

Sivistysvaliokunta

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 sivistysvaliokuntaan mahdollisen lausunnon antamista varten. Lausunto annetaan tarkastusvaliokunnalle. Määräaika: 29.4.2022.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- tutkimusjohtaja Riikka-Leena Leskelä, Nordic Healthcare Group Oy (NHG)
- johtaja Henni Axelin, opetus- ja kulttuuriministeriö
- johtava asiantuntija Päivi Lindberg, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL)
- erityisasiantuntija Mari Ahonen-Walker, Suomen Kuntaliitto
- tutkija Johanna Korkeamäki, Kuntoutussäätiö
- puheenjohtaja Alexandra Wegelius, Finlands Svenska Skolungdomsförbund FSS rf
- poliittinen asiantuntija Melina von Kraemer, Finlands Svenska Skolungdomsförbund FSS rf
- asiantuntija Reetta Pietikäinen, Into — etsivä nuorisotyö ja työpajatoiminta ry
- tutkimuspäällikkö, dosentti Tuuli Pitkänen, Nuorisotutkimusseura ry
- vaikuttamisen asiantuntija Titta Hiltunen, Suomen nuorisoalan kattojärjestö Allianssi ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Lapsiasiavaltuutetun toimisto
- Kansallinen koulutuksen arviointikeskus
- Helsingin kaupunki
- Koulukuraattorit ry
- Mannerheimin Lastensuojeluliitto ry
- Suomen Psykologiliitto ry

Valiokunnan lausunto SiVL 9/2022 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on teettänyt tutkimuksen, jonka aiheena on nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palvelujärjestelmän toimivuus ja palveluiden vaikuttavuus (TrV julkaisu 1/2022). Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää nuorten syrjäytymistä ehkäisevien palvelu- ja etuusraken- teiden sekä palveluntuottajien välisen yhteistyön toimivuutta, selvittää nuorten syrjäytymisen eh- käisyyn kohdistuvia rahavirtoja ja resurssien jakautumista eri toimijoille ja eri palveluihin sekä analysoida syrjäytymisen ehkäisyyn käytettyjen julkisten varojen vaikutuksia.

Tutkimuksessa havaittiin muun muassa, että millään taholla ei ole kokonaisvastuuta nuorten syr- jäytymisen ehkäisyn kokonaisuudesta. Palveluita on tarjolla paljon, mutta hallinnonalojen siilou- tumisen ja useiden palveluiden hankemuotoisuuden takia koordinaatio ei toimi. Edelleen tutki- muksessa havaittiin, että mikään yksittäinen palvelu ei estä nuorta syrjäytymästä, vaan kyse on toimivista palveluketjuista ja toimijoiden välisestä yhteistyöstä.

Tarkastusvaliokunta on pyytänyt sivistysvaliokuntaa arvioimaan tutkimuksessa esitettyjä johto- päätöksiä ja suosituksia ja niiden toteuttamiskelpoisuutta. Tarkoituksena on saada asian jatkokä- sittelyä varten tietoa siitä, miten nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palvelujärjestelmää ja rakentei- ta voitaisiin kehittää ja miten palveluiden vaikuttavuutta voitaisiin parantaa.

Sivistysvaliokunnan saamista asiantuntijalausunnoissa oltiin varsin yksimielisiä siitä, että tutki- muksen tulokset kuvaavat realistisesti syrjäytymistä ehkäisevien palvelujen nykytilaa ja niiden vaikuttavuuden seuranta. Tutkimuksen johtopäätökset ovat oikeansuuntaisia: nuorten syrjäyty- misen ehkäisyssä on ennen kaikkea kyse hyvin toimivasta palveluverkostosta ja yhteistyömällis- ta, joissa nuorta tuetaan moniammatillisesti.

Tutkimuksessa esitetään suosituksia strategiselle tasolle, palvelutuotannon tasolle ja asiakasta- sille. Näiden suositusten yksityiskohdista esitettiin sivistysvaliokunnan asiantuntijalausunnoissa jonkin verran toisistaan poikkeavia näkemyksiä ja niitä pidettiin myös osin liian vaatimattomina.

Tutkimuksessa nostetaan esiin tärkeitä, mutta pääosin jo aiemmin tunnistettuja haasteita nuorten hyvinvoinnin edistämiseen tähtäävissä rakenteissa ja palveluissa. Syrjäytymisen ehkäisy on ollut viime vuosina keskeinen yhteiskuntapoliittinen teema niin EU:ssa kuin kansallisella tasolla. Si- vistysvaliokunta toteaa, että se on käsitelty syrjäytymisen ja ylisukupolvisten ongelmien eh- käisyn teemaa laajasti mm. mietinnöissään, jotka koskevat oppivelvollisuuden laajentamista (SiVM 15/2020 vp — HE 173/2020 vp) ja valtioneuvoston koulutuspoliittista selontekoa (SiVM 19/2021 vp — VNS 1/2021 vp).

