

4.12.2013

Eduskunnan tarkastusvaliokunta

Lausunto Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle 5.12.2013, Maarit Kallio-Savela

NUORTEN SYRJÄYTYMINEN (TRO 6/2012)

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on pyytänyt Kuntaliitolta lausuntoa Kuntoutussäätiön marraskuussa 2013 julkaistusta Nuorten syrjäytymistä koskevasta tutkimuksesta.

Kuntaliitto pitää hyvänä, että päätöksenteon pohjaksi tuotetaan tutkimustietoa.

Kuntaliitto katsoo, että nuorten palveluita kehitettäessä pitää pyrkiä palveluprosessien kokonaisvaltaiseen tarkasteluun sekä niiden selkiinnyttämiseen. Kokonaisvaltaisen tarkastelun ja resurssien uudelleen kohdentamisen avulla voidaan saada nykyistä parempia tuloksia aikaiseksi.

Hallitus on päättänyt, että kuntien tehtäviä ja velvoitteita puretaan yhden miljardin euron kustannuksia vastaavasti. Miljardi euroa katetaan verorahoituksella ja kuntien omin toimin, mm. tuottavuutta parantamalla.

Hallituksen päätöksessä rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanosta on sovittu, että hallitus pidättäytyy uusien, kuntien menoja lisäävien tehtävien ja velvoitteiden antamisesta ilman, että se päättää samalla vastaavansuuruisista tehtävien ja velvoitteiden karsimisesta tai uusien annettavien tehtävien ja velvoitteiden täysimääräisestä rahoittamisesta.

Näissä taloudellisissa olosuhteissa Kuntaliitto katsoo, että tutkimuksessa esitetyt kuntien tehtäviä ei voida lisätä. Kehittämistoimia tulee suunnata toimintatapojen ja toimintakulttuurin muutokseen. Kunnille tulee antaa riittävästi toimintaväljyyttä, jotta ne voivat kehittää aidosti palveluprosessejaan.

Kuntaliitto korostaa, että paikalliselle tasolle tulee antaa riittävästi joustavuutta, jotta toiminta voidaan järjestää ja resurssit kohdentaa alueellisten ja paikallisten tarpeiden mukaan mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti ja tehokkaasti.

Tutkimuksen mukaan syrjäytymisen ehkäisyn kannalta pääpaino palvelujen kehittämisessä pitäisi olla julkisissa palveluissa. Lisäksi tutkimuksessa korostetaan peruspalvelujen merkitystä, joiden avulla voidaan ennalta ehkäisevästi tukea lapsia, nuoria ja heidän perheitään. Tutkimuksessa esiin nostettiin myös palvelujen koordinoitutarve.

Kuntaliitto on toteuttanut kunnille mm. nuorisotakuukyselyn sekä lastensuojelukyselyn. Kuntaliiton tekemien kuntakyselyiden tulokset ovat samansuuntaisia kuin nyt julkaistun Nuorten syrjäytymistä koskevan tutkimuksen tulokset.

Opetus- sekä sosiaali- ja terveystoimen palveluiden lisäksi kulttuurin, liikunnan ja nuorisotyön ennalta ehkäiseviin vaikutuksiin tulee kiinnittää huomioita nuorten palveluita suunniteltaessa.

Kuntaliitto on omissa kannanotoissaan korostanut toimintamallien ja rakenteiden pitkäjänteistä kehittämistä sekä peruspalveluiden merkitystä nuorten syrjäytymisen ehkäisyssä. Keskeisenä ongelmana Kuntaliitto pitää palvelujärjestelmän pirstaleisuutta. Tätä aiheuttaa sektori-kohtainen ohjaus ja hajautunut erityislainsäädäntö, joissa pyritään korjaamaan osaltaan yksittäistä ongelmaa tai kysymystä. Lisäksi toimintaa pirstaloittavat lyhytrahoitteiset avustuksiin ja projektirahoitukseen perustuvat hankkeet.

Kuntaliitto katsoo, että paikallisella tasolla kunnat ovat vastuutaho, jolla on tietoa alueensa nuorten tilanteesta. Paikalliselle tasolle täytyy antaa nykyistä paremmat mahdollisuudet ottaa huomioon alueen ja sen nuorten tarpeet.

