Valmis 9.11.2023

Hallituksen esitys (HE 56/2023 vp) eduskunnalle laiksi lastensuojelulain muuttamisesta: Lastensuojelun jälkihuolto

Asiantuntijalausunto eduskunnan sosiaali- ja terveyslautakunnalle 10.11.2023
Matti Rimpelä, emeritusprofessori, Matti Rimpelä – mattirimpela.fi

Sisällys

Tiivistelmä 1
Johdanto 2
Jälkihuollon uudistaminen aikuistumisen tueksi 3
Vamos -nuorten palvelut 3
Yhdessä aikuisuuteen – Elämässä Eteenpäin 4
Tapausselostus nuoren aikuisen arkivalmennuksesta 5
Vaikutukset jälkihuoltonuoriin hallituksen esityksessä 5
Lastensuojelun jälkihuoltoa vai sosiaalipalvelujen aikuistumisen tukea? 6
Aikuistumisen tuki nuorille on varhaista tukea heidän lapsilleen 7
Tulosperusteinen rahoitus palvelujen kehittämisessä. 7
Ehdotus 1: Kannustavuutta säästön kohdentamiseen hyvinvointialueille 8
Ehdotus 2: Tulosperusteinein kehittämisohjelma 2024–2026 9

Tiivistelmä

Hallituksen esityksen (HE 56/2023 vp) perusteluissa todetaan, että jälkihuolto on järjestetty vaihtelevasti. Kattavia tilastoja ei ole. Tietoa kokonaiskustannuksista ei ole saatavissa. Tietojen puuttuessa ei ole ollut mahdollista tehdä lainvalmistelussa edellytettyä vaikutusarviointia.

STM:n työryhmä esitti vuonna 2019 jälkihuollon uudistamista täysi-ikäisten nuorten osalta tavoitteelliseksi ja räätälöidyksi nuorten aikuistumisen tueksi. Lausunnossa ehdotetaan hallituksen esityksen tulkitsemista ensimmäiseksi vaiheeksi jälkihuollon uudistamisessa aikuistumisen tueksi. Yksityiskohtaisemmin ehdotetaan 1) säästön mitoittamisen perusteiden muuttamista kannustaviksi ja 2) hallitusohjelmaan perustavaa Aikuistumisen tuen kehittämisohjelmaa.[1]

Ehdotus 1. Hallitus esittää, että säästö tehdään vuosittaisessa kustannustason tarkastuksessa hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain mukaisesti. Menettely on *epäoikeudenmukainen* suhteessa hyvinvointialueiden onnistumiseen lasten ja nuorten sotepalvelujen tarpeen vähentämisessä. Lausunnossa ehdotetaan, että säästön mitoittaminen muutetaan kannustaviksi ottamalla sen perusteiksi 1) 23–24-vuotiaiden lukumäärä 2) 16–17-vuotiaan huostaanotettuina olleiden prosenttiosuuden keskiarvo kolmelta viimeiseltä tilastovuodelta.

[1] Ehdotuksen valmisteluun ovat osallistuneet johtaja (vaikuttavuussijoittaminen ja pääomarahastot) Jani Kempas (S-Pankki), vastuualuejohtaja Tiina Kirmanen (Etelä-Karjalan hyvinvointialue), Vamos-nuorten palvelusta vastaava johtaja Terhi Laine (Diakonissalaitos) ja kokemusasiantuntija Ville Venesmäki.

Ehdotus 2. Jälkihuollon lyhentäminen vaikuttaa suoraan noin 3000 nuoreen ja myös heidän mahdollisiin lapsiinsa Jälkihuollon päättyessä 23–24-vuotiailta heidän tukemisensa voidaan järjestää sosiaalihuoltolaissa (1301/2014) hyvinvointialueille säädettyinä tehtävinä.

Hallituksen esitys saa laajemman merkityksen, kun se ymmärretään ensimmäiseksi vaiheeksi jälkihuollon uudistamisessa aikuistumisen tueksi ja osaksi hallituksen valmistelemaa toimenpideohjelmaa nuorten syrjäytymisen vähentämiseksi. Tässä laajemmassa kehyksessä hyvinvointialueet tarvitsevat valtionhallinnon tukea. Arkivalmennus on osoitettu kustannusvaikuttavaksi aikuistumisen tueksi. Se vähentää syrjäytymistä, edistää työllistymistä sekä vähentää tarvetta palveluihin ja muuhun sosiaaliturvaan ja on myös varhaista tukea nuorisoikäisten heidän mahdollisille lapsilleen.

Lausunnossa ehdotetaan, että valiokunta tarkastelee hallituksen esitystä ensimmäisenä vaiheena jälkihuollon uudistamisessa aikuistumisen tueksi lähtien **v**uonna 2019 valmistuneesta STM:n työryhmän ehdotuksista ja osana hallituksen valmistelemaa toimenpideohjelmaa nuorten syrjäytymisen vähentämiseksi.

