

Kulturutskottet

Servicesystemet för att motverka marginaliseringen av unga: systemets funktion och servicens genomslag

Till revisionsutskottet

INLEDNING

Remiss

Servicesystemet för att motverka marginaliseringen av unga: systemets funktion och servicens genomslag (EÄ 41/2020 rd): Ärendet har remitterats till kulturutskottet för eventuellt utlåtande till revisionsutskottet. Tidsfrist: 29.4.2022.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- forskningsdirektör Riikka-Leena Leskelä, Nordic Healthcare Group Ab (NHG)
- direktör Henni Axelin, undervisnings- och kulturministeriet
- ledande expert Päivi Lindberg, Institutet för hälsa och välfärd (THL)
- specialsakkunnig Mari Ahonen-Walker, Finlands Kommunförbund
- forskare Johanna Korkeamäki, Stiftelsen för Rehabilitering
- ordförande Alexandra Wegelius, Finlands Svenska Skolungdomsförbund FSS rf
- politiskt sakkunnig Melina von Kraemer, Finlands Svenska Skolungdomsförbund FSS rf
- expert Reetta Pietikäinen, Into - etsivä nuorisotyö ja työpajatoiminta ry
- forskningschef, docent Tuuli Pitkänen, Ungdomsforskningssällskapet rf
- sakkunnig i påverkan Titta Hiltunen, Ungdomssektorns takorganisation i Finland Allians rf.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Barnombudsmannens byrå
- Nationella centret för utbildningsutvärdering
- Helsingfors stad
- Skolkuratorer rf
- Mannerheims Barnskyddsförbund rf
- Finlands Psykologförbund rf.

Utlåtande KuUU 9/2022 rd

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Riksdagens revisionsutskott har låtit göra en undersökning om servicesystemet för att förebygga utslagningen av unga med tanke på systemets funktion och servicens genomslag (ReU:s publikation 1/2022, på finska). Målet var att utreda service- och förmånsstrukturer som förebygger utslagning av unga samt samarbetet mellan serviceproducenterna, de medel som riktas till att förebygga utslagning av unga och fördelningen av resurserna mellan olika aktörer och olika tjänster samt att analysera effekterna av de offentliga medel som använts för att förebygga utslagning.

I undersökningen noterades bland annat att ingen har det övergripande ansvaret för att förebygga utslagning av unga. Det finns ett stort utbud av service, men på grund av silotänkandet inom förvaltningsområdena och på grund av att servicen ofta ordnas i form av projekt fungerar samordningen inte. Vidare noterades det i undersökningen att ingen enskild tjänst hindrar unga från att marginaliseras, utan det handlar om fungerande servicekedjor och samarbete mellan aktörerna.

Revisionsutskottet har bett kulturutskottet utvärdera de slutsatser och rekommendationer som framförts i undersökningen samt deras genomförbarhet. Meningen är att för den fortsatta behandlingen av ärendet få information om hur servicesystemet och strukturerna för att förebygga utslagning av unga kunde utvecklas och hur tjänsternas genomslag kunde förbättras.

I de sakkunnigyttranden som kulturutskottet fått var man tämligen enig om att forskningsresultaten på ett realistiskt sätt beskriver nuläget för de tjänster som förebygger utslagning och uppföljningen av deras effekter. Slutsatserna av undersökningen går i rätt riktning: Förebyggandet av utslagning av unga handlar framför allt om ett välfungerande servicenätverk och en samarbetsmodell där de unga får multidisciplinärt stöd.

I undersökningen ges rekommendationer för den strategiska nivån, tjänsteproduktionsnivån och kundnivån. I sakkunnigyttrandena till kulturutskottet framfördes en del åsikter som avviker från varandra när det gäller detaljerna i dessa rekommendationer, och rekommendationerna ansågs också delvis vara för anspråkslösa.

Undersökningen lyfter fram viktiga men i huvudsak redan identifierade utmaningar i strukturer och tjänster som syftar till att främja de ungas välbefinnande. Förebyggande av utslagning har under de senaste åren varit ett centralt samhällspolitiskt tema både inom EU och på nationell nivå. Kulturutskottet har behandlat temat förebyggande av utslagning och generationsöverskridande problem ingående bland annat i sina betänkanden om utvidgning av läroplikten (KuUB 15/2020 rd — RP 173/2020 rd) och statsrådets utbildningspolitiska redogörelse (KuUB 19/2021 rd — SRR 1/2021 rd).

Finansiering av tjänster för förebyggande av utslagning

I fjärde kapitlet i forskningsrapporten behandlas penningflödet till tjänster för unga med hjälp av en budgetanalys av staten och de utvalda målländerna. I sakkunnigyttrandena till kulturutskottet har det framförts kritik mot att det i den ekonomiska utredningen har gjorts flera sådana begräns-

Utlåtande KuUU 9/2022 rd

ningar som de facto fördunklar bilden av helheten av tjänster som förebygger utslagning av unga eller finansieringen av dem.

