Kuntaliitto
Kommunförbundet

Lausunto

Mari Ahonen Walker, Ellen Vogt

13.11.2019

Dnro 790/03/2019

Eduskunnan tarkastusvaliokunta

Kuulemistilaisuus 14.11.2019

K 3/2019 vp Hallituksen vuosikertomus 2018, K 13/2019 vp Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion vuoden 2018 tilinpäätöksen ja hallituksen vuosikertomuksen tarkastuksesta

Teema; nuorten syrjäytymisen ehkäisy

Syrjäytymisen ehkäisyssä on kyse viheliäisestä ongelmasta, johon liittyy lukuisia eri tekijöitä. Sillä voidaan viitata mitä erilaisempiin hyvinvoinnin ongelmiin tai sosiaalisista yhteisöistä karsiutumisiin. Nuorten yhteiskunnallista ulkopuolisuutta lisäävät riskit ovat monelta osin ylisukupolvisia. Perheitä kuormittaviksi tekijöiksi on tunnistettu[1] muun muassa vanhempien mielenterveysongelmat tai muu vakava sairastuminen, pitkittynyt työttömyys, kouluttamattomuus ja perheen taloudelliset vaikeudet sekä yksinhuoltajuus. Vanhempien koulutustaustalla, sosioekonomisella asemalla ja terveydentilalla on siten vahva vaikutus nuorten hyvinvointiin[2]. Erilaisille uhkatekijöille on myös laskettu kertoimia[3]. Niiden mukaan nuoren syrjäytymisriski kasvaa varhaisaikuisuudessa viisinkertaiseksi, jos hän on ollut sijoitettuna kodin ulkopuolella. Parikymppisenä ilman perusasteen jälkeistä tutkintoa oleva nuori jää syrjään yhtä suurella todennäköisyydellä. Lähes yhtä suuri riski on nuorella, joka käyttää mielenterveyslääkkeitä tai saa lapsen alle 20-vuotiaana.
Ongelmien juurisyihin vaikuttaminen on keskeisimpiä keinoja vaikuttaa syrjäytymiskehitykseen ja tämä edellyttää sekä matalan kynnyksen että jalkautuvien palveluiden lisäämistä. Haasteena on löytää tasapaino ja riittävät resurssit ehkäisevien ja universaalien palveluiden sekä kohdennettujen, haasteellisissa elämäntilanteissa olevien ja eri tavoin oireilevien nuorten kanssa tehtävän työn välille. Hyvinvointia tukemalla ja arkea sujuvoittamalla voidaan ehkäistä monien ongelmien syntymistä tai ainakin helpottaa niistä selviämistä. Toisaalta jo ulkopuoleisuuden riskiin tai ulkopuoleiseksi ajautuneita on autettava.

Lausunnossaan Kuntaliitto kuvaa syrjäytymiskehityksen kannalta merkittäviä tilanteita ja näiden ratkaisukeinoja. Syrjäytymisen ehkäisyn käytännön toimet on tässä lausunnossa rajattu lastensuojeluun, koulutuksen ulkopuolisuuden vähentämiseen sekä sosiaaliturvajärjestelmän nuoria koskevien ansojen purkuun. Näiden lisäksi erityisiä näkökulmia tulisi nostaa ainakin työttömien, syrjäseudulla asuvien, maahanmuuttotaustaisten, nuorten vanhempien sekä vammaisten nuorten erityisistä tilanteista ja riskeistä, mutta valiokunnan pyynnön laajuuden vuoksi nämä näkökulmat on rajattu tästä lausunnosta ulos. Itse esiin nostamiensa syrjäytymistekijöiden lisäksi Kuntaliitto summaa pyynnöstä nuorten mielenterveys-, päihde- ja riippuvuusongelmien tilannetta ja näihin liittyvien palveluiden saatavuutta sekä erilaisia kehittämisehdotuksia. Kuntaliitto kuvaa lausunnossa myös palveluihin liittyvän tiedonkulun ongelmia ja esittää näille ratkaisuja. Lisäksi muissa näkökulmissa se korostaa, kuinka nuoria koskevien palveluiden muotoilussa sekä normituksessa on huomioitava nuorten oma osallisuus sekä kehityspsykologinen ja kasvatustieteellinen osaaminen nykyistä paremmin. Kuntaliitto ei ota kantaa mahdollisen painopisteen muutokseen, koska käytettävissä olevien tietojen perusteella ei pystytä arvioimaan lasten-, nuorten ja heidän perheidensä palvelukokonaisuuden järjestymistä viime aikoina.