- Tavoitteeksi asetetaan, että jälkihuollon tehtävät 17 vuotta täyttäneiden aikuistumisen tukemisessa uudistuvat vuodesta 2027 alkaen sosiaalihuoltolain nojalla järjestettäväksi aikuistumisen tueksi.
- Uudistuksen toimeenpanoa tuetaan hallitusohjelmaan perustuvalla Aikuistumisen tuen kehittämisohjelmalla vuosina 2024–2026.
- Kehittämisohjelman toteuttamiseen ja sen kustannusvaikuttavuuden tutkimiseen varataan vuodelle 2024 kuuden miljoona euron määrärahan, johon käytetään jälkihuollon muutoksen tuottamaa säästöä ja josta hyvinvointialueet voivat hakea valtionavustusta oman suunnitelmansa toteuttamiseen.[2]
- Kehittämisohjelman ensimmäiselle vaiheelle (2024) valmistellaan runkosuunnitelma, jossa asetetaan yhteiset vaikuttavuustavoitteet. Toisen vaiheen suunnitelma vuosille 2026–2027 valmistellaan vuoden 2024 aikana
- Myönnettäessä hyvinvointialueille valtionosuutta edellytetään, että niiden suunnitelmat perustuvat yhteisiin vaikuttavuustavoitteisiin ja että niitä valmisteltaessa on hyödynnetty tulosperusteisesta rahoituksesta saatuja kokemuksia.
- Kehittämisohjelmaa toteuttaessaan hyvinvointialueet järjestävät vuodesta 2024 alkaen arkivalmennusta (Vamos -nuorten palvelu tai vastaava) erityisesti 1) jälkihuollosta pois jääville nuorille sekä 2) kaikille nuorisoikäisille, joille on tulossa tai joilla jo on omia lapsia.

Johdanto

Hallitusohjelmassa painotetaan tiedeyhteisön asiantuntemuksen laajaa hyödyntämistä, lapsiperheiden ja vanhemmuuden tukemista sekä työn merkitystä hyvinvoinnin tuottajana. Nuorten syrjäytymisen vähentämiseksi valmistellaan laajaa ohjelmaa.

Hallituksen esityksen (HE 56/2023 vp) perusteluissa todetaan, että pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelmassa on päätetty lastensuojelun jälkihuollon ikärajan laskemisesta kahdella vuodella 23 ikävuoteen ja että toimenpiteelle on kohdennettu 12 miljoonan euron valtiontaloudellinen säästö vuodelle 2024 ja 24 miljoonan euron säästö vuodesta 2025 lukien. Lastensuojeluin jälkihuolto alle 25-vuotiaille on järjestetty

[2] Voidaan tehdä samalla tavalla kuin syksyllä 1999: Valtionvarainvaliokunnan mietinnössä vuoden 2020 talousarviosta katsottiin, että kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen rahoituspohjaa on vahvistettava, jotta lasten ja nuorten psyykkisen kehityksen tukeminen, häiriöiden ehkäisy ja psykiatriset hoitopalvelut voidaan turvata. Valiokunta ehdottaa, että luvun 33.32 uudelle momentille 33.32.37. osoitetaan 70 milj. markan määräraha, joka on tarkoitettu valtionavustukseksi kunnille ja kuntayhtymille lasten ja nuorten psykiatrisen hoidon turvaamiseksi. (VaVM 33/1999 vp, lukua 33.32. koskevat yleisperustelut)

vaihtelevasti. Kattavia tilastoja ei ole. Tietoa kokonaiskustannuksista ei ole saatavissa. Tietojen puuttuessa ei ole ollut mahdollista tehdä lainvalmistelussa edellytettyä vaikutusarviointia.

STM:n työryhmä esitti vuonna 2019 jälkihuollon uudistamista täysi-ikäisten nuorten osalta tavoitteelliseksi ja räätälöidyksi nuorten aikuistumisen tueksi, josta säädetty erillislaki kattaa nuorille aikuisille järjestettävän tuen. Tässä lausunnossa hallituksen esitys jälkihuollon järjestämisvelvoitteen lyhentämistä kahdella vuodella tulkitaan mahdollisuudeksi käynnistää jälkihuollon uudistaminen aikuistumisen tueksi. Ensimmäiseksi vaiheeksi ehdotetaan siirtymävaiheen (2024–2026) ajaksi kehittämisohjelmaa, jossa hyvinvointialueet voivat saada valtionosuutta järjestääkseen korvaavana palveluna nuorille henkilökohtaista arkivalmennusta. Vuodesta 2027 alkaen hyvinvointialueiden tulisi järjestää siihen saakka jälkihuoltopalveluja saaneille nuorille aikuistumisen tuki sosiaalihuoltolain nojalla.

Jälkihuollon uudistaminen aikuistumisen tueksi

Sosiaali- ja terveysministeriö tammikuussa 2019 asettaman työryhmän tehtävänä oli selvittää, kuinka lastensuojelun jälkihuoltoa tulisi uudistaa aikuistumisen tueksi niin, että se riittävällä tavalla vahvistaisi nuorten aikuisten toimintakykyä ja itsenäistä toimijuutta, tukisi opiskelua sekä työelämään siirtymistä ja muuta integroitumista yhteiskuntaan sekä vähentäisi huonoosaisuuden ylisukupolvisuutta.

Toukokuussa 2019 valmistuneessa raportissa todettiin, että aikuistuvien nuorten jälkihuollon palvelut ovat pirstaleisia ja riippuvat kotikunnasta. Sisällöstä ei ole kattavia tilastoja, ei myöskään kustannuksista. Tukitoimet jäävät usein sovittamatta yhteen eikä nuorelle ole tarjolla vierellä kulkijoita. Eniten apua tarvitsevat jäävät usein vaille tarvitsemaansa tukea, koska he eivät kiinnity palveluihin tai palvelujen tarjonta- ja tuotantotapa ei pysty kiinnittämään monilla eri tavoilla kuormitettuja nuoria omiin palvelupolkuihinsa. Palvelu- ja tulonsiirtojärjestelmien tuotanto- ja organisointitapa ei vastaa nuorten tarpeisiin, toiveisiin ja odotuksiin, mikä aiheuttaa tyhjäkäyntiä ja satunnaisuutta.