Anslagen för förebyggande av utslagning är indelade i direkta och kollektiva anslag. I undersökningen har man valt att betrakta endast anslagen för ungdomsarbete och verkstadsverksamhet för unga som direkta anslag för förebyggande av utslagning. Kollektiva anslag förebygger indirekt utslagning, men deras huvudsakliga uppgift anses vara något annat. Bland annat hobbyverksamhet för barn och unga har klassificerats som sådana anslag. De statsandelar som staten anvisar kommunerna för basservice, såsom utbildning, har i undersökningen helt lämnats utanför granskningen. I forskningsrapporten konstateras att statsandelarna utan tvivel är en viktig del av förebyggandet av utslagning, men i praktiken är det svårt att granska hur statsandelarna riktas till unga.

Granskningen omfattar således inte penningflöden som är mycket centrala med tanke på förebyggandet av utslagning av unga, bland annat inom den grundläggande utbildningen, småbarnspedagogiken och utbildningen på andra stadiet. En välfungerande småbarnspedagogik, en trygg och högklassig förskoleundervisning och grundläggande utbildning samt studier på andra stadiet och högskoleutbildning har dock utan tvekan en enorm betydelse i ungdomarnas liv och i förebyggande av utslagning. Undersökningen kan ge en felaktig bild av att kommunerna i och med social- och hälsovårdsreformen och uppkomsten av välfärdsområden knappast kommer att ha någon verksamhet som förebygger utslagning av unga, med undantag för ungdomsarbetet.

I undersökningen har de tjänster som granskas indelats i förebyggande, stödjande och behandlande insatser. Barnskyddet har traditionellt betraktats som ett exempel på en behandlande insats och det har utelämnats vid granskningen av förebyggande insatser. Barnskyddet kan dock mycket väl också anses vara en del av de förebyggande insatserna. Till viss del är också indelningen av undersökningen felaktig, eftersom till exempel eftervården inom barnskyddet bör ingå i de insatser som förebygger utslagning. I ett sakkunnigyttrande till utskottet konstateras att eftervården av en myndig person kan ta högst sju år och att denna tid effektivt kan användas till insatser som förebygger utslagning.

Kulturutskottet anser det vara viktigt att man systematiskt ser till att det finns tillräcklig finansiering för det arbete som förebygger utslagning och att det satsas långsiktigt på tjänsterna och utvecklingen av servicesystemet. Utöver olika korrigerande och stödjande tjänster är det viktigt att anvisa tillräckliga resurser också för förebyggande tjänster för alla unga (till exempel småbarnspedagogik och utbildning samt hobbyer inom idrotts-, ungdoms- och kultursektorn). Det är viktigt i både ekonomiskt och mänskligt hänseende att stödja förebyggande tjänster, vilket framhålls i undersökningen. Utskottet konstaterar att också FN:s konvention om barnets rättigheter förpliktar staterna att reservera tillräckliga offentliga resurser som riktas och används effektivt för att fullt ut tillgodose barnens rättigheter.

Rekommendationer för den strategiska nivån

Utslagning är ett mångfasetterat fenomen och det är svårt att entydigt definiera de samlade åtgärderna för att förebygga utslagning. Därför är det också en utmaning att följa upp tjänsternas effekter och genomslag. En av undersökningens rekommendationer för den strategiska nivån är att

Utlåtande KuUU 9/2022 rd

utveckla uppföljningen av finanssystemets effekter. Metoder för detta är bland annat att göra olika aktörers ekonomi- och bokslutsuppgifter samt klassificeringen av tjänster mer jämförbara. Också ansvaret för ledning genom information samt för uppföljning av effekterna bör fastställas. Kulturutskottet välkomnar dessa förslag.

Som en rekommendation i anslutning till uppföljningen av finanssystemets effekter lyfter undersökningen fram att någon aktör bör åläggas att utveckla uppföljningen av indikatoruppgifterna för unga och av finanssystemets effekter på lång sikt. Enligt undersökningen kunde till exempel Institutet för hälsa och välfärd, Ungdomsforskningssällskapet eller Självständighetsjubileets barnstiftelse vara naturliga aktörer i detta utvecklingsarbete. Kulturutskottet instämmer i det som sägs i ett sakkunnigttrande om att uppföljningsindikatorerna har diskuterats redan länge, och därför bör de rekommendationsenliga uppföljningsindikatorerna som är oberoende av varandra snabbt tas i bruk.

