

Social- och hälsovårdsutskottet

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 lämnats till social- och hälsovårdsutskottet för utlåtande om undersökningen Nuorten syrjäytymisen ehkäisy palvelurakenne, rahavirrat sekä seurannan haasteet. Utlåtande är frivilligt. Utlåtandet ska lämnas till revisionsutskottet. Tidsfrist: 29.4.2022.

Sakkunniga

Utskottet har hört (distanskontakt)

- socialråd Elina Palola, social- och hälsovårdsministeriet
- ledande expert Heidi Kankainen, inrikesministeriet
- specialsakkunnig Piia Pekola, finansministeriet
- budgetråd Tero Tyni, finansministeriet
- biträdande dataombudsman Heljä-Tuulia Pihamaa, Dataombudsmannens byrå
- planeringsexpert Tomi Ståhl, Folkpensionsanstalten
- ledande expert Päivi Lindberg, Institutet för hälsa och välfärd (THL)
- ungdomsdirektör Mikko Vatka, Helsingfors stad
- specialsakkunnig Mari Ahonen-Walker, Finlands Kommunförbund
- utredningschef Tuuli Pitkänen, Ungdomsforskningssällskapet rf
- sakkunnig i påverkan Titta Hiltunen, Ungdomssektorns takorganisation i Finland Allians rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

I publikation 1/2022 *Nuorten syrjäytymisen ehkäisy palvelurakenne, rahavirrat sekä seurannan haasteet* av riksdagens revisionsutskott granskas nuläget för systemet för förebyggande av utslagning, samarbetet mellan serviceproducenterna, allokeringen av de resurser som använts för att förebygga utslagning samt effekterna av finansieringen.

Utlåtande ShUU 2/2022 rd

Social- och hälsovårdsutskottet anser att forskningen kring utslagning samt förebyggandet av utslagning och de åtgärder som syftar till att främja den är mycket välkomna. Förutom de sociala konsekvenserna, det mänskliga lidandet och säkerhetsriskerna är utslagning av unga förknippad med betydande samhällsekonomiska kostnader och andra ekonomiska förluster.

Revisionsutskottet har bitt social- och hälsovårdsutskottet utvärdera de rekommendationer och slutsatser som framförts i undersökningen samt deras genomförbarhet. I undersökningen gavs rekommendationer för den strategiska nivån (uppföljning av finansieringssystemets effektivitet, planering och uppföljning av budgeten, utveckling av ledningen av kontaktytorna), nivån för tjänsteproduktion (utveckling av det sektorsövergripande samarbetet och serviceproduktionen) och klientnivån (planer som anpassas efter klienternas behov).

Social- och hälsovårdsutskottet konstaterar att forskningsrapporten ger en bra bild av utslagning som fenomen, de faktorer som leder till utslagning samt kanaliseringen av finansieringen för att förebygga utslagning. I undersökningen framkommer de viktigaste problematiska punkterna i det nuvarande servicesystemet som redan har identifierats i många tidigare undersökningar, såsom sektorisering av förvaltningsområdena, bristande samordning av tjänsterna på riksnivå och regional nivå, projektbaserad verksamhet samt avsaknad av en huvudansvarig person som ansvarar för de tjänster som den unga personen behöver i servicesystemet. I undersökningens slutsatser beskrivs metoder för att förebygga utslagning genom sektorsövergripande insatser. Utskottet anser det vara särskilt viktigt att de ungas delaktighet betonas i rekommendationerna. Utskottet konstaterar dock att många av rekommendationerna i slutsatserna kräver ytterligare arbete och konkretisering.

Rekommendationer på strategisk nivå

I undersökningens slutsatser ges rekommendationer om systemet, uppföljningen av effekterna och samarbetet mellan olika aktörer. I undersökningen konstaterades det att det fortfarande finns mycket att utveckla i uppföljningen av finansieringssystemets effektivitet. Enligt forskningsgruppens syn är centrala metoder för att utveckla uppföljningen av finansieringssystemets effektivitet bland annat långsiktigt uppföljningsmaterial, fastställande av ansvaret för att förbättra uppföljningen, harmonisering av klassificeringen samt fastställande av ansvaret för kunskapsledning.

Vid utskottets utfrågning av sakkunniga understöddes allmänt förslagen till utveckling av uppföljningen av effekterna och rapportens rekommendation att fastställa vem som har det huvudsakliga ansvaret, till exempel någon av de nationella statistikmyndigheterna, för att utveckla och utnyttja den erhållna informationen på lång sikt. Utskottet betonar också att man bör trygga tillräckliga resurser för uppgifterna.

