostosta ja yhteistyömallista. Kuitenkin juuri palveluverkkojen tarkastelu kokonaisuutena ja sen kehittäminen yhdessä on se, mikä meiltä puuttuu. Ihannetilanne varmastikin olisi, ettei meillä olisi niin paljon erillisiä palveluja, vaan enemmän kokonaisvaltaisesti toimivia ammattilaisia, työryhmiä ja palvelupisteitä. Hyvä esimerkki parhaimmillaan kokonaisvaltaisesti toimivasta ”yhdyspintapalvelusta” ovat Ohjaamot ja niissä toimiva Onni-valmennus, joka vahvistaa nuorten toimijuutta ja toimintavalmiuksia psykososiaalisen tuen menetelmien avulla.

Rahoitus- tai palvelujärjestelmän vaikuttavuuden seuranta ei ole nykytiedoin mahdollista, kuten raportissakin todetaan. Merkittävä osa lasten ja nuorten palveluihin kohdistuvista määrärahoista ohjautuu kuntiin peruspalvelujen valtionosuuden kautta; valtionosuusjärjestelmän piiriin kuuluvat esimerkiksi perusopetus sekä sosiaali- ja terveydenhuolto. Peruspalvelujen valtionosuudella ei ole suoranaisesti tarkoitus rahoittaa muita tehtäviä, mutta valtionosuus on osa kunnan yleiskatteellista rahoitusta, jonka käytöstä kunnat päättävät itse. Nuorten väestölähtöinen budjetti voi olla yksi keino tuoda kokonaisuutta ja sen sisällä tehtyjä valintoja paremmin näkyviin, mutta se vaatii pitkän kehitystyön ja monialaiset tietovarannot ollakseen aidosti vaikuttava työkalu.

On ilmeistä, että tarvitsemme palvelupolkujen toimivuuden ja niiden resursoinnin kokonaisarviointia yksittäisten palvelujen käyttöä kuvaavien määrällisten suoritteiden sijaan. Avain tehokkaampaan palvelujärjestelmään on siirtyminen organisaatiokeskeisestä sektoriajattelusta kohti kokonaisvaltaista nuorilähtöistä toimintamallia.

Osastopäällikkö, ylijohtaja Veli-Mikko Niemi

Sosiaalineuvos Elina Palola