

Sosiaali- ja terveysvaliokunta

Nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palvelujärjestelmän toimivuus ja palveluiden vaikuttavuus

Tarkastusvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palvelujärjestelmän toimivuus ja palveluiden vaikuttavuus (O 41/2020 vp): Asia on saapunut sosiaali- ja terveysvaliokuntaan lausunnon antamista varten tutkimuksesta Nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palvelurakenne, rahavirrat sekä seurannan haasteet. Lausunto on vapaaehtoinen. Lausunto on annettava tarkastusvaliokunnalle. Määräaika: 29.4.2022.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut (etäkuuleminen):

- sosiaalineuvos Elina Palola, sosiaali- ja terveysministeriö
- johtava asiantuntija Heidi Kankainen, sisäministeriö
- erityisasiantuntija Piia Pekola, valtiovarainministeriö
- budjettineuvos Tero Tyni, valtiovarainministeriö
- apulaistietosuojavaltuutettu Heljä-Tuulia Pihamaa, Tietosuojavaltuutetun toimisto
- suunnittelun asiantuntija Tomi Ståhl, Kansaneläkelaitos
- johtava asiantuntija Päivi Lindberg, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL)
- nuorisoasianjohtaja Mikko Votka, Helsingin kaupunki
- erityisasiantuntija Mari Ahonen-Walker, Suomen Kuntaliitto
- tutkimuspäällikkö, dosentti Tuuli Pitkänen, Nuorisotutkimusseura ry
- vaikuttamisen asiantuntija Titta Hiltunen, Suomen nuorisoalan kattojärjestö Allianssi ry

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisussa 1/2022 *Nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palvelurakenne, rahavirrat sekä seurannan haasteet* on tarkasteltu syrjäytymisen ehkäisyn palvelujärjestelmän nykytilaa, palveluntuottajien välistä yhteistyötä, syrjäytymisen ehkäisyyn käytettyjen resurssien kohdentumista ja rahoituksella aikaan saatuja vaikutuksia.

Valiokunnan lausunto StVL 2/2022 vp

Sosiaali- ja terveysvaliokunta pitää syrjäytymiseen liittyvää tutkimusta sekä syrjäytymisen ehkäisyä ja sen edistämiseksi tähtääviä toimenpiteitä erittäin kannatettavina. Sosiaalisten sairauksien, inhimillisen kärsimyksen ja turvallisuuden vaarantumisen lisäksi nuorten syrjäytymiseen liittyy huomattavia kansantaloudellisia kustannuksia ja muita taloudellisia menetyksiä.

Tarkastusvaliokunta on pyytänyt sosiaali- ja terveysvaliokuntaa arvioimaan tutkimuksessa esitetyjä suosituksia ja johtopäätöksiä sekä niiden toteuttamiskelpoisuutta. Tutkimuksessa esitettiin suosituksia strategiselle tasolle (rahoitusjärjestelmän vaikuttavuuden seuranta, budjetin suunnittelu ja seuranta, yhdyspintojen johtamisen kehittäminen), palvelutuotannon tasolle (monialaisen yhteistyön ja palvelutuotannon kehittäminen) sekä asiakastasolle (asiakkaiden tarpeisiin mukautetut suunnitelmat).

Sosiaali- ja terveysvaliokunta toteaa, että tutkimusraportti antaa hyvän kuvan syrjäytymisestä ilmiönä, siihen johtavista tekijöistä sekä syrjäytymisen ehkäisemiseen liittyvän rahoituksen kannavoinnista. Tutkimuksessa tulee esiin jo monissa aiemmissa tutkimuksissa tunnistettuja tämänhetkisen palvelujärjestelmän keskeisimpiä ongelmakohtia, kuten hallinnonalojen siiloutuminen, valtakunnallinen ja alueellinen palveluiden koordinoimattomuus, hankeperusteisuus sekä nuoren tarvitsemista palveluista vastaavan päävastuuhenkilön puuttuminen palvelujärjestelmästä. Tutkimuksen johtopäätöksissä on kuvattu keinoja, joilla monialaisesti pystyttäisiin ehkäisemään syrjäytymistä. Valiokunta pitää erityisen tärkeänä, että suosituksissa on korostettu nuorten osallisuutta. Valiokunta kuitenkin toteaa, että monet johtopäätöksissä esitetyistä suosituksista edellyttävät vielä jatkotyöstämistä ja konkretisointia.

