Työn ja koulutuksen ulkopuolella olevat nuoret

– tunnistaminen, tavoittaminen ja kuntouttaminen

VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTON
TARKASTUSKERTOMUKSET

1/2025

Tuloksellisuustarkastuskertomus

Työn ja koulutuksen ulkopuolella olevat nuoret

– tunnistaminen, tavoittaminen ja kuntouttaminen

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 1/2025

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus

D/432/04.07.02/2023

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen tuloksellisuustarkastuksen Työn ja koulutuksen ulkopuolella olevat nuoret – tunnistaminen, tavoittaminen ja kuntouttaminen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston laillisuustarkastuksesta, tuloksellisuustarkastuksesta ja finanssipolitiikan tarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään sosiaali- ja terveysministeriölle ja opetus- ja kulttuuriministeriölle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, sosiaali- ja terveysvaliokunnalle ja sivistysvaliokunnalle, Kansaneläkelaitokselle, valtiovarainministeriölle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Ennen tarkastuskertomuksen antamista sosiaali- ja terveysministeriöllä, opetus- ja kulttuuriministeriöllä, Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksella ja Kansaneläkelaitoksella on ollut mahdollisuus varmistaa, ettei kertomukseen sisälly asiavirheitä, sekä lausua näkemyksensä siinä esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen perusteella on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2027.

Helsingissä 24. tammikuuta 2025

Jaakko Eskola
tarkastusyksikön johtaja

Ville Vehkasalo
johtava tuloksellisuustarkastaja

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8107 (pdf)
ISBN 978-952-499-564-1 (pdf)
URN:ISBN:978-952-499-564-1
http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-564-1
Tarkastuskertomuksen valokuva
GettyImages

Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastus kohdistui työn ja koulutuksen ulkopuolella olevien nuorten palveluihin. Kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa näitä nuoria kutsutaan niin sanotuiksi NEET-nuoriksi. Lyhenne tulee englanninkielisestä termistä Not in Employment, Education or Training. NEET-lyhennettä käytetään myös tässä tarkastuskertomuksessa. Vaihtoehtoisesti voitaisiin puhua myös syrjäytymisvaarassa olevista nuorista tai syrjäytyneistä nuorista.

Erilaisia nuorille suunnattuja palveluita on suuri määrä. Tarkastuksessa keskityttiin arvioimaan kolmea asiaa: työn ja koulutuksen ulkopuolella olevien nuorten ja heidän palvelutarpeidensa tunnistamista, NEET-nuorten tavoittamista sekä tapaustarkasteluna yhtä Kansaneläkelaitoksen (Kela) järjestämää kuntoutustoimenpidettä eli Nuotti-valmennusta. Tavoitteena on ollut edetä kronologisessa järjestyksessä: miten NEET-nuoret tunnistetaan, miten heidät tavoitetaan ja miten heidän tilannettaan pyritään parantamaan.

Taloudellisesta näkökulmasta jokainen kokonaan yhteiskunnan ulkopuolelle jäänyt nuori edustaa menetettyjä tuotantoresursseja ja toteutumatonta arvonlisäystä. Yksi syrjäytynyt nuori johtaa karkeasti arvioiden keskimääräisen vuosipalkan arvoiseen kokonaistuotannon menetykseen kansantaloudessa vuosittain. Tämän vuoksi nuorten syrjäytymisen ehkäisy on ensiarvoisen tärkeää myös taloudellisesta näkökulmasta.

NEET-nuorten tunnistamiseen ei ole yksiselitteisiä keinoja

15–29-vuotiaiden nuorten työn ja koulutuksen ulkopuolella olemista tarkastellaan virallisissa tilastoissa niin sanottuna NEET-asteena. Viime vuosina NEET-aste on ollut noin 9 prosenttia ikäluokasta, eli työn ja koulutuksen ulkopuolella on ollut noin 86 000 nuorta. Tämä kertoo siitä, että työn ja koulutuksen ulkopuolella oleminen on nuoren elämässä varsin tyypillinen vaihe. Enemmistö näistä nuorista on työttömänä, mutta ryhmään kuuluu myös hyvin erilaisissa elämäntilanteissa olevia nuoria, kuten välivuotta viettäviä opiskelijoita. Tilasto itsessään ei palvele suoraan palvelutarpeessa tai syrjäytymisen vaarassa olevien nuorten tunnistamisessa. Olennaisempaa olisi tietää kyseisen elämänvaiheen kesto, mutta tällaista tilastoa tai mittaria ei ole olemassa.

Syrjäytymiskehitys alkaa usein jo lapsuudessa. Riskitekijöitä ovat vanhempien heikko koulutustaso, työttömyys ja kasautunut huono-osaisuus, mukaan lukien päihteiden ongelmakäyttö. Nämä tekijät ovat vahvasti ennustaneet nuorella pelkän peruskoulun varaan jäämistä. Tätä pyrittiin korjaamaan vuonna 2021 voimaan tulleella oppivelvollisuusiän nostamisella.

Syrjäytymisriskin indikaattoreita on useampia: esimerkkeinä voidaan mainita oppilaitoksen lähettämä ilmoitus kotikunnalle nuoren oppivelvollisuuden suorittamisen keskeyttämisestä sekä Kelan lähettämä automaatti-ilmoitus asuinkunnan hyvinvointialueelle nuoren pitkittyneestä toimeentulotuen tarpeesta. Lisäksi eri tahot (viranomaiset ja omaiset) voivat tehdä huoli-ilmoituksia nuoresta, josta ovat huolissaan. Syrjäytymisriskissä olevan nuoren tunnistamiseen on siis keinoja. Indikaattorit eivät kuitenkaan yksiselitteisesti osoita nuoren olevan syrjäytymässä, ja ne voivat aiheuttaa vääriäkin hälytyksiä.

Tavoittamisessa ei aina onnistuta, ja osa nuorista tavoitetaan erityisen huonosti

Sosiaalihuoltoon ilmoitettujen nuorten aikuisten tavoittamiseen liittyy usein ongelmia. Heikoimmassa asemassa olevat nuoret ovat erityisen vaikeasti tavoitettavia. Kotikäynnit ovat usein hyödyttömiä, sillä ovea ei avata. Nuoret aikuiset tavoitetaan paremmin, jos nuoren toimintakyky ei ole alentunut tai henkilöllä ei ole vakavia elämänhallinnan ongelmia.

Sosiaalihuollon ammattilaiset arvioivat palvelujensa parantavan nuorten työllistymisen tai koulutukseen osallistumisen edellytyksiä, mutta tavoitteet ovat ensisijaisesti esimerkiksi hyvinvoinnin lisäämisessä ja elämänhallinnan parantamisessa. Työllistyminen on useimmille asiakkaille hyvin kaukainen tavoite.

Tarkastuksessa havaittiin, että nuorista tehtyihin ilmoituksiin reagoimisessa on alueittaisia eroja. Pitkittyneen toimeentulotuen edellyttämät Kelan automaatti-ilmoitukset käsitellään joillain alueilla nuorelle lähetetyllä kirjeellä, eikä nuorta muuten yritetä tavoittaa. Osa sosiaalihuollon asiantuntijoista ei pitänyt automaatti-ilmoituksia ylipäänsä toimivana keinona.

Tarkastuksessa pyrittiin saamaan nuorten sosiaalihuollon asiakkuuksista myös tilastotietoa, mutta tämä osoittautui vaikeaksi. Kansallisen tason tilastotietoa on saatavissa vasta vuonna 2027.

Vuoden 2023 alussa tuli voimaan toimeentulotukilain (1412/1997) uudistus, jonka keskeinen tavoite oli ratkoa vuonna 2017 tehdyn perustoimeentulotuen Kela-siirron ongelmia. Erityisesti pyrittiin parantamaan haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden ja sosiaalihuollon asiakkaiden asemaa toimeentulotuen hakijoina. Uudistuksen myötä Kelan ja sosiaalihuollon yhteistyön arvioitiin tehostuvan siinä määrin, että se näkyisi sosiaalihuollossa nuorten sosiaalisen kuntoutuksen kysynnän kasvuna. Sosiaalihuollon ammattilaiset eivät ole kuitenkaan havainneet, että yhteistyö olisi tiivistynyt. Haastattelujen perusteella mitään uusia yhteistyömuotoja ei ole luotu. On syytä huomioida, että hyvinvointialueiden toiminta käynnistyi uudistuksen kanssa samaan aikaan ja tämä on voinut hidastaa toimeentulotukilain uudistuksen tavoitteiden toteutumista.

Oppivelvollisuusiän nostaminen on edistänyt syrjäytymisriskissä olevien nuorten tavoittamista

Oppivelvollisuuslaki (1214/2020) velvoittaa viranomaiset tavoittamaan 16–18-vuotiaat koulutuksen ulkopuolella olevat nuoret sekä ohjaamaan heidät koulutukseen tai palveluiden piiriin. Oppivelvollisuuden laajentamisessa pyritään usean viranomaisen avulla parantamaan laajasti nuorten ohjausta ja valvontaa, mutta viimekätinen ohjaus- ja valvontavastuu oppivelvollisesta on asuinkunnalla. Asuinkunnan ohjaus- ja valvontavastuu on uusi tapa tavoittaa koulutuksen ulkopuolella ja syrjäytymisriskissä olevia nuoria. Toimenpiteen toteutuksessa on kuitenkin merkittäviä eroja kuntien välillä. Osittain tämä johtuu jo kuntien kokoeroista.

Tarkastuksessa tehdyssä kuntakyselyssä kuntien valvontavastaavien arviot oppivelvollisuuden ohjaus- ja valvontavastuun tavoitteiden toteutumisesta olivat kokonaisuudessaan positiivisia. Erityisen hyvänä tuloksena voidaan pitää sitä, että noin 70 prosenttia vastaajista katsoi, että syrjäytymisriskissä olevien nuorten tavoittaminen on kunnissa parantunut uudistuksen myötä. Selvä enemmistö vastaajista oli myös sitä mieltä, että uudistus on parantanut oikea-aikaista puuttumista nuorten ongelmiin. Toisaalta kuitenkin todettiin, että uudistuksesta huolimatta ne, joilla on eniten haasteita, eivät saa tarvitsemiaan sote-palveluja riittävän nopeasti.

Nuotti-valmennus on lisännyt nuorten miesten jatko-opintoihin hakeutumista

Tarkastuksessa arvioitiin tapaustarkasteluna kuntoutuslain (566/2005) 7 a §:n mukaista nuoren ammatillista kuntoutusta ja erityisesti sen vaikutuksia osallistujien myöhempään työssäkäyntiin ja opintoihin. Arviointi perustui Kelan ja Tilastokeskuksen rekistereistä yhdistettyyn yksilötason aineistoon. Arvioinnissa keskityttiin kuntoutusmuodoista selvästi suosituimpaan eli yksilölliseen Nuotti-valmennukseen. Vuonna 2022 Nuotti-valmennuksen kustannukset olivat noin 23 miljoonaa euroa.

Tulosten mukaan osallistujamiesten jatko-opintojen todennäköisyys on kasvanut noin neljä prosenttiyksikköä verrokkeihin nähden. Sitä vastoin naisilla vastaavaa vaikutusta ei havaita. Yksi osaselittäjä eroon saattaa olla se, että osallistujanaiset olivat jo ennen toimenpidettä koulutetumpia kuin miehet: vähintään keskiasteen koulutus oli naisista 42 prosentilla, kun taas miehistä se oli 38 prosentilla.

Nuotti-valmennus ei ole vaikuttanut ainakaan lyhyellä ajalla osallistujien työssäkäyntiin tai palkkatuloihin. On ilmeistä, että molempien ryhmien henkilöistä suurin osa on melko kaukana työmarkkinoilta, mutta koulutustason nousu parantaa ajan myötä mahdollisuuksia työnsaantiin. Väestötason tilastoista nähdään, että toisen asteen tutkinnon suorittaminen nostaa työllistymisen todennäköisyyttä useilla kymmenillä prosenttiyksiköillä.

Tarkastusviraston suositukset

1. Sosiaali- ja terveysministeriön tulisi toimeentulotukilain ja sosiaalihuoltolain uudistamisen yhteydessä kehittää ratkaisuja, jotka parantavat pitkään toimeentulotukea saaneiden nuorten ohjautumista palvelujen piiriin.
2. Sosiaali- ja terveysministeriön on huolehdittava siitä, että yhteistyö Kelan ja sosiaalihuollon välillä toteutuu vuoden 2023 voimaan tulleen toimeentulotukilain uudistuksen tavoitteiden mukaisesti.
3. Sosiaali- ja terveysministeriön sekä opetus- ja kulttuuriministeriön on yhteistyössä huolehdittava, että syrjäytymisriskissä olevat nuoret saavat oppivelvollisuuden suorittamista tukevat sosiaali- ja terveyspalvelut.
4. Sosiaali- ja terveysministeriön on pidettävä huolta siitä, että nuorten matalan kynnyksen kuntoutuspalvelujen toiminta jatkuu, sillä siitä on saatu ainakin osittain tavoitteiden mukaisia tuloksia.

Sisällys

1 Mitä tarkastettiin . . . 9

2 Miten NEET-nuoret ja heidän palvelutarpeensa tunnistetaan? . . . 11

2.1 Toisen asteen koulutuksen puuttuminen lisää merkittävästi syrjäytymisriskiä . . . 11
2.2 Vaikka riskitekijöitä tunnetaan, NEET-nuorten tunnistaminen ei ole yksiselitteistä . . . 13

3 Miten sosiaalihuollossa onnistutaan haavoittuvassa asemassa olevien nuorten aikuisten tavoittamisessa? . . . 18

3.1 Lakisääteiset ilmoitukset ovat keino ohjata nuoria aikuisia sosiaalihuollon palveluihin . . . 18
3.2 Nuorten tavoittamisessa ei aina onnistuta, ja osa tavoitetaan erityisen huonosti . . . 22
3.3 Sosiaalihuollon asiakkuustiedoissa on merkittäviä puutteita, eikä yhteistyö Kelan kanssa ole parantunut . . . 26

4 Onko asuinkuntien ohjaus- ja valvontavastuu edistänyt syrjäytymisriskissä olevien oppivelvollisten tavoittamista? . . . 28

4.1 Asuinkunnan ohjaus- ja valvontavastuu on uusi keino syrjäytymisriskissä olevien oppivelvollisten tavoittamiseksi . . . 28
4.2 Syrjäytymisriskiin on kyetty puuttumaan, mutta toimeenpanon onnistuminen vaihtelee merkittävästi kuntien välillä . . . 32
4.3 Oppivelvollisuuden laajentaminen ei ole ratkaissut heikoimmassa asemassa olevien nuorten tukemiseen liittyviä ongelmia . . . 38

5 Onko nuoren ammatillinen kuntoutus edistänyt NEET-nuorten tilannetta? . . . 41

5.1 Vuoden 2019 kuntoutuslakiuudistus helpotti kuntoutukseen pääsyä . . . 41
5.2 Verrokit olivat saaneet pitkään toimeentulotukea . . . 43
5.3 Nuotti-valmennetut miehet hakeutuivat jatko-opintoihin verrokkeja todennäköisemmin . . . 44

Liite: Miten tarkastettiin . . . 46

Viitteet . . . 48



1 Mitä tarkastettiin

Tarkastus kohdistui työn ja koulutuksen ulkopuolella olevien nuorten palveluihin julkisella sektorilla. Erilaisia nuorille suunnattuja palveluita on suuri määrä, joten tarkastuksessa keskityttiin arvioimaan kolmea asiaa: työn ja koulutuksen ulkopuolella olevien nuorten ja heidän palvelutarpeidensa tunnistamista, näiden nuorten tavoittamista sekä tapaustarkasteluna yhtä Kelan järjestämää kuntoutustoimenpidettä eli Nuotti-valmennusta.

Kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa näitä nuoria kutsutaan niin sanotuiksi NEET-nuoriksi. Lyhenne tulee englanninkielisestä termistä Not in Employment, Education or Training. NEET-lyhennettä käytetään myös tässä tarkastuskertomuksessa. Vaihtoehtoisesti voitaisiin puhua myös syrjäytymisvaarassa olevista nuorista tai syrjäytyneistä nuorista. Syrjäytymiseen liittyvä terminologia on toisaalta koettu jossain määrin leimaavaksi, minkä vuoksi viranomaistasollakin on ryhdytty käyttämään neutraalimpaa NEET-käsitettä.

