

LAUSUNTO Nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palvelujärjestelmän toimivuus ja palveluiden vaikuttavuus - arvioi esitetyistä johtopäätöksistä ja suosituksista

Asiantuntijakutsu Sosiaali- ja terveysvaliokunnan torstai 10.3.2022 klo 10.45 Asia: O 41/2020

Nuorisotutkimusseura ry

KIRJALLINEN LAUSUNTO

Kirjallisessa lausunnossa pyydettiin arvioimaan tutkimuksessa esitettyjä johtopäätöksiä ja suosituksia. Tutkimuksessa esitettiin suosituksia strategiselle tasolle, palvelutuotannon tasolle sekä asiakastasolle. Lisäksi pyydettiin arvioimaan, ovatko esitetyt suositukset toteuttamiskelpoisia.

Raportin kokonaisuus

Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2022 Nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palvelurakenne, rahavirrat sekä seurannan haasteet sisältää raportin tutkimuksesta, missä on tarkasteltu syrjäytymisen ehkäisyn palvelujärjestelmän nykytilaa, syrjäytymisen ehkäisyyn käytettyjen resurssien kohdentumista ja rahoituksella aikaan saatuja vaikutuksia. Tutkimuksen tavoitteena oli 1) selvittää syrjäytymistä ehkäiseviä palvelu- ja etuus rakenteita sekä palveluntuottajien välistä yhteistyötä, 2) selvittää nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn käytettyjä resursseja ja niiden kohdentumista sekä 3) analysoida syrjäytymisen ehkäisyyn käytettyjen julkisten varojen vaikutuksia. Tutkimuksen toteuttamisessa käytettiin sekä kvantitatiivisia että kvalitatiivisia menetelmiä. Keskeisinä aineistolähteinä olivat vuoden 2020 talousarvioesitys ja sen perusteluosat sekä valittujen kohdekuntien tilinpäätöstiedot vuosilta 2019 ja 2020. Tutkimuksessa analysoitiin nuoriin kohdennettuja suoria ja epäsuoria rahavirtoja sekä jäsennettiin rahavirtoja palvelutyypeittäin liikennevalojaottelun mukaisesti kevyisiin, tukeviin ja raskaisiin palveluihin (ilmiölähtöinen väestöryhmän rahavirtojen tarkastelutapa vrt. talousarvion tarkasteleminen lasten oikeuksien näkökulmasta). Tämän lisäksi haastateltiin valtion hallinnon ja kuntien edustajia sekä nuoria itseään. Budjettianalyysin tuottamaa tietoa peilattiin muuhun kvantitatiiviseen tilastoaineistoon syrjäytymisen indikaattoreista sekä kvalitatiiviseen haastatteluaineistoon ja aikaisempiin tutkimustuloksiin.

Raportti on informatiivinen ja hyvin tehty kokonaisuus, tulososio on havainnollistava ja konkreettinen. Kokonaisuus sisältää hyvän nykytilanteen kuvauksen. Raportin tausta ja tulososio antavat hyvän pohjan ja yhteisen kielen jatkotoimien suunnittelun tueksi.



Arvio raportin johtopäätöksistä

Raportin kirjoittajat olivat jakaneet johtopäätösten esittelyn kolmelle tasolle, joissa he esittivät konkreettisia ja rajattuja suosituksia. Kaikilla näillä tasoilla tarvitaan käsitteiden ja tavoitteiden yhteistä ymmärtämistä. Talouskielen ja rakenteiden rinnalle suosituksissa olisi hyvä olla hieman enemmän kehityspsykologista näkökulmaa sekä keinoja polarisaation huomioon ottamiseen. Ennen tasokohtaisia kommentteja muutama yleinen asia, mitkä liittyvät kohderyhmän rajaukseen ja nuoruuteen kehitysvaiheena.

Nuoret kohderyhmänä

Raportti kohdistui pääasiassa 15 – 29 -vuotiaisiin nuoriin. Raportissa on hyvin tuotu esille rajaukseen liittyvä problematiikka sekä lapsuuden, nuoruuden ja perheiden elämänvaiheiden sekä palveluiden nivoutuminen toisiinsa. Kohderyhmän määrittely on kaiken toiminnan ja kehittämistyön kannalta tärkeää, jotta puhutaan samasta asiasta.