Strategisen tason suositukset

Tutkimuksen johtopäätöksissä esitetään suosituksia järjestelmään, vaikuttavuuden seurantaan ja eri tahojen yhteistyöhön. Tutkimuksessa havaittiin, että rahoitusjärjestelmän vaikuttavuuden seurannassa on vielä paljon kehitettävää. Tutkimusryhmän näkemyksen mukaan keskeisiä keinoja rahoitusjärjestelmän vaikuttavuuden seurannan kehittämiseksi ovat muun muassa pitkäjänteinen seuranta-aineisto, seurannan kehitysvastuun määrittäminen, luokittelun yhdenmukaistaminen sekä vastuiden määrittely tiedolla johtamisessa.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa yleisesti kannatettiin ehdotuksia vaikuttavuuden seurannan kehittämiseksi ja raportin suositusta määrittää päävastuullinen taho, esimerkiksi joku kansallisista tilastoviranomaisista, kehittämään ja hyödyntämään saatua tietoa pitkäjänteisesti. Valiokunta korostaa myös, että tehtävien riittävä resursointi tulee turvata.

Tutkimusraportin johtopäätöksissä tutkimusryhmä suositti siirtymistä budjetoinnissa käytäntöön, jossa varainkäytön suunnittelu ja seuranta kohdistuvat ilmiöön (syrjäytymisen ehkäisy) ja kohdennettuun väestöryhmään (nuoret). Suositus kohdistuu yhtä lailla valtion talousarvion laadintaan kuin kuntien ja hyvinvointialueiden talousarvioiden laadintaan. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa kannatettiin suositusta siitä, että käytäntö yhdistettäisiin automatisoituun talousraportointiin.

Valiokunta toteaa yleisesti, että kunnat ja hyvinvointialueet ovat itsehallinnollisia ja niiden rahoitus on valtaosin yleiskatteellista. Kunnat ja hyvinvointialueet päättävät itsehallintonsa nojalla ra-

Valiokunnan lausunto StVL 2/2022 vp

hoituksen kohdentamisesta tehtäviensä hoitamiseen. Valiokunta toteaa, että ilmiöpohjaisella budjetoinnilla voidaan osaltaan edistää palvelujen vaikuttavuutta yhtenäisen tiedon lisääntymisen ja tiedolla johtamisen edellytysten parantumisen vuoksi, mutta se ei ratkaise palvelujärjestelmän ongelmia, eikä yksinomaan taloustietoja seuraamalla ja vertailemalla voida arvioida palveluiden saatavuutta, saavutettavuutta, laatua tai vaikuttavuutta paikallisella tai alueellisella tasolla.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa pidettiin hyvänä tutkimuksen johtopäätöksissä esitettyä tavoitetta siitä, että kuntien ja jatkossa hyvinvointialueiden palveluluokittelut noudattavat kansallisten suositusten mukaisia kohtuullisen pysyviä ja organisoitumistavasta riippumattomia luokituksia. Ikäryhmäkohtaista tilastointia pidettiin kuitenkin tarpeettoman raskaana ja vaikeasti toteuttavana tavoitteena. Kannatettavina ehdotuksina pidettiin myös palvelujen rahoituksen ja syrjäytymiskehityksen välisen syy-yhteyden tarkastelua pitkällä aikavälillä kokonaispanostuksina palveluihin ja koko palvelujärjestelmään sekä toisistaan riippumattomia seurantaindikaattoreita.

Tutkimuksen johtopäätöksissä ehdotettua suositusta tiedolla johtamisen vastuiden määrittelystä kuntien ja hyvinvointialueiden yhdyspinnalla pidettiin valiokunnan asiantuntijakuulemisessa tärkeänä tavoitteena. Johtopäätöksissä myös suositellaan, että hyvinvointialueilla tulee edellyttää palvelu- ja kuntakohtaista tietoa taloudellisten resurssien kohdentamisesta. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa tuotiin esille, että tietoa alueellisesta palvelujen käytöstä voitaisiin tuottaa rekisterikohtaisten toimintatilastojen perusteella, mikä vähentäisi tiedontuottajien työmäärää.

