

Ulkoringiltä sisärinkiin

Kumuloituneista ongelmista kärsivät nuoret aikuiset pirstaleisessa palvelujärjestelmässä

ANNE MÄÄTTÄ & ELSA KESKITALO

Johdanto

Nuorten aikuisten syrjäytyminen on keskusteltanut paljon Suomessa viime vuosina. Pekka Myrskylän (2012, 2) mukaan Suomessa on 51 341 syrjäytyntä nuorta, joista 32 500 muodostaa syrjäytyneiden kovan ytimen. Esitetyistä luvuista huolimatta tarkkaa alle 30-vuotiaiden syrjäytyneiden nuorten määrää on vaikea arvioida pitävästi, sillä se riippuu siitä, miten syrjäytyminen määritellään ja miten sitä mitataan. Nuorten syrjäytymiskehitystä ja sen uusia ratkaisumalleja on selvitetty myös tuoreessa eduskunnan tarkastusvaliokunnan toimeksiannosta tehdyssä raportissa (Nuorten syrjäytyminen 2013).

Tyypillisimmin syrjäytyminen kohdistaa huomion syrjäytyvään tai syrjäytymisuhan alla olevaan henkilöön. Se voidaan määritellä myös ongelmakokonaisuudeksi, joka johtaa ajautumiseen yhteiskunnan tavanomaisena pidetyn elämäntavan ulkopuolelle ja johon liittyy sosiaalisia, terveydellisiä ja taloudellisia tekijöitä (Gallie & al. 2003). Nuorilla syrjäytymiskehitys liittyy usein työelämän ja koulutuksen ulkopuolelle jäämiseen (Myrskylä 2012) sekä kehityksen taustalla oleviin sosiaalisiin sidoksiin ja kasvuympäristöön (mm. Lehtonen & Kallunki 2013a) ja niiden seurauksena kumuloituneisiin ongelmiin. Kumuloituneilla ongelmilla tarkoitetaan esimerkiksi työttömyyden, päihde- ja mielenterveysongelmien sekä taloudellisten ja sosiaalisten ongelmien kokonaisuutta, joka muodostaa haasteen sekä asiakkaille että palvelujärjestelmälle (STM 2013a). Avun tarpeen kokonaisuus voi palvelujärjestelmässä pirstoutua eri sektoreille tai jopa jäädä tunnistamatta, minkä seurauksena apua tarvitseva nuori saat-

taa jäädä kaiken tuen ulkopuolelle, oman onnensa nojaan.

Tässä tutkimuksessa huomio kohdistetaan yksilön sijaan tekijöihin ja prosesseihin, jotka määrittävät palvelujärjestelmän toimijoiden keinoja tukea kumuloituneista ongelmista kärsiviä nuoria aikuisia. Tutkimuksemme tekee näkyväksi perusturvan järjestämisen käytäntöjä kahdella eri paikkakunnalla. Toinen paikkakunta on noin 20 000 asukkaan kunta ja toinen on metropolialueen kaupunki. Tutkimuksen kohteena on viranomaisyhteistyö alle 30-vuotiaiden, kumuloituneista ongelmista kärsivien nuorten asiakkaiden tilanteessa. Yhteistyötä tarkastellaan analysoimalla työntekijä-, sektori- ja järjestelmätason tekijöitä, jotka vaikuttavat työntekijöiden mahdollisuuksiin tukea haavoittuvassa asemassa olevia nuoria asiakkaita. Menetelmänä käytetään Vignettejä, eli kriittisiä tapauksia, joihin kukin palvelujärjestelmän toimija ottaa kantaa.

Perusturva ja peruspalvelut pirstaleisessa palvelujärjestelmässä

Suomalainen sosiaalipoliittinen järjestelmä on rakennettu oikeudenmukaisuusperiaatteelle perustuvan universaalisuusperiaatteen varaan (Hiilamo & Saari 2007, 263). Suomen perustuslain (1999/731) 19. §:n 1. momentin mukaan jokaiselle, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Oikeus sosiaaliturvaan määritellään 2. momentissa. Perustoimeentulon turva taataan jokaiselle sosiaalisten riskitilanteiden kohdatessa eli työttömyy-

den, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella siten kuin lailla erikseen säädetään. 1. momentti tulkitaan viimesijaisen turvan eli toimeentulotuen takaaajaksi ja 2. momentti perustoimeentulon turvan määrittelijäksi. (Kuivalainen 2007, 379.)

Valtio vastaa pääosin sosiaaliturvaetuksista, mutta peruspalveluissa kuntien rooli on keskeinen ja paikallisilla toimijoilla on melko suuri toimintavapaus. Paikalliset erot sosiaali- ja terveyspalveluissa ovat kasvaneet 1990-luvun alkupuolelta alkaen mm. valtionosuusjärjestelmän muutoksien vuoksi (Julkunen 2001). Myös meneillään olevan kunta- ja palvelurakennemuutoksen on tehnyt paikallisista palveluista entistä pirstoutuneempia (Kunta- ja palvelurakennemuutoksen toteutuminen..., 2009). Kansainväliset palvelujen muutostrendit, kuten uusi julkisjohtaminen, palvelujen markkinoistuminen ja projektoituminen ovat vaikuttaneet palvelutuotantoon (Clarke & Newman 1997; Koskiahio 2008; Anttonen & al. 2013) ja edistäneet palvelujen institutionaalista pirstoutumista (Champion & Bonoli 2011). Palvelut toimivat järjestelmäkeskeisesti ja markkinoistuminen on korostanut taloudellisuutta ja tehokkuutta. Samanaikaisesti palvelujärjestelmän kohtaamat haasteet, pitkäaikaistyöttömyys, syrjäytymisriski ja eriarvoisuus, ovat lisääntyneet (Vaarama & al. 2010).

Sektoroituneessa palvelujärjestelmässä perinteiset riskit, kuten työttömyys, sairaus tai vanhuus, on turvattu melko hyvin, mutta uudet ja kumuloituneet riskit ovat hyvinvointipalveluissa haaste (mm. Taylor-Gooby 2004). Lisäksi uusi julkishallintotrendi suosii itsenäistä kuluttaja-asiakasta, joka pystyy neuvottelemaan palveluistaan ja hyötymään valinnanvapaudesta (Knijn & Seltén 2005, 27–29; Johansson & Hvinden 2013). Asiakkaat, joilla on useita ongelmia, jotka eivät tiedä oikeuksistaan ja jotka eivät osaa toimia itsenäisesti, ovat vaarassa jäädä ilman apua. Kaikkein eniten palveluja tarvitsevat (esim. päihde- ja mielenterveysongelmaiset) voivat jopa saada vähiten palveluja (Muuri & al. 2008, 447–448).

Perusturvaetuksissa ja peruspalveluissa korostuu ns. etulinjan asiakastyö, jossa ammattilaiset ja asiakkaat kohtaavat. Julkiset asiakaspalvelua tekevät organisaatiot ovat usein ristiriitaisessa tilanteessa. Palveluihin käytettävät resurssit ovat yleensä säännönmukaisesti liian pienet suhteessa asiakasmäärään ja monimutkaisuuteen palve-

lutarpeisiin. Asiakkaiden määrästä ja riittämättömistä resursseista johtuen paikalliset toimijat luovat omat sääntönsä ja toimintatapansa, mikä voi merkitä mm. palvelujen rutinoitumista ja vaihtelua asiakkaiden saamassa palvelussa. (Lipsky 1980, 27–29.)