Ikävuodet 15 -29 sisältävät hyvin erilaisia palvelujen tarpeita. Kirjaamisen ja hallinnon takia palveluja ei ole mielekästä pilkkoa ikävaiheittaisiin lohkoihin, mikäli siihen ei ole sisällöllistä tai toiminnallista syytä nuorten kannalta. Ikävaihetta koskevan osaamisen lisääminen palveluihin, suunnitteluun ja päätöksentekoon olisi kuitenkin erittäin tärkeää ja siinä on nykyisin paljon vajeita. Koulutusta lisäämällä ja kirjaamista kehittämällä voitaisiin saada yhtenäisempää ajattelua ja toimintatapoja sekä paremmin nuoriin kohdistuvaa ja heille soveltuvaa palvelua.

Nykytekniikka mahdollistaa automaattisen tiedon kertymisen arvioinnin perustaksi, mikäli yhteiset toimintatavat on hyvin suunniteltu laajassa yhteistyössä. Nuorten palveluista koskevan tiedon kirjaamisen perusteista ja toimintatavoista olisi tärkeä käydä keskustelua ja tehdä linjauksia strategisen tason sekä palvelutason yhteistyössä – asiakas näkökulma huomioon ottaen. Tiedon kirjaaminen ja tarkasteleminen ikävuosittain mahdollistaisi tarkemman analyysin, kohdentamisen ja suunnittelun. Rekisteritutkimusten menetelmiä olisi palvelujen käytön osalta vastaisuudessa hyvä hyödyntää enemmän, mutta se vaatii panostamista tiedon kirjaamisen tapaan ja laatuun.

Ylisukupolviset kysymykset oli raportissa tunnistettu. Raportissa perhepalvelut oli sisällytetty tutkimuksen analyysiin, mikä vaikutti varsin perustellulta. Tarkastelu voisi olla vielä laajempaa. Mm. esitetyn lisäksi Lastensuojelulaki 417/2007) painottaa lapsen näkökulman huomioon ottamista silloin, kun hoidetaan lapsen vanhempia aikuisille suunnatuissa palveluissa. Ts. lapsen hoidon ja tuen tarve on selvitettävä, kun lapsen vanhempi, huoltaja tai muu lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastaava henkilö saa päihde- ja mielenterveyspalveluja tai muita vastaavia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja, ja jos hänen kykynsä huolehtia täysipainoisesti lapsen hoidosta ja kasvatuksesta arvioidaan heikentyneen. Tähän liittyviä mahdollisuuksia tavoittaa muuten vaikeasti tavoitettavia nuoria sekä toiminnan kustannusvaikutuksia olisi myös hyvä selvittää. Yleisesti läheisten avun tarve on tunnistettu pitkään ja kirjattu mm. jo Päihdehuoltolakiin (41/1986), mutta käytännön soveltaminen on monin paikoin jäänyt vaikka myös tutkimukseen perustuvia menetelmiä olisi. Erilaiset keinot, kuten mahdollisuus tavoittaa nuoria aikuisten palvelujen kautta olisi vielä syytä tarkasti kartoittaa, jotta tavoitettaisiin ne nuoret, jotka voisivat palveluista hyötyä, mutta joita on vaikeinta tavoittaa.

Nuoruus kehitysvaiheena – kehityspsykologian vahvempi huomioon ottaminen

Nuoria koskevia palveluja suunniteltaessa ja päätöksiä tehtäessä on erittäin tärkeää ottaa huomioon ikävaiheeseen liittyvä fyysinen ja psyykinen kehitystaso ja kehittyminen sekä aikuisuuteen siirtymiseen

liittyvä kehitystehtävät. Näitä asioita ei raportissa nostettu riittävästi esille, vaikka niillä on suuri vaikutus palvelujen tarpeeseen ja sisältöön. Ryhmätasolla nuoria katsottaessa 15 – 29-vuotta sisältää nuo siirtymät ja siksi palveluita voidaan katsoa kokonaisuutena, mutta käytännössä vanhempien kanssa asuvan ja itse vanhempana toimivan niputtaminen yhteen pelkän iän perusteella on keinotekoisia. Yksilöiden väliset erot ovat suuret ja palvelujen tarpeet ajoittuvat erilaisiin ajankohtiin. Erityisen tärkeää on se, että nuoruusiässä eroa on siinä, millaisia mahdollisuuksia heillä on hahmottaa palvelukenttää ja omia oikeuksiaan. esim. 15-vuotiaana tai 29-vuotiaana.