Palvelutason suositukset

Tutkimuksessa selvitettiin palvelurakenteen muodostumista ja johtopäätöksenä todettiin, että vastuut ovat hajautuneet liikaa. Tutkimusryhmän mukaan nuorten syrjäytymistä voitaisiin ehkäistä aiempaa tehokkaammin esimerkiksi siten, että nuoriin kohdistettuja rahavirtoja ohjattaisiin ja budjetointirakennetta kehitettäisiin sekä hallinnoitaisiin allianssimallilla. Tutkimusryhmän mukaan allianssimalli soveltuisi tulevien hyvinvointialueiden ja kuntien yhteiseksi nuorten väestöryhmän budjetin hallintamalliksi. Allianssimallissa kunta ja hyvinvointialue sitoutuisivat yhteisiin asiakastavoitteisiin ja suunnittelisivat ja toteuttaisivat palvelut yhdessä sekä muun muassa laatisivat yhteiset seurantamittarit ja budjetin.

Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että kuntien ja hyvinvointialueiden yhteistyötä, monialaista työtä ja palvelutuotantoa kehitetään. Valiokunta on sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta koskevaa esitystä (HE 241/2020 vp, StVM 16/2021 vp) käsitellessään korostanut kunnan ja hyvinvointialueen saumattoman yhteistyön tarvetta erityisesti lasten, nuorten ja perheiden palvelujen yhteensovittamisessa. Hyvinvointialueiden palvelustrategioissa tulee erikseen huomioida nuorten palvelujen kokonaisuus ja palvelujen yhteensovittaminen kuntien palvelujen kanssa.

Valiokunta nostaa tässä yhteydessä esille erityisesti nuorten työpajatoiminnan, jonka toiminnan jatkuvuudesta kantoivat huolta useat valiokunnat sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta koskevaa esitystä käsitellessään. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta koskevaa esitystä käsitellessään eduskunta edellytti, että hallitus arvioi työpajatoiminnan lainsäädännön uudistamisen tarvetta huomioiden eri hallinnonalojen lainsäädännön yhteensovittamisen siten, että työpajatoimintaa voidaan toteuttaa ja kehittää poikkihallinnollisesti joustavasti ja asiakaslähtöisesti.

Valiokunnan lausunto StVL 2/2022 vp

Raportissa todetaan, ettei allianssimallia tulisi jättää irralliseksi toimintamalliksi, vaan se tulisi kytkeä selkeästi osaksi perhekeskusten kehittämistä. Valiokunta on sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta käsitellessään pitänyt tärkeänä, että hyvinvointialueilla jatketaan perhekeskusten kehittämistyötä osana tulevaisuuden sosiaali- ja terveyskeskusten toiminnan kehittämistä. Valiokunta korostaa, että syrjäytymisen ehkäisemisen keskeiset toimijat ovat myös sosiaali- ja terveyskeskusten keskeisiä toimijoita, ja pitää tarkoituksenmukaisena, että mahdollista allianssimallia arvioitaisiin osana koko sosiaali- ja terveyskeskusten kehittämistä.

Valiokunta korostaa myös, että allianssimallin kehittämisessä tulee alusta alkaen ottaa huomioon yhteistyö koko nuorten tarvitseman palveluverkoston kanssa, jotta välttyttäisiin päällekkäisyyksiltä ja väliinpuotoamisilta. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa painotettiin erityisesti päihde- ja mielenterveyspalvelujen kokonaisuuden kytkemistä saumattomasti nuoren palvelukokonaisuuteen. Mielenterveys- ja päihdepalveluiden tulisi olla saatavilla mahdollisimman lähellä nuorten muitakin palveluja ja joustavasti niin, että ne vastaavat nuoren tarvetta. Valiokunta korostaa myös esimerkiksi Kansaneläkelaitoksen tarjoamien palvelujen ja etuuksien sekä työllisyyspalvelujen merkitystä nuoren syrjäytymisen ehkäisyssä, mikä tulisi ottaa huomioon hyvinvointialueen ja kuntien yhteistyömallissa.