Kuntaliiton mukaan syrjäytymistä voidaan torjua parhaiten:

1. Vaikuttamalla ongelmien juurisyihin ja katkaisemalla ongelmien ylisukupolvisuus.

[1] Hilli, P., Ståhl, T., Merikukka, M. & Ristikari, T. (2017): Syrjäytymisen hinta – case investoinnin kannattavuuslaskemasta. Yhteiskuntapolitiikka, 82 (6), 663–675.
[2] THL: Suomi nuorten kasvuympäristönä (2016) ja Suomi lasten kasvuympäristönä (2018)
[3] http://data.mesaatio.fi/syrjaytymisen-dynamiikka/

www.kunnat.net
www.kommunerna.net

Suomen Kuntaliitto
Toinen linja 14,00530 Helsinki
PL 200, 00101 Helsinki
Puh. 09 7711,faksi 09 771 2291
etunimi.sukunimi@kuntaliitto.fi

Finlands Kommunförbund
Andra linjen 14,00530 Helsingfors
PB 200, 00101 Helsingfors
Tfn 09 7711, fax 09 771 2291
fornamn.efternamn@kommunforbundet.fi

2. Varmistamalla ammattilaisten osaaminen ja mahdollistamalla saumaton monialainen yhteistyö
3. Kohdentamalla työtä uudelleen jalkautuviin ja matalan kynnyksen palveluihin
4. Poistamalla lainsäädännön esteitä ja virtaviivaistamalla sosiaaliturvajärjestelmää
5. Huomioimalla tiukentuneen kuntatalouden reunaehdot ja resurssien tarve

Keskeiset haasteet nuorten syrjäytymisen ehkäisyssä ja keinoja niiden ratkaisemiseksi

Lastensuojeluasiakkuus

Alle 18-vuotiaista lapsista ja nuorista tehtiin vuonna 2018 yhteensä 145 880 lastensuojeluilmoitusta, joka on lähes 50 000 ilmoitusta enemmän kuin viisi vuotta aikaisemmin. Tämä tarkoittaa, että viime vuoden aikana lastensuojeluilmoitus on tehty n. joka kolmannestatoista 0–17-vuotiaasta. Lukuihin vaikuttaa lakimuutos, jonka tavoitteena on ollut madaltaa ilmoituskynnystä ja laajentaa ilmoitusvelvollisuutta.

Kodin ulkopuolelle oli vuoden 2018 aikana sijoitettuna kaikkiaan 18 544 lasta ja nuorta. Lukumäärä kasvoi 2,6 prosenttia edellisestä vuodesta. Huostaanotettujen määrä vaihteli ikäryhmittäin, kun, 7–12 -vuotiaista sijoitettuna oli 0,8 prosenttia, 13–15-vuotiaista 1,5 prosenttia ja 16–17-vuotiaista 3,2 prosenttia.[4] Lastensuojelun avohuollon asiakkaina oli 54 883 lasta ja nuorta vuonna 2018. Määrä väheni tuhannella asiakkaalla (1,8 %) edellisestä vuodesta. Kunnan on järjestettävä tarvittava jälkihuolto sijaishuollossa olleelle lapselle ja nuorelle. Vuonna 2018 jälkihuoltoperustein sijoitettuna oli 1 621 lasta ja nuorta, minkä lisäksi avohuollon tukea sai yhteensä 7 595 jälkihuollossa olevaa lasta ja nuorta.

Jälkihuollon yläikäraja nousee vuoden 2020 alusta 21 vuodesta 25 vuoteen. Tämä tarkoittaa, että neljänä seuravana vuonna jälkihuollosta ei poistu ketään iän perusteella ja joka vuosi tulee noin 2200 -2500 uutta nuorta jälkihuollon piiriin 18 ikävuoden tultua täyteen. Tämä haastaa kuntia jälkihuollon kehittämisessä ja resurssien riittävyydessä. Valtionosuutta laajentuneen tehtävän hoitoon on tulossa 2020 alkaen 12 miljoonaa euroa neljänä vuonna peräkkäin.

Lastensuojelutarve voi liittyä perheen sosioekonomisiin ja ympäristöön liittyviin seikkoihin, vanhemmuuteen liittyviin seikkoihin, vanhempien ongelmiin sekä kasvatustyyliin liittyviin asioihin sekä lapsen kehitykseen, käyttäytymiseen tai institutionaalisiin tekijöihin. Lapsen sijoitukseen johtavat tekijät ovat moninaiset ja sijoitukset eroavat toisistaan niin taustatekijöiden, tavoitteiden kuin keston puolesta. Valtakunnallista tilastotietoa sijoitusten syistä ei ole saatavilla.

Lastensuojelun tarpeessa olevilla lapsilla ja nuorilla on usein todettu olevan erilaisia koulunkäynnin, käyttäytymisen ja terveyden ongelmia. Koulunkäynnin vaikeudet yhdessä muiden ongelmien kanssa voivat johtaa sijaishuollon tarpeeseen. Kodin ulkopuolelle sijoitettujen muita heikompaa koulumenestystä ja peruskoulun jälkeiseen koulutukseen kiinnittymistä voivat selittää perhetausta ja kasvuolosuhteet, mutta myös sijoituksen aikaiset tekijät, kuten sijoituspaikan vaihtumisten aiheuttamat koulujen vaihdot. Teini-ikäisinä sijoitettujen lasten muita heikompi koulumenestys voi aiheutua esimerkiksi koulussa ilmenevistä käytösongelmista ja muista koulunkäyntiin liittyvistä vaikeuksista, kuten poissaoloista. Sijoitettujen lasten ja nuorten ahdistuneisuus, koulustressi ja -uupumus, oppimisvaikeudet ja kiusaamis- sekä väkivaltakokemukset ovat huomattavasti yleisempiä kuin muilla saman ikäisillä[5]. Lisäksi ulkopuolisuuden ja osattomuuden kokemukset ovat näillä nuorilla muita yleisempiä[6].