Kehitysvaiheen huomioon ottamiseen liittyy erityisesti se, että nuoret eivät palveluihin hakeutuessaan useinkaan tiedä tai osaa määritellä omia palveluntarpeitaan. Nuoret eivät myöskään ole välttämättä ollenkaan tietoisia palvelurakenteesta mihin hakeutuvat. Moni on epävarma siitä hakeutuisiko yleensäkin palveluihin. Epävarmuutta aiheuttaa myös se, mikä on nk. normaaliin kehitykseen kuuluvaa tunteiden heilumista ja milloin olisi syytä hakea apua. Nuoret ovat oman elämänsä polulla eivätkä ollenkaan aina päämäärätietoisia asiakkaita. Suuri ymmärrys, tukeminen ja kohtaaminen ovat tärkeitä – rangaistukset ja byrokratian vuoksi tekeminen voivat vieraannuttaa monia nuoria ja syrjäyttääkin.

Suosituksia toteutettaessa on kaikkiaan syytä varmistaa, etteivät ratkaisut ja toimenpiteet lisää stigmatisoivaa kielenkäyttöä tai ajattelua. Erityisesti on oltava tarkkana puhuttaessa syrjäytymisestä ja huono-osaisuudesta. Objektiviselta näyttävä huono-osaisuus ei välttämättä ole koettu sellaisena vaan voi johtua esim. nuoruuteen liittyvästä elämäntilanteesta. Subjektivisessa kokemuksessa on yleensä mukana toivo, mutta ulkopuolelta tuleva leimaaminen voi himmentää sen.

Strategisen tason suositukset

Kirjoittajat olivat jakaneet strategisen tason suositukset kolmeen osioon 1) Seurataan rahoitusjärjestelmän vaikuttavuutta, 2) Suunnitellaan budjettia ja seurataan sen toteutumista ja 3) Kehitetään johtamista yhdyspinoilla. Johtopäätöksissä on otettu monipuolisesti esille käytännöllisiä asioita ja kehittämistarpeita. Suosituksissa painotetaan pitkäjänteisyyttä, seurantaa ja vastuun määrittämistä, yhdenmukaisia luokitteluja, automaation ja digitekniikan hyödyntämistä, tiedolla johtamista, alueellisia tasoja, indikaattoreista sopimista sekä vaikuttavuustiedon keräämistä monimuotoisesti ja kaikkiaan hyvää suunnittelua, seurantaa ja johtamisen kehittämistä. Tutkimuksen tekijät suosittelivat myös konkreettisesti väestölähtöistä budjetointia sekä hyvinvointisuunnittelua, mille olisi varattu riittävä budjetti. Strategisen tason suositukset antavat erittäin hyvän koosteen nykytilanteen reflektoinnille ja tulevalle kehittämiselle.

Tutkimuksessa oli esitetty konkreettisia tuloksia, jotka auttavat hahmottamaan sitä, mitä tietoa tällä hetkellä on saatavissa ja millä rajoituksilla. Tästä on paljon hyötyä suunniteltaessa sitä, mihin suuntaan kehittämistyötä on syytä tehdä. Tämän osion suositusten kohdalla olisi tärkeä hyvin nopeasti jatkaa työstämistä ja lähteä kehittämään yhteisiä käytäntöjä. Asia on erityisen ajankohtainen nyt kun hyvinvointialueilla työtapojen luominen on käynnissä.

Asia mikä jäi mietityttämään koski polarisaatiota ja kasaantumista. Syrjäytymisen ehkäiseminen on tärkeää kaikkien nuorten osalta. Kuitenkin pienen erityisen ryhmän osalta toimet vaativat paljon keskimääräistä suurempia resursseja. Näiden rinnakkaisten tarkastelujen ja rahavirtojen saaminen näkyväksi olisi hyvä saada mukaan sekä ehkäisevän että korjaavan työn osalta.

Raportin tutkimusosiosta oli perustellusti jätetty pois kolmas sektori. Tästä syytä myös järjestötyö jäi tarkastelun ulkopuolelle, vaikka sen tiedettiin kohdistuvan erityisesti polarisaation toiseen päähän. Pitkällä aikavälillä mm. järjestötyö, valtakunnallinen työ sekä digitaaliset palvelut, jotka eivät rajaudu tiettyyn maantieteelliseen alueeseen, tulisi saada mukaan tähän strategisen tason kokonaisuuteen. Järjestötyön piirissä nykyisin tehtävä toiminta on tärkeä ottaa huomioon tulevaisuuden suunnittelussa ilmiö- ja

tarvelähtöisesti rahoituspohjasta ja rakenteista riippumatta. Toimintakenttä muuttuu jatkuvasti, joten pitkäjänteistä toimintaa ja monialaista suunnittelua sekä muutosvalmiutta tarvitaan kokonaiskuvan ja toimivan kokonaisuuden saamiseksi.