Valiokunta kiinnittää tarkastusvaliokunnan huomiota siihen, että yhteistyömallin haasteena on syrjäytymistä ehkäisevä palvelutuotantoverkoston sekä sen kohteena olevan kohderyhmän, 15—29-vuotiaat nuoret, laajuus ja monimuotoisuus. Syrjäytymistä ei ehkäistä vain palveluverkoston rakentamisella, vaan se edellyttää nuorten tarpeita vastaavia palveluita, nuoren kehityksen tukemista ja ohjaamista sekä nuoren huomioon ottamista. Valiokunta korostaa, että yhteistyömallia tulisi rakentaa ja kehittää nuorten moninaiset tarpeet huomioon ottaen sekä nuoria osallistaen, ei palveluverkoston rakenteet edellä. Yhteistyömallin luomisessa tulisi myös huolehtia siitä, ettei jo toimivia ja hyväksi koettuja malleja menetetä.

Asiakastason suositukset

Asiakkaita koskevien suunnitelmien ja asiakastarpeiden yhteensovittamiseksi tutkimusryhmä suosittaa päävastuuhenkilön määrittämistä jokaiselle nuorelle, jolla on asiakassuunnitelma. Vastuuhenkilön keskeisenä tehtävänä tulee olla paitsi vastata palvelutarpeeseen myös vahvistaa nuoren osallisuutta ja huolehtia hänen oikeuksiensa toteutumisesta. Suosituksissa painotetaan suunnitelmien mukauttamista asiakastarpeiden perusteella. Raportissa korostuu asiakasohjauksen ja neuvonnan sekä palvelutarpeen arvioinnin keskeisyys.

Valiokunta pitää sinänsä tärkeänä, että nuorelle tehdään huolellinen palvelutarpeen arviointi sekä yhteistyötahojen määrittäminen moniammatillisessa yhteistyössä. Valiokunta kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että nuorten palvelujärjestelmä sisältää jo nykyisellään lukuisia ja osin päällekkäisiäkin arviointi- ja suunnitteluprosesseja, jotka eivät kuitenkaan välttämättä johda varsinaiseen palveluun. Valiokunta painottaa tarvetta lisätä nuorille suunnattujen palvelujen, erityisesti mielenterveys- ja päihdepalvelujen, saatavuutta. Lisäksi valiokunta korostaa, että nykyisten palvelujen saatavuuden ja saavutettavuuden lisäämisen ohella on tarvetta luoda uusia nuorille suunnattuja palveluja, kuten matalan kynnyksen palveluja nuorten lähtökohdista heidän moninaiset ja toisistaan poikkeavat tarpeensa huomioiden. Syrjäytymisen ehkäisemisen kannalta oleellista on,

Valiokunnan lausunto StVL 2/2022 vp

että nuoret ovat tietoisia saatavilla olevista palveluista, ne ovat nuorten helposti saavutettavissa ja palvelujärjestelmä joustaa nuorten moninaisten tarpeiden mukaan.

Valiokunta pitää hyvänä, että tutkimuksessa on myös tunnistettu tarve kehittää oppilas- ja opiskelijahuoltoa sekä kouluterveydenhuoltoa nuorten laajempaa hyvinvointia tukevaksi. Työryhmä nosti esiin tarpeen vahvistaa oppilas- ja opiskelijahuollon ja kouluterveydenhuollon ammattilaisten osaamista mielenterveys- ja päihdeongelmien tunnistamisessa sekä saada ennalta ehkäiseviä mielenterveys- ja päihdepalveluja koulu- ja opiskeluterveydenhuoltoon.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta pitää hyvänä työryhmän ehdotusta allianssikumppaneiden yhteisestä nuorten syrjäytymisen ehkäisyn asiakkuuskoordinaattorista tai asiakasvastaavasta. Vastuuhenkilön keskeisenä tehtävänä on vahvistaa nuorten osallisuutta ja huolehtia siitä, että heidän oikeutensa toteutuvat. Valiokunta korostaa, että asiakasvastaavalla tulisi olla myös riittävät viranomaisvaltuudet ja tiedonsaantioikeudet nuoren asioiden hoitamiseksi. Valiokunta korostaa, että nuoren palveluun kiinnittymisen tukemiseksi olisi tärkeää saada vastuutyöntekijä mahdollisimman varhain eikä vasta mahdollisesti pitkänkin arviointiprosessin jälkeen. Lisäksi valiokunta painottaa vastuutyöntekijän pysyvyyden tärkeyttä, koska vaihtuvat ammattilaiset ovat esteenä luotamuksellisen suhteen syntymiselle.