Työryhmä ehdotti lastensuojelun jälkihuollon uudistamista täysi-ikäisten nuorten osalta tavoitteelliseksi ja räätälöidyksi nuorten aikuistumisen ja itsenäistymisen tueksi. Nuoren edun mukaisen kokonaisratkaisun ja syrjäytymisen vähentämisen onnistuminen edellyttää uudenlaista eri sektoreiden kokonaisvaltaista ja koordinoitua yhteistyötä eri hallinnonalojen irrallisten palvelujen sijaan. Työryhmä sanoitti uudistuksen Aikuistumisen tuki -ohjelmaksi ja ehdotti, että 1) ohjelman käynnistämisestä tehtäisiin valtioneuvoston periaatepäätös, 2) ohjelma sisällytetään strategisena hankkeena seuraavan hallituksen hallitusohjelmaan ja että 3) sitä ohjelmaa valmistelemaan asetetaan työryhmä. Aikuistumisen tuki -ohjelman valmistelussa ja toteutuksessa tulisi huomioida asiakaslähtöisyys ja -osallisuus sekä erilaiset asiakasryhmät ja palvelutarpeet. Osana ohjelmakokonaisuutta vahvistettaisiin ja kehitettäisiin toimintatapoja, joiden kautta kohderyhmänä olevat nuoret pääsisivät mukaan kehittämistyöhön. Työryhmän ehdotukset eivät ole johtaneet toimenpiteisiin.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2019). *Lastensuojelun jälkihuollon uudistamistyöryhmän loppuraportti Lastensuojelun jälkihuollon uudistamistyöryhmä.* Raportteja ja muistioita 43.

Vamos-nuorten palvelut

Diakonissalaitoksella on 15 vuoden aikana kehitetty ja järjestetty intensiivistä yksilö- ja ryhmävalmennusta 16–29-vuotiaille työn ja koulutuksen ulkopuolella oleville nuorille. Vamos-nuorten palvelut tavoittavat vuosittain noin 2000 nuorta yhdellätoista paikkakunnalla. Suuri osa nuorista ohjautuu palveluun psykiatristen poliklinikoiden ja sosiaalityön kautta.

Vamokseen hakeutuneilla nuorilla on usein taustallaan masennusta, ahdistusta ja koulukiusaamista. He ovat voineet olla eri palveluiden piirissä, mutta eivät ole kokeneet saavansa apua niistä tai heidät on kirjattu ulos esimerkiksi mielenterveyspalveluista käyttämättömien ajanvarausten vuoksi. Vuonna 2022

valmennuksen aloitustilanteessa puolet nuorista sai pääasiallisen tulonsa toimeentulotuesta, kuntoutustuesta tai -rahasta tai sairauspäivärahasta.

Vamos-nuorten palvelussa nuorelle nimitetään oma työntekijä, jolla on kokonaisvastuu nuoren tilanteesta ja hänen yksilöllisten tarpeidensa tunnistamisesta. Valmennus kestää keskimäärin 10 kuukautta. Valmennuksen aikana nuoren tarvitsemat muut palvelut yhdistetään osaksi kokonaistukea. Yksilövalmennuksen rinnalla tarjotaan ryhmävalmennusta, joka voi olla nuorelle vuosiin ensimmäinen paikka, jossa hän saa positiivista palautetta vertaisiltaan.

Valmennus on tavoitteellista, mutta nuori itse määrittelee tavoitteet. Se kohdistuu nuoren arkeen ja arjessa selviytymiseen. Suurimmat muutokset keskittyvät työ- ja koulutusvalmiuksiin, identiteetin ja itseluottamuksen vahvistumiseen ja luottamuksen ja toivon heräämiseen. Nuori kokee usein myös mielenterveytensä vahvistuneen. Valmennukseen osallistuneista joka toinen nuori on siirtynyt työ- ja koulutuspoluille.

Noin 10 kuukautta kestävän valmennuksen kustannukset ovat 3700 euroa. Vamos-nuorten palvelun on arvioitu tuottavan vuosittain yhteiskunnallista hyötyä yli 10 M € lisääntyneinä verotuloina, vähentyneinä palveluiden ja sosiaaliturvaetuuksien käyttönä.

Merikukka, Marko ym. (2021) Vamoksen vaikuttavuustutkimus: ITLA tutkimuksia 2021:13. Tutkimus: Kiireetön kohtaaminen on vaikuttava keino saada nuoret takaisin koulu- ja työpoluille – Itla
Sarmia, Vesa, Harju, Henna, Laine, Terhi (2023) Vamoksen vuosiraportti. Vamoksen vuosi 2022.diakonissalaitos-vamos-vuosiraportti2022.pdf (hdl.fi)
Laine, Terhi ja Sarmia Vesa (2020) NEET-nuorten valmennus ohjaa nuoria työllisyys- ja koulutuspoluille - Työn ja talouden tutkimus LABORE

Yhdessä aikuisuuteen – Elämässä Eteenpäin

Vuosina 2020–2023 toteutetussa Yhdessä aikuisuuteen – Elämässä Eteenpäin (YEE)-hankkeessa kehitettiin lastensuojelun jälkihuollon tukitoimia. Loppuraportin mukaan osa nuorista pärjäsi omien vanhempien tai läheisten turvin. Heille riittävät universaalit koko ikäryhmälle tarjottavat palvelut. Merkittävä joukko tarvitsi kuitenkin ajoittain intensiivistäkin tukea pärjätäkseen nuoruuden karikoista hyvään aikuisuuteen. Kolmas ryhmä muodostui nuorista, jotka olivat erityisen haavoittuvassa asemassa. Nämä nuoret tulee tavoittaa ja heille tulee tarjota intensiivistä ja räätälöityä tukea, johon Sote-palveluiden lisäksi kuuluvat tuki asumiseen, raha-asioihin, opiskeluun, työhön, vanhemmuuteen, sosiaalisiin suhteisiin, arkiseen jaksamiseen ja kansalaisena toimimiseen.