I slutsatserna i forskningsrapporten rekommenderade forskningsgruppen att man i budgeteringen övergår till en praxis där planeringen och uppföljningen av medelanvändningen inriktas på fenomenet (förebyggande av utslagning) och en riktad befolkningsgrupp (unga). Rekommendationen gäller såväl utarbetandet av statsbudgeten som utarbetandet av kommunernas och välfärdsområdenas budgetar. Vid utskottets expertutfrågning understöddes rekommendationen om att kombinera det praktiska genomförandet med automatiserad ekonomisk rapportering.

Utlåtande ShUU 2/2022 rd

Utskottet konstaterar allmänt att kommunerna och välfärdsområdena är självstyrande och att finansieringen av dem till största delen är allmänt täckande. Kommunerna och välfärdsområdena beslutar med stöd av sin självstyrelse om allokeringen av finansieringen till skötseln av sina uppgifter. Utskottet konstaterar att en fenomenbaserad budgetering kan bidra till att främja tjänster- nas effektivitet på grund av att den enhetliga informationen ökar och förutsättningarna för kun- skapsledning förbättras, men att den inte löser problemen i servicesystemet och att man inte en- bart genom att följa och jämföra ekonomiska uppgifter kan bedöma tjänsterna i termer av utbud, tillgänglighet, kvalitet eller genomslag på lokal eller regional nivå.

Vid sakkunnighörandet i utskottet välkomnades målet enligt slutsatserna av undersökningen att kommunernas och i fortsättningen välfärdsområdenas tjänsteklassificeringar ska följa relativt permanenta klassificeringar som är oberoende av organiseringssättet och som överensstämmer med de nationella rekommendationerna. Statistikföringen per åldersgrupp ansågs dock vara onö- digt tung och svår att genomföra. Som välkomna förslag ansågs också att man på lång sikt gran- skar orsakssambandet mellan finansieringen av tjänsterna och utslagningsutvecklingen som hel- hetssatser på tjänsterna och hela servicesystemet samt att man använder uppföljningsindika- torer som är oberoende av varandra.

Den rekommendation som i slutsatserna av undersökningen föreslogs om att ansvaret för kun- skapsledning ska fastställas i kontaktytan mellan kommunerna och välfärdsområdena ansågs vara ett viktigt mål vid sakkunnighörandet i utskottet. I slutsatserna rekommenderas också att det inom välfärdsområdena ska förutsättas service- och kommunspecifik information om allokeringen av de ekonomiska resurserna. Vid utskottets sakkunnigutfrågning framfördes att information om den regionala användningen av tjänster kan produceras utgående från registerspecifik verksam- hetsstatistik, vilket minskar informationsproducenternas arbetsbörda.

Rekommendationer på servicenivå

I undersökningen utreddes uppkomsten av servicestrukturen och som slutsats konstaterades att ansvaret är alldeles för utspritt. Enligt forskningsgruppen kan utslagning bland unga förebyggas effektivare än tidigare till exempel så att de penningflöden som riktas till unga styrs och budge- teringsstrukturen utvecklas och förvaltas enligt en alliansmodell. Enligt forskningsgruppen läm- par sig alliansmodellen som en gemensam modell för förvaltning av budgeten för de unga befolk- ningsgrupperna i de framtida välfärdsområdena och kommunerna. I alliansmodellen förbinder sig kommunen och välfärdsområdet till gemensamma klientmål och planerar och genomför tjänster- na tillsammans samt utarbetar bland annat gemensamma uppföljningsmätare och en gemensam budget.

Utskottet anser det vara ytterst viktigt att samarbetet mellan kommunerna och välfärdsområdena, det sektorsövergripande arbetet och serviceproduktionen utvecklas. Vid behandlingen av propo- sitionen om social- och hälsovårdsreformen (RP 241/2020 rd, ShUB 16/2021 rd) betonade utskot- tet behovet av ett smidigt samarbete mellan kommunen och välfärdsområdet i synnerhet när det gäller att samordna tjänsterna för barn, unga och familjer. I välfärdsområdenas servicestrategier ska man särskilt beakta de samlade tjänsterna för unga och samordningen av tjänsterna med kom- munernas tjänster.