Syrjäytymisen ehkäisyn palveluihin kohdistuva rahoitus

Tutkimusraportin neljännessä luvussa käsitellään nuorten palveluihin kohdennettuja rahavirtoja valtion ja valittujen kohde kuntien budjettianalyysin avulla. Sivistysvaliokunnan asiantuntijalau- sunnoissa on tuotu esille kritiikkiä siitä, että tutkimuksen talousselvityksessä on tehty useita sel-

Valiokunnan lausunto SiVL 9/2022 vp

laisia rajoituksia, jotka tosiasiaassa hämärtävät kuvaa nuorten syrjäytymistä ehkäisevien palveluiden kokonaisuudesta tai niihin liittyvästä rahoituksesta.

Syrjäytymisen ehkäisyyn suunnatut määrärahat on jaoteltu suoriin ja kollektiivisiin määrärahoihin. Tutkimuksessa on päädytty pitämään suorina syrjäytymisen ehkäisyyn kohdistuvina määrärahoina vain nuorisotyöhön sekä nuorten työpajatoimintaan osoitettuja määrärahoja. Kollektiiviset määrärahat ehkäisevät välillisesti syrjäytymistä, mutta niiden pääasiallisena tehtävänä katsotaan olevan jokin muu. Tällaisiin määrärahoihin on luokiteltu mm. lasten ja nuorten harrastustoiminta. Valtion kunnille peruspalveluihin, kuten esimerkiksi koulutukseen, osoittamat valtionosuudet on rajattu tutkimuksessa kokonaan tarkastelun ulkopuolelle. Tutkimusraportissa todetaan, että valtionosuudet ovat eittämättä tärkeä osa syrjäytymisen ehkäisyä, mutta käytännössä valtionosuuksien kohdentumista nuoriin on hankalaa tarkastella.

Tarkastelun ulkopuolelle on näin ollen jäänyt nuorten syrjäytymisen ehkäisyn kannalta hyvin keskeisiä rahavirtoja liittyen mm. perusopetukseen, varhaiskasvatukseen sekä toisen asteen koulutukseen. Toimivalla varhaiskasvatuksella, turvallisella ja laadukkaalla esi- ja perusopetuksella sekä toisen asteen ja korkeakoulutuksen opinnoilla on kuitenkin kiistatta valtava merkitys nuoren elämässä ja syrjäytymisen ehkäisyssä. Tutkimuksen perusteella voi syntyä väärä mielikuva siitä, että sote-uudistuksen ja hyvinvointialueiden syntymisen myötä kuntiin ei jäisi juurikaan nuorten syrjäytymistä ehkäisevää toimintaa nuorisotyötä lukuun ottamatta.

Tutkimuksessa on jaoteltu tarkasteltavat palvelut ennalta ehkäiseviin, tukeviin ja korjaaviin palveluihin. Lastensuojelua on ollut tapana pitää esimerkkinä korjaavasta palvelusta ja jättää se pois ehkäiseviä palveluja tarkasteltaessa. Kuitenkin lastensuojelun voidaan hyvin katsoa olevan myös osa ehkäiseviä palveluita. Osin myös tutkimuksen jaottelu on virheellistä, sillä esimerkiksi lastensuojelun jälkihuolto olisi syytä sisällyttää syrjäytymistä ehkäisevien palvelujen kokonaisuuteen. Valiokunnan asiantuntijalausunnossa todetaan, että täysi-ikäisen jälkihuolto voi kestää pisimmillään seitsemän vuotta ja että tätä aikaa voidaan tehokkaasti käyttää syrjäytymistä ehkäiseviin toimiin.

Sivistysvaliokunta pitää tärkeänä, että syrjäytymistä ehkäisevän työn riittävästä rahoituksesta huolehditaan suunnitelmallisesti ja että palveluihin ja palvelujärjestelmän kehittämiseen panostetaan pitkäjänteisesti. Erilaisten korjaavien ja tukevien palveluiden lisäksi on tärkeää resursoida riittävästi myös ennalta ehkäiseviä palveluita kaikille nuorille (esim. varhaiskasvatus ja koulutus sekä liikunta-, nuoriso- ja kulttuurisektorin harrastukset). Ennalta ehkäisevien palvelujen tukeminen on taloudellisesti ja inhimillisesti järkevää, kuten tutkimuksessa tuodaan esille. Valiokunta toteaa, että myös YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus velvoittaa valtioita varaamaan riittävästi julkisia voimavaroja, jotka kohdennetaan ja käytetään tehokkaasti lasten oikeuksien täysimääräiseen toteuttamiseen.