Palveluiden koordinaatio ja palvelukynnykset

Tilanteissa, joissa avuntarpeen kokonaisuus on monimutkainen, toimiva tuki vaatisi pirstaleisen rakenteen ylittämistä sekä yhteisesti ymmärrettyä vastuun jakoa. Lähtökohtaisesti perusturvas- ta ja peruspalveluista vastaavat tahot työskentelevät itsenäisesti ja kukin toimija vastaa vain oman ammatillisen roolinsa mukaisista toimista. Kommunikaatiota vaikeuttavat ajan ja resurssien puute, toisistaan poikkeavat ammatilliset intressit sekä se, että ylisektorisille verkostoille teemoille ei suomalaisessa palvelujärjestelmässä ole vastaavaa ylisektorista johtamisjärjestelmää (Nikander 2005; Arnkil & al. 2002, 64). Hajanaisen järjestelmän on katsottu vaikeuttavan palveluihin pääsyä ja hoidon jatkuvuutta. Moniulotteiseen palveluntarpeeseen onkin ehdotettu ratkaisuksi aikaisempaa tehokkaampaa palvelujen integraatiota (mm. STM 2013b; Coccozza & Skowryra 2000,8).

Koordinaatiolle olisi tarvetta sekä tavoitteetä toimeenpanotasolla. Se voisi tarkoittaa myös vastuiden uudelleenmäärittelyä organisaatioiden välillä (Øverbye & al. 2010, 403). Pienenevät resurssit, pyrkimys päällekkäisen työn välttämiseen ja tehokkaampaan tukeen ovat vauhdittaneet rakenteiden muokkaamista myös kansainvälisesti. Iso-Britannia ja Ranska ovat yhdistäneet työvoimapalvelut ja sosiaalitoimistot, Saksa ja Alankomaat tarjoavat tuenhakijoille palveluita yhdeltä luukulta ja Sveitsi on rakentanut yhteistyötä eri toimijoiden välille. Norjassa on yhdistetty työllisyyspalvelut, kansalliset vakuutusperusteiset ja sosiaalipalvelut kaikille asiakasryhmille. (Øverbye & al. 2010, 404–405; Champion & Bonoli 2011, 323; Christensen & al. 2007, 392–393.) Myös Suomessa on yhdistetty Kelan ja sosiaalitoimiston palvelut ja terveyspalvelut työttömien palvelukeskuksissa (TYP). Palvelu on kuitenkin tarjolla vain pitkäaikaistyöttömiksi määritellyille asiakkaille (Arnkil & al. 2008; Karjalainen & Saikku 2011). Projekteissa sektorirajo-

ja ylitetään, mutta luonteeseensa liittyen ne jäävät yleensä tilapäisiksi ratkaisuksiksi, koska niitä ei kiinnitetä osaksi pysyvää, virallista rakennetta (Arnkil & al. 2002, 64).

Aikaisempi tutkimus on pääasiallisesti ollut professio- tai sektorisidonnaista, jolloin tarkastelun kohteena ovat olleet ammattikuntien toimintatavat ja auttamisen mahdollisuudet. Terveydenhuollossa moniammatillista yhteistyötä on tarkasteltu terveysalan eri ammattien sisäisen vuorovaikutuksen näkökulmasta (esim. Romakkaniemi & Kilpeläinen; 2013; Isoherranen 2012). Sosiaali- ja terveydenhuollon rajapinnoilla on tutkittu kuntoutuspalveluita (Saikku 2006; Kokko 2003; Karjalainen 1996), dialogista verkostotyötä (esim. Seikkula & Arnkil 2009; Seikkula & Alakare 2004) ja päihde- ja mielenterveyspalvelujen integraatiota (Stenius & al. 2012). Eri palvelusektoreiden integroitujen palvelujen tutkimus on keskittynyt pitkäaikaistyöttömien aktiivipalveluihin (Karjalainen 2013; van Berkel & al. 2011; Champion & Bonoli 2011; Karjalainen & Saikku 2011; Arnkil & al. 2008), mutta vain vähän on tutkittu laajemmat profession rajat ylittäviä palveluja ja useampien palvelusektorin toimijoiden vaikutuksia toisiinsa sekä niiden muodostamaa kokonaisuutta (vrt. Hotari & Metteri 2010; Arnkil 2002 & al., 29–30).

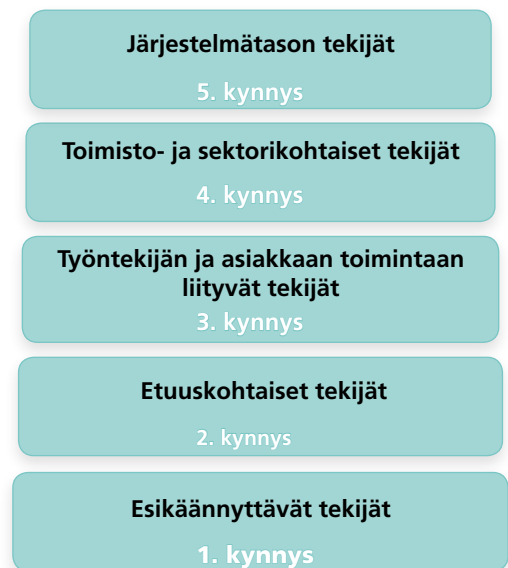
Paikallisten toimijoiden ja kuntien rooli palvelujen toimeenpanossa ja paikallisten palvelujen ”sisäisessä” koordinoinnissa on keskeinen (Kazepov 2010; Øverbye & al. 2010, 408–409). Asiakkaan kokonaistilanteen selvittämistä ei kuitenkaan ole säädetty kenenkään yksittäisen toimijan tehtäväksi, jolloin eri alojen asiantuntijat vastaavat kukin omasta alueestaan eivätkä juuri tee yhteistyötä. Eri viranomaisilla on omia sääntöjään omista prosesseistaan, ja niiden yhteensovittaminen muiden sektoreiden viranomaisten kanssa voi olla vaikeaa. Seurauksena voi olla väliinputoamistilanteita (esim. Pohjola 1997, 172; Määttä 2012b, 129; Metteri 2012, 216) tai poiskäännyttämistä (Hänninen & al. 2007; Määttä 2012a).

Poiskäännyttämisellä eli diversiolla viitataan tilanteisiin, joissa avusta ja tuesta päättävät toimijat aktiivisesti luokittelevat, erottelevat ja valikoivat yksilöitä, jolloin ne pakottavat apua tarvitsevat henkilöt kaupittelemaan itseään ollakseen sopivia ja tullakseen valituiksi järjestelmän ehdoilla. Poiskäännyttäminen on etuuksista ja palveluista päättävien työntekijöiden tavoitteellis-

ta toimintaa, jonka pyrkimyksenä on käännettävä tukea hakeva henkilö pois hakemansa tuen tai avun piiristä. (mm. Ridzi & London 2006, 725, 728; Meyers & Lurie 2005, 26.) Apua tarvitseva henkilö ohjataan suoraan tai epäsuorasti muualle tai hänen avun tai tuen tarpeensa torjutaan kokonaan (Hänninen & al. 2007, 8–19).

Suoran toiminnan lisäksi poiskäännyttäminen voi olla rakenteellisesta, jolloin palvelujärjestelmän toimintaan liittyvät yksittäiset, mutta toisiinsa vaikuttavat tekijät ehkäisevät avun saamista. Anne Määttä (2012, 124) on kuvannut tätä poiskäännyttävien kynnysten avulla (kuvio 1).