Utlåtande ShUU 2/2022 rd

I detta sammanhang lyfter utskottet särskilt fram verkstadsverksamheten för unga, vars kontinuitet flera utskott uttryckte oro över när de behandlade propositionen om social- och hälsovårdsreformen. Vid behandlingen av propositionen om vårdreformen förutsatte riksdagen att regeringen bedömer behovet av att revidera lagstiftningen om verkstadsverksamheten med hänsyn till samordningen av lagstiftningen inom olika förvaltningsområden, så att verkstadsverksamheten kan genomföras och utvecklas tväradministrativt på ett flexibelt och kundorienterat sätt.

I rapporten konstateras att alliansmodellen inte bör lämnas som en separat verksamhetsmodell, utan den bör tydligt kopplas till utvecklingen av familjecentren. Vid behandlingen av social- och hälsovårdsreformen har utskottet ansett det vara viktigt att man inom välfärdsområdena fortsätter arbetet med att utveckla familjecentren som en del av utvecklandet av verksamheten vid de framtida social- och hälsocentralerna. Utskottet betonar att de centrala aktörerna i förebyggandet av utslagning också är centrala aktörer vid social- och hälsocentralerna och anser det vara ändamålsenligt att en eventuell alliansmodell bedöms som en del av utvecklandet av social- och hälsocentralerna i sin helhet.

Utskottet betonar också att man i utvecklingen av alliansmodellen för att undvika överlappningar och uteslutningar från första början bör beakta samarbetet med hela det servicenätverk som de unga behöver. Vid sakkunnighörandet i utskottet betonades särskilt vikten av att de sammantagna missbruks- och mentalvårdstjänsterna smidigt kopplas samman med tjänsterna för unga. Mentalvårds- och missbrukartjänster ska finnas tillgängliga så nära de ungas övriga tjänster som möjligt och flexibelt så att de motsvarar den ungas behov. Utskottet betonar också betydelsen av exempelvis de tjänster och förmåner som Folkpensionsanstalten erbjuder samt sysselsättnings-tjänsterna när det gäller att förebygga utslagning bland unga, vilket bör beaktas i samarbetsmodellen mellan välfärdsområdet och kommunerna.

Utskottet fäster revisionsutskottets uppmärksamhet vid att en utmaning med samarbetsmodellen är omfattningen av och mångfalden hos det nätverk för tjänsteproduktion som förebygger utslagning och målgruppen för nätverket, således ungdomar i åldern 15—29 år. Utslagning förebyggs inte enbart genom att bygga servicenätverk, utan det förutsätter tjänster som motsvarar de ungas behov, stödjande och styrning av den ungas utveckling samt beaktande av de unga. Utskottet betonar att samarbetsmodellen bör byggas upp och utvecklas med beaktande av de ungas varierande behov och med fokus på de ungas delaktighet snarare än på servicenätverkets strukturer. Vid skapandet av en samarbetsmodell bör man också se till att inte förlora fungerande och uppskattade modeller.

Rekommendationer på klientnivå

För att samordna klienternas planer och klientbehov rekommenderar forskningsgruppen att det utses en huvudansvarig person för varje ung person som har en kundplan. Den ansvariga personens centrala uppgift ska förutom att svara på servicebehovet också vara att stärka den ungas delaktighet och se till att hans eller hennes rättigheter tillgodoses. I rekommendationerna betonas att planerna ska anpassas efter klienternas behov. I rapporten betonas vikten av kundhandledning och rådgivning samt bedömning av servicebehovet.

Utlåtande ShUU 2/2022 rd

Utskottet anser att det i och för sig är viktigt att man gör en omsorgsfull bedömning av den ungas servicebehov och fastställer de samverkande parterna i det multiprofessionella samarbetet. Utskottet fäster dock uppmärksamhet vid att servicesystemet för unga redan nu innehåller många utvärderings- och planeringsprocesser som delvis överlappar varandra och som dock inte nödvändigtvis leder till egentlig service. Utskottet betonar behovet av att öka tillgången till tjänster för unga, särskilt mentalvårds- och missbrukartjänster. Dessutom betonar utskottet att man utöver att öka tillgången och tillgängligheten till de nuvarande tjänsterna utifrån de ungas utgångspunkter också behöver skapa nya tjänster för unga, såsom låga tröskeltjänster, med beaktande av de ungas varierande och sinsemellan olika behov. Med tanke på förebyggandet av utslagning är det väsentligt att de unga är medvetna om de tjänster som finns, att de är lätt tillgängliga för de unga och att servicesystemet är flexibelt enligt de ungas mångsidiga behov.

