FÖREBYGGANDE AV UTSLAGNING AV UNGA

Åtgärder som har att göra med förebyggande av utslagning av unga verkställs både på enskilda förvaltningsområden och mellan förvaltningsområdena. Målsättningar att förebygga utslagning ingår i många basverksamheter som finansieras med statsandelar. Vidare har målsättningen att förebygga utslagning uppställts för många projekt som gäller de unga.

Vanligen avses med utslagning en anhopning av omständigheter som innebär en vanlottad ställning, bland dem långvarig och ofta upprepad arbetslöshet, utkomstproblem, problem med behärskande av livet och marginalisering från delaktighet i samhället. Vid revisionen avses med förebyggande av utslagning av unga alla de åtgärder, med vilka man strävar till att bryta den utveckling som leder till utslagning.

Syftet med revisionen har varit att klargöra effekterna av de åtgärder mellan förvaltningsområdena som syftar till att förebygga utslagning av unga. Huvudfrågorna vid revisionen behandlade förutsättningarna för effekter av de åtgärder som förebygger utslagning, åtgärdernas egentliga effekter samt åtgärdernas finansiella betydelse. Revisionen har gällt undervisningsministeriets, social- och hälsovårdsministeriets samt arbetsministeriets förvaltningsområden. Den mångfasetterade helhet som förebyggandet av utslagning utgör granskades genom två mera avgränsade åtgärdshelheter, nämligen elevvården och ungdomsverkstäder.

På basis av revisionen har effekterna av åtgärderna för förebyggande av utslagning av unga just inte utretts. Också den information som anknyter till den finansiella betydelsen av förebyggande av utslagning är splittrad, och på basis av den kan inte tillförlitligt bedömas de totala kostnaderna för den verksamhet som syftar till att förebygga utslagning av unga. Det har emellertid uppskattats, att ifall en ungdom socialt hamnar in på ett vanlottat levnadsspår och bestående marginaliseras från arbetsmarknaden, innebär detta för samhället kostnader på ca en miljon euro före personen fyller 60 år.

Eftersom förebyggande av utslagning typiskt är en delmålsättning för någon bredare lagstadgad basverksamhet eller åtgärdshelhet, har revisionsverket ansett att en central förutsättning för effekter av förebyggandet av utslagning av unga är en god behärskning av det grundläggande arbetet.

De begrepp som anknyter till förebyggande av utslagning varierar och ger rum för tolkningar. Exempelvis betraktas i vissa sammanhang utslagning som ett stämplande begrepp. På basis av revisionen är de begreppsmässiga problemen emellertid inte ett hinder för ett effektivt förebyggande av utslagning. De yrkesmänniskor som utför det praktiska arbetet på olika branscher möter i sitt arbete individer med konkreta problem, varvid de begreppsmässiga problemen på ett högre plan är sekundära. På basis av revisionen borde man i förebyggandet av utslagning och det måluppställande som gäller detta ta fasta på de konkreta fenomen som har konstaterats öka risken för utslagning.

På basis av revisionen är det splittrade åtgärdskomplex som åtgärderna för förebyggande av utslagning av unga utgör delvis en följd av problem i den nuvarande lagstiftningen och andra bestämmelser som styr verksamheten. Den nuvarande lagstiftningen stöder inte på det bästa möjliga sättet ett fungerande och mångprofessionellt samarbete mellan förvaltningsområdena. Att bereda bestämmelser som gäller flera förvaltningsområden har visat sig vara en utmanande uppgift för ministerierna. På det lokala planet och i det praktiska mångprofessionella arbetet berör problemen särskilt tolkningen av bestämmelserna om tystnadsplikt, vilket fördröjer informationsgången. På senare tid har dessa problem kommit till synes särskilt i den diskussion som har gällt stiftande av en enda och enhetlig lagstiftning om elevvården.