YYE-hankkeessa arkivalmennus kohdistui kaikkein haavoittuvimmassa asemassa eläviin nuoriin, jotka tarvitsivat intensiivistä yksilövalmennusta. Sitä kehitettiin Diakonissalaitoksen Vamos-nuorten palveluiden intensiivisen yksilövalmennuksen periaatteita noudattaen. Tapaamisten tiheys riippui nuoren tarpeesta, tyypillisesti niitä oli 1–3 kertaa viikossa, alussa tiheämmin ja harventuen, kun nuoren taidot karttuvat. Valmennuksen kesto oli noin kahdeksan kuukautta,

Arkivalmennuksen aikana suurin muutos tapahtui nuorten ajattelutavassa ja siinä, kuinka he jäsensivät omaa elämäänsä ja ottivat vastuuta siitä. Kun nuori alkoi ymmärtää, että tämän päivän teot vaikuttavat hänen omaan elämäänsä ja tulevaisuuteensa, hänen toimintansa siirtyi ulkoa ohjautuvasta sisältäpäin ohjautuvaksi. Ilman aikuisen – valmentajan – tukea tätä muutosta ei välttämättä olisi tapahtunut.

Loppuraportissa viitattiin ehdotukseen Aikuistumisen tuki -ohjelmaksi ja esitettiin, että hallituskaudella 2023–2027 laaditaan kansallinen Aikuistumisen tuen ohjelma ministeriöiden välisenä yhteistyönä STM:n johdolla ja yhdessä aikuistumisen parissa toimivien asiantuntijoiden ja nuorten kanssa.

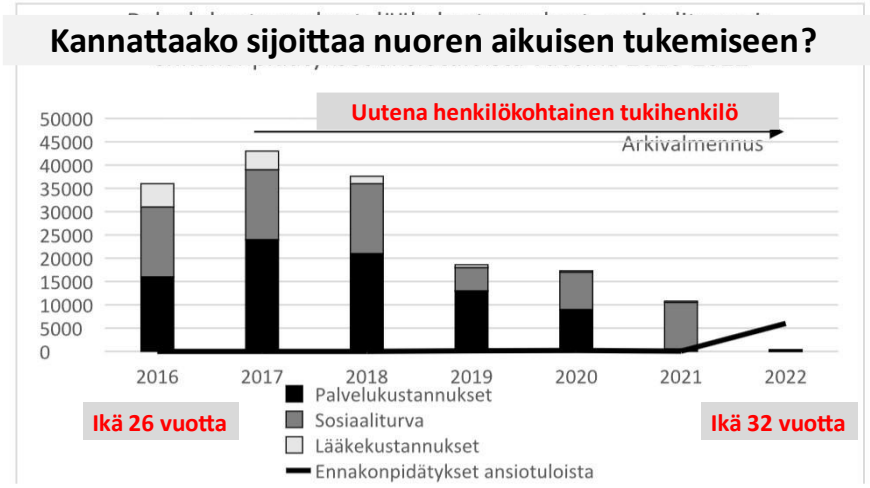
Tanja Hirschovits-Gerz, Tarja Heino, Terhi Laine, Niina Weckroth (toim.) 2023. *Kohti laadukasta aikuistumisen tukea. Yhdessä aikuisuuteen – Elämässä eteenpäin -hankkeen loppuraportti.* Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL). Raportti 5/2023. Helsinki 2023.

Tapausselostus nuoren aikuisen arkivalmennuksesta

Perusteluna jälkihuollon yläikärajan alentamiseen on esitetty, että on kustannusvaikuttavampaa jälkihuollon sijasta panostaa ennaltaehkäisyyn. Seuraava tapausselostus antaa yhden vastauksen tähän väitteeseen:

- Yläkoulussa ongelmanuoreksi, osastohoitoon, huostaanotto. Soteasiakkaana 18-26 -vuotiaana, osastojaksoja, jatkuvaa lääkehoitoa, yms.
- Vuoden 2016 päättyessä 26-vuotiaana kaksi lasta. Kuukausi osastolla, sähköhoitoa, kotiutettaessa 10 lääkemääräystä
- Huhtikuussa 2017 henkilökohtainen tukihenkilö, arkivalmennus alkoi. Toipuminen käynnistyi. Tarve psykiatrisiin palveluihin päättyi 28-vuotiaana.
- Työkokeiluja. Työsopimus kolmeksi vuodeksi 32-vuotiaana. Lapset OK.

Kannattiko sijoittaa 26-vuotiaalle henkilökohtainen tukihenkilö arkivalmentajaksi? Tähän vastaamiseksi arvioitiin palvelujen ja muun sosiaaliturvan kustannuksia ja suhteutettiin maksettuun tuloveroon ikävuosina 26–32 (Kuva)



Tälle nuoren aikaiselle oli 14 vuoden iästä alkaen järjestetty sotepalveluja ja18-vuoden iästä alkaen muuta sosiaaliturvaa. Hänen tullessaan 26-28 vuoden ikään palvelujen ja muun sosiaaliturvan kustannukset veromaksajille olivat vuosittain noin 40 000 euroa 26–28 . Tuloveroa hän ei ollut koko aikuisikänsä aikana maksanut. Arkivalmennus alkoi 28-vuoden iässä. Neljä vuotta myöhemmin hän oli ollut koko vuoden työssä ja maksanut 7 000 eroa tuloveroa.