I undersökningen rekommenderas befolkningsorienterad budgetering av fenomenet. Utvecklingen av budgeteringen i en befolkningsorienterad riktning kan förbättra uppfattningen av tjänsterna för förebyggande av utslagning av unga som en helhet som består av förebyggande, stödjande och behandlande tjänster. Utskottet anser att det också krävs utbildning för att säkerställa den kompetens som behövs för att utveckla och etablera en befolkningsorienterad budgetering på olika förvaltningsnivåer.

Kulturutskottet konstaterar att det i budgetpropositionen för 2022 görs ett pilotförsök med barnbudgetering och att avsikten är att den ska etableras som en del av budgetpropositionen år 2023. För att temat förebyggande av utslagning av unga på behörigt sätt ska kunna inkluderas i barnbudgeteringen bör perspektivet utvidgas från barn, dvs. personer under 18 år, till unga vuxna och granskningen bör gälla åtminstone fram till 24 års ålder, så att också den ovan nämnda eftervården inom barnskyddet beaktas.

Rekommendationer för tjänsteproduktionsnivån

Enligt forskningsgruppen kan utslagning av unga förebyggas effektivare än tidigare till exempel så att de penningflöden som riktas till unga styrs och budgeteringsstrukturen utvecklas och förvaltas enligt en alliansmodell. Den föreslagna alliansen är en sammanslutning av allianspartner som agerar i enlighet med ett gemensamt alliansavtal och en alliansmodell. Genom alliansmodellen administreras och stärks helheten av förebyggande och stödjande tjänster i samarbete mellan kommunerna och välfärdsområdena. Kommunerna och välfärdsområdena ska ingå ett separat avtal om modellen och fastställa mätbara mål för modellen. Välfärdsområdet ska svara för de behandlande insatserna på normalt sätt.

Utskottet konstaterar att det med tanke på förebyggandet av utslagning av unga är viktigt att servicesystemet fungerar. Yrkesutbildade personer som arbetar med unga ska samarbeta multidisciplinärt, och ett smidigt samarbete mellan kommunerna och välfärdsområdena kommer att ha en betydande roll i detta. Den alliansmodell som föreslås i forskningsrekommendationerna kan vara ett sätt att sköta samarbetet. Det kan dock vara svårt att genomföra alliansmodellen i praktiken, och det är viktigt att fästa vikt vid att den inte ökar byråkratin i onödan. I nyckelställning är i vil-

Utlåtande KuUU 9/2022 rd

ket fall som helst viljan att samarbeta, förståelsen för sektorsövergripande verksamhet samt agerande i nätverk.

Rekommendationer för kundnivån

I anslutning till rekommendationerna på kundnivå framförs det i forskningspublikationen att behoven hos unga kunder är mångskiftande och att unga söker sig till kunder via många olika kanaler. Splittringen av servicesystemet medför utmaningar både för yrkesmänniskorna och de unga själva och kan i sin komplexitet till och med öka risken för utslagning. Därför är det av största vikt att erbjuda ungdomar lättillgängliga sätt att berätta om sina bekymmer. För många unga är de elevhälso- och läroanstalts tjänster som skolan och läroanstalten erbjuder viktiga stödformer, så det är väsentligt att trygga att tjänsterna är tillgängliga och räcker till.

En central faktor som förebygger utslagning av unga är att de etablerar sig i sina studier och sin studiegemenskap. I ett sakkunnigyttrande konstateras det att i synnerhet mobbning och upplevelse av att inte höra till läroanstaltsgemenskapen påverkar de ungas förankring i studierna samt känslan av sina egna möjligheter och förmågor. Varje anställd vid en skola eller en läroanstalt ansvarar för sin del för att varje ung person upplever sig vara en del av sin skol- och läroanstaltsgemenskap och inte blir ensam. Detta förebyggande arbete har en viktig roll i förebyggandet av utslagning av unga.

I undersökningen rekommenderas att man på förhand fastställer till exempel den yrkesutbildade personen som den unga personen först kontaktar som ansvarig person för den unga personen. Enligt ett sakkunnigyttrande till utskottet är detta dock inte nödvändigtvis ändamålsenligt i alla situationer. I princip är det meningsfullt att den aktör vars ansvarsområde är naturligast och starkast involverat i de ungas angelägenheter är ansvarig person. Ibland kan det vara så att den unga personen till exempel först kontaktar elevvården eller hälso- och sjukvården, men socialvårdstjänsterna är ändå de tjänster där man i första hand går in för att ordna stöd för den unga eller familjen, eller vice versa.