Taloudellisesta näkökulmasta jokainen kokonaan yhteiskunnan ulkopuolelle syrjäytynyt nuori edustaa menetettyjä tuotantoresursseja ja toteutumatonta arvonlisäystä. Yksi syrjäytynyt nuori johtaa karkeasti arvioiden keskimääräisen vuosipalkan arvoiseen kokonaistuotannon menetykseen kansantaloudessa vuosittain. Toimeentulotuet ja muut sosiaaliturvaetuudet ovat pelkkiä tulonsiirtoja, joita ei tule laskea mukaan syrjäytymisen aiheuttamiin hyvinvointitappioihin. Samaan kategoriaan kuuluvat menetetyt verotulot.[1] Nykyarvona laskettuna koko työuran ajalta kokonaistuotannon menetys olisi täten noin 1,2 miljoonaa euroa yhtä syrjäytynyttä nuorta kohti. Arvio on hyvin karkea ja riippuu muun muassa palkankorotusoletuksesta, työuran pituudesta ja diskonttokorosta.[2]

Tilastokeskuksen työvoimatutkimukseen perustuvan laskelman mukaan NEET-nuoria on ollut viime vuosina noin 80 000 – 90 000. Tämä arvio on kuitenkin hyvin kaavamaisesti laskettu, ja se voi pitää sisällään muun muassa välivuotta viettäviä opiskelijoita.

Tarkastussuunnitelmassa tarkastuksen pääkysymykset muotoiltiin seuraaviksi:

1. Miten käytössä olevat indikaattorit soveltuvat työn ja koulutuksen ulkopuolella olevien nuorten palvelutarpeen tunnistamiseen?
2. Onko NEET-nuorten tavoittamisessa onnistuttu?
3. Onko nuoren ammatillinen kuntoutus auttanut NEET-nuoria palaamaan koulutus- ja työuralle?

Tarkastuksen tavoitteena oli tuottaa uutta tietoa NEET-nuorten tunnistamiseen ja tavoittamiseen liittyvistä ongelmista ja tapaustarkastelun osalta myös rekisteriaineiston analyysiin perustuvaa vaikuttavuustietoa nuoren ammatillisesta kuntoutuksesta. Kyseistä toimenpidettä ei ole Suomessa aiemmin tarkasteltu tarkastuksessa käytetyllä aineistolla ja asetelmalla.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on aiemminkin arvioinut nuorten syrjäytymisen ehkäisyä (tarkastuskertomus 146/2007). Aihetta on tutkittu myös lukuisissa muissa selvityksissä ja tutkimuksissa; osaa näistä on käytetty tämän tarkastuskertomuksen lähdekirjallisuutena. Tarkoituksena ei kuitenkaan ollut pelkän uuden kirjallisuuskatsauksen laadinta, vaan tavoitteena oli myös tuottaa täysin uutta tietoa NEET-nuorten tavoittamisesta ja kuntoutuksen vaikutuksista.

Tarkastuksen ulkopuolelle on rajattu kuntien toteuttama etsivä nuorisotyö, nuorten työpajat, Euroopan sosiaalirahaston rahoituksella käynnistetty Ohjaamo-toiminta sekä työllistymisen monialaiset yhteispalvelut (TYP). Näitä on tarkastettu VTV:n toimesta hiljattain (tarkastuskertomukset 2/2020, 6/2020 ja 16/2023).

2 Miten NEET-nuoret ja heidän palvelutarpeensa tunnistetaan?

15–29-vuotiaiden nuorten työn ja koulutuksen ulkopuolella olemista tarkastellaan virallisissa tilastoissa niin sanottuna NEET-asteena. Viime vuosina NEET-aste on ollut noin 8–9 prosenttia ikäluokasta, ja se osoittaa, että koulutuksen ja työn ulkopuolella oleminen on nuoren elämässä varsin tyypillinen vaihe. Ryhmään myös kuuluu hyvin erilaisissa elämäntilanteissa olevia nuoria.

Mittari itsessään ei palvele suoraan palvelutarpeessa tai syrjäytymisen vaarassa olevien nuorten tunnistamisessa. Olennaisempaa olisi tieto NEET-statuksen kestosta eli työn ja koulutuksen ulkopuolella olemisen pitkittymisestä. Tällaista seurantatietoa NEET-statuksen kestosta ei kuitenkaan ole saatavilla.

Erilaisia indikaattoreita syrjäytymisriskissä olevien nuorten tunnistamiseksi ja palveluihin ohjaamiseksi on kehitetty. Esimerkkejä ovat Kelan tekemät automaatti-ilmoitukset sosiaalihuoltoon toimeentulotuen saannin keston perusteella ja oppilaitoksen asuinkuntaan tekemät ilmoitukset nuoren oppivelvollisuuden suorittamisen keskeyttämisestä. Mikään näistä ei kuitenkaan yksiselitteisesti osoita nuoren olevan syrjäytymässä, vaan tämä riippuu useista tekijöistä.

2.1 Toisen asteen koulutuksen puuttuminen lisää merkittävästi syrjäytymisriskiä

NEET-status yhdistetään usein nuorten syrjäytymiseen, mutta välttämättä kyse ei ole samasta asiasta. NEET-nuoret ovat heterogeeninen joukko, joiden elämäntilanteet ja näin ollen myös tarve mahdollisille palveluille tai muille tukikeinoille vaihtelevat suuresti.

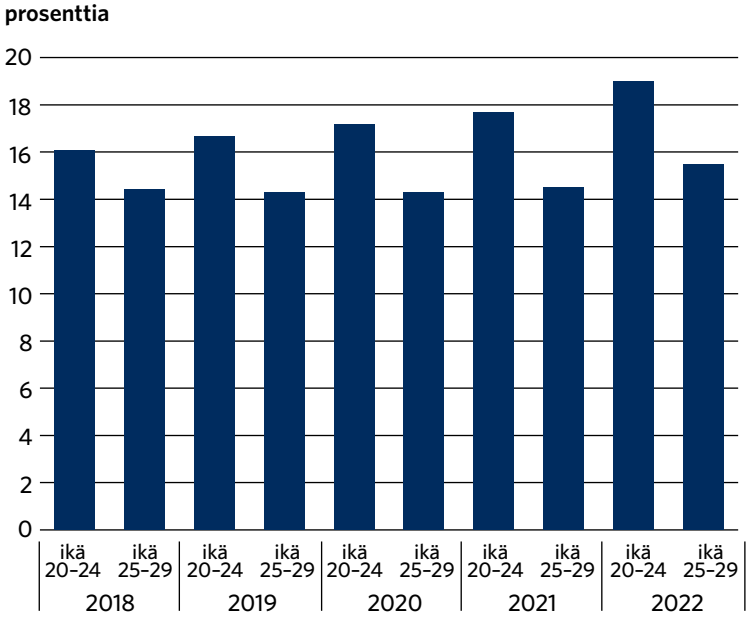
Hiilamon ym. (2017) selvitysmiesraportissa[3] on tuotu esiin erilaisiin kategorioihin kuuluvia NEET-nuoria. Näihin kuuluvat työtä etsivät työttömät ja työmarkkinoiden ulkopuolella olevat nuoret, joiden tilanne voi johtua esimerkiksi vammoista, sairauksista tai perheenjäsenestä huolehtimisesta. Lisäksi on passiivisia nuoria, jotka eivät aktiivisesti pyri muuttamaan tilannettaan, sekä nuoria, jotka odottavat uusia mahdollisuuksia tai olosuhteiden paranemista. Lopuksi ryhmään kuuluvat vapaaehtoiset NEET-nuoret, joille tilanne voi olla väliaikainen, kuten välivuosi koulutusten välissä.

NEET-statuksen syntymiseen liittyviä riskitekijöitä on selvitetty Suomessa monissa tutkimuksissa, joita on kuvattu kattavasti edellä mainitussa selvitysmiesraportissa. Yhteisiä nimittäjiä ovat vanhempien heikko koulutustaso, työttömyys ja kasautunut huono-osaisuus, mukaan lukien päihteiden ongelmakäyttö. Nämä tekijät ennustavat vahvasti nuorella pelkän peruskoulun varaan jäämistä tai jopa peruskoulunkin kesken jättämistä. Ilman toisen asteen koulutusta mahdollisuudet selvitä nykyajan työmarkkinoilla ovat hyvin heikot.

Kuviosta 1 nähdään, että iän karttuessa pelkän peruskoulun käyneiden osuus säännönmukaisesti laskee, mikä on sinänsä odotusten mukaista. Vuonna 2022 20–24-vuotiaista 19 prosenttia ja 25–29-vuotiaista vajaat 16 prosenttia on ollut ilman toisen asteen tutkintoa. Osuuksia voidaan pitää melko suurina.

Merkillepantavaa on, että erityisesti 20–24-vuotiaiden ikäryhmässä tämä osuus on ollut tarkasteluajanjaksolla hienoisessa kasvussa. Osuus on kasvanut 16 prosentista 19 prosenttiin. Syyt kehitykselle eivät ole tiedossa. Tulevaisuudessa lukua olisi hyvä seurata oppivelvollisuuslain vaikutusten näkökulmasta, eli tarkastella, näkyykö osuudessa velvollisuus hakeutua toisen asteen opintoihin.

> Syrjäytymiskehitys alkaa usein jo lapsuudessa.



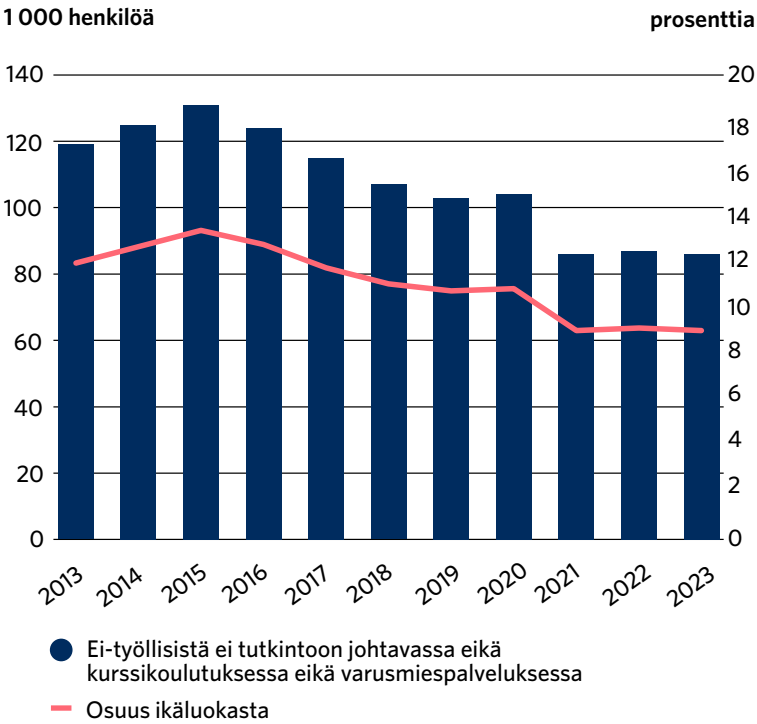
Kuvio 1: Ilman toisen asteen tutkintoa olevien 20–24- ja 25–29-vuotiaiden osuus samanikäisestä väestöstä vuosina 2018–2022. (Lähde: Tilastokeskus, Väestön koulutusrakenne.)

2.2 Vaikka riskitekijöitä tunnetaan, NEET-nuorten tunnistaminen ei ole yksiselitteistä

Kun kunkin nuorisoikäluokan väestöstä vähennetään työssäkäyvät, opiskelijat, työvoimakoulutuksessa tai vastaavassa olevat, asevelvollisuuttaan suorittavat, vanhempainvapaalla olijat ja muut vastaavat ryhmät, jäljelle jäävä väestömäärä mittaa työn ja koulutuksen ulkopuolelle jääneiden nuorten määrää. Suhteellista osuutta samanikäisestä väestöstä käytetään virallisena NEET-asteena. Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksesta poimitut absoluuttiset ja suhteelliset luvut on esitetty kuviossa 2.

Kuviosta 2 on nähtävissä, että ilmiön laajuus riippuu ainakin osittain suhdanneluonteisista tekijöistä. Ei-työllisten nuorten määrä kasvoi 2010-luvun alkupuolella, kun kansantalouden kasvu oli hidasta tai jopa negatiivista. Vuosina 2012–2015 bruttokansantuotteen volyymin kasvuprosentti vaihteli -1,4 prosentin ja 0,5 prosentin välillä. Kasvu alkoi kiihtyä vuonna 2016, mikä näkyy ei-työllisten nuorten määrän vähenemisenä. Koronaepidemian alkuvuosi 2020 näkyy hetkellisenä vähenemisen pysähtymisenä, mutta paluu kasvu-uralle vuonna 2021 jatkoi vähenemiskehitystä. Viimeiset vuodet absoluuttinen määrä ja suhteellinen osuus ovat pysyneet melko vakiona.

> Myös suhdanteilla on vaikutusta nuorten pärjäämiseen.



Kuvio 2: Työn ja koulutuksen ulkopuolella olevien 15–29-vuotiaiden nuorten määrä ja osuus samanikäisestä väestöstä. (Lähde: Tilastokeskus, Työvoimatutkimus.)

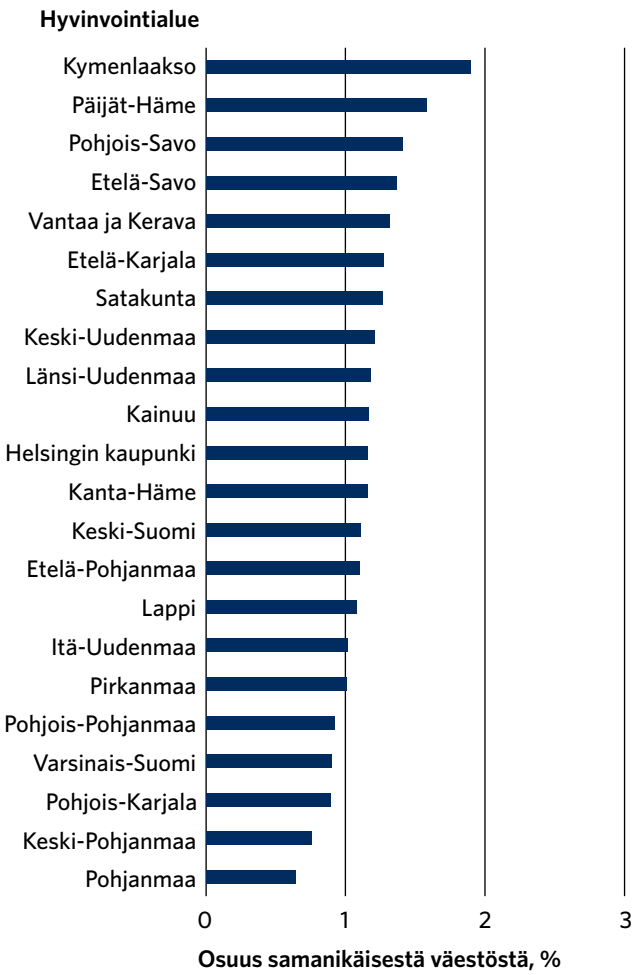
Kuviossa 2 punainen viiva kuvaa NEET-nuorten suhteellista osuutta samanikäisestä väestöstä. Vuonna 2023 se oli noin 9 prosenttia (86 000 nuorta). Suurin osa näistä on työttömiä työnhakijoita, mutta osa ryhmään kuuluvista (asevelvolliset, vanhempainvapaalla olevat, välivuoden viettäjät) ei varsinaisesti ole syrjäytymisuhassa.

Kuvion 2 tilasto perustuu vuosittaisille poikkileikkaustarkasteluille. Se ei siis ole samoja henkilöitä koskeva pitkittäisaineisto. Tällaista tilastoa ei ole olemassa. Toisaalta aiemman rekisteritutkimuksen mukaan yksikin NEET-status poikkileikkaustarkastelussa lisää riskejä erityyppisille ongelmille jatkossa. Mitä useampia NEET-statuksia nuorella on ollut, sitä suurempia riskit ovat.[4]

Työvoimaan kuuluvat määritelmän mukaan työlliset ja työttömät työnhakijat. Kuten luvussa 1 todettiin, Not in Employment, Education or Training -määritelmä sulkee pois työssäkäyvät (Employment), tutkintoon johtavassa koulutuksessa olevat (Education) sekä työvoimakoulutuksessa tai vastaavassa olevat henkilöt (Training) ja asevelvolliset sekä vanhempainvapaalla olijat. Tiukempi rajaus olisi sulkea pois kaikki työvoimaan kuulumattomat henkilöt, eli myös henkilöt, jotka eivät kuulu edellä mainittuihin ryhmiin mutta jotka eivät ole myöskään rekisteröityneet työttömiksi työnhakijoiksi.

Tilastokeskus on osana kokeellisia tilastojaan laatinut väestön pääasiallisen toiminnan perusteella aiempaa tarkempia toimintaluokituksia vuodesta 2019 lähtien.[5] Tuoreimmat tiedot ovat vuodelta 2021. Kuviossa 3 on esitetty niiden toisen asteen tutkintoa vailla olevien 18–29-vuotiaiden nuorten, jotka eivät kuulu työvoimaan, opiskelijoihin tai muihin edellä mainittuihin ryhmiin, suhteelliset osuudet samanikäisestä väestöstä hyvinvointialueittain vuonna 2021. Koko maan keskiarvo kyseisenä vuonna oli 1,1 prosenttia.