Kuntaliiton ratkaisuja:

- Lapsiperheiden kotipalvelun saatavuutta voidaan parantaa lainsäädäntöä joustavoittamalla. Tällä hetkellä se on säädetty osaksi sosiaalihuollon palvelu- ja asiakasprosessia. Tämän sijaan palvelun pitäisi olla helposti saatavissa paikoista, jossa lapsiperheet muutenkin asioivat, kuten esimerkiksi neuvoloista, varhaiskasvatuksesta tai koulusta.
- Matalan kynnyksen tukea nuorille ja heidän perheilleen. Alun perin ehkäiseväksi tarkoitetut palvelut, kuten perheneuvolat ovat ylikuormitettuja ja niiden toiminnan painopiste on nykyisellään erittäin haasteellisissa tilanteissa
- Sijaishuollon kuntouttavuutta on parannettava.

[4] THL, Tilasto- ja indikaattoripankki *Sotkanet.fi* 2005-2019
[5] Kouluterveyskysely
[6] Pekkarinen 2018

- Sijaishuollon aikaisen koulunkäynnin tuki ja peruskoulun suorittaminen on varmistettava. Tällä hetkellä puutetta on erityisesti koulun ulkopuolella tarjotusta tuesta koulunkäyntiin.
- Ylisukupolvisen syrjäytymiskierteen katkaisemiseksi ensiarvoisen tärkeää on kehittää lakimuutoksen myötä pidentyvän jälkihuollon palveluita. Kehittämisessä on huomioitava, että jatkossa jälkihuolto täysi-ikäiselle voi pisimmillään kestää seitsemän vuotta. Nuorten jälkihuollolliset tarpeet ovat hyvin erilaisia jälkihuollon eri vaiheissa.

Koulutuksen ulkopuolelle jääminen

Opetushallituksen mukaan kevään 2017 yhteishaussa oli tarjolla yhteensä 81 600 aloituspaikkaa. Yhteishaussa haki yhteensä 73 500 hakijaa, joista noin 56 300 (77 %) oli tuona keväänä perusopetuksen päättäneitä koululaisia. Hakuvaiheessa yhdeksäsluokkalaisista toisen asteen tutkintotavoitteiseen 94,3 prosenttia ja lisäopetukseen tai valmistaviin koulutuksiin 2,7 prosenttia. Kokonaan hakeutumatta jätti 3,0 prosenttia ikäluokasta. Paikan vastaanotti lopulta 92,7 prosenttia hakeneista. Nivelvaiheessa koulutuksen ulkopuolelle näytti ohjautuvaan hieman reilu 10 prosenttia ikäluokasta, vaikka koulutuspaikkoja on tarjolla.

Se, mitä yhteishaussa ulkopuolelle jääville lopulta nuorille tapahtuu, tiedetään varsin vähän. Suuntaa antaa pitkittäistutkimus, jossa seurattiin vuosina 2001 ja 2006 yhteishaussa valittujen koulutuksen läpäisyä. Ryhmästä, joka ei viiden vuoden seuranta-ajan kuluessa ollut aloittanut toisen asteen opintoja, yli viidennes päätyi eläkkeelle. Lisäksi havaittiin, että vajaa viidennes oli työssä ja toinen viidennes työttömänä. Viiden seurantavuoden jälkeen koulutukseen hakeutumattomista kaksi viidennestä oli kokonaan koulutuksen ja työvoiman ulkopuolella[7].

Peruskoulun kesken jättäneitä oli lukuvuonna 2017/2018 yhteensä 510. Näistä oppivelvollisuutensa kokonaan laiminlyöneitä oli 74 ja oppivelvollisuusiän ohittaneita, ilman peruskoulun päättötodistusta eronneita oli yhteensä 436. Kaikista peruskoulupudokkaista 63 prosenttia oli poikia. Lukuvuonna 2016/2017 tutkintoon johtavan koulutuksen keskeytti ilman uutta opiskelupaikkaa 5,1 prosenttia opiskelijoista. Nuorten lukiokoulutuksessa keskeyttämisprosentti oli 3,1, ammatillisessa koulutuksessa 7,4, ammattikorkeassa 7,3 ja yliopistokoulutuksessa 5,9 prosenttia.[8] Koulutuksen keskeytyminen voi liittyä väärään koulutusalaan, omiin kykyihin liittyvään epäluottamukseen, tuen puutteisiin, oppimisvaikeuksiin tai koulun ulkopuolisen elämän moninaisiin, mahdollisesti pitkittyneisiin ongelmiin.

Koulutuksen varhainen keskeytyminen voi osaltaan kytkeytyä myös kysymykseen lukutaidosta. Lukutaito on heikentynyt kaikilla nuorilla vuoden 2006 jälkeen, mutta aivan erityisesti sellaisten nuorten ryhmissä, joissa lukutaito on ollut jo ennestään heikolla tasolla. Tällaisia ryhmiä ovat maahanmuuttotaustaiset nuoret, koulunkäyntiin motivoitumattomat pojat sekä nuoret, joiden kodeissa on heikommat taloudelliset ja sosiaaliset edellytykset tukea oppimista ja kiinnostuksen kohteita. Jopa kymmenesosalla peruskoulunsa päättävistä nuorista jää saavuttamatta sellainen lukutaito, joka mahdollistaa jatko-opinnot, työelämään osallistumisen ja aktiivisen kansalaisuuden.[9]

Kuntaliiton ratkaisuja:

- Asetetaan oppivelvollisuuden laajentamisen tavoitteeksi koulutustason noston lisäksi syrjäytymisen ehkäisy. Tämä edellyttää mekanistisen oppivelvollisuuden pidentämisen lisäksi koulutuksen nivelvaiheen voimakasta uudelleenmuotoilua, ohjauksen lisäämistä sekä perusasteen koulutuksen rakenteellista kehittämistä ja resursoinnin vahvistamista.
- Panostetaan erilaisten lukutaitojen vahvistamiseen ja varmistetaan siten osaltaan siirtymää toiselle asteelle.
- Perusopetuksen on taattava riittävät taidot perusasteelta siirryttäessä; toinen aste ei pysty paikkamaan puutteelliseksi jääneitä luku-, kirjoitus- ja peruslaskutaitoja. Oppivelvollisuuden laajentuessa tulee tarkastella peruskoulun joustavoittamista.

---

[7] Aho, S. & Mäkiaho, A. (2015) *Koulutus kannattaa! Toisen asteen koulutuksen läpäisseiden ja keskeyttäneiden myöhemmän työmarkkinamenestyksen vertailu - vuonna 2001 opinnot aloittaneiden 10 vuoden seurantaan perustuva tutkimus.* Opetushallitus: Raportit ja selvitykset 2015: 4. Helsinki: Opetushallitus.

[8] Suomen virallinen tilasto (SVT): Koulutuksen keskeyttäminen [verkkojulkaisu]. ISSN=1798-9280. 2017. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 12.11.2019].

[9] Arffman, I. & Nissinen, K. (2015) Lukutaidon kehitys PISA-tutkimuksissa. Teoksessa Välijärvi, J. & Kupari, P. (toim): *PISA. Millä eväillä osaaminen uuteen nousuun? PISA 2012 tutkimustuloksia.*

- Tarjotaan nuorille mahdollisuuksia matalan kynnyksen tukeviin palveluihin heidän arkisissa ympäristöissään. Vältetään lukuisten päällekkäisten palvelutarvearviointien tekemistä, tuetaan erilaisten kasvuun ja kehitykseen liittyvien kriisien läpikäymistä sekä ehkäistään niiden medikalisoitumista.
- Kehitetään oppilas-, opiskelija- ja kouluterveydenhuoltoa nuorten laajempaa hyvinvointia tukevaksi.

Sosiaaliturvajärjestelmän ansat

Nyky-yhteiskunnassa rahan ja perheen taloudellisen aseman merkitys on kasvanut ja toisaalta samalla työurat ovat monimuotoistuneet ja muuttuneet epävarmemmiksi. Taloudellinen niukkuus ja toimeentulon epävarmuus rajaavat nuoren elämää monin tavoin, sillä se vaikuttaa fyysiseen ympäristöön, liikkumiseen, henkiseen pääomaan sekä valintojen tekemisen realiteettiin[10]. Niukkuus ei rajoitu yksiomaan taloudellisiin tekijöihin, vaan se yhdistyy henkiseen pääomaan, vastavuoroisuuden ja merkitysten puutteeseen[11].

Suomessa kaikkien alle 25-vuotiaiden ammattikouluttamattomien nuorten tulee hakea toistuvasti yhteishaussa toisen asteen koulutukseen tai korkeakouluun sekä ottaa vastaan haussa saamansa opiskelupaikka ensisijaisen etuusoikeuden menettämisen uhalla. Lisäksi esimerkiksi lukiosta valmistuva ammattikouluttamaton nuori ei ole oikeutettu ensisijaiseen sosiaaliturvaan viiteen kuukauteen työmarkkinoille tulon jälkeen odotusajan vuoksi. Odotusaikaa ei poista esimerkiksi pakollinen asepalvelu.

Sääntelyn tarkoituksena on ollut ohjata nuoret tehokkaasti ja välittömästi peruskoulun tai lukiokoulutuksen jälkeen ammatilliseen tai korkeakoulutukseen. Käytännössä ohjausvaikutus ei ole onnistunut tarkoituksenmukaisesti, vaan se on ohjannut suuren joukon nuoria tulottomuuteen ja viimesijaisen toimeentulotuen piiriin. Pelkästään yhteishakuun liittyvä tukioikeuden menettäminen koskettaa lähes 20 000 nuorta vuosittain[12]. Lisäksi toimeentulotuen on monissa tutkimuksissa osoitettu toimivan katiskan tavoin: se kiinnittää tuen saajan usein pitkäkestoisesti tukiasiakkuuteen. Vuonna 2018 noin 78 000 18–24-vuotiasta nuorta sai toimeentulotukea, joista 15 000 tuki oli pitkäkestoista (vähintään 10 kk).[13] Toimeentulotuen perusosa – jopa perusosaan kohdistuvan maksimaalisen 40 prosentin alennuksen jälkeen - on korkeampi kuin opintorahan taso. Opintopolkujen ja -mahdollisuuksien monimuotoistuessa näiden kahden järjestelmän epätasapainosta on muodostumassa järjestelmää vahvasti vääristävä ja nuoret tehokkaasti toimeentulotukiasiakkuuteen kiinnittävä ongelma.