Matti Rimpelä ja Ville Venesmäki (2023) *Arjen tutkimuksella tietoa hoidon ja muun tuen vaikuttavuudesta mielenterveyspotilaan kokemana.* Arvioitavana oleva käsikirjoitus.

Vaikutukset jälkihuoltonuoriin hallituksen esityksessä

Hallituksen esityksen perusteluissa huomautettiin, että jälkihuollon pidennys oli ollut voimassa vasta suhteellisen vähän aikaa eikä sen kokonaisuus näiden ikäryhmien osalta ollut vielä vakiintunut. Vaikutusten arvioitiin olevan erilaisia eri hyvinvointialueilla, koska jälkihuoltoa on järjestetty ja kehitetty paikallisesti ja alueellisesti eri tavoin sekä sisällöltään että laadultaan. Osassa kuntia jälkihuolto oli jo organisoitu tiiviissä yhteistyössä aikuissosiaalityön kanssa, jolloin mahdollinen siirtymä hyvinvointialueen aikuissosiaalityön asiakkaaksi saattaa hoitua jouhevasti.

Jälkihuollon ikärajan laskemisen ennakoitiin heikentävän paljon tukea tarvitsevien yli 23-vuotiaiden palveluja, ellei muu palvelujärjestelmä kykene tältä osin tehostamaan toimintaansa. Puolen vuoden siirtymäsäännöksen arvioitiin mahdollistavan jälkihuoltoon oikeuden päättyessä nuorille suunnitelmallisen siirtymisen tarpeenmukaisten muiden palveluiden ja etuuksien piiriin. Lisäksi ennakoitiin, että käynnissä oleva palvelureformilla voi olla merkittävä mahdollisuus korjata palvelujärjestelmän puutteita ja ongelmakohtia. Myös laaja-alainen toimenpideohjelma nuorten syrjäytymisen ehkäisemiseksi voi olla yksi väline tähän.

Lastensuojelun jälkihuoltoa vai sosiaalipalvelujen aikuistumisen tukea?

Lastensuojelulaissa (13.4.2007/417, 75–76§) velvoitetaan hyvinvointialueet järjestämään jälkihuoltoa sijaishuollon päättymisen jälkeen. Sitä voidaan järjestää myös muulle lastensuojelun asiakkaalle. Jälkihuollossa tuetaan lastensuojelun asiakassuunnitelma huomioon ottaen lasta tai nuorta sekä hänen vanhempiaan ja huoltajiaan. Jälkihuollon päättyessä sosiaalityöntekijän on tarvittaessa laadittava yhdessä nuoren kanssa suunnitelma, johon kirjataan jälkihuollon päättymisen jälkeen nuoren käytettävissä olevat palvelut ja tukitoimet.

Sosiaalihuoltolain (1301/2014, 11§) mukaan hyvinvointialueiden on järjestettävä palveluja tukemaan lapsen tasapainoista kehitystä ja hyvinvointia, ja jokapäiväisestä elämästä selviytymistä sekä torjumaan syrjäytymistä, edistämään ja osallisuutta. Palveluiden tulee myös vastata äkillisiin kriisitilanteisiin liittyvän tuen tarpeeseen ja tukea apua tarvitsevan läheisiä ja omaisia.

- *Sosiaaliohjauksella* tarkoitetaan yksilöiden, perheiden ja yhteisöjen neuvontaa, ohjausta ja tukea palvelujen käytössä sekä yhteistyötä eri tukimuotojen yhteensovittamisessa. Tavoitteena on yksilöiden ja perheiden hyvinvoinnin ja osallisuuden edistäminen vahvistamalla elämänhallintaa ja toimintakykyä. (16§)
- *Sosiaalisella kuntoutuksella* tarkoitetaan tehostettua tukea sosiaalisen toimintakyvyn vahvistamiseksi, syrjäytymisen torjumiseksi ja osallisuuden edistämiseksi. Sosiaaliseen kuntoutukseen kuuluu: 1) sosiaalisen toimintakyvyn ja kuntoutustarpeen selvittäminen; 2) kuntoutusneuvonta ja -ohjaus sekä tarvittaessa kuntoutuspalvelujen yhteensovittaminen; 3) valmennus arkipäivän toiminnoista suoriutumiseen ja elämänhallintaan; 4) ryhmätoiminta ja tuki sosiaalisiin vuorovaikutussuhteisiin; 5) muut tarvittavat sosiaalista kuntoutumista edistävät toimenpiteet. Nuorten sosiaalisella kuntoutuksella tuetaan nuorten sijoittumista työ-, työkokeilu-, opiskelu-, työpaja- tai kuntoutuspaikkaan sekä ehkäistään näiden keskeyttämistä. (17§)

Suomen hyvinvointijärjestelmän historiallisen kehityksen tuloksena nuorisosikäisten palveluista säädetään lukuisissa erityislaeissa, jotka jakavat toiminnan siiloihin ja joiden ikärajat katkaisevat toimintaa ilman kestäviä perusteluja. Sosiaalihuoltolakia ja lastensuojelulakia valmisteltaessa 1980-luvulla päädyttiin lastensuojelun laajaan tulkintaan, jonka seurauksena on jatkettu lastensuojelun tehtäviä jälkihuolloksi kutsuttuina 17. ikävuoden jälkeen.