> Täysin työn ja koulutuksen ulkopuolella olevia nuoria on suhteellisen vähän – vain noin prosentti ikäluokasta.



Kuvio 3: Tutkintoa vailla olevat 18–29-vuotiaat, jotka eivät ole työvoimassa, koulutuksessa tai muissa ryhmissä, osuus samanikäisestä väestöstä hyvinvointialueittain 2021. (Lähde: Tilastokeskus/Kokeelliset tilastot.)

Tässä ryhmässä, jota voitaneen kutsua NEET-nuorten ”kovaksi ytimeksi”, on jonkin verran alueellista vaihtelua, jonka syyt eivät ole heti ilmeisiä. Kuviossa 2 esitetyn NEET-asteen nuorista suurin osa on todennäköisesti rekisteröitynyt työttömiksi työnhakijoiksi.

Koska toisen asteen tutkinnon suorittaminen on niin merkittävässä asemassa syrjäytymiskehityksen ehkäisemisen kannalta, pääministeri Sanna Marinin hallitus korotti oppivelvollisuusikää aiemmasta 16 vuodesta 18 vuoteen säätämällä oppivelvollisuuslain.

Mikäli henkilö keskeyttää toisen asteen opinnot, koulutuksen järjestäjän on tehtävä tästä ilmoitus henkilön asuinkunnalle. Ilmoituksen saatuaan asuinkunnan tehtävänä on ohjata oppivelvollista hakeutumaan hänelle soveltuvaan koulutukseen tai muiden tarkoituksenmukaisten palveluiden piiriin. Oppivelvollisen tilanne ja tuen tarve selvitetään yhdessä oppivelvollisen ja tämän huoltajan tai muun laillisen edustajan kanssa (L 1214/2020, 14 §).

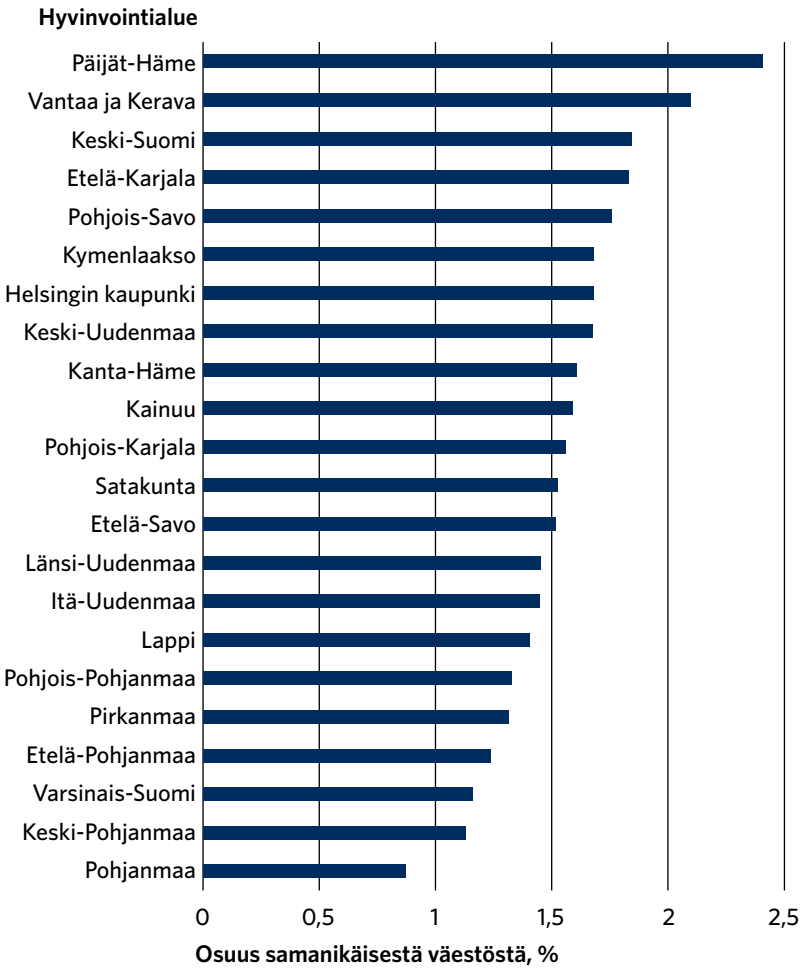
Oppivelvollisuusiän korotuksella pyrittiin ehkäisemään syrjäytymistä.

Asuinkuntaan lähetettävä ilmoitus toisen asteen koulutuksen keskeyttämisestä on indikaattori siitä, että nuori on vaarassa ajautua työn ja koulutuksen ulkopuolelle. Ilmoitus ei kuitenkaan yksiselitteisesti osoita, että kyse on työn ja koulutuksen ulkopuolelle ajautuneesta NEET-nuoresta. Taustalla saattaa olla esimerkiksi väärän koulutusalan valinta ja epätietoisuus omista kiinnostuksen kohteista. Ilmoituksissa kyse on siis lähinnä riski-indikaattorista. Asuinkunnan ohjaus- ja valvontavastuuta käsitellään tarkemmin luvussa 4.

> Ilmoitus koulutuksen keskeyttämisestä voi indikoida työn ja koulutuksen ulkopuolelle jäämisen riskiä.

Kelalla on kuntouttavasta työtoiminnasta säädettyyn lakiin (189/2001, 27 §) perustuva velvollisuus tehdä ilmoitus henkilön asuinkunnan hyvinvointialueelle[6] sellaisesta alle 25-vuotiaasta työttömästä henkilöstä, joka on saanut toimeentulotukea vähintään neljä kuukautta. Vastaava ilmoitus on myös tehtävä vähintään 12 kuukautta toimeentulotukea saaneista 25 vuotta täyttäneistä henkilöistä. Kuviossa 4 on esitetty Kelan lähettämien ilmoitusten (yli 4 kk toimeentulotukea saaneet) määriä suhteessa 18–24-vuotiaaseen väestöön hyvinvointialueittain vuonna 2022.

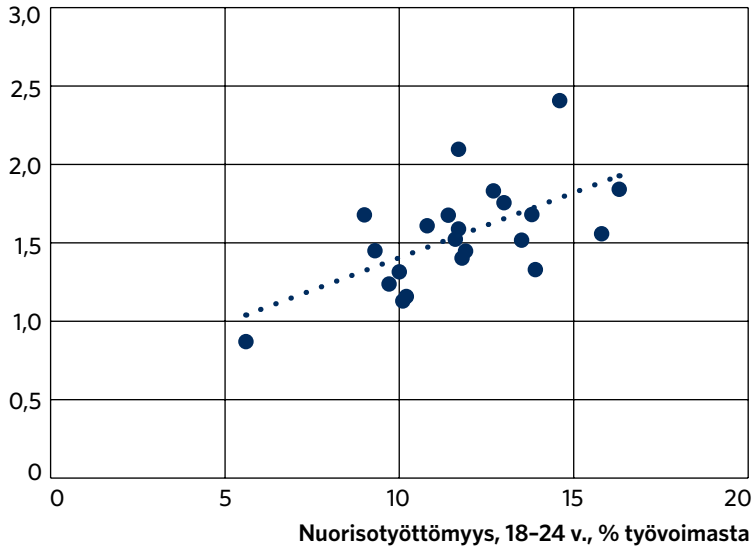
> Pitkittynyt toimeentulotuen tarve voi niin ikään indikoida syrjäytymisriskiä.



Kuvio 4: Vuonna 2022 Kelan tekemät ilmoitukset alle 25-vuotiaista 4 kuukautta toimeentulotukea saaneista työttömistä hyvinvointialueittain jaoteltuna. (Lähde: Kelasto, Statfin.)

Pohjanmaa, Varsinais-Suomi ja Pirkanmaa erottuvat alueina, joilla ilmoituksia on tehty suhteellisen vähän. Päijät-Häme taas edustaa vastakkaista ääripäätä. Kuten aiemmin mainittiin, suhdannevaihteluilla ja tätä kautta työllisyydellä on vaikutusta nuorten ulkopuolisuudelle työelämästä. Kun tarkastellaan alueellista nuorisotyöttömyyttä ja kuviossa 4 esitettyjä suhteellisia Kela-ilmoitusten määriä, havaitaan positiivista korrelaatiota (kuvio 5).

Kelan ilmoitukset alle 25-vuotiaista 4 kk toimeentulotukea saaneista työttömistä, % ikäluokasta



Kuvio 5: Nuorisotyöttömyys ja Kelan ilmoitukset alle 25-vuotiaista vähintään 4 kuukautta toimeentulotukea saaneista työttömistä hyvinvointialueittain vuonna 2022. (Lähde: Kelasto, Statfin.)

Keskimäärin mitä enemmän alueella on nuorisotyöttömyyttä, sitä enemmän on Kelan toimesta tehty ilmoituksia yli neljä kuukautta toimeentulotukea saaneista nuorista. Havainto ei ole sinänsä yllättävä, mutta se osoittaa ainakin sen, ettei työn ja koulutuksen ulkopuolelle ja tätä kautta toimeentulo-ongelmiin ajautuvien nuorten määrä ole ennalta määrätty vakio. Jos yhteiskunnalla on käytettävissään toimia, joilla voidaan alentaa nuorisotyöttömyyttä, alenee samalla toimeentulotuen tarvekin.

Pitkäaikaista toimeentulotuen saantia voi tietysti selittää myös osa-aikainen ja pienipalkkainen työ sekä mahdolliset alaikäiset huollettavat. Toimeentulotuen tarpeessa ei siis välttämättä ole kyse NEET-nuoresta, eivätkä osa-aikatyölliset kuulukaan Kelan ilmoitusvelvollisuuden piiriin.

> Kelan ilmoitukset ja alueen työttömyystilanne ovat korreloituneita.

3 Miten sosiaalihuollossa onnistutaan haavoittuvassa asemassa olevien nuorten aikuisten tavoittamisessa?

Sosiaalihuoltoon ilmoitettujen nuorten aikuisten tavoittamiseen liittyy usein ongelmia. Tarkastuksen perusteella sosiaalihuolto tavoittaa parhaiten sellaiset nuoret aikuiset, jotka eivät ole kaikkein heikoimmassa asemassa, ja tavoittamatta jäävät usein eniten palvelujen tarpeessa olevat.

Sosiaalihuollon ammattilaiset arvioivat palvelujensa parantavan työllistymisen tai koulutukseen osallistumisen edellytyksiä, mutta tavoitteet ovat ensisijaisesti esimerkiksi hyvinvoinnin lisäämisessä ja elämänhallinnan parantamisessa. Työllistyminen on asiakkaille usein kaukainen tavoite.

Perustoimeentulotukea toimeenpanevan Kelan ja hyvinvointialueiden sosiaalihuollon välinen yhteistyö nuorten aikuisten asiakastyössä ei tarkastuksen perusteella vaikuta lisääntyneen, vaikka siihen nimenomaan pyrittiin vuoden 2023 alussa voimaan tulleella lakiuudistuksella (HE 127/2022). Sosiaalihuollon ammattilaiset kokivat yhteistyön käytännössä vähäiseksi.

3.1 Lakisääteiset ilmoitukset ovat keino ohjata nuoria aikuisia sosiaalihuollon palveluihin

Perustoimeentulotuen toimeenpano siirtyi Kelalle vuoden 2017 alussa, ja täydentävä sekä ehkäisevä toimeentulotuki jäivät kuntien ja sittemmin hyvinvointialueiden vastuulle. Toimeentulotuki on kokonaisuudessaan osa sosiaalihuoltoa, mutta Kela-siirrolla perustoimeentulotuki eriytettiin muusta sosiaalihuollon toimeenpanosta.

Toimeentulotuen Kela-siirtoa on arvioitu paljon[7], ja siihen liittyviä ongelmia on tunnistettu laajasti. Yhdeksi kriittisimmäksi kysymykseksi on noussut Kelan ja sosiaalihuollon välinen yhteistyö sellaisten asiakkaiden parissa, jotka tarvitsevat muutakin kuin taloudellista tukea.[8] Yhteistyö tällaisten asiakkaiden sujuvassa palveluihin ohjaamisessa on keskeistä, koska vaikeissa elämäntilanteissa olevat asiakkaat eivät välttämättä itsenäisesti kykene tai ole motivoituneita hakeutumaan palvelujen piiriin.[9]

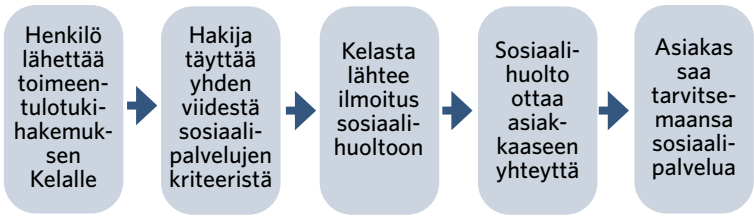
> Kelan ja sosiaalihuollon yhteistyöstä hyötyvät erityisesti asiakkaat, joilla on muitakin kuin taloudellisia ongelmia.

Kela-siirron ongelmia ratkomaan asetettu työryhmä nosti esiin loppuraportissaan[10], että perustoimeentulotuen ja sosiaalityön prosessien erillisyys on aiheuttanut ongelmia osalle palvelutarpeessa oleville palveluiden piiriin ohjautumisessa. Vuoden 2023 alussa voimaan tulleen toimeentulotukilain uudistuksen keskeinen tavoite olikin parantaa erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien sosiaalihuollon asiakkaiden asemaa.[11]

Tarkastuksessa keskityttiin siihen, miten sosiaalihuolto tavoittaa Kelassa tunnistetut ja sosiaalihuollon viranomaisille ilmoitetut riskissä olevat nuoret aikuiset. Pitkittynyt toimeentulotuen saanti on yksi indikaattori, jonka perusteella työn ja koulutuksen ulkopuolelle jääneitä ja sen riskissä olevia nuoria aikuisia pyritään tunnistamaan ja ohjaamaan palvelujen piiriin.

> Pitkittynyt toimeentulotuen saanti indikoi riskejä jäädä työn ja koulutuksen ulkopuolelle.

Lyhytaikainen toimeentulotuen saanti on yleistä nuorten keskuudessa, eikä se välttämättä kerro palvelutarpeesta. Osalla nuorista toimeentulotuen saanti kuitenkin pitkittyy, ja sen voidaan katsoa altistavan sosiaalisille ongelmille ja niiden kasautumiselle.[12] Tarkastuksessa on tarkasteltu myös muualta kuin Kelasta tulevia huoli-ilmoituksia nuorista aikuisista ja heidän tavoittamistaan.



Kuvio 6: Kelan toimeenpaneman perustoimeentulotuen ja sosiaalihuollon palveluiden välinen ilmoitusjärjestelmä. (Lähde: Mesiäislehto ym.[13])

Perustoimeentulotuen Kela-siirron yhteydessä piti rakentaa ilmoitusjärjestelmä, jolla tieto perustoimeentulotuen saajista kulkee tarvittaessa sosiaalihuoltoon. Kuvio 6 havainnollistaa Kelan ja sosiaalihuollon palveluiden välistä ilmoitusjärjestelmää. Ennen perustoimeentulotuen Kela-siirtoa kuntien sosiaalihuolto seurasi omatoimisesti asiakkaitaan ja pyrki löytämään toimeentulotukea saaneiden joukosta ne, jotka olivat sosiaalityön tarpeessa.

Kelalla on velvollisuus ilmoittaa sosiaalihuoltoon tietyt kriteerit täyttävistä perustoimeentulotuen saajista

Kelan tulee ilmoittaa sosiaalihuoltoon alle 25-vuotiaasta perustoimeentulotuen saajasta, joka on saanut 4 kuukautta yhtäjaksoisesti perustoimeentulotukea työttömyyden perusteella. 25-vuotiaasta tai sitä vanhemmasta vastaavassa tilanteessa olevasta henkilöstä Kelan tulee ilmoittaa sosiaalihuoltoon, kun perustoimeentulotukea on maksettu yhtäjaksoisesti 12 kuukautta. Kelan velvollisuudesta ilmoittaa sosiaalihuoltoon näiden kahden kategorian osalta säädetään laissa kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001).[14] Kolmas saannin kestoon liittyvä ilmoituskategoria koskee maahanmuuttajia, jotka ovat saaneet perustoimeentulotukea työttömyyden perusteella kaksi kuukautta (1386/2010).[15]

Neljäs ilmoituskategoria koskee perustoimeentulotuen perusosan alentamista. Kela ilmoittaa sosiaalihuoltoon, mikäli henkilön perustoimeentulotuen perusosaa alennetaan. Sitä voidaan alentaa 20–40 prosenttia ja enintään kahdeksi kuukaudeksi kerrallaan, esimerkiksi tilanteessa, jossa henkilö on ilman perusteltua syytä kieltäytynyt ilmoittautumasta työttömäksi työnhakijaksi. Yli 20 prosentin ja enintään 40 prosentin alennus voidaan tehdä, jos henkilö jatkaa perusosan alentamisen jälkeen velvollisuuksien laiminlyöntiä ja kieltäytyy ilman perusteltua syytä osallistumasta sosiaalihuollon palvelutarpeen arviointiin (1412/1997).[16] Ennen perusosan alentamista Kelan tulee ohjata henkilö sosiaalihuoltoon palvelutarpeen arviointiin, johon osallistumisella perusosan alentamisen voi välttää.

