8.3.2022

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Eduskunnan Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Viite: Kuuleminen 10.3.2022 O 41/2020 vp

Nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palvelujärjestelmän toimivuus ja palveluiden vaikuttavuus

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt asiantuntijaa valiokuntaan kuultavaksi koskien tarkastusvaliokunnan teettämää tutkimusta nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palvelujärjestelmän toimivuudesta ja palveluiden vaikuttavuudesta. Tutkimus kohdistuu nuorten syrjäytymistä koskeviin ehkäiseviin palveluihin ja -järjestelmään sekä niiden vaikuttavuuteen opetus- ja kulttuuriministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön sekä valtiovarainministeriön hallinnonalalla. Valiokunta pyytää ottamaan kantaa erityisesti suositusten toimeenpantavuuteen. Suositukset liittyvät 1. strategiseen tasoon (rahoitusjärjestelmän vaikuttavuuden seuranta, budjetin suunnittelu ja seuranta, yhdyspintojen johtamisen kehittäminen), 2. palvelutasoon (monialaisen yhteistyön ja palvelutuotannon kehittäminen) ja 3. asiakastasoon (asiakkaiden tarpeisin mukautetut suunnitelmat).

Yleisesti sisäministeriö toteaa, että se pitää syrjäytymisen ehkäisyä ja sen edistämiseksi tähtääviä toimenpiteitä - kuten lausuttavana olevaa tutkimusta - erittäin kannatettavina. Tiedolla johtaminen ja toiminnan tietoperusteinen ohjaaminen edellyttää kattavaa tietopohjaa. Tämä tutkimus on omiaan tuomaan lisätietoa erityisesti budjettianalyysien kautta saatavasta palveluiden vaikuttavuudesta haasteita tunnistaen.

Syrjäytymisellä on keskeinen merkitys sisäiselle turvallisuudelle, josta sisäministeriö vastaa valtioneuvostossa. Sisäministeriö vastaa myös siihen liittyvien välittömien viranomaispalvelujen (poliisi, pelastustoimi, rajavartiolaitos) ja laajemmin sisäisen turvallisuuden poikkihallinnollisesta yhteistyöstä. Syrjäytymisen vaikutukset, jos ehkäisevät palvelut eivät ole olleet riittävät, tulevat esille erityisesti sisäministeriön hallinnonalalla haittailmiöineen.

Syrjäytymisen ja turvallisuuden suhdetta on käsitelty verrattain laajasti valtioneuvoston selonteossa sisäisestä turvallisuudesta (VNS 4/2021 vp), josta tähän lausuntoon on nostettu joitakin keskeisiä havaintoja:

- Syrjäytyminen, sosiaalinen pahoinvointi ja moniongelmaisuus ovat yhä Suomen sisäisen turvallisuuden suurimpia uhkia. Turvallisuuden parantaminen liittyykin enenevässä määrin siihen, että parannetaan niiden ihmisten tilannetta, joita nämä ilmiöt koskettavat. Erityistä huomiota tulee kiinnittää ylisukupolvisen syrjäytymisen ehkäisyyn.
- Syrjäytymisen ja turvallisuuden suhde on kaksisuuntainen. Syrjäytyminen aiheuttaa turvallisuusongelmia, joiden kokeminen taas kiihdyttää syrjäytymistä yksilötasolla. Sosiaaliset ongelmat kasautuvat usein ja esimerkiksi rikokset

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

koskettavat yhä voimakkaammin jo valmiiksi haavoittuvassa asemassa olevia ryhmiä – samalla kun muun väestön turvallisuus on parantunut.

- Tutkimusten mukaan pieni, alle 5 % osa väestöstä tekee yli puolet kaikista rikoksista. Tämä väestönosa koostuu pääasiassa syrjäytyneistä tai syrjäytymisvaarassa olevista nuorista miessukupuolisista henkilöistä. Myös rikollisuuden kokemukset kasautuvat verrattain voimakkaasti syrjäytyneille ja syrjäytymisvaarassa oleville, eli syrjäytymisen ehkäisyllä on vaikutus rikollisuuteen niin tekijyyden kuin uhriksi joutumisen näkökulmasta.