Poiminnat sosiaalihuoltolaista osoittavat, että ne kattavat hyvin lastensuojelun jälkihuolelle 17. ikävuoden jälkeen määrätyt tehtävät. Hallituksen esityksen perusteluissa tämä todetaan ja katsotaan, että jälkihuolto-oikeuden poistaminen 23–24-vuotiailta ei vähennä hyvinvointialueiden velvollisuutta järjestää heille palveluja, vaan siirtää ne sosiaalihuoltolain piiriin.

Tätä tulkintaa voidaan pitää perusteltuna, mutta se johtaa kysymään, miksi perusteluissa ei ole laajemmin analysoitu lastensuojelun jälkihuollon ja sosiaalihuollon yleisten tehtävien suhdetta toisiinsa. Ilman tätä laajempaa kehystä hallituksen esitys kaventuu tekniseksi hienosäädöksi, jolla ei ole muita kestäviä tavoitteita kuin julkisen talouden kustannusten hallinta.

Hallituksen esityksen perusteluissa viitattiin vuonna 2019 valmistuneeseen jälkihuollon uudistamista selvittäneen työryhmä ehdotukseen Aikuistumisen tuki -ohjelmaksi. Esitys jälkihuollon lyhentämiseksi olisi esittää ensimmäiseksi vaiheeksi, jolla käynnistetään jälkihuollon uudistaminen aikuistumisen tueksi. Tässä kehyksessä jälkihuolto-oikeuden poistaminen 23–24-vuotiailta olisi perusteltu kokeiluna, jossa suunnitelmallisesti siirretään jälkihuollon tehtävien siirtämistä sosiaalihuoltolain piiriin ja myös tuetaan ja tutkitaan kokeilun järjestämistä ja sen etenemistä hyvinvointialueilla.

Aikuistumisen tuki nuorille on varhaista tukea heidän lapsilleen

”Helsingin jälkihuollossa on 1500 nuorta, joilla yhteensä 120 vauvaa tai pientä lasta. Näistä kolmannes on lastensuojelun asiakkaita” (Suomen Kuvalehti 3.11.2023). Jälkihuollon asiakkaiden omista lapsista ei ole kerätty suunnitelmallisesti tietoa. Tämä yksittäinen tieto on tärkeä siksi, että sen mukaan merkittävä osa jälkihuoltonuorten lapsista ajautuu jo varhain lastensuojelun asiakkaiksi. Hallituksen esityksen perusteluissa ei ole kiinnitetty huomiota tähän ylisukupolviseen huono-osaisuuden periytymiseen. Aikuistumisen tuke vahvistamalla voidaan nuorten lisäksi vaikuttaa suoraan heidän mahdollisten lastensa tulevaisuuteen. lapsiinsa. Kun sitä järjestetään tukeville vanhemmille raskauden alusta alkaen, voidaan puhua lasten näkökulmasta varhaisesta tuesta.

Tulosperusteinen rahoitus palvelujen kehittämisessä.

Tulosperusteisessa rahoitusmallissa rahoittaja kustantaa toteutettavan palvelukokonaisuuden, jolle on ennalta asetettu vaikuttavuustavoitteita, esimerkiksi valmistuminen toiselta asteelta tai työllistyminen. Tulosperusteiset rahoitussopimukset (SIB) mahdollistavat tavoitteelliset investoinnit hyvinvointiin ja kestävään kehitykseen. (SIB-rahastot - Sitra)

Seuraavassa kuvataan esimerkki tulosperusteisen rahoituksen soveltamisesta vaikeuksiin ajautuneiden nuorten tuen kehittämiseen: Hankkeessa tuotetaan palveluja, joilla tuetaan huostaan otettujen 15–17 vuotta täyttävia nuoria. Hankkeessa hyödynnetään vaikuttavuusinvestoimisen (Impact Investing) logiikkaa, ja hankkeen rahoituksessa sovelletaan tulosperustaisen rahoitussopimusta (SIB – Social Impact Bond), jossa yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen tähtäävän projektin taloudellinen riski on ulkoisella rahoittajalla. sijoittajalla. Toteuttaja maksaa vain hankkeen todennetuista tuloksista. Tulospalkkioita maksetaan kolmesta mitattavasta tavoitteesta: 1) toisen asteen tutkinnoista, 2) kolmannen asteen opiskelujen etenemisestä ja 3) hankkeeseen ohjattujen nuorten maksamista veroista.

Keskeisiä palvelumalleja ovat SOS-lapsikyläsäätiö Nuorisokumppani ja Helsingin Diakonissalaitoksen Vamos -toiminnat. Nuorille tarjotaan tukea mm. 1) arjen- ja elämänhallintaan (päivä rytmi, ajankäyttö, rahankäyttö, oma terveys, harrastukset), 2) psykososiaalisten taitojen ja itsetunnon vahvistamiseen (itseilmaisu, vuorovaikutustaidot), 3) opintoihin pääsemisessä ja opintojen tuomien haasteiden voittamisessa, 4) työelämään siirtymisessä ja työelämän paineiden hallitsemisessa, sekä opintojen ja työelämän kipupisteiden selvittämisessä.

Huhtikuussa 2021 käynnistyneen hankkeen tavoitteena oli saada 140 nuorta ohjelmaan, joista vaikuttavuustavoitteen mukaisesti 80 prosenttia saa toisen asteen tutkinnon ja 80 prosenttia opiskelee tai on ansiotyössä. Suurin haaste on ollut asiakasohjauksen toteuttamisessa. Vuoden 2023 syksyyn mennessä noin puolet tavoitteena olleista 140 nuoresta on saatu hankkeeseen mukaan.