Perusturvaetuuksien ja peruspalveluiden hakeminen voi näyttäytyä monimutkaisena tai leimaavana, jolloin niitä ei tarpeesta huolimatta haeta lainkaan. Perusturvaetuuksien ja palvelujen saamista rajoittavat syyperusteisuus, tarveharkinta, erilaiset sanktiot ja harkintavalta. Vaadittujen palvelu- tai etuuskohtaisten kriteerien täyttäminen on niiden saamisen ehto, jolloin asiakkaiden on myös osattava ja kyettävä toimia eri viranomaisten määrittelemillä, toisistaan poikkeavilla tavoilla tai he jäävät tarvitsemansa avun ulkopuolelle. Vaikka asiakkaan tilanne täyttäisi etuuden kriteerit ja hän kykenisi etuutta hakemaan, etuuden saamiseen vaikuttavat lisäksi etuudesta päättävään tahoon liittyvät tekijät. Valtion ja kuntien viranomaiset ja perusturvasta ja peruspalveluista vastaavat työntekijät edustavat erilaisia professioita, työkaluttureja ja ammatillisia



Kuvio 1. Poiskäännyttävät kynnykset.

käytäntöjä (Rostila & al. 2011; Mashaw 1986; Freidson 2001). Työntekijän ammattitaito, motivaatio ja henkilökohtaiset pyrkimykset näyttävät katutason byrokratiaa (esim. Lipsky 1980; Eräsaari 1992; Keskitalo 2008) ja portinvartiointina (Metteri 2004). Asiakkaan ja työntekijän välisen vuorovaikutuksen onnistuminen tukee tai ehkäisee avun saamista.

Palveluiden ja etuisuuksien saamista määrittävät epäsuorasti myös toimisto- ja sektorikohtaiset säännöt. Henkilökohtaisen viranomaisvallan lisäksi palvelujen ja etuuksien saamiseen liittyy toimistokohtaisia, virallisia ja epävirallisia sääntöjä ja toimintamalleja, jotka voivat olla hyvinkin pysyviä, olivat ne sitten laittomia tai laillisia. Organisaation toimintakulttuuri on merkittävässä roolissa. Toimistokohtaiset säännöt eivät takaa yhdenmukaista kohtelua kaikille avun tarvitsijoille.

Vaikeimpiin tilanteisiin joutuvat kumuloituneista ongelmista kärsivät henkilöt, jotka joutuvat hakemaan useita etuisuuksia tai palveluita. Palvelu- ja etuuspäätökset tehdään organisaatiokohtaisesti ja erillisinä, mutta niiden välille rakentuu sidoksia. Yhden viranomaisen antama lausunto tai etuuspäätös määrittää muiden viranomaisten myöhempiä lausuntoja tai päätöksiä. Kun irralliset päätökset kietoutuvat yhteen, niiden välille syntyy polkuriippuvuutta. (Vrt. Pierson 2004, 18–19; Djelic & Quack 2007.)

Aineisto, menetelmä ja analyysi

Tässä tutkimuksessa olemme kiinnostuneita *tekijöistä ja prosesseista, jotka määrittävät palvelujärjestelmän toimijoiden kykyä tukea kumuloituneista ongelmista kärsiviä nuoria aikuisia*. Tom Arnkilin ja kumppaneiden (2002, 188) tavoin määrittelimme kumuloituneet ongelmat moniulotteisiksi ongelmiksi, joiden kohdalla on vaikea nimetä, kenelle asia kuuluu ja mitä niiden kanssa tulisi tehdä. Yhteistä niille on, että pulmat koskettavat yhtäaikaaisesti useita asiantuntijoita ja sektoreita, mutta ne eivät yksin kuulu kenenkään vastuulle.

Tutkimuksemme oli tapaustutkimusta. Vertailemalla mm. kuntakohtaisia palvelujen käyttäjien määrää ja muita avainlukuja (Sotkanet) valitsimme tutkimuksemme kohteeksi yhden metropolialueen kolmesta kaupungista ja pienehkö, alle 20 000 asukkaan itäsuomalaisen kunnan. Valitut alueet erosivat toisistaan maantie-

teellisen sijainnin sekä peruspalveluiden käyttäjämäärien suhteen. Tutkimukseen valituissa kunnissa alle 30-vuotiaiden nuorten aikuisten tarkasteltavana olevat tunnusluvut (mm. mielenterveysongelmat, toimeentulotukiasiakkuus tai työttömyys) eivät olleet alhaisia eivätkä poikkeavan korkeita. Pienemmän kunnan valintaan vaikutti se, että kaikkien tutkittavien viranomaisten edustus löytyi paikkakunnalta ja että heidän asiakkaina oli useista samanaikaisista ongelmista kärsiviä henkilöitä.

Lähtökohdiltaan ja resursseiltaan poikkeavien kaupunkien oletettiin tuottavan toisistaan poikkeavia toimintatapoja suhteessa keskiössä oleviin palvelujärjestelmän asiakkaisiin. Pyrkimyksenä ei ollut tuottaa kattavaa näkemystä suomalaisen peruspalvelujärjestelmän kokonaisuudesta, yleistettävyyden sijaan puhumme tulosten siirrettävyydestä (*transferability*). Tällä tarkoitamme Jan Fookin (2002, 84) tavoin teorian kykyä siirtää merkityksiä toimintayhteydestä toiseen. Yhdessä tutkimusyhteydessä luotu teoria voi auttaa ymmärtämään ilmiötä toisessa toimintayhteydessä. Voidaan puhua myös puhuu kokemusyleistämisestä, jolloin esimerkiksi tämän tutkimuksen lukijat voivat tunnistaa tekstistä asioita, jotka ovat heille tuttuja heidän omasta kokemuksestaan. Tämän tyyppinen kokemusyleistäminen voi olla erityisen hyödyllistä juuri hyvinvointityön monimutkaisissa toimintaympäristöissä (Metteri 2012).

Tutkimuksen pääkysymykset ovat seuraavat:

- 1) Millaiset mekanismit ohjaavat palvelujärjestelmän toimintaa kumuloituneista ongelmista kärsivien nuorten auttamisessa?
- 2) Mitkä ovat yhteistyön hyvät käytännöt ja haasteet pienellä paikkakunnalla ja metropolialueella?
- 3) Miten yhteistyökäytäntöjä tulisi kehittää nykyisten resurssien puitteissa?

Tutkimusaineisto kerättiin Vignette-menetelmällä (esim. Heikkilä & Keskitalo 2001; Wallander 2012, 365). Tyypillisimmin psykologian alan tutkimuksissa hyödynnetty Vignette tarkoittaa kriittisistä tapauksista (*critical cases*) koostettavaa kertomusta, joka voidaan rakentaa käytäntötiedosta ja aikaisemmasta tutkimuksesta sekä sisältää päätöksenteon kannalta olennaisia tekijöitä (Finch 1987, 105; Taylor 2006; Wallander 2012, 365). Menetelmä tarjoaa erityisen hyvän mahdollisuuden tutkia monimutkaisten päätösten takana olevien tekijöiden vaikutusta, kos-

ka se antaa mahdollisuuden koota yhteen erilaisen ryhmien tai toimijoiden tulkintoja yhteiseen käsittelyyn valitusta teemasta (Barter & Renold 1999).

Tätä tutkimusta varten koottiin kaksi yhdistettyä tyypikkertomusta Anne Määtä (2012b) väitöskirjatyötä varten hankkimasta kirjoitusaineistosta. Alkuperäinen kertomus oli joko oma-kohtainen tai jonkun perheenjäsenen kuvaus tilanteesta. Mukaan valitut kertomukset kuvasivat mielenterveydellisiä ongelmia, jotka ovat vaikeuttaneet työllistymistä, opiskelua ja/tai itsenäisen elämän elämistä muulla tapaa. Kertomus koottiin siten, että kukin vastaaja tunnistaisi siitä kertojan avuntarpeen ja sen perusteella oman tai jonkun muun palvelujärjestelmän edustajan roolin ongelman ratkaisemisessa. Ensimmäinen kertomus kuvasi noin 20-vuotiaan ja toinen hieman alle 30-vuotiaan nuoren aikuisen kohtaamia palvelujärjestelmän kanssa. Käytetty menetelmä oli yksi tapa tuoda esiin niin kutsuttua toista tietoa (esim. Törrönen 2005; Hänninen & Karjalainen 2005).