Ongelman vakavuutta lisää se, että perustoimeentulotuen Kela-siirron jälkeen nuorten ohjautuminen kunnan sosiaalityöhön on vaikeutunut. Nuoret ovat aiemmin olleet aikuissosiaalityön keskeisin kohderyhmä, ja heidät on tehokkaasti pystytty tavoittamaan aikuissosiaalityön palveluiden ja tuen piiriin. Kela-siirron jälkeen nuorten tavoittaminen on vaikeutunut, eikä sosiaalialan ammattilaisilla ole keinoja nuorten tavoittamiseen pitkittyneenkään toimeentulotukiasiakkuuden jälkeen. Tilanne voi johtaa yksittäisen nuoren aikuisen kohdalla jopa vuosia kestävään toimeentulotukiriippuvuuteen ja yhteiskunnan eri järjestelmistä ulos joutumiseen, huolimatta olemassa olevista hyvistä etsivän nuorisotyön palveluista, Ohjaamo-toiminnasta tai Kelan toimeentulotuen myöntämiseen liittyvistä ilmoitusvelvollisuuksista.

Kuntaliiton ratkaisuja:

- Poistetaan ammattikouluttamattomien nuorten työmarkkinoille siirtymisen odotusaika ja taataan heille vähintään opintorahan suuruinen ensisijainen etuus asumistuen lisäksi.
- Kehitetään ensisijaista opintoetuus- ja sosiaaliturvajärjestelmää siten, että nuorille taataan aina ensisijainen etuus toimeentulotuen sijaan.
- Uudistetaan opintoetuusjärjestelmää niin, että se huomioi monimuotoistuvat opintopolut ja esimerkiksi avoimen yliopiston väyläopinnot.
- Varmistetaan lainsäädännöllisin keinoin nuoren ohjautuminen kunnan sosiaalialan ammattilaisen palvelujen piiriin pitkittyneen toimeentulotukiasiakkuuden jälkeen.

---

[10] Van Aerschot, L., Häikiö, L. Snellman, K. & Kallinen, Y. (2016): Nuoret, pienituloisuus ja asuinalueiden eriytyminen. Lähiössä asuvien nuorten käsityksiä taloudellisesta niukkuudesta. *Yhteiskuntapolitiikka* 81:5, s. 540–550.

[11] Isola, A-M., Turunen, E. & Hiilamo, H. (2016): Miten köyhät selviytyvät Suomessa? *Yhteiskuntapolitiikka* 81:2, s.150–160.

[12] Vanttaja, M. (2011): Pakkohaku toimii huonosti. *Kasvatus & Aika* 5 (1), 61–65

[13] THL, Tilasto- ja indikaattoripankki *Sotkanet.fi* 2005-2019

- Kehitetään ja lisätään aikuissosiaalityön jalkautuvia ja digitaalisia työmuotoja yhteistyössä etsivän nuorisotyön, nuorisotyön sekä Ohjaamojen kanssa.

Näkemyksiä nuorten mahdollisuuksista saada apua päihde- ja/tai mielenterveysongelmiin - puutteet palveluissa ja niiden saatavuudessa

Noin 20–25 prosenttia nuorista kärsii jossakin vaiheessa jostain mielenterveyden häiriöstä, ja ne ovat koululaisten ja nuorten aikuisten tavallisimpia terveysongelmia[14]. Erilaisia mielenterveyden häiriöitä voi esiintyä myös yhtä aikaa. Nuoruuden ikävaihe on nopeiden fyysisten, psyykkisten ja sosiaalisten muutosten ajanjakso, ja tämä altistaa nuoria erilaisille mielenterveyden häiriöille. Tavallisimpia häiriöitä ovat yksittäiset tunne-elämän oireet, jotka heijastavat eri kehitysvaiheita.

Kuntaliitto ei ylläpidä tilannekuvaa mielenterveyspalveluiden toteutumisesta. THL:n tilastojen valossa erityisesti 13–17-vuotiaiden tyttöjen masennus ja ahdistuneisuus näyttäisivät lisääntyneet voimakkaasti viimeisen viiden vuoden aikana ja samana aikana 13–17-vuotiaiden nuorisopsykiatrian avohoitokäynneissä on viidenneksen lisäys. Mielenterveysperusteisesti sairauspäivärahaa saaneiden 18 - 24-vuotiaiden osuus on ollut kasvussa etenkin nuorten naisten osalta. Heidän suhteellinen osuutensa on noussut vuoden 2014 luvusta 13,9/1 000 saman ikäistä kohden vuoden 2018 lukuun 26,9/1 000 nuorta. Mielenterveyden ja käyttäytymisen häiriöiden vuoksi työkyvyttömyyseläkettä saavia 16–24-vuotiaita on 1,1 prosenttia koko ikäluokasta, siinä kasvua on nuorten miesten kohdalla.