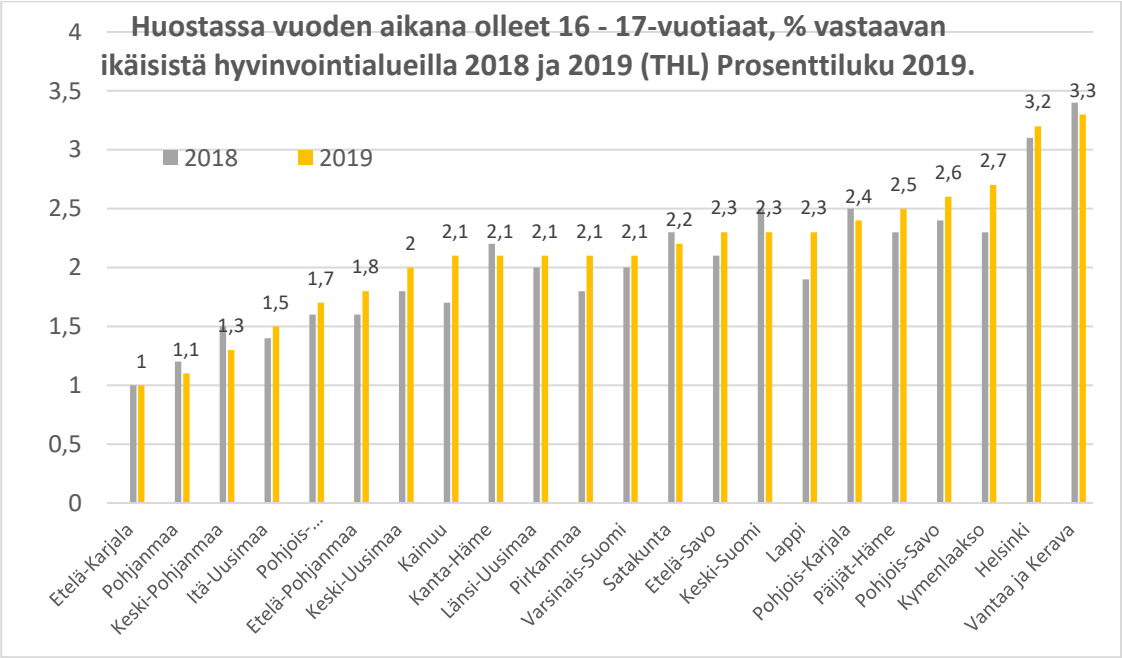
Asiakaspalaute ja muutokset asiakkaiden hyvinvoinnissa ovat olleet erinomaisia. Ensimmäiset valmistumiset ja työllistymiset on saavutettu. Rahasto on sijoittanut tähän mennessä hankkeeseen lähes miljoona euroa. Toteuttaja on maksanut tähän mennessä tulospalkkioita alle 30 000 euroa, mutta määrän odotetaan nousevan vuoden 2023 loppuun mennessä noin 200 000 euroon. Ennuste hankkeen vaikuttavuudesta on tämänhetkisen tiedon mukaan erinomainen. Rahoittajan näkökulmasta hanke saavuttaa suurella todennäköisyydellä positiivisen kannattavuuden alun haasteista huolimatta.

Ehdotus 1: Kannustavuutta säästön kohdentamiseen hyvinvointialueille

Hallituksen esityksen mukaan jälkihuollon yläikärajan muutoksesta seuraava arvioitu säästö kohdennetaan hyvinvointialueille seuraavasti: ”Vähennyksen perusteena on se, että uudistuksessa peruutetaan osin (HE 71/2019) mukaan laajentunutta velvoitetta ja sen myötä tehtyä rahoituslisäystä. Laskennalliset ja toteutuneet kustannukset tasataan hyvinvointialueen tilinpäätöstä seuraavan toisen vuoden rahoituksessa, sillä hyvinvointialueen rahoitukseen tehdään vuosittain kustannustason tarkastus hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain (617/2021) 10 § mukaisesti.”

Tämä tarkoittaa, että vähennys kohdennetaan hyvinvointialueille samojen perusteiden mukaisesti ottamatta huomioon niiden onnistumista omassa toiminnassaan jälkihuollon kuormituksen vähentämissä. Tekninen kohdentaminen on epäoikeudenmukaista niiden hyvinvointialueiden kannalta, joissa vuosien työn tuloksena on onnistuttu merkitsevästi vähentämään.

Vaikka jälkihuollosta ei ole kattavia tietoja, eroja onnistumisessa sen kuormituksen vähentämisessä ilmaisee huostassa vuoden aikana olleiden prosenttiosuus vastaavan ikäisestä väestä. Mitä pienempi tämä prosenttiosuus, sitä pienempi on niiden nuorten osuus, jotka 18 vuotta täytettyään tulevat tarvitsemaan sotepalveluja ja tarvitsevat niitä vielä 23–24 vuoden ikäisinä. Alla olevassa kuvan tiedot ovat vuosilta 2018–2019. Tuolloin 16–17-vuotiaina huostassa olleet ovat vuonna 2024 siinä iässä, että heiltä poistuu oikeus jälkihuoltoon.



Kuva tuo näkyviin jopa kolmekertaisia eroja hyvinvointialueiden välillä. Jos näitä eroja ei oteta huomioon, valtionrahoituksen mitoittamisessa rankaistaan hyvinvointialueita, jotka ovat onnistuneet 18 vuotta täyttävien palvelutarpeen vähentämisessä keskimääräisä paremmin ja suosii hyvinvointialueita, joissa palvelutarve jatkuu keskimääräistä suurempana.

