Aila Puustinen-Korhonen, Ellen Vogt,
Mari Ahonen-Walker, Maria Salenius

Eduskunta
Tarkastusvaliokunta
trv@eduskunta.fi

O 41/2020 vp Nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palvelujärjestelmän toimivuus ja palveluiden vaikuttavuus

Lausunnossaan Kuntaliitto ottaa kantaa *Nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palvelurakenne, rahavirrat sekä seurannan haasteet* -tutkimusraporttiin ja sen johtopäätöksiin, mutta laajentaa lausuntoa koskemaan johtopäätösten ulkopuolelle rajautuviin sosiaaliturvajärjestelmän ansoihin sekä lastensuojelun kysymyksiin.

Kuntaliiton lausunnon pohjana on näkemys, jossa syrjäytyminen on ns. ilkeä yhteiskunnallinen ilmiö, jolla voidaan viitata mitä erilaisempiin hyvinvoinnin ongelmiin tai sosiaalisista yhteisöistä karsiutumisiin ja nämä ulkopuolisuutta lisäävät **riskit ovat monelta osin ylisukupolvisia**. Perheitä kuormittaviksi tekijöiksi on aiemmassa tutkimuksessa 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]. Nuoren syrjäytymisriski[3] 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.

Kuntaliitto arvioi, että näihin edellä lueteltuihin ongelmien juurisyihin vaikuttaminen on keskeisimpiä keinoja vaikuttaa syrjäytymiskehitykseen. Palveluiden järjestämisen keskeisimpänä haasteena on löytää tasapaino ja riittävät resurssit universaalien palveluiden sekä kohdennettujen palveluiden välille.

[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/

CC BY

Suomen Kuntaliitto
www.kuntaliitto.fi
etunimi.sukunimi@kuntaliitto.fi

Finlands Kommunförbund
www.kommunforbundet.fi
fornamn.efternamn@kommunforbundet.fi

Kuntaliitto huomauttaa myös, että nuoret ja heidän moninaiset elämäntilanteensa vaatisivat yleisen tarkastelun lisäksi myös erilaisten riskien ja muita heikommassa asemassa olevien kohderyhmien tunnistamista sekä heidän palveluidensa saatavuuden ja saavutettavuuden arviointia. Erityisiä huomioita tulisi kiinnittää sijaishuollossa olevien ja koulutuksen ulkopuolelle jääneiden nuorten lisäksi ainakin työttömien, syrjäseudulla asuvien, maahanmuuttotaustaisten, sukupuoli- ja seksuaalivähemmistöihin kuuluvien, nuorten vanhempien sekä vammaisten nuorten erityisiin tilanteisiin, riskeihin sekä palveluiden käyttöön.

Huomioita Nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palvelurakenne, rahavirrat sekä seurannan haasteet -tutkimuksesta

Tutkimusraportti käsittelee syrjäytymisen ehkäisyn palveluja, niiden kustannuksia ja vaikuttavuutta sekä ehdotuksia syrjäytymisen ehkäisyn palvelujen kehittämiseksi.

Palveluiden jaottelusta

Raportissa on jaoteltu tarkasteltavat palvelut ennalta ehkäiseviin ja varhaisen tuen palveluihin, tukea antaviin palveluihin ja korjaaviin palveluihin. **Jaottelua on käytetty viime vuosina monenlaisissa yhteyksissä kyseenalaistamatta sen toimivuutta** mitenkään. Käytetty jaottelu on jossain määrin ongelmallinen, ja se voi vääristää palvelujen tarkastelua.

Lastensuojelua on ollut tapana pitää esimerkkinä korjaavasta palvelusta ja jättää se pois, kun tarkastellaan ehkäiseviä palveluja. Kuitenkin lastensuojelun voidaan hyvin katsoa olevan myös osa ehkäisevän palvelun järjestelmää. Hyvin onnistunut lastensuojelun avohuolto ehkäisee huostaanottoa ja sijaishuollon tarvetta ja onnistunut sijaishuolto ehkäisee syrjäytymiskehitystä aikuisuudessa. Kun on kysymys lapsista, alle 18-vuotiaista, on aina kysymys mahdollisuudesta ehkäistä myöhempiä riskejä ja vaikeuksia. Alle 18-vuotiaalla on koko tuleva elämä ja aikuisuus edessä.