Strategisen tason suositukset

Syrjäytyminen on monisäikeinen ilmiö, ja syrjäytymisen ehkäisyn toimien kokonaisuutta on vaikeaa määritellä yksiselitteisesti. Tästä syystä haasteena on myös syrjäytymisen ehkäisyn palvelujen vaikutusten ja vaikuttavuuden seuranta. Strategisen tason suosituksena tutkimuksessa esitetään mm. rahoitusjärjestelmän vaikuttavuuden seurannan kehittämistä. Keinoja tähän olisivat

Valiokunnan lausunto SiVL 9/2022 vp

muun muassa eri toimijoiden talous- ja tilinpäätöstietojen sekä palveluluokittelujen yhteismitalistaminen. Myös tiedolla johtamiseen ja vaikuttavuuden seurantaan liittyvät vastuut tulisi määrittellä. Nämä ovat sivistysvaliokunnan näkemyksen mukaan kannatettavia ehdotuksia.

Rahoitusjärjestelmän vaikuttavuuden seurantaan liittyvänä suosituksena tutkimuksessa tuodaan esille se, että jokin taho tulisi vastuuttaa kehittämään nuorten indikaattoritietojen sekä rahoitusjärjestelmän vaikuttavuuden seurantaan pitkäjänteisesti. Tutkimuksessa todetaan, että luonteva taho tällaiseen kehitystyöhön voisi olla esimerkiksi Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos, Nuorisotutkimusseura tai Itsenäisyyden juhlaruokien lastensäätiö. Sivistysvaliokunta yhtyy asiantuntijalausunnossa esille tuotuun näkemykseen siitä, että keskustelua seurantaindikaattoreista on käyty jo pitkään, joten suositusten mukaiset, toisistaan riippumattomat seurantaindikaattorit tulisi saada pikaisesti käyttöön.

Tutkimuksessa suositellaan ilmiöön kohdistuvaa väestölähtöistä budjetointia. Budjetoinnin kehittäminen väestölähtöiseen suuntaan voi parantaa nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn liittyvien palvelujen hahmottamista ennalta ehkäisevien, tukevien ja korjaavien palvelujen kokonaisuutena. Valiokunta katsoo, että väestölähtöisen budjetoinnin kehittäminen ja vakiinnuttaminen hallinnon eri tasoilla edellyttää myös koulutusta tarvittavan osaamisen varmistamiseksi.

Sivistysvaliokunta toteaa, että vuoden 2022 valtion talousarvioesityksessä pilotoidaan lapsibudjetointia ja se on tarkoitus vakiinnuttaa osaksi talousarvioesitystä vuonna 2023. Jotta nuorten syrjäytymisen ehkäisemisen teema voidaan sisällyttää lapsibudjetointiin asianmukaisella tavalla, tulisi näkökulma laajentaa lapsista eli alle 18-vuotiaista nuoriin aikuisiin ja sisällyttää tarkastelu ainakin 24-vuotiaisiin asti, jotta myös edellä todettu lastensuojelun jälkihuolto tulisi otetuksi huomioon.

Palvelutuotantotason suositukset

Tutkimusryhmän mukaan nuorten syrjäytymistä voitaisiin ehkäistä aiempaa tehokkaammin esimerkiksi siten, että nuoriin kohdistettuja rahavirtoja ohjattaisiin ja budjetointirakennetta kehitettäisiin ja hallinnoitaisiin allianssimallilla. Ehdotettu allianssi on allianssikumppaneiden muodostama yhteenliittymä, joka toimii yhteisen allianssisopimuksen ja allianssimallin mukaisesti. Allianssimallilla hallinnoitaisiin ja vahvistettaisiin ennalta ehkäisevien ja tukevien palveluiden kokonaisuutta kuntien ja hyvinvointialueiden yhteistyönä. Kunnat ja hyvinvointialueet tekisivät mallista erillisen sopimuksen ja määrittelisivät mallille mitattavat tavoitteet. Hyvinvointialue vastaisi korjaavista palveluista normaaliin tapaan.