Valtionrahoituksen vähentämisen perusteet voitaisiin muuttaa kannustaviksi ottamalla kriteereiksi 1) 23-24 -vuotiaiden lukumäärä ja 2) onnistuminen palvelutarpeen vähentämisessä mitattuna 16-17 -vuotiaana huostaanotettujen prosenttiosuudella, joka puutteineenkin toimii yhtä hyvin kuin muut rahoituksen mitoittamisen perusteina olevat indikaattorit.

Valtionrahoituksen kohdentamisessa hyvinvointialueille hallituksen esittämää menettelyä oikeudenmukaisemmin voitaisiin käyttää keskiarvoa kolmen viimeisimmän vuoden prosenttiosuuksista,

jolloin satunnainen vaihtelu vähenisi. Kun kertavähennyksen sijasta vähennys kohdennettaisiin vuosittain päivittyvien mukaan, siitä tulisi aidosti kannustava. Vähennys muuttuisi sen mukaan, miten hyvinvointialueet onnistuvat vähentämään 18-vuotta täyttäneiden palvelutarvetta ja siitä seuraavia kustannuksia. Tämä indikaattori toimisi myös, jos ja kun jälkihuolto on uudistettu aikuistumisen tueksi.

Ehdotus 2: Tulosperusteinein kehittämisohjelma 2024–2026

Hallituksen esitys jälkihuolto-oikeuden lyhentämiseksi on valmisteltu kiireisesti. Puolen vuoden siirtymäajasta huolimatta hyvinvointialueille jää vähän aikaa suunniteltuun ja hallittuun toimeenpanoon, varsinkin kun otetaan huomioon sotereformin etenemisen monet kriittiset haasteet. Hallitus viittaa valmisteilla olevaan laajaan ohjelmaan nuorten syrjäytymisen vähentämiseksi. Siitä tuskin tulee olemaan merkittävää tukea hyvinvointialueille hallituksen esittämän muutoksen toimeenpanon alkaessa.

Toinen vaihtoehto on hallituksen esitys tulkitseminen ensimmäiseksi vaiheeksi – valtakunnalliseksi kokeiluksi - jälkihuollon uudistamisessa aikuistumisen tueksi. Tässä tulkinnassa voidaan puhua ohjelmajohtamisesta. Hallitusohjelman toimeenpanoa vauhditetaan kohdistetulla kehittämisohjelmalla. jolle varataan valtion talousarviossa korvamerkitty määräraha.

Ehdotan, että valiokunta tarkastelee hallituksen esitystä jälkihuollon yläikärajan muuttamisesta ensimmäisenä vaiheena jälkihuollon uudistamisessa aikuistumisen tueksi lähtien vuonna 2019 valmistunen STM:n työryhmän ehdotuksista.

- Tavoitteeksi asetetaan jälkihuollon tehtävien siirtyminen vuodesta 2027 alkaen 17 vuotta täyttäneiden osalta sosiaalihuoltolain nojalla järjestettäväksi aikuistumisen tueksi.
- Muutoksen toimeenpano toteutetaan hallitusohjelmaan perustuvana Aikuistumisen tuen kehittämisohjelmana vuosina 2024–2026.
- Kehittämisohjelman toteuttamiseen ja sen kustannusvaikuttavuuden tutkimiseen varataan valtion vuoden 2024 talousarviossa kuuden miljoona euron määrärahan, johon käytetään jälkihuollon muutoksen tuottamaa säästöä ja josta hyvinvointialueet voivat hakea valtionavustusta oman kehittämissuunnitelmana toteuttamiseen.[3]
- Kehittämisohjelman vuonna 2024 toteuttavalle ensimmäiselle vaiheelle valmistellaan viipymättä runko-ohjelma, jossa asetetaan yhteiset vaikuttavuustavoitteet. Toisen vaiheen suunnitelma valmistellaan vuoden 2024 aikana. Sen edetessä valmistellaan esitykset tarvittaviksi lainsäädännön muutoksiksi ja toimeenpanon ohjeistaminen. Vuonna 2026 harkitaan, perusteltua jatkaa aikuistumisen tuen kehittämisohjelmaa kolmannella vaiheella siirtymävaiheen päätyttyä.
- Myönnettäessä hyvinvointialueille valtionosuutta edellytetään, että niiden suunnitelmat perustuvat yhteisiin vaikuttavuustavoitteisiin ja että niitä valmisteltaessa on hyödynnetty tulosperusteisesta rahoituksesta saatuja kokemuksia.

[3] Voidaan tehdä samalla tavalla kuin syksyllä 1999: Valtionvarainvaliokunnan mietinnössä vuoden 2020 talousarviosta katsottiin, että ”kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen rahoituspohjaa on vahvistettava, jotta lasten ja nuorten psyykkisen kehityksen tukeminen, häiriöiden ehkäisy ja psykiatriset hoitopalvelut voidaan turvata. Valiokunta ehdottaa, että luvun 33.32 uudelle momentille 33.32.37. osoitetaan 70 milj. markan määräraha, joka on tarkoitettu valtionavustukseksi kunnille ja kuntayhtymille lasten ja nuorten psykiatrisen hoidon turvaamiseksi.” (VaVM 33/1999 vp, lukua 33.32. koskevat yleisperustelut, katso Valtiontalouden tarkastusvirasto. Lasten ja nuorten psykiatrian valtionavustusmenettely. Tarkastuskertomus 71. Helsinki 2004.)