Muita huomioita

Tutkimusraportissa tunnistetaan, ettei syrjäytymiselle ole tarkkaa määritelmää eikä syrjäytymistä ehkäiseviä palvelujakaan ole määritelty yksiselitteisesti (s. 9). Raportissa on tästä huolimatta jaoteltu tarkasteltavat palvelut ennalta ehkäiseviin ja varhaisen tuen palveluihin, tukea antaviin palveluihin ja korjaaviin palveluihin. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on kiinnitetty huomiota jaottelun ongelmallisuuteen. Monilla palveluilla on sekä ehkäiseviä että korjaavia sisältöjä, ja esimerkiksi oikea-aikaisesti saatu mielenterveys- tai lastensuojelupalvelu voi olla tehokkain keino ehkäistä syrjäytymistä. Näin ollen monien jaottelussa korjaavaksi mielletyn palvelun voidaan katsoa olevan myös osa ehkäisevän palvelun järjestelmää. Valiokunta toteaa, että tutkimuksessa käytetty jaottelu voi vaikeuttaa tulosten hyödynnettävyyttä.

Tutkimusraportissa tuodaan esille syrjäytymisen ylisukupolviset riskitekijät (s. 14) ja syrjäytymisen juuret lapsuudessa, minkä vuoksi perheiden ja lasten hyvinvoinnin tukeminen on keskeistä nuorten syrjäytymisen ehkäisemisessä ja hyvinvoinnin tukemisessa. Tutkimuksen suositukset on kuitenkin rajattu 15–29-vuotiaisiin nuoriin, minkä vuoksi perheolot ja lasten ja perheiden palvelut eivät tule niissä riittävästi esille. Valiokunta korostaa, ettei lasten ja perheiden palveluja voida sivuuttaa nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palvelukokonaisuutta tarkasteltaessa. Ongelmat alkavat usein jo varhaislapsuudessa. Valiokunta toteaa myös, että tutkimusraportissa sijaishuolto mainitaan korjaavana palveluna, mutta raportissa ei tunnisteta sijaishuollon ongelmia, kuten esimerkiksi kiireellisten sijoitusten määrän kasvua ja sijaishuoltopaikkojen vaihtuvuutta, jotka voivat pahimmillaan vahvistaa syrjäytymiskehitystä.

Tutkimuksen luvussa viisi kuvataan syrjäytymiskehityksen ja sosiaaliturvajärjestelmän välistä voimakasta kytköstä, mutta tutkimuksen johtopäätöksissä ja suosituksissa ei oteta kantaa sosiaaliturvajärjestelmään tai sen kehittämistarpeisiin. Valiokunta korostaa, ettei syrjäytymisen ehkäisyä voida tarkastella yksinomaan palvelujen näkökulmasta, vaan niiden rinnalla tulisi arvioida

Valiokunnan lausunto StVL 2/2022 vp

da samanaikaisesti myös nuoria koskevaa etuusjärjestelmää sekä etuuksien ja palvelujen yhteensovittamista.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Sosiaali- ja terveysvaliokunta esittää,

että tarkastusvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 30.3.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

varapuheenjohtaja Mia Laiho kok
jäsen Pekka Aittakumpu kesk
jäsen Kim Berg sd
jäsen Arja Juvonen ps
jäsen Pia Kauma kok
jäsen Anneli Kiljunen sd
jäsen Noora Koponen vihr
jäsen Terhi Koulumies kok
jäsen Merja Kyllönen vas
jäsen Ilmari Nurminen sd
jäsen Minna Reijonen ps
jäsen Heidi Viljanen sd
jäsen Sofia Virta vihr

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sanna Pekkarinen