Valiokunta toteaa, että nuorten syrjäytymisen ehkäisyn kannalta keskeistä on palvelujärjestelmän toimivuus. Nuorten parissa toimivien ammattilaisten tulee tehdä moniammatillista yhteistyötä, ja tässä kuntien ja hyvinvointialueiden sujuvalla yhteistyöllä tulee olemaan merkittävä rooli. Tutkimuksen suosituksissa ehdotettu allianssimalli voi olla yksi keino siihen. Allianssimallin toteuttaminen voi kuitenkin olla käytännön tasolla haastavaa, ja on tärkeä kiinnittää huomiota siihen, ettei se tarpeettomasti lisää byrokratiaa. Avainasemassa ovat joka tapauksessa tahto tehdä yhteistyötä, monialaisuuden ymmärtäminen sekä verkostoissa toimiminen.

Valiokunnan lausunto SiVL 9/2022 vp

Asiakastason suositukset

Asiakastason suosituksiin liittyen tutkimusjulkaisussa tuodaan esille, että nuorten asiakkaiden tarpeet ovat moninaisia ja nuoret hakeutuvat asiakkaina monien eri kanavien kautta. Palvelujärjestelmän sirpaleisuus tuo haasteita sekä ammattilaisille että nuorille itselleen ja voi monimutkaisuudessaan jopa lisätä syrjäytymisen riskiä. Tästä syystä on ensiarvoisen tärkeää tarjota nuorille helposti lähestyttäviä tapoja tuoda esiin huoliaan. Monelle nuorelle koulun ja oppilaitoksen tarjoamat opiskeluhuoltopalvelut ovat tärkeitä tukimuotoja, joten on olennaista, että näiden palveluiden saatavuus ja riittävyys turvataan.

Yksi keskeinen nuorten syrjäytymistä ehkäisevä tekijä on opintoihin ja opiskeluyhteisöön kiinnittyminen. Valiokunnan saamassa asiantuntijalausunnossa todetaan, että erityisesti kiusatuksi joutuminen ja kokemus oppilaitosyhteisöön kuulumattomuudesta vaikuttavat nuorten opintoihin kiinnittymiseen sekä tunteeseen omista mahdollisuuksistaan ja kyvyistään. Jokainen koulun ja oppilaitoksen työntekijä on omalta osaltaan vastuussa siitä, että jokainen nuori kokee olevansa osa koulu- ja oppilaitosyhteisöään eikä jää yksin. Tällä ennalta ehkäisevällä työllä on merkittävä rooli nuorten syrjäytymisen ehkäisyssä.

Tutkimuksessa suositellaan, että etukäteen määriteltäisiin nuoren vastuuhenkilöksi esimerkiksi se ammattilainen, johon nuori ottaa ensin yhteyttä. Tämä ei valiokunnan saaman asiantuntijalausunnan mukaan kuitenkaan ole välttämättä kaikissa tilanteissa tarkoituksenmukaista. Lähtökohteisesti mielekäs on, että vastuuhenkilönä toimisi se taho, jonka toimiala on luontevimmin ja vahvimmin nuoren asioissa mukana. Toisinaan voi olla niin, että nuori esimerkiksi ottaa ensin yhteyttä oppilashuoltoon tai terveydenhuoltoon, mutta sosiaalihuollon palvelut ovat kuitenkin ne, joista tukea nuorelle tai perheelle päädytään ensisijaisesti järjestämään, tai päinvastoin.

Haastavimpia ovat sellaiset tilanteet, joissa autettavia ovat ne nuoret, joilla on monenlaista tuen ja palvelun tarvetta, tai jos kyseessä on jopa ylisukupolvinen syrjäytyminen. Nykyisessä palvelujärjestelmässä on usein ongelmana, että moni eri taho arvioi nuoren tilannetta ja sen jälkeen siirtää nuoren toiseen palveluun. Tavoitteena tulee olla, että asiaa hoidetaan moniammatillisesti ja monitoimijaisesti yhdessä koko lähiyhteisö huomioiden ja että jo tehtyjä arvioita osataan hyödyntää muissa palveluissa. Nuorelle ei saisi jäädä sellaista tunnetta, että häntä vain siirrellään asiantuntijalta toiselle. Hyvä esimerkki nk. yhden luukun palvelusta on nuorten ohjaamopalvelu, jonka toiminta on jo saatu vakiinnutettua monelle paikkakunnalle.

Hyvinvointialueet ovat laajoja, ja työntekijöille voi olla entistä vaikeampaa pystyä hallitsemaan yhteistyökumppaniverkostoa kunnissa sekä oman hyvinvointialueen sisällä. On kuitenkin keskeistä, että nuoren vastuuhenkilöllä on hyvä käsitys olemassa olevista palveluista. Monialainen yhteistyö on tuloksellista, mutta vie paljon aikaa, joten palveluiden riittävä resursointi on turvattava.