Kokonaiskuvaa mielenterveyteen liittyvien käynneistä on vaikea saada. Palveluita koskevat tiedot eivät ole suoraan vertailukelpoisia, sillä ne riippuvat palveluiden järjestämistavasta ja rakenteesta. Esimerkiksi avosairaanhoidon vastaanotolla mielenterveysasioista johtuvat käynnit tilastoituvat terveyskeskuksessa avosairaanhoidon käynteinä ja vastaavasti käynnit kouluterveydenhoitajan vastaanotolla tai koululääkärillä kouluterveydenhuoltona. Terveydenhuollon lisäksi päihde- ja mielenterveyspalveluja tuotetaan myös sosiaalihuollossa. Perus- ja esikoissairaanhoidon työnjaon mukaan lievien mielenterveyshäiriöiden hoito kuuluu perustasolle. Käytännössä terveyskeskuksen avosairaanhoito on terveyskeskuslääkäripalveluja sekä vaihtelevasti psykiatrisen sairaanhoitajan palveluja. On huomattava, että mielenterveyteen liittyvä asiointi ei sovi pikavastaanotoille eikä päivystykseen. Lisäksi on huomioitava, että terveyskeskuksissa on sille osoitettujen tehtävien, vaatimusten ja odotusten sekä resurssien välinen epäsuhta. Mielenterveysasioiden hoitaminen ja lyhytterapioidenkin tarpeen arviointi vaatii osaamista, joka koskee niin lääkäreitä, sairaanhoitajia ja terveydenhoitajiakin. Uusien menetelmien käyttöönotto edellyttää koulutusta kouluterveydenhuollon toimijoille.

Viime aikoina on uutisoitu paljon siitä, että nuorille tehdyt erikoissairaanhoidon lähetteet ovat kasvaneet erittäin merkittävästi. Näyttää siltä, että perusterveydenhuollon rahoitus- ja työntekijäkriisi näkyy voimakkaasti myös nuorten mielenterveyden palveluihin pääsyssä riittävän varhaisessa vaiheessa.
Nuorten mielenterveyspalveluiden saatavuudesta on saatavilla tietoa lähinnä joidenkin pisteittäisten selvitysten avulla. Esimerkiksi vuoden 2017 lopulla Kuntaliitto selvitti lastensuojelun asiakkaina olevien lasten palvelujen saatavuutta. Palveluiden saatavuudessa oli tapahtunut heikennystä kaikissa kartoituksen kohteena olleissa terveydenhuollon tutkimuksissa ja palveluissa. Merkittävin heikennys oli lasten tarvitsemien mielenterveyspalvelujen saatavuudessa, jossa viisi vuotta aiemmin palvelu järjestyi tarpeenmukaisena kohtuullisella työmäärällä ja viiveellä tai viiveettä 63 prosentilla, mutta kyselyn ajankohtana vain 37 prosentilla vastanneista. Ilmeni, että puuttuvia mielenterveyspalveluita korvattiin sijaishuollon toimin, vaikka tämä ei lisää lasten saamaa apua ja kuntoutusta. Joka kolmas kunta kertoi sijoittavansa usein lapsia sijaishuoltoon, koska tarvittava mielenterveyspalveluja ei ollut järjestynyt. Näiden kuntien alueella asuu puolet kaikista suomalaisista.

Aluehallintovirasto ja OKM selvittävät vuosittain etsivän nuorisotyön toteutumista. Etsivä nuorisotyö on erityisnuorisotyötä, jonka tavoitteena tarjota nuorille mahdollisuus turvalliseen ja luottamukselliseen aikuiskontaktiin. Etsivä nuorisotyö etsii ratkaisuja nuoren pulmiin yhdessä nuoren kanssa sekä auttaa nuorta löytämään hänen tarvitsemansa muut palvelut. Vuonna 2018 etsivän nuorisotyön tavoittamista nuorista lähes 90 prosenttia oli iältään 16–25-vuotiaita. Osittain etsivien työn toteuttamista haastavat erilaisten palveluiden saatavuuden tai saavutettavuuden puutteet. Valtakunnallisesti etsivät raportoivat eniten puuttuvista mielenterveys- ja päihdepalveluista. Näiden palveluiden puutteesta raportoineiden määrä on noussut vuoden 2014

[14] THL

noin 25 prosentista 34 prosenttiin. Tämän lisäksi erityisesti maaseudun etsivät nuorisotyöntekijät raportoivat puuttuvista julkisista liikenneyhteyksistä. Erilaisten palvelupuutteiden lisäksi myös palveluiden saavutettavuudessa on ongelmia.[15]

Nuorten päihde- ja riippuvuusongelmat ovat paitsi lisääntyneet, myös muuttaneet muotoaan. Alkoholi on edelleen nuorten yleisin päihde, mutta sen käyttö on vähentynyt suhteellisen tasaisesti koko 2010-luvun. Vähenemisen syyksi on ensisijaisesti arvioitu ikärajavalvonnan lisääntymistä ja sen myötä vaikeutunutta alkoholin saantia. Toisaalta nuorten päihdekäyttäytymiseen liittyvät entistä useammin huumausaineet, joista esimerkiksi kannabiksen käyttökokeilut ovat merkittävästi lisääntyneet peruskoulua käyvien piirissä[16]. Lisäksi huumausaineiden saatavuus on helpottunut verkkokaupan myötä ja yleiset yhteiskunnalliset asenteet huumausaineita kohtaan muuttuneet aiempaa sallivammiksi. Muina riippuvuusongelmina ilmenevät entistä useammin erilaiset peliriippuvuudet, jotka äärimmillään voivat johtaa nuoren toimintakyvyn voimakkaaseen laskuun ja jopa huostaanottoon. On arvioitu, että jopa joka kymmenes nuori kärsii ongelmallisesta digipelaamisesta[17]. Kansainvälisesti vertailtuna nuorten altistuminen näille ongelmille alkaa Suomessa poikkeuksellisen nuorena.