Vastaukset koottiin Webropol-lomakkeella, pääasiallisesti avoimilla kysymyksillä. Kelan, sosiaalitoimiston, terveyskeskuksen, työvoiman palvelukeskuksen tai työvoimatoimiston, mielenterveystoimiston sekä nuorisotyön edustajia pyydettiin kuvaamaan, kuinka he toimisivat kuvatussa nuoren tilanteessa, minkä palvelujärjestelmän toimijan tulisi olla aloitteellinen ja minkä eri toimijoiden tulisi olla mukana. Tämän lisäksi vastaajia pyydettiin erittelemään olemassa olevien käytäntöjen hyviä ja toimivia puolia sekä paikan-tamaan auttamista vaikeuttavia tekijöitä omalta sekä koko järjestelmän tasolta.

Pyrkimyksenä oli saada sektorikohtaisesti viisi vastaajaa, jotka edustaisivat sekä esimiesasemassa toimivia että asiakkaita vastaanottavia työntekijöitä. Tavoitetta ei täysin saavutettu, mutta kaikki sektorit tulivat edustetuiksi. Pienemmältä paikakunnalta saimme 13 ja metropolialueen paikakunnalta 22 vastausta. Vastaajien pientä määrää kompensoi aiempia tutkimuksia moniammatillisempi kokoonpano. Meidän oli mahdollista kuvata kaikkia valittuja palvelujärjestelmän edustajia. Analysoitavaa tekstiä kertyi 1,5 rivinvälillä yhteensä 120 sivua.

Tutkimuksen analyysikehikko

Tutkimusten tulokset analysoitiin aineistolähtöistä sisällönanalyysia hyödyntäen (esim. Eskola & Suoranta 1998, 176; Tuomi & Sarajärvi 2009, 92–93). Litteroidut haastattelut tallennettiin Atlas.ti 7.1.3 -ohjelmaan, jota hyödynnettiin aineiston kokoamisessa ja tulosten analysoimisessa. Lähilukemisen jälkeen aineistosta koodattiin vastaajakohtaiset kuvaukset nuorten tarvitsemista tukitoimista. Yksittäisiä kuvauksia luettiin suhteessa vastaajan profession, taustaorganisaatioon sekä toisiin toimijoihin. Tämä tehtiin koodiperheiden ja ristiintaulukointien avulla.

Analysoimalla profession välisiä eroja ja yhteneväisyyksiä saimme näkyväksi yksittäisen työntekijän subjektiivisen työtteen ja taustaorganisaation sekä muiden tekijöiden vaikutuksia toimintaan. Tuloksin hyödynsimme myös poiskäännyttäviä kynnyksiä (kuvio 1). Niiden avulla selvitimme, oliko kuvatus toiminnan vaikuttimena laissa määritellyt ehdot etuuksille tai palveluille, ilmaisiko vastaaja oman taustaorganisaationsa määrittäneen hänen toimintaansa vai ohjasivatko toimintaa palvelujärjestelmän kokonaisuuteen liittyvät tekijät, kuten pirstaloituminen tai päätösten välinen polkuriippuvuus. Organisaatioiden välinen toimimisyjärjestys hahmotui tarkastelemalla kaikkia vastauksia yhdessä, samoin kuin eroavaisuudet ja yhteneväisyydet kahden kaupungin välillä. Eri vaiheiden kautta saimme näkyväksi palvelujärjestelmän kokonaisuuteen liittyviä tekijöitä, jotka vastaajien kuvausten mukaan vaikuttavat ongelmien ratkaisemisessa.

Kopin ottajat, siirtäjät ja torjujat

Kumuloituneista ongelmista kärsivien nuorten aikuisten näkökulmasta kaikki toimijat ovat merkittäviä, sillä monimutkaisessa tilanteessa olevan asiakkaan voi olla vaikea tietää, kenen puoleen tulisi kääntyä. Työntekijät jakoivat tämän näkemyksen. Lisäksi sosiaalityön ja TE-toimiston työntekijöiden nähtiin olevan avainasemassa vaikeassa tilanteessa olevan nuoren auttamisessa.

Pyysimme vastaajia kuvaamaan, kuinka he ammattilaisina toimisivat kohdatessaan kuvatus, kumuloituneista ongelmista kärsivän nuoren ja keiden muiden toimijoiden panosta tarvittaisiin. Vastauksen perusteella työntekijät on jaet-

tavissa kopin ottajiin, siirtäjiin ja torjujiin. Työntekijät, jotka tunnistivat nuoren häden ja kyvyttömyyden toimia oman tilanteensa ratkaisemiseksi kutsuimme *kopin ottajiksi*. He olivat vahvoja ammattilaisia, jotka näkivät palvelujärjestelmän eri toimijoiden tukimahdollisuudet ja joille oli kertynyt kokemusta verkostoyhteistyöstä. Kopin ottajat tunnistivat asiakkaan kykyjen rajoitteet, minkä perusteella he sanoivat hakevansa nuoren kanssa tämän tarvitsemaa palvelua tai etuutta ja tarvittaessa toimisivat hänen puolestaan. Kopin ottajia olivat erityisesti molempien kaupunkien sosiaalitoimen ja nuorisotyön edustajat sekä metropolialueen kaupungin projektityöntekijät. He toimivat asiakkaan asianajajina suhteessa muuhun palvelujärjestelmään.

Siirtäjiksi kutsuimme toimijoita, joilla oli kopin ottajien tapaan laaja palvelujärjestelmätuntemus mutta jotka näkivät, että palveluista tai eduista kertominen tai niihin ohjaaminen riittää ohjaamaan nuorta eteenpäin. Siirtäjiksi määrittäytyivät toimeentulotuen etuuskäsittelijät sekä osa TE-toimiston, TYP:n ja Kelan vastaajista. Siirtämisen syy oli usein se, että kyseinen vastaaja ei kyennyt auttamaan kuvattua nuorta ennen tiettyjen palvelujärjestelmätuimijoiden tekemiä interventioita, kuten lausuntoja, diagnooseja tai päätöksiä. Siirtäminen teki näkyväksi toisaalta pirstaloituneen järjestelmän, toisaalta eri toimijoiden välisiä sidoksia.

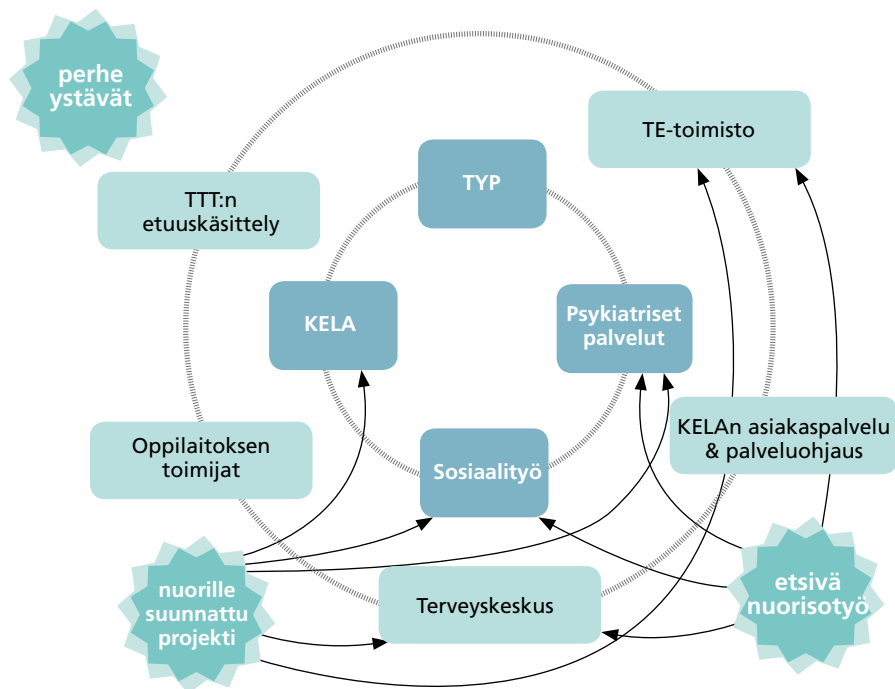
Torjujiksi määrittelimme toimijat, jotka toteivat, että kuvattu asiakkaan tilanne ei liittynyt heidän toimenkuvaansa lainkaan. Torjujat eivät myöskään viitanneet muihin toimijoihin millään tavoin. Arkielämän tilanteessa torjujan kohdanut nuori tulisi poiskäännytyksi. Hän jäisi ilman apua, oman onnensa nojaan. (Vrt. Hänninen & al. 2007.) Suoranaista torjuntaa, eli avun tarpeen tunnistamattomuutta, ilmeni vain yhden terveyskeskuksen toimijan vastauksista. Yksittäisestä vastauksesta huolimatta tämä herättää huolta, sillä terveydenhuollon toimijoiden rooli on keskeinen useiden etuuksien ja räätälöidympien palveluiden mahdollistamisessa. Mikäli asiakasta ei ohjata, siirretä tai viedä lääkärille, hän ei saa diagnoosia, jota taas vaaditaan esimerkiksi mielen-terveyspalvelujen, kuntoutuksen, sairausloman tai työkyvyttömyyseläkkeen saamiseksi. Mikäli näin keskeinen toimija ei tunnista asiakkaan avun tarvetta, muiden toimijoiden mukaan tuleminen viivästyy tai estyy.