Yhteistyömalleja suunniteltaessa on myös tärkeää huomioida tietojärjestelmiin ja tiedonsiirtoon liittyvät kysymykset. Asiakastietojärjestelmien tulee mahdollistaa sujuva tiedonsiirto eri toimijoiden välillä niissä tapauksissa, että laki sen sallii ja/tai asiakas antaa luvan tiedonsiirtoon.

Valiokunnan lausunto SiVL 9/2022 vp

Lopuksi

Sivistysvaliokunta toteaa, että lapsuuden ja aikuisuuden nivelvaihe on ihmisen kehityksen kannalta erityisen tärkeä siirtymävaihe. Vaikka lapsuuden ja aikuisuuden oikeudellinen 18 vuoden raja on selkeä, ei lapsuuden ja aikuisuuden raja ole kehityksellisesti yksiselitteinen. Lapsuus ja nuoruus limittyvät toisiinsa, ja monet kasvaa tukevat ja syrjäytymistä ehkäisevät toimenpiteet ulottuvat myös täysi-ikäisyyden jälkeiseen varhaisaikuisuuteen. Nuorten ulkopuolisuuden ja syrjäytymisen ehkäisemisessä lapsuuden ja aikuisuuden nivelvaihe on tärkeä ajanjakso.

Myös koulutuksen nivelvaiheet ovat merkittäviä kohtia nuorten syrjäytymisen ehkäisyn kannalta. Kansallisen koulutuksen arviointikeskus Karvin nivelvaihearvioinnissa v. 2020 on todettu, että alueelliseen verkostoyhteistyöhön tulee luoda nivelvaiheita, nuorten siirtymiä, tiedonsiirtoa ja alueellista kehittämistä entistä paremmin tukevia toimintamalleja. Yhteistyötä on kehitettävä erityisesti siirtymissä valmentavaan koulutukseen, vapaan sivistystyön koulutuksiin ja nuorten työpajoille sekä siirtymissä niistä eteenpäin. Myös koulujen ja oppilaitosten sekä TE-palvelujen välistä tiedonvaihtoa ja nivelvaiheyhteistyötä tulee kehittää ja oppilaitosten ja ohjaamojen yhteistyötä tulee tiivistää. Nämä arviointitulokset tukevat myös nyt käsiteltävänä olevan tutkimusjulkaisun suositusta yhdyspinnoilla tapahtuvan johtamisen ja koordinoinnin kehittämiseksi.

Koronaviruspandemia on osaltaan vaikuttanut oppijoiden hyvinvointiin, oppimisen tuen tarpeeseen sekä oppimisvalmiuksiin oppimisympäristöjen muuttuessa. Lasten ja nuorten ahdistuneisuus ja masennusoireilu ovat lisääntyneet entisestään. Tiivis yhteistyö oppilaitosten, opiskeluhuollon ja nuorisotyön kesken on tärkeää opiskelijoiden hyvinvoinnin tukemiseksi. Oppijoiden yksilöllisten tuen tarpeiden tunnistamista ja matalan kynnyksen tukea tulee vahvistaa kaikilla koulutusasteilla. Toimintamalleja oppijoiden henkisen kuormittavuuden vähentämiseen ja hyvinvoinnin tukemiseen tulee kehittää ja matalan kynnyksen päihde- ja mielenterveyspalveluja tulee lisätä sekä vahvistaa niiden resursseja erityisesti perustasolla. Tämä on tärkeää myös nyt, kun Ukrainassa käynnissä oleva sota aiheuttaa monille lapsille ja nuorille ahdistusta ja pelkoa.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Sivistysvaliokunta esittää,

että tarkastusvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Valiokunnan lausunto SiVL 9/2022 vp

Helsingissä 7.4.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Paula Risikko kok
varapuheenjohtaja Eeva-Johanna Eloranta sd
jäsen Sanna Antikainen ps
jäsen Marko Asell sd
jäsen Jukka Gustafsson sd
jäsen Veronika Honkasalo vas
jäsen Kaisa Juuso ps
jäsen Hilikka Kemppi kesk
jäsen Anneli Kiljunen sd
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Pasi Kivisaari kesk
jäsen Noora Koponen vihr
jäsen Pirkka-Pekka Petelius vihr
jäsen Sofia Vikman kok
varajäsen Ritva Elomaa ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Maiju Tuominen