Erityisesti lastensuojelun jälkihuolto olisi raportissa tullut sisällyttää syrjäytymistä ehkäisevien palvelujen kokonaisuuteen. Jälkihuollon yläikäraja on noussut muutama vuosi sitten 21 vuodesta 25 vuoteen. Täysi-ikäisen jälkihuolto voi näin pisimmillään kestää seitsemän vuotta. Tämä on aika, joka voidaan tehokkaasti ja monialaisesti käyttää syrjäytymistä ehkäiseviin toimiin. Jatkossa jälkihuollossa kuntien ja hyvinvointialueiden joustava yhteistyö on erityisen tärkeää, sillä jälkihuoltoon liittyvät palvelut toteutuvat pääasiassa nuorten arkiympäristöissä; kouluissa ja oppilaitoksissa, harrastuksissa ja muissa kunnan peruspalveluissa. On myös huomattava, että nuorten jälkihuollolliset tarpeet ovat hyvin erilaisia jälkihuollon eri vaiheissa.

Sosiaaliturvan ja syrjäytymisen välisistä kytköksistä

Tutkimuksen luvussa viisi kuvataan syrjäytymiskehityksen ja sosiaaliturvajärjestelmän välistä voimakasta kytköstä, ja tunnistetaan mm. pitkäaikaisen perustoimeentulotuen saamisen ansaluonne, joka hidastaa ja estää nuorten koulutus- ja työelämäsiirtymiä. Kuitenkaan tutkimuksen johtopäätöksissä ja suosituksissa ei oteta kantaa sosiaaliturvajärjestelmään tai sen kehittämistarpeisiin. Kuntaliiton näkemyksen mukaan **sosiaaliturvajärjestelmän tarkastelu on olennainen osa syrjäytymisen ehkäisyn repertuaaria palvelurakenteen kehittämisen rinnalla.**

On huomattava, että nyky-yhteiskunnassa rahan ja perheen taloudellisen aseman merkitys on kasvanut, samalla kun työurat ovat monimuotoistuneet ja muuttuneet epävarmemmiksi. **Taloudellinen niukkuus ja toimeentulon epävarmuus rajaavat nuoren elämää monin tavoin, sillä ne vaikuttavat fyysiseen ympäristöön, liikkumiseen, henkiseen pääomaan sekä valintojen tekemisen realiteettiin**[4]. Niukkuus ei koska ainoastaan taloudellisia tekijöitä, vaan se yhdistyy henkiseen pääomaan sekä vastavuoroisuuden ja merkitysten puutteeseen[5].

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 kaikilta osin onnistunut tarkoituksenmukaisesti, vaan se on ohjannut suuren joukon nuoria tulottomuuteen ja viimesijaisen toimeentulotuen piiriin. **Tutkimuksen**[6] **mukaan järjestelmän ongelmat vaikuttavat kasautuvan erityisesti niille nuorille, joiden koulutus- ja elämänpolut eivät etene suoraviivaisesti** tai joiden terveydessä tai toimintakyvyssä on puutteita.

---

[4] 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.

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

[6] Haikkola, L., Uusikangas, S., Korpela, T., Jauhiainen, S. ja Hiilamo, H. (toim.) Koulutukseen hakuvelvoite nuorten työttömyysturvan ehtona Tarkoituksenmukaisuuden tarkastelua rekisteriaineistojen, TE-palvelujen, oppilaitosten ja nuorten näkökulmista. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:2.

Ongelman vakavuutta lisää se, että perustoimeentulotuen Kela-siirron jälkeen **nuorten ohjautuminen sosiaalityöhön on vaikeutunut. Nuoret ovat aiemmin olleet aikuissosiaalityön yksi 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 näkemyksen mukaan **palvelujärjestelmän kehittämisen rinnalla tarvitaan ratkaisuja myös nuorten toimeentuloturvaan liittyviin kysymyksiin**.