Palvelutuotantotason suositukset

Tutkimuksessa kartoitettiin palvelurakenteen muodostumista ja johtopäätöksenä todettiin, että vastuut olivat hajautuneet liikaa. Monialaista työtä ja palvelutuotantoa tulisi kehittää. Kirjoittajat suosittavat, että hyvinvointialueet vastaisivat korjaavista palveluista normaaliin tapaan, mutta että kunnat ja hyvinvointialueet ottaisivat käyttöön syrjäytymistä koskevan palvelurakenteen järjestämisen osalta Allianssimallin.

Lukijan kannalta suositus herätti kysymyksiä. Palvelutuotantotason kenttä on hyvin laaja ja monimuotoinen, yhtä lailla kuin kohderyhmä (15 – 29-vuotiaat nuoret). Allianssimallia voisi olla hyvä kokeilla rajatusti, mutta ensimmäisessä vaiheessa olisi tärkeä pilotoida tietyllä alueella ja selkeästi kohdennetuilla tavoitteilla tietyille ikäryhmille. Mallin kehittäminen ja kokeileminen olisi ainakin konkreettinen toimi keskustelun ja kehittämistyön jatkamiseksi, sillä muutosta tarvitaan.

Palvelutuotannon kieli ja esitetyt tavoitteet antavat kuitenkin mielikuvan, että nuorille suunnattu palvelutoiminta nähdään varsin päämäärätietoisena ja tavoitteellisena. Syrjäytymisen ehkäisemisessä on usein paljolti kyse nuoren kehityksen tukemisesta, kanssa kulkemisesta, ohjaamisesta ja nuoren huomioon ottamisesta. Nuori ei välttämättä hae apua tiettyyn ongelmaan tai osallistumista tiettyyn kokonaisuuteen. Nuorten palveluissa on tärkeä olla tilaa nuoren olla oma itsensä ja kasvaa omalla polulla kohti hänelle hyvää aikuisuutta. Nuorisotutkimusseurassa on tehty paljon nuoria, nuorisotyötä ja nuorten palveluita koskevaa tutkimusta (pyydettyäessä toimitamme tarkempaa tietoa). Sekä nuoret itse, heidän tarpeensa ja olosuhteensa, että tämä ikävaihe muuttuvat ajan myötä jatkuvasti. Palvelutuotannon pitää olla muuttuvaa ja nuoria kuulevaa sekä osallistavaa, nuorten tilanne ja kehityspsykologia huomioon ottavaa. Nuoret eivät ole yhtenäinen ryhmä. Allianssimalli saattaa soveltua tällaisten palvelujen järjestämiseen, mutta jos mennään rakenne ja resurssit edellä, niin herää kysymys, meneekö tietynlaisten palvelujen tarjoaminen nuorten kohtaamisen edelle?

Nuoren tulisi tietää missä palveluita on tarjolla, mutta hänen ei tarvitse tietää palvelurakennetta eikä ymmärtää palvelujärjestelmää. Muissa maissa on kehitetty ja kokeiltu myös tutkimukseen perustuvia malleja, mihin kannattaa suomalaista järjestelmää kehitettäessä aktiivisesti tutustua mm. YouthCan IMPACT team Torontossa Canadassa.

Asiakastason suositukset

Asiakastason suosituksen kirjoittajat ovat tunnistaneet nuorten ja heidän tarpeidensa moninaisuuden ja suosittavat suunnittelua, mikä mukautetaan asiakkaiden tarpeisiin. He suosittavat myös nuoren osallistamista suunnitteluun, vastuuhenkilöä jokaiselle nuorelle, jolla on asiakassuunnitelma ja tiedonvaihdon kehittämistä työmuotojen välillä sekä vaikutusten arviointia.