Utskottet anser det vara bra att man i undersökningen också har identifierat ett behov av att utveckla elev- och studerandevården samt skolhälsovården så att de stöder de ungas välbefinnande i större utsträckning. Arbetsgruppen lyfte fram behovet av att stärka kompetensen hos yrkesutbildade personer inom elev- och studerandevården och skolhälsovården när det gäller att identifiera psykisk ohälsa och missbruksproblem samt att få förebyggande mentalvårds- och missbrukartjänster inom skol- och studerandehälsovården.

Social- och hälsovårdsutskottet uttrycker sitt gillande över arbetsgruppens förslag om att alliansparterna bör ha en gemensam koordinator eller klientansvarig för förebyggande av utslagning. Den ansvariga personens centrala uppgift är att stärka de ungas delaktighet och se till att deras rättigheter tillgodoses. Utskottet betonar att den klientansvarige också bör ha tillräckliga myndighetsbefogenheter och rätt att få information för att sköta den unga personens ärenden. Utskottet betonar att för att ge de unga stöd för att få fotfäste i servicen är det viktigt att den ansvariga arbetstagaren fås så tidigt som möjligt och inte först efter en eventuell lång utvärderingsprocess. Dessutom betonar utskottet vikten av att den ansvariga arbetstagaren är permanent, eftersom yrkesutbildade personer som byts utgör ett hinder för uppkomsten av en förtroendefull relation.

Övrigt

I forskningsrapporten konstateras att det inte finns någon exakt definition på utslagning, och inte heller tjänster som förebygger utslagning har definierats entydigt (s. 19). I rapporten har man trots detta uppdelat de granskade tjänsterna i förebyggande tjänster och tjänster för tidigt stöd, tjänster som ger stöd och korrigeringstjänster. Vid utskottets sakkunnigutfrågning har problematiken kring indelningen noterats. Många tjänster har både förebyggande och korrigering innehåll, och till exempel mentalvårds- eller barnskyddstjänster som fås i rätt tid kan vara det effektivaste sättet att förebygga utslagning. Således kan många tjänster som i indelningen uppfattas som korrigering också anses utgöra en del av systemet för förebyggande service. Utskottet konstaterar att den indelning som används i undersökningen kan göra det svårare att utnyttja resultaten.

I forskningsrapporten lyfter man fram de generationsöverskridande riskfaktorerna för utslagning (s. 14) och utslagningens rötter i barndomen. Därför är det viktigt att stödja familjers och barns välfärd när det gäller att förebygga utslagning bland unga och stödja deras välfärd. Rekommendationerna i undersökningen har dock begränsats till unga i åldern 15–29 år, varför familjeförhållandena och tjänsterna för barn och familjer inte kommer fram tillräckligt i dem. Utskottet be-

Utlåtande ShUU 2/2022 rd

tonar att tjänsterna för barn och familjer inte kan åsidosättas när servicen för förebyggande av utslagning bland unga granskas. Problemen börjar ofta redan i tidig barndom. Utskottet konstaterar också att vård utom hemmet nämns som korrigerande service i forskningsrapporten, men rapporten förbigår problemen med vård utom hemmet, såsom ökningen av antalet brådskande placeringar och omsättningen av platser för vård utom hemmet, som i värsta fall kan stärka utslagningsutvecklingen.

I kapitel fem i undersökningen beskrivs det starka sambandet mellan utslagningsutvecklingen och socialskyddssystemet, men i slutsatserna och rekommendationerna tas det inte ställning till socialskyddssystemet eller dess utvecklingsbehov. Utskottet betonar att förebyggandet av utslagning inte kan granskas enbart med tanke på tjänsterna, utan att man vid sidan av dem samtidigt också bör bedöma förmånssystemet för unga samt samordningen av förmåner och tjänster.

UTSKOTTETS UTLÅTANDE

Social- och hälsovårdsutskottet föreslår

att revisionsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 30.3.2022

I den avgörande behandlingen deltog

vice ordförande Mia Laiho saml
medlem Pekka Aittakumpu cent
medlem Kim Berg sd
medlem Arja Juvonen saf
medlem Pia Kauma saml
medlem Anneli Kiljunen sd
medlem Noora Koponen gröna
medlem Terhi Koulumies saml
medlem Merja Kyllönen vänst
medlem Ilmari Nurminen sd
medlem Minna Reijonen saf
medlem Heidi Viljanen sd
medlem Sofia Virta gröna.

Sekreterare var

utskottsråd Sanna Pekkarinen.