Kuntaliitto esittää, että:

- kehitetään ensisijaista opintoetuus- ja sosiaaliturvajärjestelmää siten, että nuorille taataan lähtökohtaisesti ensisijainen etuus toimeentulotuen sijaan. Esimerkiksi poistetaan lukiokoulutuksen jälkeinen odotusaika.
- uudistetaan opintoetuusjärjestelmää niin, että se huomioi monimuotoistuvat opintopolut ja esimerkiksi avoimen yliopiston väyläopinnot.
- kehitetään ja lisätään aikuissosiaalityön jalkautuvia ja digitaalisia työmuotoja yhteistyössä etsivän nuorisotyön, nuorisotyön sekä Ohjaamojen kanssa.
- kehitetään Kelan perustoimeentulotuen toimeenpanoa siten, että toimeentulotuen varaan jäävästä ammattikouluttamattomasta nuoresta tehdään jo ennen toimeentulotukiasiakkuuden pitkittymistä nuorisolain mukainen ilmoitus etsivälle nuorisotyölle, ellei kyseessä ole esim. pelkkä kesäaikainen tuki opintojen alkua odottaessa tms.

Paikallisen hyvinvoinnin, elinvoiman ja talouden tiivis kytkös

Raportissa tuotiin mielenkiintoisella tavalla esiin nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn liittyvää kuntatalousnäkökulmaa. Rahavirtoja selvitettiin kuudessa erilaisessa kohdekunnassa. Kuntaotos on melko pieni, kun arvioidaan kuntien potentiaalista erilaisuutta ja maantieteellistä sijaintia, joten laajamittaisten johtopäätösten tekemissä on oltava varovainen. Kokonaisuudessaan **paikallistason päätöksillä suunnattujen rahavirtojen, niillä aikaansaadun vaikuttavuuden sekä syrjäytymistä ehkäisevien palvelujen tutkimusta on keskeistä rahoittaa ja tehdä jatkossa aiempaa enemmän** myös kuntien näkökulmasta.

Hyvinvoinnin, elinvoiman ja talouden kytkökset ovat kunnissa vahvat ja nuorten syrjäytyminen haastaa sekä paikallisesti että koko yhteiskunnan

tasolla sosiaalista ja taloudellista kestävyyttä pitkällä aikavälillä. **Paikallistason päätöksissä on keskeistä arvioida päätösten vaikutuksia moninäkökulmaisesti** ja huomioida talouden ohella nuoriin kohdistuvat vaikutukset, jotta varmistetaan päätösten kestävyys myös yli valtuustokausien.

Tutkimusraportin johtopäätökset ja suositukset

Tutkimusryhmän suositukset jaetaan tutkimuksen johtopäätöksissä kolmeen luokkaan:

- strategisiin suosituksiin,
- palvelutuotannon suosituksiin sekä
- asiakastason suosituksiin.

Strategisella tasolla työryhmä ehdottaa rahoitusjärjestelmän vaikuttavuuden seurantaa, budjettisuunnittelua ja sen seurannan toteuttamista sekä yhdyspinnoilla tapahtuvan johtamisen kehittämistä**. Kuntaliitto pitää tärkeänä tiedolla johtamisen vastuiden määrittelyä kuntien ja hyvinvointialueiden yhdyspinnalla ja näkee keskeisenä, että jatkossakin palveluiden kohdentumisesta ja käytöstä saadaan paitsi palvelukohtaista, myös kuntakohtaista tietoa.** Paikallisen hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen sekä yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon kehittämisen pohjaksi tarvittaisiin tätäkin tarkempaa asuinaluekohtaista, sukupuolittaista ja vähemmistöjä koskevaa tietoa. Tutkimuksen johtopäätöksissä arvioidaan, että jos jompikumpi taho ei pysty tarjoamaan laadukkaita matalan kynnyksen palveluja syrjäytymisen ehkäisyyn, syntyy kustannuksia molemmille osapuolille.

Onnistunut yhteistyö nousee siis keskeiseen asemaan. **Palvelutuotannon tasolla** tutkimuksen suositukset kohdentuvat monialaisen työn ja palvelutuotannon kehittämiseen ja erityiseen palvelutuotannon allianssimalliin. Kuntaliitto kannattaa allianssimallia ja pitää **yhteistyön mahdollistamista ja lisäämistä kuntien ja hyvinvointialueiden välillä erittäin tärkeänä ja tavoiteltavana.** Tosiasiassa 1.1.2023 jälkeen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen sekä kunnan toimialojen rahoitusta, resursseja sekä osaamista yhdistävä, nykyisenkaltainen palveluiden organisointi ei ole mahdollista, jos yhteistyöhön ei löydy selkeää lain tunnistamaa perustetta.