Viides ilmoituskategoria perustuu sosiaalihuoltolakiin (1301/2014).[17] Kelalla on muiden viranomaisten tavoin velvollisuus ohjata henkilö hakemaan sosiaalipalveluja tilanteissa, joissa sosiaalihuollon tarve on ilmeinen. Kelan etuusohjeen[18] mukaan asiakkaan sosiaalihuollon tarpeen arvioinnissa käytetään tapauskohtaista harkintaa. Esimerkkeinä sosiaalihuollon tarpeesta ohjeessa mainitaan muun muassa laaja-alaiset elämänhallinnan ongelmat, vuokra- ja sähkövelat sekä erilaiset riippuvuudet, kuten päihde- tai peliongelmat.

Perustoimeentulotuen saajien ohjautumista sosiaalipalvelujen asiakkaiksi on tutkittu Kela-siirron jälkeen useissa tutkimuksissa ja selvityksissä.[19] On muun muassa havaittu, että asiakkaan ohjaaminen Kelasta sosiaalityön palveluihin on monivaiheinen prosessi. Se sisältää erilaisia pullonkauloja, jotka aiheuttavat riskin asiakkaan putoamisesta pois tarvitsemistaan etuuksista, palveluista tai molemmista.

Myös Kelasta sosiaalihuoltoon tehtäviä ilmoituksia ja ilmoitusjärjestelmää on tutkittu.[20] Tutkimuksissa on havaittu, että Kelassa tunnistetaan ennen kaikkea taloudellisiin ongelmiin liittyvä sosiaalityön tarve, mutta sosiaalisia ja terveydellisiä ongelmia ei tunnisteta yhtä hyvin. Sosiaalihuollon työntekijöillä on vaikeuksia tavoittaa ja saada ilmoitetut henkilöt sosiaalipalvelujen piiriin. Tavoittamisen vaikeus koskee erityisesti nuoria asiakkaita. Lisäksi on havaittu, että kuntouttavan työtoiminnan lain nojalla alle 25-vuotiaita koskevat ilmoitukset palveluihin ohjaamiseksi eivät vähennä toimeentulotuen tarvetta.[21]

Tämän luvun keskeisimmät tarkastushavainnot perustuvat pääasiassa laadulliseen haastatteluaineistoon. Haastatteluaineisto kerättiin toteuttamalla yhdeksän kahden tunnin ryhmähaastattelua eri hyvinvointialueilla. Haastatteluihin osallistui nuorten aikuisten parissa työskenteleviä sosiaaliohjaajia ja sosiaalityöntekijöitä. Kaikkiaan haastatteluihin osallistui 33 henkilöä.

Haastatteluaineiston lisäksi hyödynnettiin Kelasta saatuja tilastoja. Myös hyvinvointialueilta pyydettiin tilastoja nuorten aikuisten sosiaalihuollon asiakkuuksista, mutta saadut tiedot sisälsivät niin paljon epävarmuustekijöitä, ettei niiden hyödyntäminen ollut tarkoituksenmukaista. Kerätyn aineiston perusteella ei voida tehdä kovin pitkälle meneviä yleistyksiä. Haastatteluaineiston perusteella voidaan kuitenkin tuottaa lisäymmärrystä siitä, mikä käsitellyissä aiheissa on merkittävää ja todennäköisesti olennaista myös yleisemmällä tasolla.

> Nuorten saavuttamista ja Kela-yhteistyötä arvioitiin sosiaalityöntekijöitä haastattelemalla.

Ilmoitusten käsittely ja niihin reagointi vaihtelee eri alueilla

Erilaisten ilmoitusten kautta ohjautuu merkittävä osa asiakkaista nuorten aikuisten parissa työskenteleville sosiaalihuollon ammattilaisille. Ilmoitukset voidaan jakaa sosiaalihuoltolain nojalla tehtyihin huoli-ilmoituksiin, joita tulee lukuisista erilaisista lähteistä, ja toisaalta Kelan tekemiin automaatti-ilmoituksiin. Kela tekee myös huoli-ilmoituksia, mutta tarkastushaastattelujen perusteella näitä on vain vähän.

Ilmoitusten käsittelyssä ja niihin reagoimisessa on tarkastuksen perusteella alueellisia eroja. Myös hyvinvointialueen sisällä voi olla vaihtelevia menettelytapoja. Joillain hyvinvointialueilla ilmoitukset jaetaan suoraan sosiaalityöntekijöille ja -ohjaajille. Toisilla alueilla on erikseen henkilöt, joiden tehtävä on käydä ilmoitukset läpi ja yrittää saada yhteys ilmoitettuun henkilöön. Kun henkilö on tavoitettu, tehdään alustava palvelutarpeen arviointi ja tarvittaessa ohjataan henkilö sosiaaliohjaajan tai -työntekijän asiakkaaksi.

Tarkastusviraston Kela-siirtoa koskevassa tarkastuksessa sekä muissa selvityksissä ja tutkimuksissa on havaittu, että Kela-siirron myötä kasvanut ilmoitusten määrä on aiheuttanut sosiaalihuollossa paljon hallinnollista työtä ja ilmoitusten käsittelyyn on liittynyt erilaisia ongelmia.[22] Tarkastuksen perusteella hallinnollisesta työstä on tullut sujuvampaa kuin se oli ensimmäisinä vuosina Kela-siirron jälkeen, ja tämä tukee myös tutkimuksessa tehtyjä havaintoja.[23]

Työkuorman keventymistä voi selittää useassa haastattelussa esiin nousseet kevennetyt menettelyt Kelasta tuleviin automaatti-ilmoituksiin reagoimisessa. Joillain alueilla henkilölle laitetaan pelkästään kirje, eikä tätä muuten yritetä tavoitella. Menettelyitä perusteltiin esimerkiksi automaatti-ilmoitusten suurella määrällä ja sillä, että tavoitetuilla ei usein ole sosiaalihuollon palvelutarvetta.

> Kelan lähettämiin automaatti-ilmoituksiin reagoidaan joillain alueilla kevennetyllä menettelyllä, esimerkiksi lähettämällä asiakkaalle kirje.

Kiinnostavimmat erot alueiden välillä koskevat eri ilmoitustyyppien priorisointeja. Tarkastuksen perusteella eri alueilla on päädytty päinvastaisiinkin ratkaisuihin. Esimerkiksi perustoimeentulotuen perusosan alentamista 20 prosentilla koskeviin ilmoituksiin ei välttämättä reagoida mitenkään, kun taas jollain alueella nämä ilmoitukset koetaan kriittisiksi ja ne ohjataan suoraan sosiaalityöntekijälle.

Taulukossa 1 on Kelan 18–29-vuotiaista perustoimeentulotuen saajista tekemien ilmoitusten määrät vuodelta 2019. Koronapandemian takia vuosi 2019 on viimeisin kokonainen vuosi, jolloin ilmoitusmenettely oli käytössä koko vuoden normaalisti.

Taulukko 1: Kelan sosiaalihuoltoon vuonna 2019 tekemien ilmoitusten lukumääriä 18–29-vuotiaista toimeentulotuen saajista. (Lähde: Kelan toimittamat tilastot.)

18–29-vuotiaat perustoimeentulotuen saajat	Alennettu perusosa	Alle 25-vuotiaat työttömät 4 kk toimeentulotukea ja 25–29-vuotiaat työttömät 12 kk toimeentulotukea saaneet	Sosiaalityön tarve
Vuosi 2019	15 359	8 313	4 361

Sosiaalihuoltolain nojalla tehtyjä huoli-ilmoituksia tulee tarkastuksen perusteella nuorista aikuisista tyypillisesti läheisiltä ja muilta yksityishenkilöiltä, oppilaitoksilta, terveydenhuollosta ja muilta viranomaisilta. Haastatteluiden perusteella sosiaalihuoltolain nojalla tulevat huoli-ilmoitukset pyritään käsittelemään kiireellisemmin kuin toimeentulotukeen liittyvät automaatti-ilmoitukset.

3.2 Nuorten tavoittamisessa ei aina onnistuta, ja osa tavoitetaan erityisen huonosti

Tarkastushaastattelujen perusteella merkittävää osaa sosiaalihuoltoon ilmoitetuista nuorista aikuisista ei tavoiteta. Ilmoitustyyppien välillä on eroja tavoittamisen suhteen. Sosiaalihuoltolain mukaisten huoli-ilmoitusten perusteella henkilöt tavoitetaan paremmin kuin Kelan automaatti-ilmoitusten perusteella. Haastattelujen perusteella tämä johtuu siitä, että useimmiten huoli-ilmoitusten tapauksissa henkilö on tietoinen tehdystä ilmoituksesta ja osaa odottaa yhteydenottoa.

Kaikkein huonoiten tavoitetaan henkilöt, joista tehty ilmoitus koskee perustoimeentulotuen perusosan alentamista. Vaikuttaa siltä, että Kelan tekemien ilmoitusten osalta tavoitettujen osuus on pienin kaikkein yleisimmässä ilmoitustyypissä eli perusosan alennuksissa ja suurin huoli-ilmoituksissa, joita Kela tekee vähiten.

Tämä voi selittää sitä, miksi osa haastatelluista oli turhautuneita Kelan automaatti-ilmoituksiin ja miksi 20 prosentin perusosan alentamisen tilanteissa henkilöiden tavoittelemisesta on paikoin luovuttu kokonaan. Ilmoitusten perusteella tavoitettujen henkilöiden määristä ei kuitenkaan ole olemassa minkäänlaista tilastoa tai rekisteriä. Haastattelujen perusteella etenkin automaatti-ilmoitusten nuoret aikuiset tavoitetaan paikoitellen erittäin heikosti, mikä teettää paljon turhaa työtä sosiaalihuollossa.

Tutkimukset osoittivat Kela-siirron ensimmäisinä vuosina, että nuorten sekä perusosan alentamispäätöksen saaneiden tavoittaminen oli vaikeaa.[24] Tarkastuksen perusteella tilanne ei vaikuta parantuneen. Työnhaun uusiminen työvoimapalveluissa riittää, jos perusosaa on alennettu 20 prosentilla sen vuoksi, että asiakkaan työnhaku ei ole voimassa. Tämä voi olla yksi selitys sille, miksi sosiaalihuolto ei tavoita tällaisia henkilöitä. Henkilöllä ei ole mitään velvollisuutta osallistua sosiaalihuollon palvelutarpeen arviointiin, vaan työnhaun uusiminen riittää täyden perusosan palauttamiseksi. Tarkastuksen perusteella vaikuttaa siltä, että automaatti-ilmoitus toimeentulotuen perusosan 20 prosentin alentamisesta ei toimi toivotulla tavalla henkilöiden ohjaamisessa sosiaalihuollon palveluihin.

Haastattelujen perusteella ilmoituksissa nähdään kuitenkin jotain positiivistakin. Aina on niitä, jotka automaatti-ilmoitustenkin perusteella tavoitetaan, palvelutarve havaitaan ja henkilö saadaan palvelujen piiriin. Osittain ristiriitainen kuva muodostui perustoimeentulotuen saannin kestosta sosiaalihuollon palvelutarpeen kuvaajana. Palvelutarvetta ei kaikilla ole, vaikka he olisivatkin saaneet perustoimeentulotukea 4 tai 12 kuukautta työttömyyden perusteella.

> Sosiaalihuollossa on paikoin luovuttu asiakkaiden tavoittelemisesta.

> Kelan automaatti-ilmoitukset aiheuttavat sosiaalihuollossa turhaakin työtä.

Heikoimmassa asemassa olevat nuoret ovat erityisen vaikeasti tavoitettavia

Haastatteluiden perusteella keskeinen syy vaikeaan tavoittamiseen oli yleisesti henkilön huonokuntoisuus. Haastatteluissa tuotiin esiin, että kaikkein heikoimmassa asemassa olevia nuoria aikuisia ei välttämättä tavoiteta. Nuoret aikuiset tavoitetaan paremmin, jos toimintakyky ei ole alentunut tai henkilöllä ei ole vakavia elämänhallinnan ongelmia.

Konkreettisia tekijöitä heikoimmassa tai haavoittuvimmassa asemassa olemisen taustalla ovat esimerkiksi vakavat päihde- ja mielenterveysongelmat, asunnottomuus, sosiaalisten tilanteiden pelko, kotiin eristäytyminen ja vakavat neuropsykiatriset vaikeudet.

Päihde- ja mielenterveysongelmat ovat hyvin tyypillisiä sosiaalihuoltolain mukaisten huoli-ilmoitusten syitä. Niihin voi yhdistyä sosiaalista eristäytymistä, ja henkilöillä voi olla vaikeuksia vastata mihinkään yhteydenottoihin.

> Päihteiden käyttö on usein huoli-ilmoitusten taustalla.

Tarkastuksen perusteella huoli-ilmoituksia käytetään myös yrityksinä ohjata henkilö terveydenhuoltoon tilanteissa, joissa ei keksitä enää muita keinoja. Aikuissosiaalityön keinovalikoimista vallitsee kansalaisilla ehkä vääriä käsityksiä, eikä välttämättä ymmärretä, että kyse on asiakkaalle ylipäätään vapaaehtoisista palveluista. Haastateltavat toivoivat, että terveydenhuollon palveluissa oltaisiin myös kärsivällisiä. Nuorilla ei välttämättä ole luottamusta ammattilaisiin, vaan se pitää rakentaa, ja se voi vaatia aikaa. Toivottiin, että hoitokontakti ei katkeaisi niin herkästi, jos nuorelta jää käyntikertoja välistä.

Haastatteluissa nousi esiin viitteitä myös siitä, että mielenterveyspalvelut ovat saattaneet heikentyä joillain alueilla hyvinvointialueiden perustamisen myötä. Esimerkiksi haastateltavat eri kunnista samalta hyvinvointialueelta totesivat, että ennen hyvinvointialueen käynnistymistä kunnissa oli matalan kynnyksen mielenterveyspalveluita, joihin saattoi mennä asiakkaan kanssa yhdessä niin sanotulle avoimelle ajalle. Tällainen koettiin hyväksi, koska osalla asiakkaista saattaa olla korkea kynnys asioida esimerkiksi terveyskeskuksessa tai päivystyksessä.

Palvelujen tarjoamista etäyhteyksillä pidetään riskinä

Tyypillisimpiä tavoittamisen keinoja ovat kirje, puhelinsoitto ja tekstiviesti. Joillain hyvinvointialueilla on käytössä Whatsapp-viestit, mutta suurimmalla osalla alueista niiden käyttö on tietoturvasyistä kielletty. Tapaamisaikaa ei kannata varata, ellei nuoreen aikuiseen ole ensin saatu yhteyttä, sillä ilman yhteyden saamista varatut ajat jäävät hyvin herkästi käyttämättä.

Tavoittamisen keinovalikoimassa ovat myös kotikäynnit, mutta niitä haastateltavat pitivät tehottomina. Hyvin harvoin sosiaalihuollon edustajalle avataan edes ovea.

> Kotikäynnit tuottavat vain harvoin tuloksia, sillä usein ovea ei edes avata.

Tarkastuksen perusteella hyvinvointialueille siirtymisen myötä on joillain alueilla ohjeistettu tekemään palvelutarpeen arviointeja enemmän etäyhteyksin, jotta toiminta tehostuisi. Yhdellä hyvinvointialueella oli annettu ymmärtää, että 40 prosenttia asiakastapaamisista tulisi toteuttaa etäyhteyksin, mikä sai haastattelussa kritiikkiä.

Haastateltavat pitivät palvelujen tarjoamista etäyhteyksin haitallisena jo valmiiksi syrjäytyneille nuorille aikuisille, koska se voi syventää heidän huono-osaisuuttaan. Toisen hyvinvointialueen haastattelussa todettiin, että jatkossa 30 prosenttia asiakastyöstä pitäisi tapahtua etäyhteyksin. Haastateltavat pitivät tätä riskinä ja totesivat, että korona-aikana etänä tehtyjen palvelutarpeen arviointien perusteella syntyneet asiakkuudet eivät lähteneet oikealla tavalla käyntiin. Etäyhteyksissä jää paljon huomaamatta ja havainnoimatta asiakkaan todellisesta tilanteesta.