Kolme edellä kuvattua roolia näyttäytyvät enemminkin henkilökohtaisena kuin sektori-kohtaisesti määräytyvänä toimintatapana. Ammatillinen osaaminen ja suhtautuminen asiakkaisuuteen on työntekijäkohtaista, ja asiakkaat sekä heidän tarpeensa vaihtelevat. Huolimatta siitä, millaisen roolin nuoren kohtaava työntekijä ottaa, hänen toimintaansa rajoitetaan myös organisatorisilla ja rakenteellisilla tekijöillä. Työntekijän odotetaan noudattavan etuutta tai palvelua koskevia lakeja ja asetuksia sekä niille määrättyjä kriteerejä. Aikaa ja resursseja säädellään kunnan ja organisaation käytettävissä olevilla budjeteilla. Toimintamahdollisuuksia rajoittavien tekijöiden lisäksi palvelujärjestelmä on pirstaleinen, mutta toimijat liittyvät yhteen tehtyjen ja tekemättä jääneiden päätösten kautta. Näitä sidoksia voidaan konkretisoida sisä- ja ulkoringien avulla.

Palvelujärjestelmän sisä- ja ulkoringit

Ulkoringillä olevat toimijat päättävät suoraan tai epäsuorasti useista perusturvaetuuksista ja peruspalveluista. He ovat ”etulinjan” asiakaspalvelutyöntekijöitä, joihin asiakas joutuu olemaan tai saa olla yhteydessä tarvittaessa palvelua tai etuutta. Ulkoringin työntekijät toimivat portinvartijoina, sillä heillä on valta ohjata asiakas eteenpäin tai torjua hänen avuntarpeensa. Ulkoringillä tehdyt toimenpiteet, päätökset tai niiden puute vaikuttavat moniin etuuksiin tai palveluihin. Tutkimuksen nuorten kannalta merkittävimmissä roolissa olivat terveyskeskuksen vastaanottovirkailijat, TE-toimiston ja Kelan asiakaspalvelijat sekä sosiaalitoimen etuuskäsittelijät.

Sisäringin toimijoita ei yleensä pääse lähestymään ilman välikäsiä. Siinä missä ulkoringin palvelut tai etuudet ovat peruspalveluja, sisäringin palvelut määrittyvät erityispalveluiksi. Sisäringiin kuuluvat TYP, sosiaalityö, psykiatriset palvelut sekä Kelan päätösvallassa olevat erityis- palvelut, kuten kuntoutuksen eri muodot. Ulkoringin etuuskäsittelijä voi ohjata asiakkaan sosiaalityöntekijälle tarkempaan palveluverkoston kartoitukseen tai terveyskeskuksen vastaanottovirkailija lääkärille, jonka diagnoosin tai lähetteen perusteella myönnetään esimerkiksi mielen-terveyspalveluja tai Kelan kuntoutusta. Ilmoittautuminen työttömäksi tehdään TE-toimistossa, josta asiakas voidaan ohjata myös erilaisiin aktivointitoimenpiteisiin.



Kuvio 2. Sisä- ja ulkoringin toimijat.

Sisä- ja ulkoringit konkretisoivat palvelujärjestelmän kokonaisuuteen liittyvää portinvartijuutta. Palvelujärjestelmän työntekijöillä on ammatiasemansa mukanaan tuomaa valtaa vaikuttaa nuoren mahdollisuuksiin saada apua, tukea tai palvelua, tai jättää sitä ilman. Tämän roolin kautta heidät voi Anna Metterin (2004; 2012) tavoin määritellä portinvartijoiksi. Portinvartiointi voi olla suoraa tai epäsuoraa. Suoraa valtaa käyttävät ne, jotka tekevät viranomaispäätöksiä nuoren asiassa. Epäsuoraa valtaa käyttävät taas ne, jotka eivät asemansa puolesta voi suoraan tarjota apua mutta joilla on mahdollisuus tai velvollisuus ohjata asiakkaat avun tai tuen piiriin. Mikäli portinvartija ei ole tietoinen omasta asemastaan nuoren tilanteen tukemisessa, toimenpiteet kapeutuvat hänen roolinsa, asemansa ja ymmärrettyjen toimintamahdollisuuksien asettamiin rajoihin. Kopin ottamisen ja siirtämisen edellytyksenä on, että työntekijä ymmärtää nuoren kokonaistilanteen ja hänellä on riittävä palvelujärjestelmätuntemus. Mikäli työntekijä ei tunnista omaa rooliaan tai ei tunne palvelujärjestelmän toimintaa, avuntarvitsijalla on riski tulla torjutuksi.

Tutkimuksessamme kahdella toimijalla oli muita paremmat mahdollisuudet ylittää palvelujärjestelmän rakenteellisia esteitä. Etsivän nuori-

sotyön työntekijät ja metropolialueen projektin palveluohjaajat olivat kopin ottajia, jotka osamisellaan kykenivät ylittämään palvelukynnyksiä. Heillä oli laaja palvelujärjestelmätuntemus, ja he tunnistivat kuvattujen nuorten kokonaisvaltaisen avun tarpeen. Sisä- ja ulkoringien hierarkkiset, professionien väliset rajat eivät muodostuneet tarvittavan avun ja tuen saamiselle, sillä nämä toimijat olivat tukena asiointitilanteissa. Toiminnan esteenä tai uhkana näyttäytyi kuitenkin projektin tilapäisyys ja etsivän nuorisotyön vaihtelevasti tunnistettu asema. Nämä syyt tekivät hyvät käytännöt haavoittuviksi ja riippuvaisiksi paikallisista käytännöistä.

Yhteistyön haasteet ja mahdollisuudet

Suurin osa vastaajista osasi nimitä nuoren tilanteen selvittämisessä tarvittavat toimijat ja heidän roolinsa. Professionien ja sektoreiden välinen yhteistyö tunnistettiin tärkeäksi molemmilla tutkimuspaikkakunnilla, ja hyvänä käytäntönä mainittiin sosiaalitoimen, terveydenhuollon ja Kelan toimijoiden muodostama työvoiman palvelukeskus, kuntoutuksen asiakastyöryhmät ja metropolialueen kaupungin nuorille aikuisille suunnattu

hanke. Toimivan yhteistyön edellytyksenä pidettiin tuttuja yhteistyökumppaneita, joiden kanssa oli säännöllistä yhteydenpitoa ja tiedonvaihtoa, jaettuja käytäntöjä, yhteisiä toimintamalleja ja aukikirjoitettuja toimintaprosesseja.