I förebyggandet av utslagning av unga finns det alltjämt ett stort behov av att utveckla mångprofessionella samarbetsförfaranden. Revisionen visade, att samarbetet i mångprofessionella nätverk och arbetsgrupper ofta förblir ytligt. Av särskild betydelse från de ungas synpunkt är det samarbete som förekommer i utbildningens brytningsskeden och att ansvarsfrågorna i anknytning till detta klargörs. En anledning till problemen i samarbetet är personalens olika utbildningsbakgrunder. Exempelvis lärarna känner inte tillräckligt väl till grunderna för socialarbetarnas arbete och vice versa.

Vid revisionen observerades, att det i praktiken är omöjligt att göra en bedömning av de totala effekterna av åtgärderna för förebyggande av utslagning. Detta utgör emellertid inte ett hinder för en bedömning av effekterna av mera begränsade åtgärder. De myndigheter som ansvarar för förebyggandet av utslagning av unga borde ha bättre kännedom än för närvarande om varandras registermaterial, vilka nyckeltal som används och om redan gjorda utvärderingar. Många registermaterial är dessutom avgiftsbelagda, vilket försämrar möjligheterna att utnyttja materialen i forskningen.

Ett exempel på möjligheterna att bedöma effekterna är den utredning som revisionsverket har gjort av effekterna av ungdomsverkstäder. I verksamheten i ungdomsverkstäder deltar årligen ca 7 000 ungdomar i 230 verkstäder. Ca hälften av dem är sådana som har avslutat eller avbrutit grundskolan. Om ungdomsverkstädernas verksamhet har under dess 30-åriga historia gjorts ett flertal utredningar och bedömningar. Om verksamhetens effekter berättar de emellertid litet. Enligt de målsättningar som har uppställts av undervisningsministeriet, som ansvarar för verksamheten, borde två tredjedelar av verkstädernas ungdomar placera sig i utbildning, arbete eller annan ledd verksamhet efter att perioden i verkstaden har avslutats. Målsättningen för den på intervjuer och registermaterial baserade utredning som gjordes vid revisionen var att klargöra, om perioden i verkstaden har främjat de ungas placering i arbete eller studier, när övriga faktorer som inverkar på placeringen beaktas.

Enligt utredningen har perioden i verkstaden inte inverkat på placeringen i arbete, men den har haft inverkan på placeringen i studier. Enligt resultaten har perioden i verkstaden varit till den största nyttan för de ungdomar som inte har någon som helst utbildning efter grundstadiet. Också på basis av intervjumaterialet ger verksamheten i ungdomsverkstäderna effekter. Detta yttrar sig emellertid inte endast som placering i utbildning eller i arbetslivet, utan allt mera som ett förbättrat behärskande av livet. Av denna anledning ger enbart uppgifter om placeringen inte en tillräcklig bild av verksamhetens effekter. Enligt arbetsverkstadsaktörernas åsikt borde därför i fråga om allt flera ungdomar ett bättre behärskande av livet räcka till som målsättning för verksamheten. Orsaken till detta är att den grupp som är föremål för verksamheten innebär allt större utmaningar.

Vid revisionen observerades, att trots att elevvården har utvärderats i tämligen stor omfattning, har man vid utvärderingarna inte kunnat ta fasta på åtgärdernas egentliga effekter. De gjorda utvärderingarna har till sin karaktär närmast varit effektivitetsgranskningar, där man har klarlagt hur elevvårdens tjänster är tillgängliga på olika håll i landet. Den oklara arbetsfördelningen mellan aktörerna i utvärderingen har för sin del försvårat en utvärdering av effekterna av åtgärderna till stöd för inlärningen. I enskilda kommuner har man däremot lyckats utvärdera t.ex. effekterna av de åtgärder som syftar till att minska antalet elever som avbryter sina studier.

De penningmedel som har använts för att förebygga utslagning är som helhet betraktat betydande. Kostnadsuppföljningen är emellertid splittrad. Ifall de medel som är avsedda för att förebygga utslagning inte används effektivt, har man skäl att anta att de kostnader jämte följdverkningar som orsakas samhället av skötseln av egentlig utslagning är avsevärt större än kostnaderna för förebyggande åtgärder.