Nuorilla aikuisilla sosiaalihuollon asiakkailla on vaihtelevia palvelutarpeita ja työllistyminen on usein kaukainen tavoite

Nuorten aikuisten tarve päihde- ja mielenterveyspalveluille korostui kaikissa haastatteluissa eniten. Näiden lisäksi mainittiin erilaiset neuropsykiatriset ongelmat. Nämä ovat suurelta osin palvelutarpeita, joihin vastataan pääasiassa terveydenhuollossa.

Varsinaisia sosiaalihuollon palvelutarpeita nuorilla aikuisilla on haastatteluiden perusteella hyvin monenlaisia. Tavanomaisten sosiaalityöntekijän tai sosiaaliohjaajan tapaamisten lisäksi useissa haastatteluissa tuotiin esiin, että paljon on tarvetta tukihenkilöpalveluille. Osalla alueista tällaista hyvin intensiivistä ja henkilökohtaista palvelua olikin tarjolla mutta hyvin rajallisesti. Toisilla alueilla tukihenkilöpalveluita ei ollut tarjolla lainkaan.

Ryhmämuotoinen sosiaalinen kuntoutus nähtiin myös monille hyvänä palveluna, mutta kaikilla alueilla sellaista ei ollut tarjolla. Ryhmämuotoisessa sosiaalisessa kuntoutuksessa opitaan muun muassa elämänhallinnan perusasioita, saapumaan sovittuna aikana paikalle ja olemaan muiden ihmisten kanssa ryhmässä. Tällaiset perusasiat voivat valmistaa asiakasta esimerkiksi opiskeluun. Kuntouttava työtoiminta mainittiin myös useissa haastatteluissa melko tyypillisenä palveluna, jos nuoren kunto mahdollistaa siihen osallistumisen.

Haastatteluiden perusteella välitystilipalvelu on yleistynyt nuorilla aikuisilla. Välitystilien tarpeen lisääntymisen arvioitiin kertovan vakavista ongelmista raha-asioiden hallinnassa. Välitystilipalvelussa asiakkaan tulot ohjautuvat sosiaalihuollon hallinnassa olevalle tilille ja esimerkiksi vuokra sekä laskut maksetaan tältä tililtä. Asiakas saa tililtä käyttörahaa itselleen.

> Raha-asioiden hallinta tuottaa monille nuorille vaikeuksia.

Haastatteluiden perusteella nuorten sosiaalihuollon asiakkaiden tosiasiallinen työkyky ei yleensä vastaa sitä, mitä sen virallisesti arvioidaan olevan tai mitä sen tyypillisesti oletetaan olevan työttömällä työnhakijalla. Useat haastateltavat pitivät monien asiakkaiden työllistymistä hyvin kaukaisena asiana.

Haastateltavat kuitenkin toivat esiin, että sosiaalihuollon palveluilla voidaan edistää nuorten kiinnittymistä koulutukseen ja työelämään, mutta kyse on usein pitkistä prosessista. Sosiaalihuollon palvelujen tavoite nähtiin ennemmin koulunkäynnin ja työnteon edellytysten parantamisessa, mikä jollain aikavälillä voi johtaa opiskeluun tai työssäkäyntiin.

> Työllistyminen on usein hyvin kaukainen tavoite.

3.3 Sosiaalihuollon asiakkuustiedoissa on merkittäviä puutteita, eikä yhteistyö Kelan kanssa ole parantunut

Tarkastuksessa pyrittiin saamaan 18–29-vuotiaiden sosiaalihuollon asiakkuuksista myös tilastotietoa, mutta tämä osoittautui vaikeaksi. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) mukaan uusi sosiaalihuollon seurantarekisteri on otettu käyttöön. Kansallisen tason tilastotietoa on saatavissa kuitenkin vasta vuonna 2027.

Hyvinvointialueilla on ollut vuodesta 2023 lähtien velvollisuus toimittaa tietoja THL:n sosiaalihuollon seurantarekisteriin.[25] Vuoden 2023 osalta tiedoissa on vielä runsaasti puutteita. Esimerkiksi työikäisten palvelujen osalta tietoja olivat toimittaneet vain yhdeksän hyvinvointialuetta ja niistäkin valtaosan tiedot olivat puutteellisia.[26]

> Tilastotietoja sosiaalihuollon asiakkaista ei ole.

Kokonaiskuvan saamiseksi tarkastuksessa pyydettiin 18–29-vuotiaiden sosiaalihuollon asiakkuuksista lukumäärätietoja suoraan hyvinvointialueilta. Kaikki toimittivat vastaukset, mutta lähes kaikilta alueilta saatuihin vastauksiin liittyi erilaisia rajoituksia. Rajoitukset johtuivat asiakastietojärjestelmistä, joita joillain alueilla saattoi olla käytössä useita. Alueilta vastattiin, että eri järjestelmistä tietoja saa raportoitua hieman eri tavoin, liittyen esimerkiksi ikärajauksiin.

Kaikkia pyydettyjä tietoja ei siis saatu, ja saadut tiedot sisälsivät epävarmuuksia. Voimakas vaihtelu tiedoissa – esimerkiksi aikuissosiaalityön asiakkuuksien määrissä – viittaisi siihen, että tietoja myös kirjataan eri tavoin eri alueilla. On epävarmaa, missä määrin asiakastietojen keskitetty kerääminen sosiaalihuollon asiakasrekisteriin tulee ratkaisemaan ongelmia, mikäli tieto on lähtökohtaisesti puutteellista.

Pääministeri Petteri Orpon hallitus on päättänyt rajata sosiaalihuollon palveluja saavuttaakseen säästöjä.[27] Rajaaminen on varmasti vaikeaa, jos eri ryhmien asiakkuuksista ei saada luotettavaa tilastotietoa. Luotettava tieto sosiaalihuollon asiakkuuksista palvelisi myös hyvinvointialueiden johtamista ja resurssoinnin suunnittelua.

Tarkastuksessa pyydettiin määrällisiä tietoja myös Kelan ja sosiaalihuollon välisestä yhteistyöstä. Kelasta pyydettiin tietoja sosiaalihuollon lausuntojen määristä ja asiakkaiden yhteistapaamisista Kelan ja sosiaalihuollon edustajien kanssa. Näitä tietoja ei kuitenkaan ollut saatavilla.

Kelan ja sosiaalihuollon yhteistyö ei ole parantunut

Vuoden 2023 alussa tuli voimaan toimeentulotukilain uudistus (HE 127/2022), jonka keskeinen tavoite oli ratkoa vuonna 2017 tehdyn perustoimeentulotuen Kela-siirron ongelmia. Erityisesti pyrittiin parantamaan haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden ja sosiaalihuollon asiakkaiden asemaa toimeentulotuen hakijoina. Uudistuksen myötä Kelan ja sosiaalihuollon yhteistyön arvioitiin tehostuvan siinä määrin, että se näkyisi sosiaalihuollossa nuorten sosiaalisen kuntoutuksen kysynnän kasvuna.

Sosiaalihuollon ammattilaiset eivät ole kuitenkaan havainneet, että yhteistyö olisi tiivistynyt. Haastattelujen perusteella mitään uusia yhteistyömuotoja ei ole luotu. Valtaosa haastateltavista ei ollut edes kuullut siitä, että uudistuksen myötä toimeentulotukiasiakkaalla on oikeus tavata Kelan ja sosiaalihuollon edustajaa yhdessä. Yhteistapaamismenettelyä ei ollut alueilla käytössä.

> Suurin osa sosiaalihuollon haastatelluista ei edes tiennyt uusista yhteistyömahdollisuuksista Kelan kanssa.

Hieman yllättäen useammassakin haastattelussa tuotiin esiin, että välittömästi Kela-siirron jälkeen yhteistyö oli jopa aktiivisempaa kuin nykyään. Uudistuksen myötä perustettiin myös alueelliset toimeentulotukiasioiden neuvottelukunnat, mutta niiden toiminta ei ollut ainakaan toistaiseksi tuottanut mitään linjauksia asiakastyöhön.

Yhtenä konkreettisena keinona yhteistyön tiivistämiseksi lakiuudistuksella säädettiin niin sanotusta sosiaalihuollon lausunnosta. Lausunto voi koskea esimerkiksi asiakkaan olosuhteita ja tilannetta, jolla on merkitystä Kelan arvioidessa muiden perusmenojen tarpeellista suuruutta, asiakkaan perusosan alentamiseen vaikuttavia tekijöitä tai tarvetta käsitellä asiakkaan hakemus kiireellisenä.

Lausunto ei sido Kelaa, mutta Kelan tulee ottaa lausunnossa annettu selvitys huomioon perustoimeentulotukipäätöksessä. Lähes kaikissa haastatteluissa tuotiin esiin, että mikään ei ole varsinaisesti muuttunut. Kela-siirron alusta lähtien sosiaalihuollon ammattilaiset ovat soitelleet tai muutoin olleet yhteydessä Kelaan asiakkaidensa toimeentulotukiasioissa ja tuoneet esiin asioita, joita toimeentulotukipäätöksessä tulisi ottaa huomioon. Haastatteluiden perusteella sosiaalihuollon näkemykset huomioidaan Kelassa edelleen vaihtelevasti. Lausunnossaan tarkastuskertomusluonnoksesta sosiaali- ja terveysministeriö huomautti, että vuoden 2023 alussa voimaan tulleen toimeentulotukilain uudistuksen toimeenpanoa on vaikeuttanut hyvinvointialueiden samanaikainen käynnistyminen.

> Sosiaalihuollon näkemykset asiakkaan toimeentulotuesta huomioidaan Kelassa vaihtelevasti.

4 Onko asuinkuntien ohjaus- ja valvontavastuu edistänyt syrjäytymisriskissä olevien oppivelvollisten tavoittamista?

Oppivelvollisuuslain asuinkunnille asettama ohjaus- ja valvontavastuu on uusi tapa tavoittaa syrjäytymisriskissä olevia nuoria. Tarkastushavaintojen mukaan ohjaus- ja valvontavastuu on edistänyt syrjäytymisriskissä olevien nuorten tavoittamista ja tuen kohdentumista heille, joiden riski keskeyttää koulutus on suurin.

Ohjaus- ja valvontavastuun toimeenpanon tavoissa ja arvioissa on kuitenkin merkittävää vaihtelua kuntien välillä. Viranomaisyhteistyössä, tiedonvaihdossa ja ohjeistuksessa nähdään toimeenpanon kannalta puutteita. Vakavimmat ongelmat koskevat sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuutta sekä yhteistyön toimivuutta niiden järjestäjien kanssa. Koulutusjärjestelmän ei nähdä tarjoavan riittävästi vaihtoehtoisia tapoja suorittaa oppivelvollisuutta.

4.1 Asuinkunnan ohjaus- ja valvontavastuu on uusi keino syrjäytymisriskissä olevien oppivelvollisten tavoittamiseksi

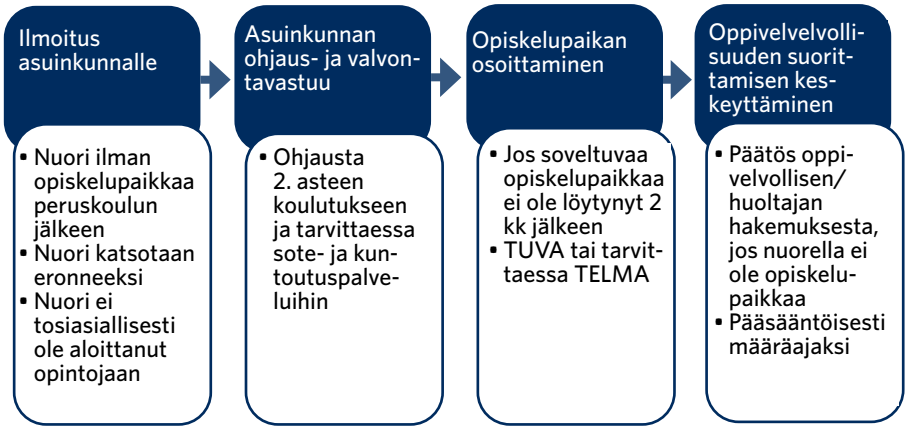
Toisen asteen koulutuksen puuttuminen havaittiin merkittävimmäksi NEET-statuksen kanssa korreloivaksi tekijäksi vuonna 1987 syntyneiden tuoreessa kohorttitutkimuksessa (Ringbom ym. 2022).[28] Ilman toisen asteen koulutusta nuoren todennäköisyys päätyä NEET-statukselle oli noin kymmenkertainen toisen asteen koulutuksen suorittaneisiin nähden.

Oppivelvollisuusiän 18 vuoteen nostanut oppivelvollisuuslaki tuli voimaan 1.8.2021. Uudistuksen tavoite on nostaa toisen asteen tutkinnon suorittaneiden nuorten määrää. Näin edistetään nuorten työllistymistä ja yhteiskuntaan osallistumista sekä vastaavasti vähennetään syrjäytymisriskiä.

Oppivelvollisuuslaki velvoittaa viranomaiset tavoittamaan 16–18-vuotiaat koulutuksen ulkopuolella olevat nuoret sekä ohjaamaan heidät koulutukseen tai palveluiden piiriin. Oppivelvollisuuden laajentamisessa useat viranomaiset pyrkivät laajasti parantamaan nuorten ohjausta ja valvontaa, mutta viimekätinen ohjaus- ja valvontavastuu oppivelvollisesta on asuinkunnalla. Asuinkunnan ohjaus- ja valvontavastuu on uusi tapa tavoittaa koulutuksen ulkopuolella ja syrjäytymisriskissä olevia nuoria.

Asuinkunnan ohjaus- ja valvontavastuu alkaa, kun kunta vastaanottaa ilmoituksen oppivelvollisesta. Toimintaperiaate on verrattavissa tässä tarkastuksessa käsiteltyyn toiseen ilmoitusjärjestelmään, jossa Kela tekee ilmoituksen sosiaalihuoltoon (luku 3).

Molemmissa tapauksissa ennalta määritellyn kriteeristön täyttyessä tehdään ilmoitus, jolloin ilmoituksen vastaanottanut viranomainen pyrkii tavoittamaan syrjäytymisriskissä olevan nuoren ja ohjaamaan hänet tarvittaviin palveluihin. Asuinkunnalle tehtävää ilmoitusta ja siitä seuraavia toimenpiteitä on kuvattu yksinkertaistetussa prosessikaaviossa (kuvio 7).



Kuvio 7: Oppivelvollisuuslain mukainen ilmoitus asuinkunnalle ja sen ohjaus- ja valvontavastuu (TUVA = tutkintokoulutukseen valmentava koulutus, TELMA = työhön ja itsenäiseen elämään valmentava koulutus).

Vaikutusta nuorten syrjäytymiseen on liian aikaista arvioida, mutta toimeenpanoa on tarkastettu

Laki oppivelvollisuudesta on ollut liian vähän aikaa voimassa, jotta sen vaikutuksia nuorten syrjäytymiseen voisi kunnolla arvioida. Siksi tarkastuksessa on arvioitu asuinkuntien ohjaus- ja valvontavastuun toimeenpanoa syrjäytymisriskissä olevien nuorten tavoittamisen näkökulmasta.

Asuinkuntien ohjaus- ja valvontavastuun toimeenpanoa on arvioitu kuntakyselyllä, joka suunnattiin ohjaus- ja valvontavastuun käytännön toimeenpanosta vastaaville työntekijöille. Kyselyssä oli viisi väittämäosiota, jotka käsittelivät

- uudistuksen tavoitteita
- tuen kohdentumista
- yhteistyötä
- oppivelvollisuuden keskeyttämistä
- opiskelupaikan osoittamista.

> Tarkastuksessa arvioitiin ohjausvastuun toimeenpanoa kunnissa.

Lisäksi kyselyssä oli avokysymys, jossa vastaajilla oli mahdollisuus nostaa esiin omasta mielestään tärkeimmät havainnot oppivelvollisuuden laajentamisen toimeenpanosta.

Kysely lähetettiin jokaisen Manner-Suomen kunnan kirjaamoon suomenkielisenä. Vastauksia kyselyyn saatiin 243 kappaletta 209 kunnasta, eli osasta kuntia saatiin useampi kuin yksi vastaus. Suhteutettuna 293 Manner-Suomen kuntaan vastausprosentiksi saatiin 71 prosenttia, mitä voidaan pitää erittäin hyvänä. Vastaukset edustavat hyvin kuntia kielisuhteen ja kuntarakenteen osalta. Vastauksissa kunnat, joiden enemmistökieli on ruotsi, olivat hieman aliedustettuja.

Vastaukset jaoteltiin Tilastokeskuksen kuntaryhmittelyn[29] mukaisesti maaseutumaisiin kuntiin, taajamiin ja kaupunkeihin. Vastauksissa kaupunkimaiset kunnat olivat hieman yliedustettuja ja maaseutumaiset kunnat taas hieman aliedustettuja. Kyselyyn vastanneesta 209 kunnasta 18 ei ollut vastaanottanut yhtäkään ilmoitusta oppivelvollisesta syyskuuhun 2024 mennessä. Nämä kunnat olivat maaseutumaisia lukuun ottamatta yhtä kaupunkimaista kuntaa.