Kumuloituneista ongelmista kärsivän nuoren auttamiseen liitettiin useita haasteita. Salassapitovelvoitteiden ja toisistaan poikkeavien toimintakulttuurien koettiin vaikeuttavan sektoreiden välistä yhteistyötä. Puutteelliset resurssit ja kiire kaappivat henkilökohtaista liikkumavaraa ja vaikeuttivat yhteistyötä. Kun kopin ottajaa ei voinut selkeästi osoittaa, asiakkaita ”palloteltiin” sektorilta toiselle. Ongelma on ymmärrettävä siltä osin, että monista yhtäaikaista ongelmista kärsivien asiakkaiden kohdalla kopin ottajaksi voisi valikoitua monet eri toimijat. Kumuloituneista ongelmista kärsivien asiakkaiden auttajaksi ei ole määritelty yhtä yksittäistä toimijatahoa. Tyyppillisimmin kyseessä oleva tilanne johti siihen, että omien toimenpiteiden jälkeen asiakas ohjattiin eli siirrettiin toisten toimijoiden luo. Ohjaaminen muulle silloin kun asiakkaalla ei ole tarvittavia kykyjä vastata elämästään voi joidenkin kohdalla olla tuhoisaa. Tilanteessa, jossa kukaan palvelujärjestelmän toimijoista ei ota koppia, vaikka näkee avun tarvisijan haavoittuvan tilanteen, aiheutetaan laajemmassa mittakaavassa rakenteellista poissulkeamista, vaikka kukaan ei siihen ole pyrkinyt.

Johtopäätökset

Tuloksissa nostettiin esiin kahden paikkakunnan työntekijöiden kuvaamia toiminnan mahdollisuuksia ja haasteita kumuloituneista ongelmista kärsivien nuorten auttamisessa. Tutkimus oli case-tutkimus, jossa analysoitiin palvelujärjestelmän kokonaisuutta ja eri toimijoiden rooleja. Vastaukset tekivät näkyväksi paikallisia hyviä käytäntöjä. Esiin tuodut toimintaa rajoittavat tekijät taas kertovat haasteista, joita palvelujärjestelmän monimutkainen ja pirstaloitunut toiminta tuottaa. Tutkimuksessa käytetty Vignette-menetelmä toi esille toimintatapojen eroja samoissa asiakastilanteissa sosiaali-, terveys-, työvoima-, nuoriso- ja Kelan palveluissa. Tutkimuksen tulokset eivät luonnollisesti sellaisenaan ole yleistettävissä koko maahan ja erilaisiin paikkakuntiin. Tarvitaan jatkotutkimusta erilaisilla paikkakunnilla ja eri kohderyhmien yhteydessä. Tutkimuksen lisäksi tarvitaan kokeilu- ja kehittämis-

toimintaa, jossa testataan uusia toimintamalleja. Meneillään oleva palveluiden murros tarjoaisi hyvän mahdollisuuden uusien toimintamallien kehittämiseen.

Portinvartijan roolista johtuen ulkoringin toimijoiden vastuu voidaan määritellä muita suuremmaksi. Mikäli ulkoringin työntekijät eivät tunnista kumuloituneista ongelmista kärsivän asiakkaan avun tarvetta, ongelmat pahenevat, auttaminen viivästyy tai pahimmillaan estyy. Ulkoringin toimijoiden tulisi siis olla tietoisia omasta roolistaan suhteessa sisäringin toimijoihin, mutta myös suhteessa muihin ulkoringin toimijoihin. Avun tarpeen varhainen tunnistaminen voi jopa ehkäistä erityispalvelun tarpeen. Kun asiakas saa varhaista tukea, on mahdollista välttää tilanteen vaikeutuminen, minkä on todettu tuottavan myös kustannussäästöjä pidemmällä aikavälillä.

Monista yhtäaikaista ongelmista kärsivien asiakkaiden auttamisessa tarvitaan laaja-alaista asiantuntemusta. Suunnitelmallisella yhteistyöllä sisä- ja ulkorinkien toimijoiden välille voidaan rakentaa asiakkaita tarkoituksenmukaisesti palveleva turvaverkko. Kun toimijat ovat vuorovaiikutuksessa keskenään ja tietävät kenen puoleen nuori voidaan missäkin tuen tarpeen vaiheessa saattaa tai ohjata, avun saamisen sattumanvaraisuus vähenee. Verkostoyhteistyö korvaisi asiakkaan osaamisesta riippuvaisen, satunnaisten ja pirstoutuneiden, mutta toisiinsa sidoksissa olevien kontaktien rakennelman. Koordinoiduilla yhteistyörakenteilla olisi mahdollista vähentää vääriä tulkintoja ja yhdistetyillä voimavaroilla tukea tilanteen varhaisempaa ratkaisua.

Lähtökohtana voisi olla ”No Wrong Door”-tyyppinen lähestymistapa, jossa jokainen asiakkaan kohtaama toimijataho on tietoinen olemassa olevista palveluista ja tukikeinoista ja jokainen osaa auttaa asiakasta eteenpäin. Mallia on hyödynnetty laajasti esimerkiksi Britannian, USA:n ja Australian sosiaali- ja terveyspalveluissa (esim. Memmot & Nash 2012; Kincaid 2006), ja se sopisi hyvin toimintaa ohjaavaksi malliksi Nuorten syrjäytyminen -raportissa ehdotetulle yhden luukun periaatteelle (Nuorten syrjäytyminen 2013). Länsi-Pohjan sairaanhoitopiirissä kehitetty ns. avoimen dialogin toimintamalli (ns. Keroputaan malli) on hyvä esimerkki kotimaisesta toimintamallista, jossa ensimmäisenä ongelman tunnistanut ottaa kopin eikä siirrä asiakasta toisaalle (Seikkula & Arnkil 2009).

Mikäli erillisten toimijoiden välinen yhteistyöverkosto saadaan saumattomaksi, asiakas ei tule torjutuksi eikä joudu syrjäytymisvaaraan ottaessaan yhteyttä väärään paikkaan. Toimiakseen malli edellyttää tukiprosessien selkeää kuvaamista, mukaan tarvittavien toimijoiden nimeämistä ja sitouttamista sekä koordinoitua toimintaa

avuntarpeen nivelvaiheissa. Toimiva palvelujärjestelmä ehkäisee asiakkaiden väliinpuutoamista ja poiskäännyttämistä. Päällekkäisen työn vähentyminen tuottaa kustannussäästöjä ja tukivastuun jakautuessa tasaisemmin myös työntekijöiden jaksaminen kohenee. Hyödynsääjia olisivat asiakkaat ja työntekijät sekä kuntien hallinto.