Erilaisesta rikollisuudesta nuorten tekemästä väkivaltarikollisuudesta on julkisuudessa keskusteltu viime vuosina paljon. Poliisi on julkaissut tuoreeltaan 7.3.2021 raportin (Nuorten väkivaltarikollisuuden määrä ja piirteet poliisin tietoon tulleen rikollisuuden valossa). On huomattava, että poliisin tietoon tullutta rikollisuutta täydentää mm. erilaiset uhritutkimukset ja kouluterveyskysely. Poliisin raportista nostetaan tähän lausuntoon joitakin keskeisiä asioita:

- Nuorten väkivaltarikollisuus vähentyi useimpien eri tietolähteiden mukaan 2010-luvun alkupuolella. Vuoden 2015 jälkeen alaikäisten, erityisesti alle 15-vuotiaiden rikosepäilyt ovat kasvaneet merkittävästi. Samanaikaisesti nuorten aikuisten väkivaltarikollisuus on edelleen vähentynyt. Havaittu kehitys voi joiltakin osin selittyä ilmoitusalttiuden lisääntymisellä tai lainsäädännöllisillä muutoksilla (mm. eri viranomaisten ilmoitusvelvollisuuden muutos lastensuojelulaissa).
- Rikollisuuden taso on kasvanut sekä ulkomaalaistaustaisilla että suomalaistaustaisilla nuorilla.
- Kuntaryhmien osalta havaittiin, että alaikäisten väkivaltarikollisuus on lisääntynyt niin kaupunkimaisissa, taajaan asutuissa kuin maaseutumaisissa kunnissa, joskin pääkaupunkiseudulla kasvu on ollut vähäisempää.
- Alaikäisten tekemät rikokset kohdistuvat pääasiassa toisiin alaikäisiin henkilöihin ja tapahtuvat usein kouluympäristössä. Viime vuosina yli 20-vuotiaiden uhrien osuus on kuitenkin lisääntynyt.
- Teräaseita ja sosiaalista mediaa tai kuvaamista koskevat maininnat ovat viime vuosina yleistyneet myös suhteessa rikosten määrään.

Sisäisen turvallisuuden selonteossa tavoitellaan, että viranomaisten toiminnassa tulisi siirtyä entistä enemmän ennalta ehkäisyyn. Sisäministeriön valmistelema Poliisin ennalta estävän työn strategia vuosille 2019-2023 ohjaa poliisin ennalta estävää toimintaa (Enska - Poliisin ennalta estävän työn strategia 2019-2023 (intermin.fi). Poliisissa onkin lähivuosina panostettu ennalta estävään työhön niin resursseilla kuin toiminnan kehittämiselläkin. Strategiassa todetaan, että poliisin ennalta estävän työn tulee olla johdettua erityistoimintaa, joka perustuu tietoon. Poliisilaitoksilla on erityiset ennalta estävän toiminnan ryhmät, jotka toimintaa tekevät. Poliisin ennalta estävän toiminnan työmuotoja ovat lähipoliisitoiminta, ankkuritoiminta, MARAK, paikallinen ongelmanratkaisu (POR) sekä huolta aiheuttavat henkilöt (HAH).

8.3.2022

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Ankkuritoiminta on moniammatillista toimintaa nuorten rikolliseen käyttäytymiseen puuttumiseksi ja syrjäytymisen estämiseksi ja siitä on saatu käytännössä erittäin hyviä kokemuksia. Sen kehittäminen alkoi jo 2000-luvun alkupuolella hankkeena ja nyt se on valtakunnallista toimintaa. Sen tarkoituksena on moniammatillisesti puuttua nuoren tekemiin rikoksiin, päihteiden käyttöön tai muuhun huolta aiheuttavaan käytökseen. Puuttuminen tehdään mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, jotta kierrettä ei pääse syntymään ja nuoren elämän suunta voidaan kääntää. Moniammatilliseen tiimiin kuuluvat edustajat poliisista, sosiaalitoimesta, nuorisotoimesta sekä terveystoimesta. Lisäksi tiimit tekevät läheistä yhteistyötä oppilaitosten kanssa. Ankkuritoiminnan tavoitteena on katkaista nuoren rikoskierre jo alkuvaiheessa ja näin ehkäistä syrjäytymistä. Nuoren yksilöllisen tilanteen mukaisesti tehdään yhteistyötä muiden toimijoiden kanssa (ml. kolmas sektori). (Lisätietoa www.ankkuritoiminta.fi)

Lausunnon kohteena olevassa tutkimuksessa todetaan useammassa kohdassa, että syrjäytymisen ehkäisyn palveluista puuttuu valtakunnallisesti sovittu koordinaatio ja omistajuus. Myös sisäministeriö pitää valtakunnallista koordinaatiota ja omistajuutta välttämättömänä ja on sen itse käytännössä todennut. Nykyään sisäministeriö vastaa moniammatillisen Ankkuritoiminnan koordinaatiosta valtakunnallisella tasolla valtioneuvostossa. Ankkuritoiminnan ohjausryhmässä on laaja edustus eri ministeriöistä ja toimijoista. Valtakunnallisesti toimivan poliisin kautta ankkuritoimintaa on levitetty johdonmukaisesti ympäri Suomea sitouttamalla kunnallisia toimijoita. Ankkuritiimejä on tällä hetkellä jokaisen poliisilaitoksen alueella, yhteensä 47 kappaletta. Käytännössä poliisi ja keskeiset kunnallistoimijat ovat paikallisesti laatineet keskinäisen yhteistoimintasopimuksen.