Tutkimuksessa todetaan, että parhaisiin tuloksiin päästään suunnitelmallisten ja tavoitteellisesti integroitujen palvelukokonaisuuksien avulla, sen sijaan nuorille satunnaisesti tarjottavat yksittäiset palvelut johtavat harvoin irti syrjäytymiskierteestä. Tutkimuksessa korostetaan myös nivelvaiheiden palveluiden jatkuvuutta nuorten syrjäytymisen ehkäisyssä.

Tutkimuksen perusteella kriittisimpiä elämänvaiheita ovat koulutuksen nivelvaiheet ja muut siirtymävaiheet. Kuntaliitto pitää erityisen tärkeänä, että perusopetuksen päättävät nuoret jatkavat opintojaan toisella asteella joko lukiossa tai ammatillisessa peruskoulutuksessa. Tämän vuoksi nuorten lukio- ja ammatillinen peruskoulutus tulee Kuntaliiton näkemyksen mukaan integroida nykyistä kiinteämmäksi osaksi kuntien nuorten palvelukokonaisuutta.

Kuntaliitto esittää syvän huolensa siitä, että nuorten ammatillisesta peruskoulutuksesta ollaan opetus- ja kulttuuriministeriön toimesta etäännyttämässä peruskunnista ja siirtämässä erittäin suuriin valtion ohjaamiin yksiköihin.

Kuntaliitto katsoo, että nuorten paikallisten palvelukokonaisuuksien turvaamiseksi ja palveluprosessien kehittämiseksi perusopetuksen päättävillä nuorille tulee säätää oikeus lukio- tai ammatillisen peruskoulutuksen paikkaan. Kunnille tulee säätää kokonaisvastuu nuorten koulutuksesta. Kunnat voivat järjestää koulutuksen yksin tai yhdessä toisten kuntien kanssa. Lisäksi järjestämisluvalla koulutuspalveluiden tuottajana voisi toimia yksityinen tahon.

Valtionvarainministeriö on käynnistämässä osana hallituksen hyväksymää rakennepoliittista ohjelmaa paikallisia kuntauudistukseen liittyviä kuntakokeiluja. Kuntakokeiluissa on tarkoitus kokeilla sellaisia säädösmuutoksia ja muita toimenpiteitä, joiden avulla kunnat voisivat poikkihallinnollisesti kehittää palvelurakennettaan.

Kuntaliitto pitää erityisen tärkeänä, että opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle kuuluva lukio- ja ammatillisen koulutuksen järjestäminen kytketään tiiviiksi osaksi kuntakokeilua. Vain näin voidaan nuorten palveluita aidosti kehittää kokonaisvaltaisesti.

Kuntaliitto korostaa kuntakokeilun merkitystä palveluprosessien ja toimintamallien kehittämistyössä. Nuorten syrjäytymistä koskevan tutkimuksen perusteella ei tule käynnistää enää erillisiä säädösvalmisteluja vaan sen tuloksia tulee hyödyntää esimerkiksi kuntakokeiluissa.

Suomen palvelukulttuuri on varsin viranomaisvetoista. Muissa pohjoismaissa hyviä tuloksia on saavutettu perheitten voimavarojen vahvistamisella ja itseluottamuksen tukemisella.

Kuntaliitto katsoo, että on tärkeää tutustua muiden pohjoismaiden käytäntöihin ja suunnata tutkimusta myös tälle sektorille. Näin saatu tieto tulisi hyödyntää suomalaisia nuorten tukemisen malleja kehitettäessä.