KIRJALLISUUS

- Anttonen, Anneli & Häikiö, Liisa & Raitakari, Sivi: Matkalla muutokseen ja hyvinvointimarkkinoille? *Janus* 21 (2013): 4, 290–297.
- Arnkil, Tom & Eriksson, Esa & Arnkil, Robert: Palveluiden dialoginen kehittäminen kunnissa. Sektorikeskeisyydestä ja projektien kaaoksesta joustavaan verkostointiin. *Stakes Raportteja* 253. Helsinki: Stakes, 2002.
- Arnkil, Robert & Karjalainen, Vappu & Saikku, Pepi & Spangar, Timo & Pitkänen, Sari: Kohti työelämälähtöisiä integroivia palveluja: työvoimatoimistojen ja työvoiman palvelukeskusten arviointitutkimus. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 18. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö, 2008.
- Barter, Christine & Renold, Emma: The use of Vignettes in Qualitative Research. *Social Research Update* 25. England: University of Surrey, 1999.
- Champion, Cyrielle & Bonoli, Giuliano: Institutional fragmentation and coordination initiatives in western European welfare states. *Journal of European Social Policy* 21 (2011): 323–334.
- Christensen, Tom & Fimreite, Anne Lise & Lasegreid, Per: Reform of the employment and welfare administrations – the challenges of co-ordinating diverse public organisations. *International Review of Administrative Sciences* 73 (2007): 389–408.
- Clarke, John & Newman, Janet: The Managerial State: Power, Politics and Ideology in the Remaking of Social Welfare. London: Sage, 1997.
- Cocozza, Joseph & Skowrya, Kathleen: Youth with Mental Health Disorders: Issues and Emerging Responses. *Juvenile Justice* 7 (2000):1, 3–13.
- Djelic Marie-Laure & Quack Sigrid: Overcoming path dependency: path dependency in open systems. *Theory and Society* 36 (2007): 2, 161–186.
- Eskola, Jari & Suoranta, Jari: Johdatus laadulliseen tutkimukseen. 2. painos. Tampere: Vastapaino, 1998.
- Eräsaari, Leena: Kohtaamisia byrokraattisilla näyttämöillä. Helsinki: Gaudeamus, 1992.
- Finch, Janet: The Vignette Technique in Survey Research. *Sociology* 21 (1987), 105–114.
- Fook, Jan: *Social Work. Critical Theory and Practise*. Londo: Sage, 2002.
- Freidson, Eliot: *Professionalism: The Third Logic*. San Fransisco: University of California, 2001.
- Gallie, Duncan & Paugam, Serge & Jacobs, Sheila: Unemployment, Poverty and Social Isolation. Is there a Vicious Circle of Social Exclusion? *European Societies* 5(1) 2003, 1–32.
- Heikkilä, Matti & Keskitalo, Elsa (eds.). *Social Assistance in Europe. A comparative study on minimum income in seven European countries*. Helsinki: Stakes, 2001.
- Helen, Ilpo (toim.): *Reformin pirstaleet: mielenterveyspolitiikka hyvinvointivaltion jälkeen*. Tampere: Vastapaino, 2011.
- Hiilamo, Heikki & Saari, Juhon: Omistamisen oikeudenmukaisuus Teoksessa Saari, Juhon & Yeung, Anne Birgitta: Oikeudenmukaisuus hyvinvointivaltiossa. S. 257–273. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen tutkimuksia numero 63. Helsinki: Gaudeamus, 2007.
- Hotari, Kaisa-Elina & Metteri, Anna: Sosiaalityöntekijöiden ja organisaatioiden välinen yhteistyö ja työnjako nuorten palveluissa. Pirkanmaan sairaanhoitopiirin julkaisuja 4. Tampere: Pirkanmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä, 2010.
- Hänninen, Sakari & Karjalainen, Jouko & Lahti, Tuukka (toim.): *Toinen tieto: kirjoituksia huonosuorituksen tunnistamisesta*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus, 2005.
- Hänninen, Sakari & Karjalainen, Jouko & Lehtelä, Kirsi-Marja (toim.): *Pääsy kielletty! Poiskäännyttämisen politiikka ja sosiaaliturva*. Helsinki: Stakes, 2007.
- Isoherranen, Kaarina: Uhka vai mahdollisuus – moniammatillista yhteistyötä kehittämässä. *Sosiaalietieteiden laitoksen julkaisuja* 2012:18. Helsinki: Helsingin yliopisto, 2012.
- Johansson, Håkan & Hvinden, Björn: Towards a Post-Marshallian Framework for the Analysis of Social Citizenship. In Evert, Adalbert & Guillemard, Anne-Marie (eds.) *Social Policy and Citizenship. The Changing Landscape*. Oxford: Oxford University Press, 35–56, 2013.
- Julkunen, Raija: *Suunnanmuutos*. Tampere: Vastapaino, 2001.
- Karjalainen, Vappu: *Verkoston lupaus. Tutkimus aikuisasiakkaan palveluverkoston rakentumisesta*. helsinki: Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja ke-

- hittämiskeskus, 1996.
- Karjalainen, Vappu: Työttömän palvelujärjestelmän aktivoituminen. S. 99–119. Teoksessa Karjalainen, Vappu & Keskitalo, Elsa (toim.) Kaikki työuralle! Työttömien aktiivipolitiikkaa Suomessa. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 2013.
- Karjalainen, Vappu & Saikku, Peppi: Governance of Integrated Activation Policy in Finland, P. 216–236. In van Berkel, Rik & Graaf de Willibord & Sirovatka, Tomas (eds.): The Governance of Active Welfare States in Europe. Houndmills, Basingstoke: Palgrave, Macmillan, 2011.
- Kazepov, Yuri: Rescaling Social Policies: towards Multilevel Governance in Europe: Some Reflections on Processes at State and Actors Involved. In Kazepov, Yuri (ed.): Rescaling Social Policies: Towards Multilevel Governance in Europe. European Centre, Vienna: Ashgate, 35–72, 2010.
- Keskitalo, Elsa: Balancing social citizenship and new paternalism. Finnish activation policy and street-level practice in a comparative perspective. Research 177. Helsinki: Stakes, 2008.
- Kincaid, Carolyn: The Path to a Holistic Worker. Policy & Practice 64 (2006): 4, 10–12.
- Kokko, Riitta-Liisa: Asiakas kuntoutuksen yhteistyöryhmässä: institutionaalisen kohtaamisen jännitteitä. Tutkimuksia 72. Helsinki: Kuntoutussäätiö, 2003.
- Koskiahio, Briitta: Hyvinvointipalvelujen tavaratalossa: palvelutalous ja sosiaalipolitiikka Englannissa, Ruotsissa ja Suomessa. Tampere: Vastapaino, 2008.
- Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen toteutuminen. Kuntakysely sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta. Raportti 36. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 2009.
- Knijn, Trudie & Selten, Peter: The Rise of Contractualism in Public Services. In Duyvendak, Jan Willem & Knijn, Trudie & Kremer, Monique (eds.). Policy, People, and The New Professional. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2005.
- Kuivalainen, Susan: Toimeentulotuen alikäytön laajuus ja merkitys. Yhteiskuntapolitiikka 72 (2007): 1, 49–56.
- Lehtonen, Olli & Kallunki, Valdemar: Nuorten aikuisten syrjäytymiskierre. Janus 21 (2013): 2, 128–143.
- Lipsky, Michael: Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the individual in Public Services. New York: Russell Sage Foundation, 1980.
- Mashaw, Jerry L.: Bureaucratic Justice. New Haven: Yale University Press, 1983.
- Metteri, Anna: Hyvinvointivaltion lupaukset ja kohutuutumat tapaukset. Helsinki: Sosiaali- ja terveysjärjestöjen yhteistyöyhdistys YTY ry, 2004.
- Memmot, Paul & Nash, Daphne: No Wrong Door? Managing Indigenous homeless clients in Mt Isa. The University of Queensland: Institute for Social Science Research, 2012.
- Metteri, Anna: Hyvinvointivaltion lupaukset, kohutuutumat tapaukset ja sosiaalityö. Tampere: Tampereen yliopisto, 2012.
- Meyers, Marcia. K. & Lurie, Irene: The decline in welfare caseloads: An organizational perspective. Paper presented at the Conference on Mixed Methods Research on Economic Conditions, Public Policy, and Family and Child Well-Being. June 26–28, Ann Arbor, Michigan, 2005.
- Myrskylä, Pekka: Hukassa – Keitä ovat syrjäytyneet nuoret? EVA analyysi nro 19. Helsinki, 1.2.2012.
- Muuri, Anu & Manderbacka, Kristiina & Vuorenkoski, Lauri & Keskimäki, Ilmo: Yhdeksän teesiä sosiaali- ja terveyspalveluiden oikeudenmukaisuudesta. Yhteiskuntapolitiikka 73 (2008):4, 446–451.
- Määttä, Anne: Perusturvan poiskäännytyt. Yhteiskuntapolitiikka 77 (2012a):2, 145–156.
- Määttä, Anne: Perusturva ja poiskäännyttäminen. Diakonia-ammattikorkeakoulun julkaisuja A Tutkimuksia 36. Helsinki: Diakonia-ammattikorkeakoulu, 2012b.
- Nikander, Pirjo: Managing Scarcity. In Heinonen, Tuula & Metteri, Anna (eds.) Social Work in Health and Mental Health. Issues, Developments, and Actions. Toronto: Canadian Scholars's Press Inc, 260–279, 2005.
- Nuorten syrjäytyminen. Tietoa, toiminta ja tuloksia? Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2013. Helsinki: Eduskunta, 2013.
- Pierson, Paul: Politics in Time. History, institutions and social analysis. New Jersey: Princeton University Press, 2004.
- Pohjola, Anneli: Asiaa asiakkailta. Teoksessa: Salmela, Tuula (toim.): Autetaanko asiakasta – palvel-laanko potilasta? Jyväskylä: Atena Kustannus Oy, 168–186, 1997.
- Ridzi, Frank & London, Andrew S.: "It's Great When People Don't Even Have Their Welfare Cases Opened": TANF Diversion as Process and Lesson. Review of Policy Research 23 (2006): 3, 725–743.
- Romakkaniemi, Marjo & Kilpeläinen, Arja: Asiakkuus terveydenhuollon sosiaalityössä – Terveydenhuollon sosiaalityöntekijät asiakkaiden toimijuuden tilojen rakentajina. Teoksessa Laitinen, Merja & Niskala, Asta (toim.): Asiakkaat toimijoina sosiaalityössä. Tampere: Vastapaino, 244–271, 2013.
- Rostila, Ilmari & Mäntysaari, Mikko & Suominen, Tarja & Asikainen, Paula: Sosiaalityön professionaalisuuden erot kuntaorganisaatiossa – Organisaatiokulttuurien ja organisaatioilmapiirien kirjo. Janus 19 (2011):2, 143–157.
- Saikku, Peppi: Asiakasyhteistyötä uudella lailla? Kuntoutuksen asiakasyhteistyön arviointia. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, 2006.
- Seikkula, Jaakko & Alakare, Birgitta: Avoin dialogi. Vaihtoehtoinen näkökulma psykiatrisessa hoitojärjestelmässä. Duodecim 120 (2004): 289–296.
- Seikkula, Jaakko & Arnkil, Tom Erik: Dialoginen asiakastyö. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 2009.
- Stenius, Kerstin & Kekki, Tuula & Kuussaari, Kristiina & Partanen, Airi: Päihde- ja mielenterveyspalvelujen integraatio – kirjava käytäntö Suomen kunnissa. Yhteiskuntapolitiikka 77 (2012):2, 167–175.