Ankkuritoiminnassa on osin havaittu samantyyppisiä haasteita, joita tutkimuksessa on todettu syrjäytymistä koskevien palveluiden osalta. Yhtenä tekijänä on kuntakentän moninaisuus. Palveluiden saatavuuden turvaaminen riippumatta kuntien ja aloittavien hyvinvointialueiden rajoista tai rajapinnasta on keskeisen tärkeää, sillä nuoret liikkuvat yli kuntien rajojen ja erityisesti huolta aiheuttavat nuoret. Myös esimerkiksi nuorten pääsy mielenterveyspalveluihin matalalla kynnyksellä on käytännön Ankkuritoiminnassa havaittu kehityskohteeksi. Kun nuori saa apua varsinaiseen ongelmaan, se vaikuttaa myös nuoren oireiluun ja estää syrjäytymiskehitystä.

Juuri tutkimuksessakin havaitun moniammatillisen yhteistyön seurannan tarpeen ja kuntakentän moninaisuuden takia sisäministeriössä on kehitetty moniammatillisessa Ankkuritoiminnan tilastointia. Sitä kautta saadaan tietoa ankkuritoiminnan asiakasmääristä, asiakkaiden ohjautuvuudesta (mistä tulee, minne menee) ja perusteista tulla moniammatilliseen palveluun. Vaikka Ankkuritoiminta perustuu siihen osallistuvien nuorten ja näiden vanhempien vapaaehtoisuuteen, ei kieltäytyjiä juuri ole. Asiakkaista enemmistö ohjautuu palveluun poliisin kautta, ja sen jälkeen eri oppilaitosten kautta. Tiimit tekevät tiivistä yhteistyötä alueensa koulujen ja oppilaitosten kanssa, jotta tieto nuoren oireilusta tulisi ilmi mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.

Ankkuritoiminnan vaikuttavuudesta toteutetaan tällä hetkellä valtioneuvoston kanslian rahoittamaa arviointihanketta. Hanke tuottaa tietoa siitä, millaisella toiminnalla

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

pystytään parhaiten tukemaan niitä lapsia ja nuoria, jotka oireilevat häiriökäyttäytymisellä ja alkavalla rikoskierteellä. Tutkimushankkeen tavoitteena on paitsi kuvailla kattavasti Ankkuritoiminnan toteutusta kunnissa, myös tuottaa luotettavaa tietoa Ankkuritoiminnan vaikuttavuudesta, ja siitä mihin nämä vaikutukset perustuvat. Tutkimustuloksia voidaan käyttää Ankkuritoiminnan kehittämisen ja laajentamisen tukena, ja se tuottaa myös yleisemmin tietoa siitä, millaisella toiminnalla pystytään parhaiten tukemaan niitä lapsia ja nuoria, jotka oireilevat häiriökäyttäytymisellä ja alkavalla rikoskierteellä. Tutkimuksen toteuttaa Helsingin yliopiston Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti ja se luovutetaan huhtikuun loppuun mennessä.

Sisäministeriön ja sen hallinnonalan oman toiminnan lisäksi ministeriö johtaa poikkihallinnollista sisäisen turvallisuuden kansallista yhteistyöryhmää, jonka kahdeksasta painopisteestä erityisesti kahden painopisteen työ liittyy olennaisesti tähän kokonaisuuteen: alueellisen ja paikallisen turvallisuustyön uudistaminen -painopiste sekä osattomien ja syrjäytymisvaarassa olevien nuorten turvallisuuspääoma -painopiste.