> Lähes kaikki kyselyyn vastanneet kunnat olivat vastaanottaneet ilmoituksia oppivelvollisista.

Vastaajat jaoteltiin tehtävänimikkeidensä mukaan toimeenpanevaan tasoon, päälliköihin ja johtajiin. Yli puolet vastaajista kuului toimeenpanevaan tasoon, neljäsosa johtajiin, ja loput olivat päällikköjä. 20 prosenttia vastaajista työskenteli täysipäiväisesti ohjaus- ja valvontavastuun tehtävissä. Loput 80 prosenttia hoiti ohjaus- ja valvontavastuun tehtäviä osana muita tehtäviään. Noin 60 prosenttia vastaajakunnista arvioi käyttävänsä alle puoli henkilötyövuotta ohjaus- ja valvontavastuun toimeenpanoon. Samalla lähes 80 prosenttia vastaajista oli sitä mieltä, että resurssit toimeenpanoon ovat kunnassa riittävällä tasolla.

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus Karvi julkaisi kesäkuussa 2024 arviointiraportin[30], jossa on käsitelty paljon samoja teemoja kuin tässä tarkastuksessa. Sekä Karvin että tämän tarkastuksen kyselyissä on paljon keskenään vertailukelpoisia sekä tosiaan täydentäviä tuloksia, joita hyödynnetään tässä tarkastuksessa.

Asuinkunnan ohjaus- ja valvontavastuu

Asuinkunnan ohjaus- ja valvontavastuu alkaa sen saadessa ilmoituksen oppivelvollisesta (1214/2020, 14 §). Ilmoitus asuinkunnalle tehdään pääasiassa kahdessa tapauksessa, perusopetuksen päättyessä (11 §) ja eronneeksi katsottaessa (13 §).

Perusopetuksen päättyessä kyse on oppivelvollisen siirtymisestä peruskoulun jälkeisiin opintoihin eli yleisimmin lukioon tai ammattikouluun. Muut mahdolliset tavat suorittaa oppivelvollisuutta on listattu lain 4 §:ssä. Jos nuori ei ole määräaikaan (vuosittain opetus- ja kulttuuriministeriön päättämä ajankohta, vuonna 2024 30.8.) mennessä siirtynyt suorittamaan oppivelvollisuuttaan peruskoulun jälkeen, tulee perusopetuksen tai koulutuksen järjestäjän tehdä asiasta ilmoitus asuinkunnalle. Jos oppivelvollinen katsotaan eronneeksi eikä hän ole aloittanut uusia opintoja, on koulutuksen järjestäjän tehtävä ilmoitus asuinkunnalle.

Oppivelvollisuuslain 14 §:ssä säädetään asuinkunnan ohjaus- ja valvontavastuusta, joka alkaa ilmoituksesta ja päättyy, kun oppivelvollinen on aloittanut koulutuksessa. Tavoitteena on ohjata nuori koulutukseen tai muuhun tarkoituksenmukaiseen palveluun. Asuinkunta selvittää oppivelvollisen tuen tarvetta yhdessä oppivelvollisen ja tämän huoltajan kanssa.

15 §:n mukaan asuinkunnan on kahden kuukauden kuluttua ohjaus- ja valvontavastuunsa alkamisesta osoitettava oppivelvolliselle opiskelupaikka joko tutkintokoulutukseen valmentavassa (TUVA) tai työhön ja itsenäiseen elämään valmentavassa (TELMA) koulutuksessa, jos oppivelvollinen ei ole siihen mennessä aloittanut laissa tarkoitetussa perusopetuksen jälkeisessä koulutuksessa. Opiskelupaikka voidaan osoittaa myös vaativan erityisen tuen koulutukseen tai asuinkunnan järjestämään TUVA-koulutukseen. Asuinkunnat voivat itsenäisesti päättää, miten ohjaus- ja valvontavastuu kunnassa järjestetään, mutta niiden on huomioitava osoittamispäätöksessä oppivelvollisen tilanne ja kuultava oppivelvollista, huoltajaa ja tulevaa koulutuksenjärjestäjää ennen osoituspäätöstä.

Oppivelvollisella on oikeus keskeyttää oppivelvollisuuden suorittaminen määräajaksi. Jos oppivelvollinen ei ole minkään koulutuksen järjestäjän opiskelija, päättää keskeyttämisestä opiskelijan asuinkunta (7 §). Keskeyttämispäätös tehdään oppivelvollisen hakemuksesta ja määräajaksi, ellei keskeyttämisen syynä ole vamma tai pysyvä sairaus.

4.2 Syrjäytymisriskiin on kyetty puuttumaan, mutta toimeenpanon onnistuminen vaihtelee merkittävästi kuntien välillä

Ilmoitusten ja sitä kautta ohjaus- ja valvontavastuun hyvin epätasainen jakautuminen kuntien välillä näkyy toimeenpanon arvioissa. Kaupunkimaiset kunnat vastaanottavat ilmoituksia eniten, ja niiden edustajat arvioivat toimeenpanon onnistuneen paremmin tavoitteissaan. Toisaalta ne ovat selvästi tyytymättömämpiä esimerkiksi TUVA-paikkojen ja sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuuteen. Asuinkunnan ohjaus- ja valvontavastuun toimeenpanoon osoitettuihin resursseihin vastaajat olivat tyytyväisiä kuntaryhmästä riippumatta.

Vuonna 2023 asuinkunnille saapui yhteensä 2 237 ilmoitusta oppivelvollisista[31], mikä on alle 4 prosenttia kaikista perusopetuksen oppimäärän suorittaneista oppivelvollisista vuonna 2023.[32] Ilmoitusten määrä on oppivelvollisten määrää suurempi, koska samasta oppivelvollisesta voidaan tehdä useampi ilmoitus.

> Noin 99 prosenttia peruskoulun päättäneistä jatkaa oppivelvollisuuden suorittamista.

Kaupunkimaiset kunnat vastaanottivat vuonna 2023 tehdyistä ilmoituksista noin 76 prosenttia ja kahdeksan eniten ilmoituksia vastaanottanutta kaupunkia hieman alle puolet ilmoituksista. Ilmeistä onkin, että mitä isompi kaupunki on, sitä enemmän ilmoituksia tulee.

Opetushallituksen tilastojen mukaan yhdelle kunnalle tuli keskimäärin kahdeksan ilmoitusta vuonna 2023. Samana vuonna 90 kunnalle ei saapunut yhtään ilmoitusta. Näistä 90:stä nollailmoituksen kunnasta 82 oli maaseutumaisia kuntia vuonna 2023.

Suuret erot ilmoitusten määrissä kuntien välillä heijastuvat myös toimintatapoihin. Kaupungeissa on kyselyn mukaan suhteellisesti noin kaksi kertaa enemmän päätoimisesti ohjaus- ja valvontavastuun parissa työskentelevää henkilöstöä kuin muissa kunnissa.

Isommasta asiakasmäärästä on luonnollisesti seurannut se, että kunnilla, joilla on enemmän oppivelvollisia vastuullaan, on myös vakiintuneemmat toimintatavat kuin kunnissa, joissa tapauksia on vähemmän. Toisaalta pienemmissä kunnissa ohjaus- ja valvontatyötä edesauttaa se, että ohjaava henkilöstö tuntee oppivelvollisten ja perheiden tilanteet paremmin.[33]

> Ohjaus- ja valvontatyötä tehdään suurimmassa osassa kuntia osana muita tehtäviä.

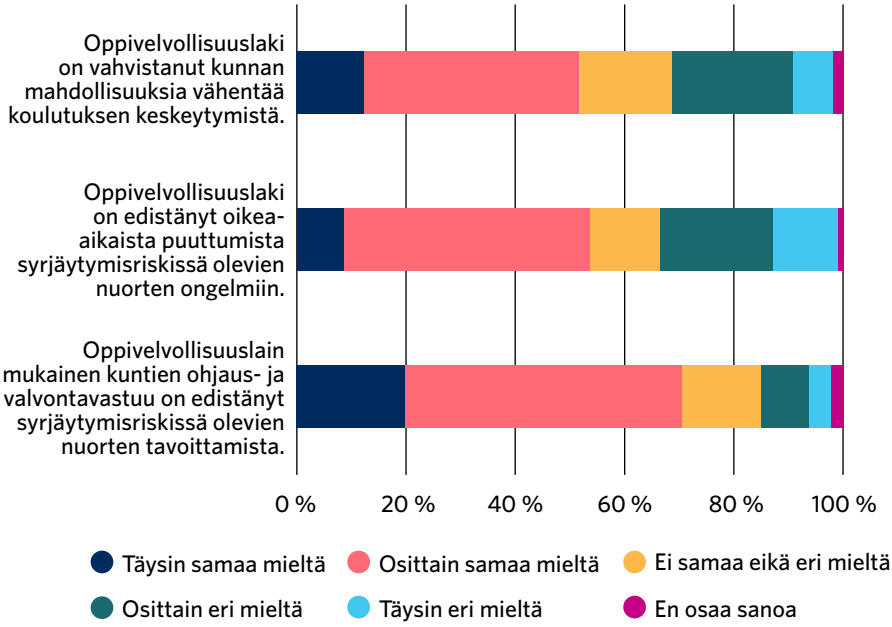
Kyselyyn vastanneista 80 prosenttia tekee ohjaus- ja valvontatyötä muiden töiden ohella, mikä tarkoittaa, että kunnat toimeenpanevat ohjaus- ja valvontavastuutaan moninaisista lähtökohdista. Myös Karvin raportissa havaittiin, että kunnilla on erilaiset lähtökohdat ohjaus- ja valvontatyöhön.[34]

Asuinkunnille tulleiden ilmoitusten määrää voi pitää kohtuullisena mittarina kuntien työn määrän ja jakautumisen arvioinnissa. Ilmoitusten määriä tarkasteltaessa on kuitenkin huomioitava, että asuinkunnat tekevät paljon ilmoitusta edeltävää ennakoivaa työtä oppivelvollisten ohjaamisessa, mikä voi jopa ehkäistä asuinkunnalle tehtävän ilmoituksen teon ja näin jäädä tilastoinnin ulkopuolelle.[35]

Ohjaus- ja valvontavastuu on edistänyt syrjäytymisriskissä olevien nuorten tavoittamista

Kyselyn vastaajien arviot oppivelvollisuuden ohjaus- ja valvontavastuun tavoitteiden toteutumisesta olivat kokonaisuudessaan positiivisia. Erityisen hyvänä tuloksena voidaan pitää sitä, että noin 70 prosenttia vastaajista katsoi, että syrjäytymisriskissä olevien nuorten tavoittaminen on parantunut oppivelvollisuusuudistuksen myötä (kuvio 8). Selvä enemmistö vastaajista oli myös sitä mieltä, että uudistus on parantanut oikea-aikaista puuttumista nuorten ongelmiin.

Useassa avovastauksessa korostettiin, että laajennettu oppivelvollisuusikä, 16–18-vuotta, on usein liian myöhäinen ajankohta puuttua nuoren ongelmiin. Toisaalta kyselyn avovastaukset, tarkastushaastattelut sekä Karvin raportti[36] viittaavat siihen, että asuinkuntien ohjaus- ja valvontavastuu on ohjannut kuntien toimintaa ennaltaehkäisevään suuntaan. Useat kunnat pyrkivät puuttumaan oppivelvollisen ongelmiin jo koulussa, jolloin nuoresta ei välttämättä tehdä ilmoitusta asuinkunnalle.



Kuvio 8: Oppivelvollisuuslain tavoitteiden toteutuminen. (Lähde: VTV:n kysely asuinkunnille.)

Kaupunkimaisten kuntien edustajat arvioivat oppivelvollisuuden laajentamisen edistäneen syrjäytymisriskissä olevien nuorten tavoittamista muiden kuntaryhmien vastaajia paremmin. He olivat myös eniten sitä mieltä, että uudistus on vahvistanut kunnan mahdollisuuksia vähentää koulutuksen keskeyttämistä.

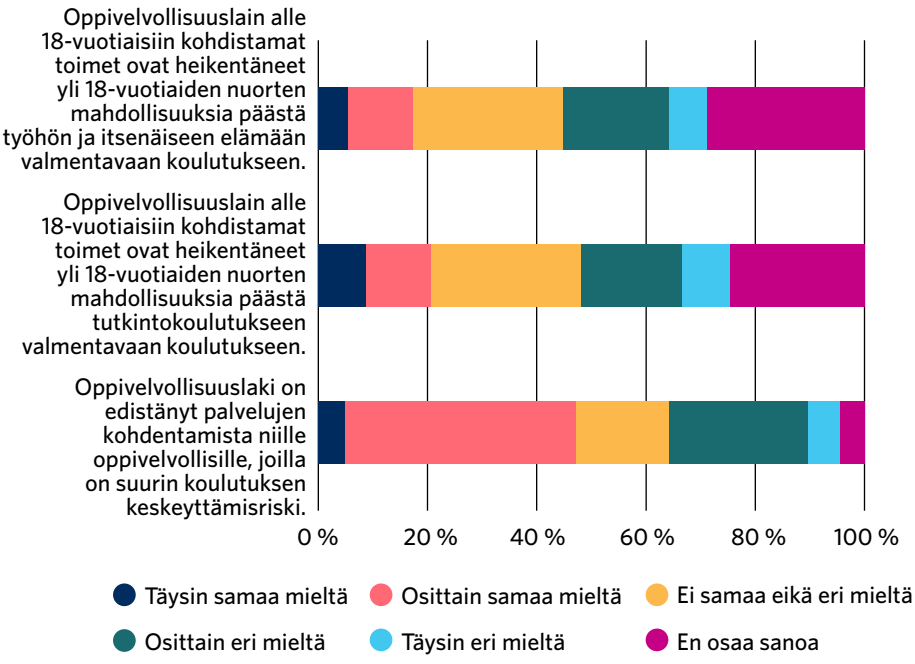
Päätoimisesti ohjaus- ja valvontatyötä tekevät arvioivat uudistuksen tavoitteiden toteutuneen paremmin kuin sivutoimiset työntekijät. Tämä on johdonmukaista, sillä kaupunkimaisissa kunnissa on keskimäärin enemmän päätoimisesti ohjaus- ja valvontavastuun parissa työskenteleviä työntekijöitä kuin kahdessa muussa kuntaryhmässä. Kaupunkikunnat saivat vuonna 2023 noin 20-kertaisesti ilmoituksia maaseutumaisiin kuntiin verrattuna.[37]

Sen sijaan arvioissa ei ollut merkittäviä eroja vastaajan tehtävätason mukaan jaoteltuna. Kuten muissakin kyselyn kohdissa, resursseja riittävinä pitävät vastaajat arvioivat uudistuksen tavoitteiden toteutuneen paremmin kuin ne, jotka pitivät resursseja riittämättöminä.

> Päätoimiset valvojat arvioivat uudistusta myönteisemmin kuin sivutoimiset.

Uudistus on parantanut tuen kohdentumista heille, joiden riski keskeyttää koulutus on suurin

Enemmistö kyselyn vastaajista oli sitä mieltä, että oppivelvollisuuden laajentaminen on edistänyt palvelujen kohdentamista nuoriin, joiden riski keskeyttää koulutus on suurin. Toisaalta noin 30 prosenttia oli sitä mieltä, että uudistus ei ole edistänyt palvelujen kohdentumista (kuvio 9).



Kuvio 9: Palvelujen kohdentuminen. (Lähde: VTV:n kysely asuinkunnille.)

Toimeenpanon onnistumisen kannalta positiivisena merkkinä voi pitää sitä, että toimeenpanevat työntekijät olivat päällikköjä ja johtajia selvästi useammin sitä mieltä, että uudistus on edistänyt palvelujen kohdistumista eniten tuen tarpeessa oleville. Taajamakuntien vastaajat erottautuivat kahden muun kuntaryhmän vastaajista siinä, että heidän mielestään uudistus oli edistänyt selvästi vähemmän tuen kohdistumista keskeyttämisriskissä oleviin nuoriin.

Kyselyssä selvitettiin myös, onko yli 18-vuotiaiden mahdollisuus päästä tutkintokoulutukseen valmentavaan koulutukseen (TUVA) tai työhön ja itsenäiseen elämään valmentavaan koulutukseen (TELMA) heikentynyt oppivelvollisuuden laajentamisen myötä. Asiaa kysyttiin, koska oppivelvollisuuden laajentamisen myötä TUVA- ja TELMA-koulutukset ovat ensisijaisia koulutuksia, jonne oppivelvollinen on lain mukaan osoitettava, jos jatkaminen toisella asteella ei onnistu heti perusasteen jälkeen (1214/2020, 15 §).