- STM: Selvityshenkilöryhmän ehdotukset sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteen uudistamiseksi. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2013:7 Helsinki, Sosiaali- ja terveysministeriö, 2013a.
- STM: Toimiva lastensuojelu -selvitysryhmän loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2013:19. Helsinki, 2013b.
- Suomen perustuslaki 11.6.1999/731.
- Taylor, Brian. J.: Factorial Surveys: Using Vignettes to Study Professional Judgement. Oxford University Press: British Journal of Social Work 36 (2006): 1187–1207.
- Taylor-Gooby, Peter (ed.): New Risk, New Welfare. The Transformation of the European Welfare States. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- Tuomi, Jouni & Sarajarvi, Anneli: Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. 5. uudistettu laitos. Helsinki: Tammi, 2009.
- Törrönen, Jukka: Toisen ääni, näkökulma ja kohteena oleminen. Teoksessa Sakari Hänninen, Jouko Karjalainen & Tuukka Lahti (toim.): Toinen tieto. Kirjoituksia huono-osaisuuden tunnistamisesta. Helsinki: Stakes, 2005.
- van Berkel, Rik & Graaf de Willibord & Sirovatka, Tomas (eds.): The Governance of Active Welfare States in Europe. Houndmills, Basigstoke: Palgrave, Macmillan, 2011.
- Vaarama, Marja & Moisio, Pasi & Karvonen, Sakari (toim.): Suomalaisten hyvinvointi 2010. Helsinki. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 2010.
- Wallander, Lisa: Measuring social workers' judgements: Why and how to use the factorial survey approach in the study of professional judgements. Journal of Social Work 12 (2012): 4, 364–384.
- Øverbye, Einar & Strohmeier Navarro Smith, Rahel & Karjalainen, Vappu & Stremlov, Jurgen: The Coordination Challenge, P. 389–414. In Kazepov, Yuri (toim.) Rescaling Social Policies: Towards Multilevel Governance in Europe. European Centre Vienna: Ashgate, 2010.

TIIVISTELMÄ

Anne Määttä & Elsa Keskitalo: Ulkoringiltä sisäriinkiin. Kumuloituneista ongelmista kärsivät nuoret aikuiset pirstaleisessa palvelujärjestelmässä

Syitä nuorten syrjäytymiseen etsitään usein yksilön henkilökohtaisista ominaisuuksista sekä tekijöistä, jotka ovat johtaneet tavanomaisena pidetyn elämäntavan ulkopuolelle eli sivuun koulutuksesta ja työelämästä. Artikkelissa kiinnostus kohdistuu tekijöihin ja prosesseihin, jotka määrittävät palvelujärjestelmän toimijoiden keinoja tukea kumuloituneista ongelmista kärsiviä nuoria aikuisia. Kysymyksiä tarkastellaan suhteessa palvelujen ja tuen byrokraattisuuteen ja pirstaleisuuteen sekä koordinaation mahdollisuuksiin ja avun saamiseen liittyviin poiskäännyttäviin kynnyksiin.

Case-tutkimuksen kohteena on kahdella suomalaisella paikkakunnalla toteutuva viranomaisyhteistyö sekä sen hyvät käytännöt ja esteet, jotka vaikuttavat työntekijöiden mahdollisuuksiin tukea haavoittuvassa asemassa olevia nuoria asiakkaita. Tutkimukseen on osallistunut Kelan, sosiaalitoimiston, terveyskeskuksen, työvoimanpalvelukeskuksen tai työvoimatoimiston, mielenterveystoimiston sekä nuorisotyön edustajia. Menetelmänä on käytetty Vignettejä, eli kriitti-

siä tapauksia, joihin kukin palvelujärjestelmän toimija ottaa kantaa.

Yksittäisten työntekijöiden auttamisen mahdollisuudet kaventuvat työntekijä-, sektori- ja palvelujärjestelmätason esteiden seurauksena. Työntekijätasolla auttamista vaikeuttavat kiire ja puutteelliset resurssit. Sektoritasaosta yhteistyötä vaikeuttavat puolestaan salsapitovelvoitteet sekä toisistaan poikkeavat toimintakulttuurit. Palvelujärjestelmätasolla ongelma näyttyy ulko- ja sisäringeille erottautuvina toimintoina, joiden välisiä sidoksia ei riittävässä määrin tiedosteta.

Yksittäisillä työntekijöillä on mahdollisuus ylittää rakenteellisia esteitä. Vahvat asiantuntijat toimivat tarvittaessa asiakkaiden asianajajina, mutta kapeampi ammatillinen ote johtaa asiakkaiden siirtämiseen ja pahimmillaan torjuntaan ja poiskäännyttämiseen. Kumuloituneista ongelmista kärsiviä asiakkaita voidaan parhaiten tukea tiiviillä, koordinoitulla yhteistyöllä tuttujen yhteistyökumppanien kanssa. Säännöllinen yhteydenpito ja tiedonvaihto, jaetut käytännöt, yhteiset toimintamallit ja aukikirjoitetut toimintaprosessit ja roolit ovat onnistuneen yhteistyön perusta.