Alueellisen ja paikallisen turvallisuustyön painopisteessä, jota johtaa Kuntaliitto, kehitetään linjauksia, menettelytapoja sekä työvälineitä tehdä ennalta ehkäisevää poikkihallinnollista turvallisuusyhteistyötä kunta- ja aluetasoilla huomioiden myös hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen rakenteet ja tavoitteet. Esimerkiksi Lapin kansainvälisestikin palkittu Arjen turvaa -malli toteuttaa tätä ja siinä keskeisenä toiminnallisena tavoitteena on syrjäytymisen ehkäisy eri toimijoiden välisenä yhteistyönä. Opetus- ja kulttuuriministeriön johtamassa nuorten turvallisuuspääoma -painopisteessä on kerätty yhteen toisaalta eri hallinnonaloilla valmistelussa olevat hankkeet ja toisaalta erilaiset tunnistetut tarpeet erityisesti turvallisuuden näkökulmasta heikoimmassa asemassa olevia nuoria koskien.

Selvityksessä esitettyjen suositusten lisäksi sisäministeriön toiminnassa on tunnistettu mahdollisuus syrjäytymisen ehkäisyn ja turvallisuuden edistämisen rajapinnassa: alueellisen ja paikallisen ennalta ehkäisevän poikkihallinnollisen turvallisuustyön (turvallisuussuunnittelu) rakenteiden ja resurssien turvaaminen kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla. Turvallisuussuunnittelu on siitä noin 20 vuoden aikana saatujen kokemusten perusteella tehokas tapa lisätä eri organisaatioiden välistä yhteistyötä ilmiölähtöisissä ongelmissa, kuten syrjäytymisessä. Hyvinvointialueen ja kunnan tehtävien sekä niiden rajapintojen selkiyttäminen on erityisen tärkeää jo nykyisen hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tehtävien kuin mahdollisen turvallisuussuunnittelua osalta.

Kokonaisuutena arvioiden sisäministeriö pitää yleisesti selvityksen toimenpidesuosituksien taustalla olevia havaintoja perusteltuina, mutta ei tarkemmin ota kantaa suositusten toimeenpantavuuteen (oman hallinnonalansa ulkopuolisena). Käytännössä niiden toimeenpano edellyttää kuitenkin vielä konkretisointia ja jatkovalmistelua. Strategisen tason suositukset edellyttäisivät myös laajempia rakenteellisia muutoksia (ilmiölähtöinen toiminnan ja talouden suunnittelu). Tutkimuksessa tunnistetut havainnot nykytilan haasteista jaetaan todennäköisesti laajemminkin, erityisesti vaikuttavuuden seurannan ja tilastoinnin osalta. Eroavaisuudet eri kuntien välillä vaikeutta-

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

vat seurannan järjestämistä. Mikäli halutaan saada kattavasti koko rahoitus ja kustannusvaikutusraportoitua, tulisi arvioida myös välillisiä kustannuksia, vaikka se on usein hankala toteuttaa. Esitetystä raportointivelvoitteessa voisi olla tarkoituksenmukaista arvioida tiedon hyödynnettävyys ja sen kokoamisen kustannus ennen kuin velvoittavaa raportointivaatimusta asetetaan.

Erityisen tärkeää on nyt hyvinvointialueita perustettaessa ja uusia malleja kehitettäessä, että otetaan huomioon jo olemassa olevien toimintamallien, kuten Ankkuritoiminnan ja turvallisuussuunnittelun, jatkuvuus ja niiden toimintaedellytykset. Keskeistä on se, ettei toiminta perustu hankkeisiin, vaan se on osana viranomaisen ja muiden toimijoiden vakiintuneita rakenteita. Nykyisen julkisen talouden kaventuvien resurssien kannalta on tärkeää, ettei jo hyviksi koettu ja toimivia malleja menetetä. Tätä kenttää tukee luonnollisesti matalan kynnyksen palvelut, esimerkiksi järjestötoiminta tai harrastetoiminta. Nykyaikaa on, että budjettiohjauksessa tarkastelun kohteena olisi nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palvelutarve palvelun järjestämisen sijaan.

Asiakasnäkökulmasta asiakasvastuun kohdistuminen viranomaiselle, johon kontakti on ensimmäisenä otettu, näyttäytyy perusteltuna. Käytännössä kuitenkin kyseinen viranomainen ei ole välttämättä toimivaltainen toimimaan asiassa. Ankkuritoiminnassa asia on sen sijaan ratkaistu siten, että eri viranomaisten edustajat osallistuvat ensimmäiseen asiakaskohtaamiseen. Siten asiakas saa heti yhteyden eri toimijoiden palvelun tuottamisvastuussa olevaan tahoon eikä joudu hakeutumaan itse palvelutarpeensa mukaisesti eri viranomaisiin. Viranomaisten yhteisellä ja samanaikaisella toiminnalla vältetään asiakkaan ohjaaminen siilosta toiseen ja siten toiminnalle saadaan vaikuttavuutta enemmän.

Johtava asiantuntija Heidi Kankainen