Asiakastason suositukset kuulostavat loogisilta ja ymmärrettäviltä, mutta nuorten todellisuus on monimuotoisempi. Viimeisen vuoden aikana olemme haastatelleet nuoria heidän palvelukokemuksistaan ja -tarpeistaan sekä selvittäneet polkuja, joita pitkin nuoret palveluihin ohjautuvat. Nuorten tilanteessa tietty vastuutyöntekijä ja asiakassuunnitelma voivat olla hyviä asioita, mutta myös palveluista karkottavia asioita. Nuorten todellisuus voi näyttää aivan toisenlaiselta ja siinä palveluratkaisut byrokratialta, tiedonvälitys

leimaamiselta ja tietyn henkilön tapaaminen pakkopullalta. Nuorten palveluja ja erityisesti syrjäytymistä ehkäiseviä palveluja on suunniteltava nuorten kanssa ja nuorten näkökulma huomioon ottaen.

Erilaisten nuorten mukaan ottaminen suunnitteluun sekä laajemmin että oman palvelunsa osalta on tärkeää. Osa nuorista on aktiivisesti ja helposti mukana. Erityistä huomiota on kuitenkin kiinnitettävä niihin, joilla on tarpeita, mutta joiden on vaikeampi hakeutua tai sitoutua palveluiden piiriin. Heidän näkemystensä kuuleminen ja ajattelutavan ymmärtäminen on kehityopsykologisen ymmärryksen rinnalla tärkeää, kun suunnitellaan ja kehitetään syrjäytymisen ehkäisyyn liittyviä palveluita.

”No mullakin on ollut joskus vähän tympeämpiä työntekijöitä, mutta se voi olla se pelko ettei halua niitä palveluita. Pelkää, että minkälainen työntekijä. Ja se kynnys soittaa tai hakeutua mihinkään on ainakin itellä tosi paha. Että monilla on paha kans soittaa tai lähteä mihinkään... Sitä on vaan ollut ahistunut ja jäänyt siihen omaan kuplaan.”

Nuoren haastattelu, Nuorten mielenterveys- ja päihdetyö: tutkittua tietoa yhteistyön ja käytäntöjen kehittämiseen (NUMPA) VN Teas

Lisätietoa lyhyesti

Polkuja päihdepalveluihin. Esteitä ja kannustimia avun hakemiseen. Mäkilä, Jurvanen, Helfer, Huhta ja Pitkänen. Päihdeasiamiestoiminta ja Nuorisotutkimusseura. Julkistamiswebinaari 22.3.2022 klo 9 -11.30 <https://www.nuorisotutkimusseura.fi/ajankohtaista/tapahtumat/2619-polkuja-paehdepalveluihin-asiakkaan-naekoekulmasta-webinaari>

Webinaari: Nuorten koulutuspolut ja muuttuva koulutuspolitiikka
23.3.2022 klo 09:00 - 11:45 [Webinaari: Nuorten koulutuspolut ja muuttuva koulutuspolitiikka - Nuorisotutkimusseura ry](#)

Syrjäytymisen lasku. Tutkimus syrjäytymisestä, sen kustannuksista ja kohdennetun nuorisotyön vaikuttavuudesta. Vauhkonen Teemu ja Hoikkala Tommi. (2020). Nuorisotutkimusseura, verkkojulkaisu 153, Kenttä.

From Planning to Implementation of the YouthCan IMPACT Project: a Formative Evaluation. Henderson, Hess, Mehra & Hawke (2018). The Journal of Behavioral Health Services & Research volume 47, pages 216–229 (2020)

YouthCan IMPACT team lisätietoa mm. <https://mhct.org/wp-content/uploads/2019/11/Ontario-Youth-Wellness-Hubs-Implementation-Guidebook.pdf> ja <http://www.oacas.org/what-we-do/youthcan/>

Nuorisobarometrit, Nuorten vapaa-aikatutkimukset, Nuorten elinolot –vuosikirjat, Indikaattorit yms. <https://tietoanuorista.fi/julkaisut/>

Useita lyhyitä kirjoituksia Poikkeusolot – nuorten arki koronan keskellä www.nuorisotutkimusseura.fi/poikkeusolot mm. Lahtinen, Laine & Pitkänen (2021). Koronaan liittyvät kokemukset stressaavat nuoria. <https://www.nuorisotutkimusseura.fi/nakokulma78>

Helfer, Laine, Uusimäki & Pitkänen (2021). Terveystilan yhteydet kokemuksiin poikkeustilasta – verkkokysely sote-järjestöjen tavoittamille ihmisille valmiuslain aikana. Tietopuu: Tutkimussarja 4/2021: 1-23. https://bit.ly/tutkimussarja4_2021

Nuorisotutkimusseuran lausunnon laatimisesta vastasi tutkimuspäällikkö, dosentti Tuuli Pitkänen