SUOMEN KUNTALIITTO

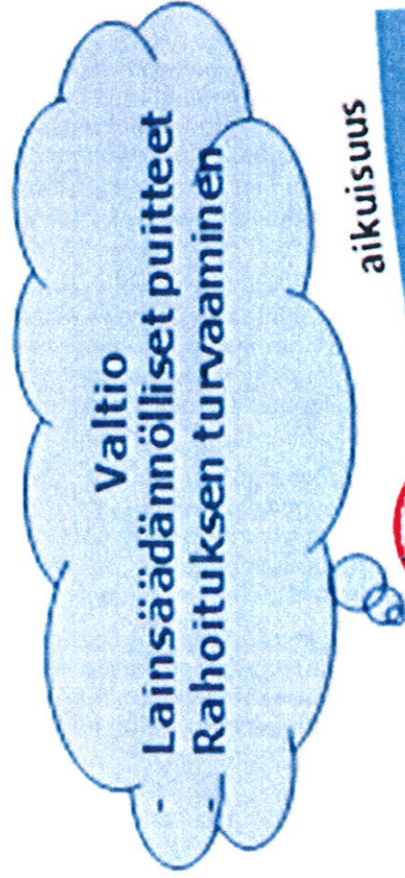


Maarit Kallio-Savela
erityisasiantuntija

Koulutus on jatkumo ja osana muita palveluita

Kuntaperusteisuus lähtökohtana

Vahva peruskunta ottaa vastuun eri palveluiden järjestämisestä. Työssäkäyntialueen kuntien välinen yhteistyö palveluiden järjestämisessä, jottei palvelurakenne pirstaloituisi



aikuisuus

Työelämä
Aikuiskoulutus
korkeakoulut

Nuorten toisen asteen koulutus
Lukiot ja ammatillinen peruskoulutus



Kuntalaisten palvelukokonaisuus

- ✓ Koulutuspalvelut
- ✓ Hyvinvoinnin tuki
- ✓ Nuoris-, liikunta- ja kulttuuripalvelut
- ✓ Sosiaali- ja terveyspalvelut
- ✓ Kuntien elinkeinopalvelut

nuoris



Perusopetus



Esiopetus



Varhaiskasvatus/
päivähoito



lapsuus

Erityisasiantuntija Aila Puustinen-Korhosen esittämät yksityiskohtaiset kommentit eräisiin tutkimuksen kohtiin

Kappaleeseen 2.3.2. Vaikutusten arviointi- ja seurantajärjestelmät

Kuntaliitossa on aloitettu vuonna 2013 myös lastensuojelun vaikuttavuuden mittaamisen tarkoitetun välineen kehittäminen. Kuntaliiton tutkimusprojektissa (Lastensuojelun vaikuttavuusmittari -tutkimusprojekti 3/2013 - 3/2015) rakennetaan mittari, joka toimii kuntien sosiaalityössä lastensuojelun palvelutarpeen arviointityökaluna ja samalla sen avulla kerätään tietoa kuntien lastensuojelun vaikuttavuudesta. Vaikuttavuutta arvioidaan seuraamalla perheen tilanteessa tapahtunutta muutosta strukturoidulla lomakkeella, sekä keräämällä tietoa niistä palveluista, joita asiakasperheelle on seuranta-aikana annettu.

Palvelutarpeen arviointityökalun kehittäminen lastensuojelutyöhön koetaan kunnissa erittäin tärkeäksi asiaksi. Kuntaliiton lastensuojelun kuntakyselyssä 157 kuntaa arvioi, että lastensuojelun laatu ja vahvistamiseksi tulisi vahvistaa palvelutarpeen arviointia lastensuojeluprosessin eri vaiheissa. Myös STM:n lastensuojelun selvitysryhmä esitti yhtenä keskeisenä kehittämisehdotuksena yhdenmukaisten arviointimenetelmien- ja välineiden kehittämistä lastensuojeluun.

Kehitteillä olevassa mittarissa perheen tilannetta kartoitetaan toimintakyvyn kautta: tietoa kerätään lapsen ja vanhempien sen hetkisestä hyvinvoinnista ja elämänhallinnasta, sekä niitä kuormittavista tai vahvistavista tekijöistä. Aineisto kerätään sekä vanhempien itsearviointilomakkeella että sosiaalityöntekijän täyttämällä lomakkeella. Itsearviointitiedolla lisätään asiakasperheen osallisuutta palvelutarpeen määrittelyssä ja hyvinvointitiedon tuottamisessa.