Sääntelyn joustamattomuus uhkaakin uudistuksen ensivaiheessa monialaisia palveluita, **ja se tulee purkamaan hyvin toimivia monialaisia yhteistyömuotoja,** kuten esimerkiksi kuntien laajasti tuottamaa nuorten työpajatoimintaa. Toiminnan tulevaisuuden toteuttamisvaihtoehdoiksi sosiaali- ja terveysministeriö on esittänyt ns. yhteistyömallia tai hankintamallia. Yhteistyömalli, jossa hyvinvointialue toisi omat palvelunsa kunnan kanssa samoihin tiloihin on aikataulullisesti ja taloudellisesti haasteellinen, kun taas hankintamalli on käytettävyytensä vuoksi epätodennäköinen. On ennakoitavissa,

että varsin harva nykyisellään palvelua tuottava pieni tai keskisuuri kunta muuttaisi lähtökohtaisesti tappiollisen toiminnan hallintomuotoa ja lähtisi kilpailemaan hyvinvointialueen vastuulle kuuluvien palveluiden tuottamisesta markkinoilla.

Hyvinvointialueen mahdollisuus sopia tehtävien hoitamisesta kunnan kanssa on jatkossa hyvin rajoitettu. Toimialaa koskevan sääntelyn lisäksi tulee käytännössä aina huomioida hankinta- ja kilpailulainsäädännön rajoitteet. Kuntaliitto katsookin, että kahden julkisen toimijan yhteistyön mahdollistaminen ja helpottaminen pitää olla uudistuksen keskeisenä tavoitteena ja sääntelyä tulee kehittää edelleen siihen suuntaan, että kunnat ja hyvinvointialueet voivat sopia toiminnastaan järkevästi ja tarkoituksenmukaisesti ristiin.

Asiakasrajapinnassa suosituksena on kiinnittää huomiota suunnitelmien mukauttamiseen asiakastarpeiden perusteella. Raportti korostaa asiakasohjauksen ja neuvonnan sekä palvelutarpeen arvioinnin keskeisyyttä. Kuntaliitto arvioi, että jo **nykyisellään nuorten palvelujärjestelmä sisältää lukuisia päällekkäisiä arviointi- ja suunnitteluprosesseja**, jotka pahimmillaan johtavat kokemukseen arviointikarusellista, **josta ei koskaan edetä varsinaiseen palveluun**. Näiden lukuisten päällekkäisten palvelutarvearviointien välttämisen lisäksi on **keskeistä tarjota nuorille mahdollisuuksia matalan kynnyksen palveluihin heidän arkisissa ympäristöissään ja tukea erilaisten kasvuun ja kehitykseen liittyvien kriisien läpikäymistä** sekä ehkäistä niiden medikalisoitumista. Lisäksi on tärkeää kehittää sekä yksilöllistä ja yhteisöllistä oppilas- ja opiskelijahuoltoa että kouluterveydenhuoltoa nuorten laajempaa hyvinvointia tukevaksi.

Muita huomioita nuorten syrjäytymisestä ja sen ehkäisystä

Sijaishuolto syrjäyttämistä vahvistavana palveluna

Tutkimusten perusteella tiedetään, että alle puolet sijaishuollossa olleista suorittaa toisen asteen tutkinnon loppuun. Ja tästä puolestaan ilmenee, että **sijaishuolto ei onnistu parhaalla mahdollisella tavalla lieventämään tai poistamaan alle 18-vuotiaiden hyvinvointia uhkaavia tekijöitä**.

Kiireelliset sijoitukset ja huostaanotot kohdentuvat vahvasti yli 13-vuotiaiden ikäryhmään. On huolestuttavaa, että parin viime vuosikymmenen aikana kiireellisesti sijoitettujen lasten määrä on noussut yli 4 000:lla ja huostassa olevien lasten määrä noin 5 000:lla.