Oppivelvollisuusuudistus on siis voinut heikentää yli 18-vuotiaiden nuorten mahdollisuutta päästä edellä mainittuihin koulutuksiin. TUVA-koulutuksen järjestäminen alkoi oppivelvollisuuden laajentamisen myötä, kun perusopetuksen lisäopetus, lukioon valmistava koulutus (LUVA) ja tutkintokoulutukseen valmentava koulutus (VALMA) yhdistettiin. TUVA-koulutus on suunnattu sekä oppivelvollisille että aikuisille.

Enemmistö kaupunkimaisten kuntien vastaajista oli sitä mieltä, että yli 18-vuotiaiden mahdollisuus päästä TUVA-koulutukseen on heikentynyt uudistuksen myötä. Maalaiskuntien vastaajista enemmistö oli sitä mieltä, että uudistus ei ole heikentänyt yli 18-vuotiaiden mahdollisuutta päästä TUVA-koulutukseen. TUVA-koulutuksen koulutuspaikkojen riittävyydestä ja jakautumisesta eri ikäryhmien välillä ei ole tarkastuksen perusteella saatavilla luotettavaa kansallista tilastotietoa.

> Oppivelvollisuusikäiset ohittavat 18 vuotta täyttäneet TUVA- ja TELMA-koulutuksiin haettaessa.

TELMA-koulutuksen osalta tulokset ovat samansuuntaiset kuin TUVA-koulutuksessa. Kaupunkimaisten kuntien vastaajien enemmistön mielestä oppivelvollisuuslain alle 18-vuotiaisiin kohdistamat toimet ovat heikentäneet yli 18-vuotiaiden nuorten mahdollisuuksia päästä TELMA-koulutukseen.

Sekä VTV:n että Karvin kyselyissä nousivat esille puutteet TUVA- ja muiden koulutuspaikkojen alueellisesta riittävyydestä. Ongelmana on se, että päästäkseen TUVA-koulutukseen nuori joutuisi muuttamaan pois kotoaan tai matkustamaan päivittäin jopa tunteja oppilaitokseen[38], mitä voi pitää kohtuuttomana vaatimuksena etenkin tuen tarpeessa olevalle alaikäiselle nuorelle.

Viranomaisten välinen tiedonvaihto ei tällä hetkellä toimi hyvin, ja kunnat toivovat parempaa ohjeistusta

Lähes puolet kyselyn vastaajista oli sitä mieltä, että tiedonvaihto oppivelvollisen kanssa työskentelevien viranomaistahojen välillä ei ole sujuvaa (kuvio 10). Erityisesti maaseutukuntien edustajat arvioivat tiedonvaihdon toimivan huonosti.

Toisaalta selvä enemmistö arvioi, että koulutuksen järjestäjältä saadut tiedot eronneeksi katsotuista oppivelvollisista ovat riittäviä ja että asuinkunta saa tiedon oikea-aikaisesti, jos oppivelvollinen ei ole hakeutunut perusopetuksen jälkeiseen koulutukseen. Tulokset viittaavat siihen, että puutteet tiedonvaihdossa koskevat muuta kuin koulutuksen järjestäjän ja asuinkunnan välillä tapahtuvaa tiedonvaihtoa.

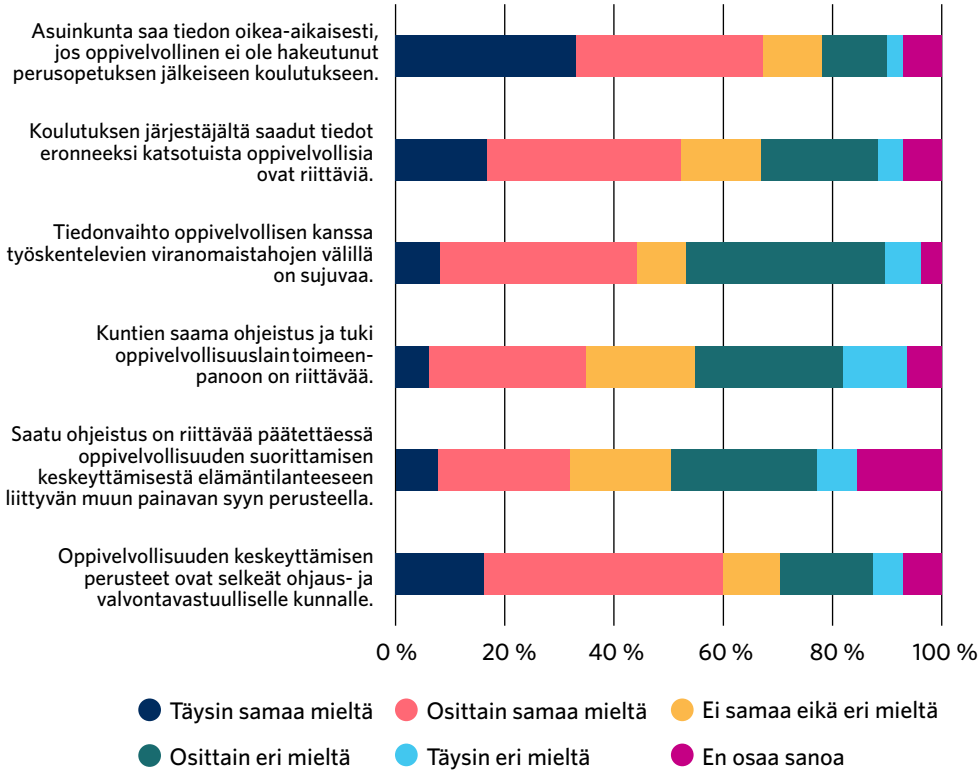
Kyselyn vastauksissa esille nousi oppivelvollisuuden seuranta- ja valvontapalvelu Valppaan puutteet tiedonsiirron välineenä. Puutteellisista tiedoista seuraa avovastausten mukaan se, että ohjaus- ja valvontatyöhön käytettävästä ajasta merkittävä osa kuluu tarvittavien tietojen keräämiseen oppivelvollisen tilanteesta. Tämä on pois oppivelvollisen tilanteen edistämiseen käytettävästä ajasta.

Myös tiedonvaihdossa oppilaitosten ja muiden viranomaisten kuten sosiaalihuollon ja erityisesti lastensuojelun kanssa nähtiin parantamisen varaa. Asuinkunnan ohjaus- ja valvontavastuu on suhteellisen uusi toimenpide nuorten syrjäytymisen parissa työskentelevien keskuudessa, ja kyselyn avovastausten mukaan osa sosiaalityöntekijöistä- ja ohjaajista ei ollut tietoisia asuinkunnan vastuusta tai oppivelvollisuuden laajentamisen vaikutuksista.

Selkeästi suurin osa vastaajista piti oppivelvollisuuden keskeyttämisen perusteita selkeinä. Osin ristiriitaisesti enemmistö kunnista oli sitä mieltä, että ohjeistus ei ole ollut riittävää päätettäessä oppivelvollisuuden suorittamisen keskeyttämisestä elämäntilanteeseen liittyvän muun painavan syyn perusteella.

Kyseessä on tilanne, jossa oppivelvollisuus keskeytetään määräajaksi nuoren heikentyneen toimintakyvyn takia (1214/2020, 7 §, 1 mom. 4 kohta). Kyseisessä tilanteessa oppivelvollisen tilanne ei ole selkeästi määritelty, vaan lainkohdan toimeenpanoon liittyy arviointia nuoren toimintakyvystä ja siitä, voiko oppivelvollisuuden suorittamisen keskeyttämisen sijaan oppivelvollinen suorittaa oppivelvollisuuttaan esimerkiksi hitaammassa tahdissa tai vaihtoehtoisessa oppimisympäristössä.[39] Toisin sanoen tiedon, tuen ja ohjeistuksen merkitys korostuu tilanteessa.

> Kaikki sosiaalihuollon työntekijät eivät olleet tietoisia asuinkunnan ohjausvastuusta.



Kuvio 10: Tiedonvaihto ja ohjeistus. (Lähde: VTV:n kysely asuinkunnille.)

Maaseutukuntien vastaajat pitivät ohjeistusta riittämättömimpänä, kun taas kaupunki- ja taajamakuntien vastaajien niukka enemmistö piti ohjeistusta riittävänä. Syy eroon kuntaryhmien välillä lienee se, että maaseutumaisissa kunnissa keskeyttämispäätöksiä tehdään paljon harvemmin kuin kaupunki- ja taajamakunnissa.

Vastaajat kuvailivat ohjeistuksen puutteen johtaneen osaamisvajeeseen[40] ja epätietoisuuteen toimintatavoissa. Avovastauksissa kritisoitiin sitä, että kunnan ohjaus- ja valvontatyötä tekevät ovat joutuneet aloittamaan ohjaus- ja valvontavastuun toimeenpanon ilman riittävää perehdytystä.

Vastauksissa tuotiin esille myös se, että oppivelvollisuuden laajentaminen ja uusien toimintatapojen opettelu ei ole koskenut vain asuinkuntien ohjaus- ja valvontatyötä tekeviä. Koska kunnilla on paljon päätäntävaltaa sen suhteen, kuinka ne hoitavat ohjaus- ja valvontavastuunsa, korostuu puutteellisen ohjeistuksen merkitys kuntien välisiä eroja kasvattavana tekijänä. Ratkaisuksi esitettiin vahvempaa valtakunnallista ohjeistusta ja koulutuksia sekä oppivelvollisen ympärillä olevien palvelurakenteiden tarkastelua.

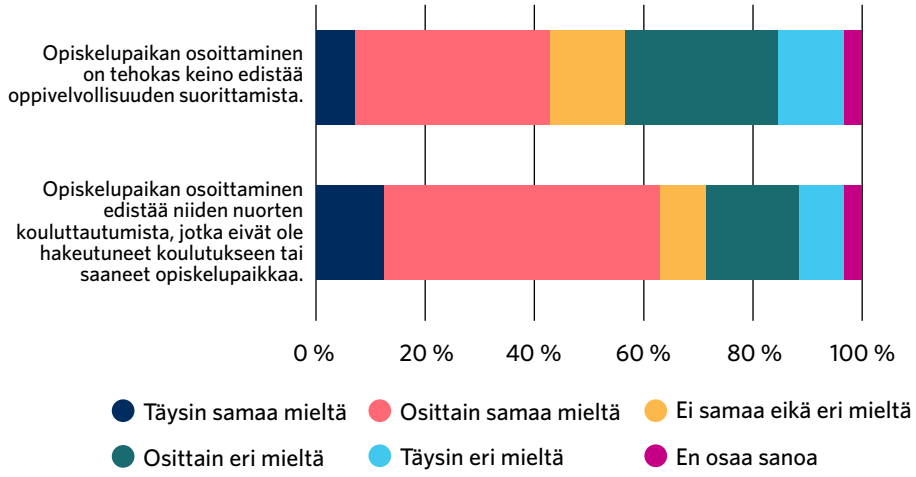
> Kunnilla on paljon päätösvaltaa ohjaustoimen järjestämisessä.

4.3 Oppivelvollisuuden laajentaminen ei ole ratkaissut heikoimmassa asemassa olevien nuorten tukemiseen liittyviä ongelmia

Oppivelvollisuuden laajentamisesta huolimatta ne oppivelvolliset nuoret, joilla on merkittäviä koulunkäynnin ja elämänhallinnan haasteita, eivät saa tarvitsemiansa palveluita riittävän nopeasti. Tämä tarkoittaa, että vaikka asuinkunnat tavoittavat nuoret pääosin tehokkaasti ja ohjaavat heidät eteenpäin, ei tämä välttämättä edistä nuoren tilannetta, jos nuori ei pääse tarvettaan vastaavaan palveluun tai jos sellaista ei ole saatavilla.

Koulutusjärjestelmä ei tarjoa riittävästi vaihtoehtoisia koulutuspaikkoja tukea tarvitsevien nuorten tarpeisiin

Selkeä enemmistö kyselyn vastaajista oli sitä mieltä, että opiskelupaikan osoittaminen edistää niiden nuorten kouluttautumista, jotka eivät ole hakeutuneet koulutukseen tai saaneet opiskelupaikkaa (ks. kuvio 11). Kaupunkikuntien vastaajat olivat selvästi eniten tätä mieltä. Sen sijaan vain niukka enemmistö vastaajista oli sitä mieltä, että opiskelupaikan osoittaminen on tehokas keino edistää oppivelvollisuuden suorittamista.

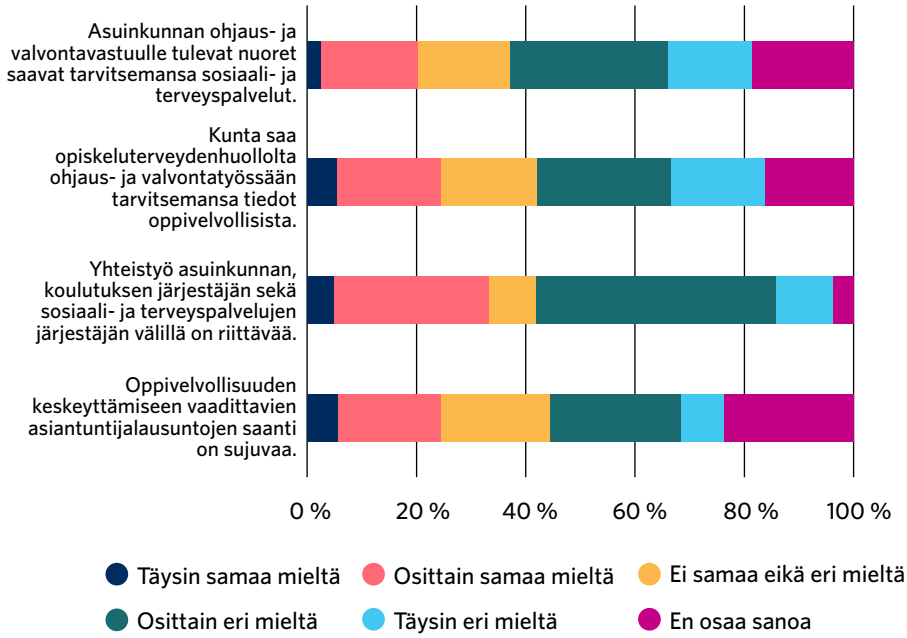


Kuvio 11: Opiskelupaikan osoittamisen merkitys. (Lähde: VTV:n kysely asuinkunnille.)

Sekä tarkastuksen että Karvin kyselyjen avovastauksissa nousi vahvasti esiin se, että koulutusjärjestelmä ja oppivelvollisuuslaki ei nykyisellään huomioi riittävästi nuorten erilaisia tarpeita. Molempien kyselyjen vastauksissa toivottiin joustavampia tapoja oppivelvollisuuden suorittamiseen. Lisäksi kaivattiin toimintaa, joka vastaa nuorten tarpeita paremmin kuin TUVA-koulutukset.[41] Molemmissa kyselyissä nostettiin esille työpajatoiminta, joka tulisi huomioida nuorille mahdollisena oppiympäristönä.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuus sekä yhteistyön toimivuus niiden järjestäjien kanssa saavat kritiikkiä

Sekä tämän tarkastuksen kyselyn vastauksissa että Karvin raportissa[42] keskeinen kritiikin kohde on yhteistyön toimimattomuus. Oppivelvollisen ympärillä olevien viranomaisten välisen yhteistyön toimivuutta kuvattiin sekä kyselyssä että Karvin raportissa[43] kriittiseksi tekijäksi asuinkunnan ohjaus- ja valvontavastuun tuloksellisessa toimeenpanossa. Yleisimpiä nimettyjä yhteistyötahoja ovat koulutuksen järjestäjät ja oppilaitokset, kuntoutuspalvelut, hyvinvointialueet ja sosiaali- ja terveyspalvelut, työpajat ja etsivä nuorisotyö. Kyselyssä ylivoimainen enemmistö vastaajista oli sitä mieltä, että yhteistyö asuinkunnan, koulutuksen järjestäjän ja sote-palvelujen järjestäjän kanssa ei ole riittävää.



Kuvio 12: Sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuus. (Lähde: VTV:n kysely asuinkunnille.)

Sote-palvelujen saatavuuden kannalta kyselyn tulokset ovat niin ikään huolestuttavia. Taajama- ja kaupunkikuntien vastaajat – jotka käsittelevät suurimman osan nuoria koskevista ilmoituksista – olivat vahvasti sitä mieltä, että heidän vastuullaan olevat nuoret eivät saa tarvitsemiaan sote-palveluja.

Pitkäaikaisen sairauden tai vamman perusteella tehtävän oppivelvollisuuden suorittamisen keskeyttämisessä lääkärinlausunnon käyttö on pakollista. Lausuntojen saaminen arvioitiin kuitenkin hankalaksi (kuvio 12).

5 Onko nuoren ammatillinen kuntoutus edistänyt NEET-nuorten tilannetta?

Tarkastuksessa arvioitiin tapaustarkasteluna kuntoutuslain 7 a §:n mukaista nuoren ammatillista kuntoutusta ja erityisesti sen vaikutuksia osallistujien myöhempään työssäkäyntiin ja opintoihin. Arviointi perustui Kelan ja Tilastokeskuksen rekistereistä yhdistettyyn yksilötason aineistoon.