Sosiaalityöntekijän lomake liitetään osaksi muutoinkin tehtävää lastensuojelutarpeen arviointia. Lomakkeen lisäarvo on, että se ohjaa työntekijää kiinnittämään huomiota niihin seikkoihin, joiden tiedetään lisäävän riskiä lapsen kaltoinkohteluun ja toisaalta niihin voimavaroihin, joita perheellä on käytössä tilanteen käsittelyyn. Samalla se tekee lastensuojelun muutostyössä tehdyn psykososiaalisen työn näkyväksi.

Vaikutusten ennakoarviointi eli EVA työväline

Kunnallishallinnossa tehtävät päätökset ovat usein mittavia ja laajoja, ja ne vaikuttavat syvästi kuntalaisiin ja kunnan talouteen. Mukaan päätöksentekoon tarvitaan useita erilaisia päätös- vaihtoehtoja, joista poliitikot voivat valita kuntalaisten näkökulmasta parhaan. Tämän tavoitteen tukemiseksi on kehitetty vaikutusten ennakoarviointimenetelmä eli EVA, jolla tarkoitetaan päätösesitysten vaikutusten arviointia etukäteen.

Toimialojen erityislainsäädäntö velvoittaa kuntia arvioimaan päätösten vaikutuksia. (Terveystenhuoltolaki 11–12 §: Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä, 468/1994 sekä asetus 713/2006). Lisäksi Kuntaliiton hallitus on 8.6.2011 hyväksynyt EVAn käyttöä koskevan suosituksen, joka on tarkoitettu kuntien ja kuntayhtymien luottamushenkilöille, viranhaltijoille ja valmistelijoille sekä soveltuvien osin kuntien liikelaitoksille.

Suosituksen mukaan kunnan tulee linjata itselleen, mitkä asiat on tarpeen ottaa ennakoarvioinnin kohteeksi. Kunnan on hyvä keskittyä arvioimaan vain niitä päätöksiä, joilla on merkittäviä vaikutuksia. Kun päätös EVAn tarpeellisuudesta on tehty, suosituksen mukaan:

- Päätöksiä valmisteltaessa ja tehtäessä tulee ottaa huomioon, miten ne vaikuttavat kuntalaisiin, ympäristöön, organisaatioon ja henkilöstöön sekä talouteen. Useita erilaisia vaikutuksia tulee tarkastella samanaikaisesti ja kokonaisvaltaisesti.

- Vaikutuksia tulee arvioida sekä lyhyellä että pitkällä aikajänteellä.

- Päätösesityksissä tulee esittää vaihtoehtoja, ja valmistelijan esityksen rinnalle tulee nostaa ainakin nollavaihtoehto (= kuvaus siitä, mitä tapahtuu, jos asialle ei tehdä mitään). EVA tulee kytkeä kunnan talouden ja toiminnan suunnitteluun ja toteutuksen arviointiin. Lisäksi on tärkeää, että tehdyt EVAt kootaan kunnassa vuosittain yhteen tarkastuslautakunnan laatimaan arviointikertomukseen kunnan muun arviointitiedon kanssa. Arviointikertomuksessa arvioidaan sitä, ovatko valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet kunnassa ja kuntakonsernissa toteutuneet. Tämä on osa kunnan tilinpäätöksen tarkastusta, ja se perustuu kuntalain 71 §:ään. (Kuntaliitto / Tyni 2013.)

EVA:n käyttöönottoa ja laatimista helpottaa uusi työväline ”sähköinen EVA”, joka löytyy tammiukuussa 2014 osoitteesta www.hyvinvointikertomus.fi.

3.2.2.1 Varhaiskasvatus ja lastensuojelu

Kappaleessa todetaan kuntien henkilöstömäärässä tapahtuneen kasvua lääkärin, sairaanhoitajien ja terveydenhoitajien osalta. Tulisi kuitenkin huomioida, että erityisesti sosiaalihuollon henkilöstön osalta myös on tapahtunut olennaista henkilöstön määrän kasvua, mikä tarkoittaa samalla myös resurssin lisäystä.

Tilastokeskuksen kuntasektorin palkkatilaston mukaan palkkaa saaneiden johtavien sosiaalityöntekijöiden, sosiaalityöntekijöiden ja sosiaalihojajien määrä kasvoi 1744 henkilöllä vuodesta 2004 vuoteen 2012.