Svårast är de situationer där man ska hjälpa sådana ungdomar som har många slags behov av stöd och service eller där det till och med handlar om generationsöverskridande utslagning. I det nuvarande servicesystemet är problemet ofta att många olika aktörer bedömer den ungas situation och därefter överför den unga till en annan tjänst. Målet bör vara att många aktörer sköter saken tillsammans, multidisciplinärt och med beaktande av hela den närmaste omgivningen samt att redan gjorda bedömningar kan utnyttjas i andra tjänster. Den unga borde inte få en känsla av att han eller hon bara överförs från en expert till en annan. Ett bra exempel på en service där alla tjänster finns tillgängliga över en disk är Navigatorn för unga, vars verksamhet redan har etablerats på många orter.

Välfärdsområdena är omfattande och det kan vara allt svårare för arbetstagarna att hantera nätverket av samarbetspartner i kommunerna och inom det egna välfärdsområdet. Det är dock viktigt att den ansvariga personen har en god uppfattning om de befintliga tjänsterna. Sektorsövergripande samarbete ger resultat, men det tar mycket tid, så tillräckliga resurser för tjänsterna måste tryggas.

Utlåtande KuUU 9/2022 rd

När samarbetsmodeller planeras är det också viktigt att beakta frågor som gäller informationssystem och dataöverföring. Kundinformationssystemen ska möjliggöra en smidig dataöverföring mellan olika aktörer i de fall där lagen tillåter det och/eller kunden ger tillstånd till dataöverföringen.

Avslutningsvis

Kulturutskottet konstaterar att övergångsskedet mellan barndom och vuxenliv är ett särskilt viktigt övergångsskede med tanke på människans utveckling. Även om den juridiska gränsen på 18 år för barndom och vuxenliv är klar, är gränsen mellan barndom och vuxenliv inte utvecklingsmässigt entydig. Barndomen och ungdomen överlappar varandra, och många åtgärder som stöder tillväxten och förebygger utslagning sträcker sig också till tidig vuxenålder efter uppnådd myndighetsålder. Övergångsskedet mellan barndom och vuxenliv är en viktig tidsperiod när det gäller att förebygga utanförskap och utslagning av unga.

Också övergångsskedena inom utbildningen är viktiga punkter med tanke på förebyggandet av utslagning av unga. Vid en utvärdering av övergångsskeden som utfördes av Nationella centret för utbildningsutvärdering (NCU) år 2020 konstateras att det i det regionala nätverkssamarbetet bör skapas verksamhetsmodeller som bättre än tidigare stöder övergångsskeden, de ungas övergångar, dataöverföringen och den regionala utvecklingen. Samarbetet måste utvecklas särskilt vid övergången till handledande utbildning, utbildningar inom fritt bildningsarbete och ungdomsverkstäder samt vid de övergångar där man fortsätter vidare efter dessa. Också informationsutbytet och samarbetet i övergångsskedet mellan skolor och läroanstalter samt arbets- och närings-tjänsterna bör utvecklas och samarbetet mellan läroanstalterna och Navigatorerna intensifieras. Dessa utvärderingsresultat stöder också rekommendationen i den aktuella forskningspublikationen om att utveckla ledningen och samordningen vid kontaktytorna.

Coronapandemin har för sin del påverkat elevernas välbefinnande och behov av stöd för inläring samt inlärningsfärdigheter när inlärningsmiljöerna har ändrats. Ångest och depressionssymtom bland barn och ungdomar har ökat ytterligare. Ett nära samarbete mellan läroanstalterna, elevhälsan och ungdomsarbetet är viktigt för att stödja de studerandes välbefinnande. Identifieringen av elevernas individuella stödbehov och stödet med låg tröskel bör stärkas på alla utbildningsstadier. Handlingsmodellerna för att minska den psykiska belastningen hos de studerande och stödja deras välbefinnande bör utvecklas, rusmedels- och mentalvårdstjänsterna med låg tröskel ökas och resurserna för dem stärkas särskilt på basnivå. Det är viktigt även nu när det pågående kriget i Ukraina orsakar många barn och ungdomar ångest och rädsla.

UTSKOTTETS UTLÅTANDE

Kulturutskottet föreslår

att revisionsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Utlåtande KuUU 9/2022 rd

Helsingfors 7.4.2022

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Paula Risikko saml
vice ordförande Eeva-Johanna Eloranta sd
medlem Sanna Antikainen saf
medlem Marko Asell sd
medlem Jukka Gustafsson sd
medlem Veronika Honkasalo vänst
medlem Kaisa Juuso saf
medlem Hilikka Kemppi cent
medlem Anneli Kiljunen sd
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Pasi Kivisaari cent
medlem Noora Koponen gröna
medlem Pirkka-Pekka Petelius gröna
medlem Sofia Vikman saml
ersättare Ritva Elomaa saf.

Sekreterare var

utskottsråd Maiju Tuominen.