Kuntaliiton ratkaisut:

- Matalan kynnyksen tukea nuorille ja heidän perheilleen. Varmistetaan koulutuksessa olevien lasten ja nuorten kouluterveydenhuollon ja oppilas- ja opiskelijahuollon sekä perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon saumaton yhteistyö, esimerkiksi jalkautuvat erikoissairaanhoidon palvelut, kuten Turun malli[18] sekä turvataan näiden palvelujen riittävä rahoitus.
- Kehitetään kouluterveydenhuollon somaattisten sairauksien ennaltaehkäisyyn ja hoitoon keskittyvää työotetta havainnoimaan ja puuttumaan varhaisemmin myös mielenterveyden häiriöihin.
- Mielenterveyden edistämisen ja mielenterveystaitojen tukeminen tulee kuulua osaksi kaikkien kasvatus- ja hyvinvointiammattilaisten koulutusta ja käytäntöjä.
- Nykyinen työskentely on riskiorientoitunutta ja painottuu ongelmien kartoitukseen kohtaamisen, hoidon ja tuen sijaan. Lähetteettömiä mielenterveyspalveluita tulee lisätä ja moniportaisia arviointijärjestelmiä purkaa.
- Palveluiden pitää olla jalkautuvia ja suuntautua ja olla saatavilla siellä missä nuoret arjessaan liikkuvat: sosiaalisessa mediassa, muissa digitaalisissa ympäristöissä, nuorisotaloilla sekä ostoskeskuksissa.
- Ehkäisevän päihdetyön menetelmien käyttöön ottoa on edelleen jatkettava ja tehostettava
- Peliriippuvuuksien hoidon kehittämisen resurssit on turvattava ja kuntia on tuettava näihin liittyvien hoito- ja kuntoutusmenetelmien käyttöönotossa.

Tiedonkulun toimivuus viranomaisyhteistyössä lasten, nuorten ja perheiden ongelmia ratkottaessa, tietosuoja- ja salassapitokäytäntöjen ongelmat ja kehittämistarpeet

Kuntaliiton tietoon ei ole tullut nimenomaista tilannetta, jossa sääntelyn kehittäminen tai muuttaminen olisi pakollista. Siinäkin tilanteessa, että tilanteeseen sovellettava sääntely tunnettaisiin, tietojen luovuttamiseen oikeuttavan ja velvoittavan sääntelyn soveltaminen käytäntöön saatetaan kuitenkin kokea haasteelliseksi/vaikeaksi, koska se perustuu tapauskohtaiseen harkintaan, jossa on otettava huomioon kyseisen nuoren tilanne.

Kuntien ja Kelan saumaton yhteistyö on turvattava asiakkaan edun varmistamiseksi

Nopealla aikataululla valmisteltu perustoimeentulotuen Kela-siirto toteutettiin jakamalla toimeentulotuen kokonaisuus kahden viranomaisen toimeenpantavaksi. Vaikka Kelan myöntämä perustoimeentulotuki on edelleen sosiaalihuoltoon kuuluva viimesijainen tukimuoto, sitoo Kelaa perustoimeentulotuen järjestämisvastuullisena tahona ainoastaan osa sosiaalihuollon lainsäädännöstä. Tämän lisäksi Kelan ja sosiaalihuollon toiminta

[15] Bamming, R. & Walldén, J. (2019): *Etsivä nuorisotyö 2018. Valtakunnallisen etsivän nuorisotyön kyselyn tulokset.* AVIn julkaisuja 71.
[16] https://thl.fi/fi/web/mielenterveys/mielenterveyshairiot/nuorten-mielenterveyshairiot
[17] www.oulu.fi/yliopisto/node/48325
[18] https://www.turku.fi/uutinen/2019-08-26_psykiatriset-sairaanhoitajat-tulivat-turun-kouluihin

yleisesti perustuu hyvin erilaisiin oikeusperiaatteisiin, jotka haastavat erityisesti Kelaa perustoimeentulotuen toimeenpanossa.

Käytännön työssä ongelmaksi on myös muodostunut toisistaan poikkeavat tiedonvaihto- ja salassapitosäännökset sekä sosiaalihuoltoon kuuluva yleinen varsin korkealle asetettu kynnys tietojen luovutukseen yksittäisissä asiakastapauksissa. Koko lainsäädännössä on ainoastaan muutamia säännöksiä, jotka mahdollistavat oma-aloitteisen tiedonvaihdon Kelan ja kunnan välillä, ilman asiakkaan suostumusta, vaikka kummankin toimijan tulisi työskennellä samaan suuntaisesti ensisijaisesti asiakkaan etu huomioiden. Olemassa olevat oikeudet ovat myös hyvin mekaanisia, eivätkä käytännössä johda yhteistyöhön yksittäisen asiakkaan asioissa.

Lisäksi Kelan ja kunnan välillä ei ole yhteistä tietojärjestelmää eikä kattavia yhteisiä tiedonvaihto- ja viestintävälineitä, joiden avulla voitaisiin varmistaa, että saumattoman yhteistyön mahdollistavat ad hoc-yhteydenotot viranomaisten välillä onnistuisivat. Nämä puutteet yhdistettynä toimeentulotuen tiukkoihin aikaraameihin synnyttävät tilanteita, joissa toimeentulotuen ratkaisut eivät aina ole yksittäisten asiakkaiden etujen mukaisia tai tosiasiallisesti vastaa heidän elämäntilannettaan tai oikeuksiaan. Lisäksi puuttuminen pitkittyneisiin toimeentulotukiasiakkuuksiin on merkittävästi vaikeutunut ja nuorten kohdalla tämä tilanne on erityisen huolestuttava.