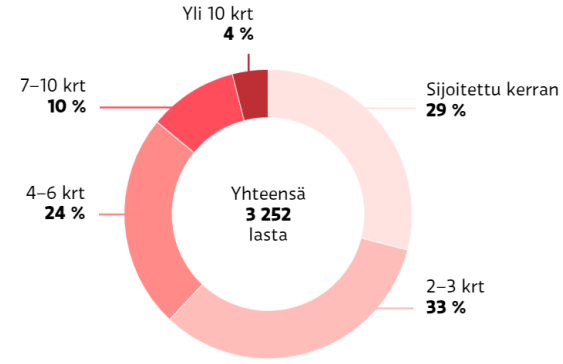
THL:N Kohortti 1997-tutkimuksen[7] mukaan: "*Järjestelmä tunnistaa verrattain hyvin ne lapset, joiden kohdalla perheiden ongelmat ovat kasautuneet. Heihin kohdistetaan muita useammin lastensuojelun toimenpiteitä, mitä voidaan pitää onnistuneena palveluiden kohdentamisena. Kodin ulkopuolelle sijoittamisen yleisyys herättää kuitenkin tarpeen selvittää, onko etenkin teini-ikäisiin kohdistuneiden ehkäisevien toimenpiteiden ja palveluiden järjestämisessä puutteita. -- Eri palvelusektoreiden yhteistyötä on kehitettävä. Erityisesti terveyspalvelujen ja koulun yhteistyöhön on kiinnitettävä huomiota. Kouluterveydenhuollon kykyä vastata lasten ja nuorten mielenterveyden ongelmiin tulisi vahvistaa. -- Palvelujärjestelmän herkkyyttä ja oikea-aikaisuutta on kehitettävä, jotta perheiden arkea kuormittavien tekijöiden kasautumista ehkäistään.*"

Samassa tutkimuksessa selvitettiin lasten sijaishuoltopaikkojen vaihtumista sijaishuollon aikana. **Huostaanoton tarkoituksena on tarjota lapselle vakaa kasvuympäristö. Osa lapsista siirretään laitoksesta toiseen pahimmillaan monta kertaa vuodessa. Osa kodin ulkopuolelle sijoitetuista lapsista ei saa koko lapsuutensa aikana pysyvää sijoituspaikkaa**. Jotkut sijoitetaan uudelleen jopa kymmeniä kertoja ennen täysi-ikäistymistä.

Tutkitusta kohortista 3 252 lasta – eli useampi kuin joka 20:s – on ollut joskus sijoitettuna kodin ulkopuolelle. **Ikäluokan lapsista ja nuorista 134 sijoitettiin uudelleen yli kymmenen kertaa. Enimmillään sijoituskertoja oli yli 50.** Osa hurjista luvuista selittyy lyhytaikaisilla, toistuvasti samaan paikkaan tehdyillä sijoituksilla. Joukossa on kuitenkin myös laitoskierteessä olevia lapsia. **Laitoskiertolaisuus on entisestään voimistunut viime vuosina**. Mitä vaikeampaa lapsen oirehdinta on, sitä vaikeampaa hänelle on löytää sijoituspaikkaa, joka lasta haluaisi hoitaa.

Lasten toistuvat uudelleensijoitukset

Perustuu THL:n tutkimukseen vuonna 1997 syntyneistä sijoitetuista lapsista



[7] THL (2018): Suomi lasten kasvuympäristönä. Kahdeksantoista vuoden seuranta vuonna 1997 syntyneistä.

Tällainen laitoskiertolaisuus on vahvasti syrjäyttävä mekanismi sijaishuollon palvelujärjestelmässä. Vakaita kasvuolosuhteita ja turvallisuuden tunnetta ei näille lapsille mahdollisteta.

Mikäli syrjäytymisen ehkäisyn palveluja halutaan kehittää, olisi tähän ilmiöön pystyttävä tehokkaasti vaikuttamaan. **Meille on kehittynyt yksityisiin palveluntuottajiin painottunut sijaishuollon palvelujärjestelmä, johon yritetään sovitella sopiviksi sijaishuoltoa tarvitsevat lapset sen sijaan, että palvelujärjestelmää soviteltaisiin siten, että se vastaisi kaikkien sijaishuoltoa tarvitsevien lasten tarpeisiin.** Nykyisellään meille jää runsaasti sijaishuollon palvelujärjestelmään sopimattomia lapsia, joille ei löydy sijaishuoltopaikkaa. Heidän kohdallaan painottuu moninainen vaikea oirehdinta, päihteet, väkivaltaisuus tai muu haasteellinen käytös. Meillä on siis palvelujärjestelmä, jossa eniten tarvitsevat saavat vähiten. Lastensuojelun laitos- ja perhehoidon kustannukset olivat noin miljardi euroa vuonna 2020.

SUOMEN KUNTALIITTO

Aila Puustinen-Korhonen
erityisasiantuntija

Mari Ahonen-Walker
erityisasiantuntija