Ratkaisut:

- Mahdollistetaan joustavampi tiedonvaihto yksittäisissä asiakastapauksissa toimeentulotukilakia pikaisesti uudistamalla.
- Turvataan asianmukaiset tietoturvalliset yhteydenpitovälineet Kelan ja kuntien sosiaalihuollon välille, esimerkiksi kaksisuuntaisella paikkariippumattomalla tiedon- ja viestinvälityskanavalla.
- Kehitetään toimijoiden työtapoja ja työn organisointia niin, että molemmista organisaatiosta on löydettävissä oikea yhteistyökumppani helposti ja nopeasti.

Lastensuojelussa ollaan yleisellä tasolla arvioiden edistytty tietojenvaihdossa ja viranomaistyössä. Kolme neljästä ammattilaisesta kokee, että lastensuojelun ja muiden viranomaisten tiedonvaihto ja yhteistyö ovat parantuneet viime vuosina. Yli puolet lastensuojelun asiantuntijoista arvioi, että tietoisuus lastensuojelun tehtävästä ja toimintatavoista palvelujärjestelmässä on parantunut, mikä helpottaa sekä asiakastyötä että yhteistyötä. Lastensuojeluilmoituksen tekemiseen liittyviä pelkoja arvioitiin olevan nyt vähemmän (73 %) kuin viisi vuotta aiemmin (86 %). Tästä huolimatta ilmoituskynnys näyttää edelleen olevan korkea aikuispsykiatriassa, päihdepalveluissa, neuvoloissa, terveydenhuollossa, varhaiskasvatuksessa ja koulussa. Lastensuojelua ei konsultoida riittävästi, vaikka se olisi hyödyllistä, sillä pelätään asiakkaan luottamuksen menetystä ja asiakassuhteen katkeamista. Yhteistyö päiväkotien ja koulujen kanssa on vaihtelevaa, jopa yksittäisen kunnan sisälläkin.[19]

Muut nuorten syrjäytymiseen ja sen ehkäisyyn liittyvät näkökulmat

Nuorten elämänkulun ja tulevaisuuden kannalta on olennaista, kuinka yhteiskunnalliset rakenteet sekä nuorten kanssa työskentelevät aikuiset mahdollistavat kasvun ja tunnistavat mahdolliset tuen tarpeet sekä kehittävät ja edistävät nuorten ja heidän perheidensä voimavaroja. On tärkeää huomata, etteivät nykyiset, monimutkaiset kasvuympäristöt mahdollista aiemman kaltaisia selkeitä ja suoraviivaisia siirtymiä nuoruudesta aikuisuuteen ja koulusta työelämään. Vaikka tämä lausunto koostuu erilaisten ongelmien ja riskien kuvailusta ja niiden mahdollisista ratkaisuyrityksistä, voidaan lasten, nuorten ja heidän perheidensä yleistä hyvinvointia tukea, sujuvoittamalla arkea. Näin ehkäistään ongelmien syntymistä tai ainakin helpotetaan niiden läpikäyntiä. Arkiyhteisöissä ja kasvuympäristöissä on tärkeää pelkkien ongelmien tunnistamisen sijaan vahvistaa hyvinvointia ja pärjäävyyttä.

On myös huomattava, että ulkopuolisuuden riskissä olevat nuoret eivät muodosta mitään yhtenäistä joukkoa, vaan heillä on erilaisia käsityksiä yhteiskunnasta, työstä, koulutuksesta ja omasta paikastaan näissä. Sen sijaan, että etsitään esimerkiksi koulutuksen ulkopuolisille nuorille kaikkia heitä yhdistäviä tekijöitä, on pyrittävä tunnistamaan erilaisia erottavia tekijöitä. Näiden tunnistamisen jälkeen erilaisiin ongelmiin voidaan myös lähteä etsimään ratkaisua. Samalla, kun nuorison parissa tehtävää monilaista ammatillista työtä pitää pystyä muotoilemaan, kuvaamaan, arvioimaan sekä perustelemaan aiempaa paremmin, ei nuoriin tule kohdistaa lisää tiukkenevia reunaehtoja tai yhteiskunnallisia vaatimuksia. Nuoret tarvitsevat tilaa ja aikaa kasvulleen ja kehittymiselleen. Lisäksi he tarvitsevat kohtaamisia, kuulluksi tulemista ja osallisuutta omassa

[19] Suomen Kuntaliitto (2018): Lastensuojelun kuntakysely.

elämässään. Erilaisia yhteiskunnallisia reunaehtoja kiristämällä, nuorten liikkumavaraa ja joustoja kaventamalla ei ole saavutettu toivottuja tuloksia. Syrjäytymisen ehkäisyssä, nuoria koskevien palveluiden muotoilussa sekä erilaisessa normituksessa on huomioitava nuorten autonomisuus sekä kehityspsykologinen ja kasvatustieteellinen osaaminen nykyistä paremmin.

SUOMEN KUNTALIITTO

Terhi Päivärinta
johtaja, opetus ja kulttuuri