Arvioinnissa keskityttiin nuoren ammatillisen kuntoutuksen muodoista selvästi suosituimpaan eli yksilölliseen Nuotti-valmennukseen. Rekisteriaineiston muodostamista, analyysimenetelmiä ja tuloksia on käsitelty tarkemmin erillisessä tarkastusmuistiossa.[44] Tässä luvussa esitetään tiivistetysti arvioinnin lähtökohta, asetelma ja tulokset.

Tulosten mukaan Nuotti-valmennus on parantanut miesten todennäköisyyttä hakeutua jatko-opintoihin noin neljällä prosenttiyksiköllä. Valmennuksella ei ole ollut vaikutusta naisten jatko-opintoihin hakeutumiseen tai kummankaan sukupuolen työllisyyteen, työpäivien määrään tai palkkaan.

5.1 Vuoden 2019 kuntoutuslakiuudistus helpotti kuntoutukseen pääsyä

Nuorten kuntoutukseen pääsyä helpotettiin vuonna 2019. Lakia Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista (566/2005) muutettiin hallituksen esityksellä HE 133/2018 siten, että vuoden 2019 alusta lähtien nuoret (16–29-vuotiaat) ovat päässeet ammatilliseen kuntoutukseen ilman lääkärin diagnoosia. Aiemmin diagnoosi oli välttämätön.

Hallituksen esityksessä uudistuksen tavoitteet on muotoiltu seuraavasti: ”Esityksen tavoitteena on tukea ja edistää syrjäytyneiden ja syrjäytymisvaarassa olevien nuorten toimintakykyä, elämänhallintaa sekä valmiuksia ja kykyä opiskella ja työllistyä. Tavoitteena on erityisesti parantaa opiskelun ja työelämän ulkopuolella olevien nuorten (ns. NEET-nuoret) asemaa ja heidän tulevaisuuden mahdollisuuksiaan kouluttautua ammattiin ja osallistua työelämään.”

> Vuoden 2019 alusta lähtien nuoret ovat päässeet kuntoutukseen ilman lääkärin diagnoosia.

Uudistuksella arvioitiin olevan myös taloudellisia vaikutuksia: ”Ehdotettujen muutosten seurauksena nuorten mahdollisuudet ammattiin valmistumiseen, työllistymiseen ja työelämään pääsemiseen kasvaisivat. Pidemmällä aikavälillä syrjäytyneiden nuorten määrän väheneminen säästäisi merkittävästi toimeentuloturvan, kuten toimeentulotuen, työttömyysetuuksien, työkyvyttömyyseläkkeiden ja asumistuen, menoja. Työelämään osallistuminen lisäisi verotuloja. Lisäksi nuorten osallistuminen työelämään ja muuhun yhteiskunnan toimintaan vähentäisi erityisesti sosiaalihuollon mutta myös terveydenhuollon palvelujen kustannuksia pidemmällä aikavälillä.”[45]

Sekä lainsäädännön esitöiden että kuntoutuslakiin lisätyn 7 a §:n mukaan ammattiin kouluttautuminen ja työllistyminen ovat siis olleet nuoren ammatillisen kuntoutuksen lopullisia päämääriä. Ensivaiheen tavoitteena on ollut myös osallistujien toimintakyvyn sekä opiskelu- ja työelämävalmiuksien parantaminen. Näiden tavoitteiden toteutumista ei tässä käytetyllä asetelmalla voida kuitenkaan arvioida, koska valmiutta ja kykyä ei voida mitata.

Tarkastuksessa tapaustarkasteluun valittiin nuoren ammatillisen kuntoutuksen suosituin muoto eli yksilöllinen Nuotti-valmennus. Se on melko uusi ”matalan kynnyksen” kuntoutusmuoto, eikä siitä ole vielä tehty vertailevaa arviointitutkimusta.[46] Valintaa voidaan perustella myös sillä, että Nuotti-valmennus on nimenomaan tarkoitettu NEET-nuorten kuntoutukseen ja tilanteen parantamiseen.

> Nuotti-valmennus on uusi NEET-nuorille tarkoitettu matalan kynnyksen kuntoutusmuoto.

Nuotti-valmennuksessa nuori tapaa henkilökohtaista valmentajaansa lähtökohtaisesti kerran viikossa viiden kuukauden ajan eli 20 viikkoa yhteensä. Valmentajan kanssa nuori voi käydä läpi omaa elämäntilannettaan ja realistisia jatkomahdollisuuksiaan. Valmentajat voivat myös auttaa nuorta arkisten raha-, terveys- ja muiden asioiden hoidossa. Valmentajat ovat pääsääntöisesti kokeneita kuntoutus- tai neuvontatyön asiantuntijoita.

Vuonna 2022 Nuotti-valmennuksen kustannukset olivat noin 23 miljoonaa euroa (pl. osallistujille maksetut kuntoutusrahat). Ensimmäisenä vuonna kustannukset olivat vain noin 2,4 miljoonaa euroa. Aloitusvuodesta 2019 Nuotti-valmennuksen kustannukset ovat siis nousseet lähes kymmenkertaisiksi, sillä valmennuspalvelujen kysyntä on kasvanut voimakkaasti vuosittain.

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman mukaisesti nuoren ammatilliseen kuntoutukseen on tulossa muutoksia vuoden 2025 alusta. Kuntoutusta pyritään kohdistamaan aiempaa tarkemmin nimenomaan työn ja koulutuksen ulkopuolella oleville nuorille. Kuntoutusraha tulee poistumaan valmennuksellisista palveluista.[47]

5.2 Verrokit olivat saaneet pitkään toimeentulotukea

Arvioinnissa käytetty aineisto muodostettiin yhdistämällä Kelan ja Tilastokeskuksen yksilötason rekisteritietoja. Lähtökohdaksi otettiin vuonna 2019 kuntoutuslain 7 a §:n mukaisen nuoren ammatillisen kuntoutusjakson aloittaneet 18–29-vuotiaat henkilöt, jotka eivät olleet aiemmin olleet Kelan ammatillisessa kuntoutuksessa. Kuntoutusjakson päättyminen saattoi olla vuoden 2020 puolella. Verrokkiryhmään poimittiin yhtä suuri satunnaisotos samanikäisiä nuoria, jotka olivat saaneet toimeentulotukea vuonna 2018 vähintään 10–12 kuukautta, eivätkä olleet aiemmin olleet Kelan ammatillisessa kuntoutuksessa.

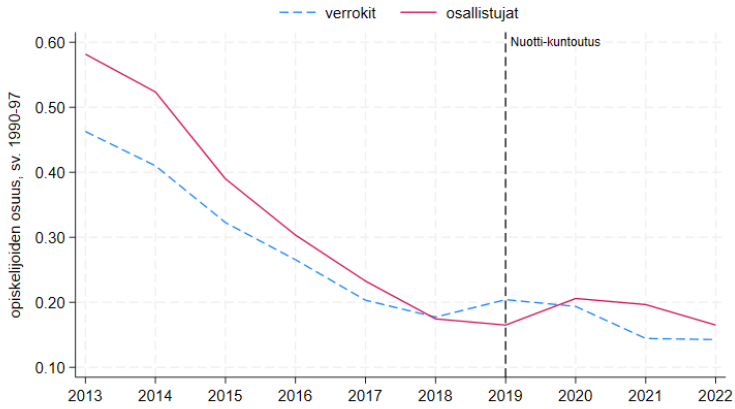
Kela toimitti perustiedot osallistuja- ja verrokkihenkilöistä Tilastokeskukseen, jossa perustietoihin yhdistettiin henkilötunnuksilla rekisteritietoja henkilöiden koulutuksesta, pääasiallisesta toiminnasta, tuloista, työssäkäynnistä, sosiaalietuuksista ja niin edelleen. Tiedot koottiin kymmenen vuoden ajanjaksolta eli vuosilta 2013–2022.

> Aineisto muodostettiin yhdistämällä Kelan ja Tilastokeskuksen rekisteritietoja.

Aineiston analyysimenetelmänä käytettiin niin sanottua synteettistä differenssin differenssi -regressiota. Siinä ideana on painottaa osallistujien kanssa samankaltaisia verrokkihenkilöitä. Vastaavasti ne toimenpidettä edeltävät vuodet, jotka ovat samankaltaisia toimenpiteen jälkeisten vuosien kanssa, saavat arvioinnissa suuremman painoarvon.

Tavallisessa paneeliregressiossa kausaalipäätelmien kynnyskysymys on yhdensuuntaisten trendien vaatimus ennen toimenpidettä. Toisin sanoen verrokki- ja osallistujaryhmien kehityksen tulisi ennen toimenpidettä olla samansuuntaista, jotta verrokkiryhmä muodostaisi uskottavan kontrafaktuaalin osallistujille. Kontrafaktuaali tarkoittaa kehityskulkua, joka olisi tapahtunut ilman toimenpidettä.

Kun osallistumista ei satunnaisteta eli osallistujat valikoituvat, yhdensuuntaisuuden vaatimus ei useinkaan toteudu, ja trendit eroavat jo ennen toimenpidettä. Näin kävi myös tässä tapauksessa, josta esimerkkinä on opiskelijaosuudet (kuvio 13). Osallistujien opiskelijaosuus laskee selvästi nopeammin kuin verrokkien osuus ennen Nuotti-kuntoutusjakson ajankohtaa (2019), joka on merkitty mustalla katkoviivalla. Tällöin kausaalivaikutusten arviointi muuttuu vaikeaksi tai jopa mahdottomaksi. Synteettisten verrokkien menetelmä pyrkii nimenomaan korjaamaan tätä epäkohtaa aika- ja yksikköpainotuksilla. Painojen avulla trendeistä pyritään tekemään yhdensuuntaisia (vrt. kuviot 13, 14 ja 15).



Kuvio 13: Pääasialliselta toiminnaltaan opiskelijoiksi luokiteltujen osuudet kunkin vuoden lopussa vuosina 2013–2022, ei painotuksia. (Lähde: VTV:n laskelmat.)

5.3 Nuotti-valmennetut miehet hakeutuivat jatko-opintoihin verrokkeja todennäköisemmin

Analyysissä keskityttiin henkilöiden palkkatuloihin, työssäkäyntipäiviin sekä työllisyys- ja opiskelijaindikaattoreihin, sillä nämä olivat keskeisiä perusteita hallituksen esityksessä 133/2018 nuoren ammatillisesta kuntoutuksesta. Pidemmän aikavälin vaikutuksia ennakoitiin muun muassa sosiaaliturvaetuuksien tarpeen vähenemisessä, mutta käytettävissä oleva kolmen vuoden seurantajakso ei ole tarpeeksi pitkä näiden vaikutusten arviointiin. Tyypillinen keskiasteen koulutus (ammattikoulu, lukio) kestää kolme vuotta ja korkea-asteen koulutukset vielä kauemmin.

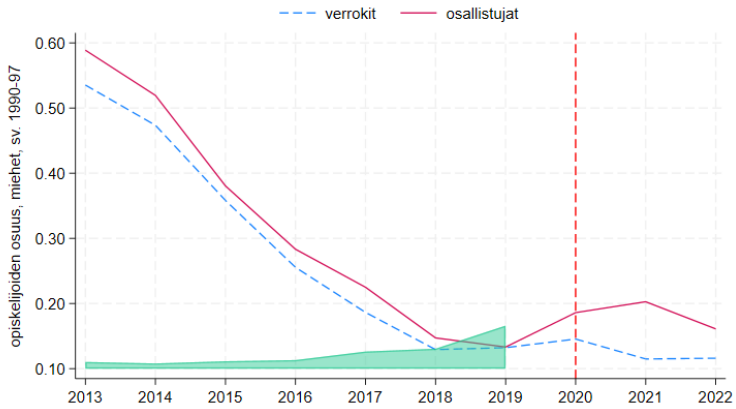
Ainoa tilastollisesti merkitsevä vaikutus havaitaan miesten opiskelijastatuksessa Nuotti-valmennuksen päätyttyä. Osallistujamiesten jatko-opintojen todennäköisyys on kasvanut noin neljä prosenttiyksikköä verrokkeihin nähden (kuvio 14). Sitä vastoin naisilla vastaavaa vaikutusta ei havaita (kuvio 15). Kuvioissa punainen katkoviiva kuvaa seurantajakson ensimmäistä vuotta (2020).

Yksi osaselittäjä eroon saattaa olla se, että osallistujanaiset olivat jo ennen toimenpidettä koulutetumpia kuin miehet. Vähintään keskiasteen koulutus oli naisista 42 prosentilla, kun taas miehistä 38 prosentilla.

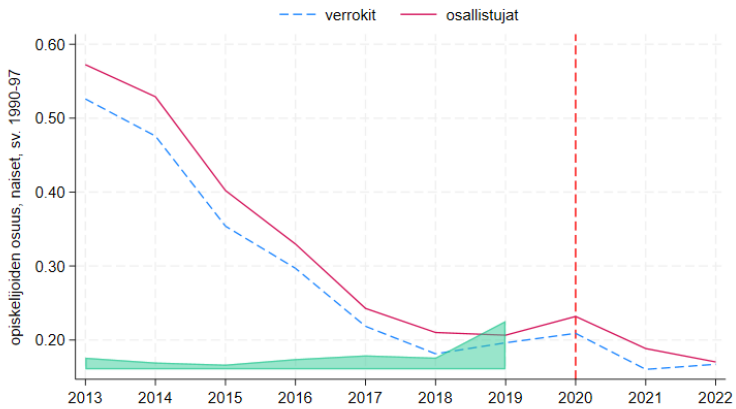
Nuotti-valmennus ei ole vaikuttanut ainakaan lyhyellä ajalla osallistujien työssäkäyntiin tai palkkatuloihin. On ilmeistä, että molempien ryhmien henkilöistä suurin osa on melko kaukana työmarkkinoilta, mutta koulutustason nousu parantaa ajan myötä mahdollisuuksia työnsaantiin.

> Nuotti-valmennus on lisännyt miesten jatko-opintojen todennäköisyyttä, mutta vastaavaa vaikutusta ei havaittu naisilla.

Vuonna 2022 koko maan 18–64-vuotiaasta väestöstä pelkän peruskoulun käyneistä oli työllisiä 47 prosenttia. Keskiasteen tutkinnon suorittaneista työllisiä oli 72 prosenttia. Ylemmän korkeakoulututkinnon tai tutkijankoulutuksen suorittaneesta väestöstä työssä kävi 90 prosenttia.[48] Koulutustasolla on siis ajan myötä suuri vaikutus henkilön työllistymisen todennäköisyyteen ja tätä kautta palkkatuloihin sekä sosiaaliturvaetuuksien tarpeeseen.



Kuvio 14: Vaikutus opiskelijoiden osuuteen, miehet. (Lähde: VTV:n laskelmat.)



Kuvio 15: Vaikutus opiskelijoiden osuuteen, naiset. (Lähde: VTV:n laskelmat.)

Edellä esitettyjen tulosten vahvuutta testattiin erilaisilla herkkyystarkasteluilla. Niistä on kerrottu tarkemmin edellä mainitussa tarkastusmuistiossa. Tarkastusmuistiossa tuodaan myös yksityiskohtaisemmin esiin käytettyyn aineistoon, menetelmään ja tuloksiin liittyviä epävarmuustekijöitä.

Liite: Miten tarkastettiin

Tässä liitteessä kuvataan, miten tarkastuksen tuloksiin on päädytty ja minkälaisia rajoituksia niihin liittyy.

Tarkastuksen tarkoitus ja tavoite

Tarkastuksen tarkoituksena oli arvioida ja varmistaa syrjäytymisvaarassa olevien nuorten julkisten palveluiden tarkoituksenmukaisuutta. Tavoitteena oli arvioida työn ja koulutuksen ulkopuolella olevien nuorten palvelutarpeiden tunnistamista ja näiden nuorten tavoittamista. Lisäksi arvioitiin tapaustarkasteluna yhden suositun kuntoutusmuodon, Nuotti-valmennuksen, vaikutuksia eri tavoitemuuttujiin, kuten työssäkäyntiin ja opintoihin.

Tarkastuksen kohde

Tarkastus kohdistui sosiaali- ja terveysministeriöön sekä hyvinvointialueiden sosiaalipalveluihin. Tarkastuksen suunnitteluvaiheessa kuultiin myös työ- ja elinkeinoministeriön nuorten palveluista vastaavia asiantuntijoita.

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin lausunnot sosiaali- ja terveysministeriöltä, opetus- ja kulttuuriministeriöltä, Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselta ja Kelalta, jotka kaikki antoivat lausunnon. Lausunnoissa annettu palaute on otettu huomioon lopullista tarkastuskertomusta laadittaessa. Lausunnot ja niistä tehty yhteenveto löytyvät tarkastusviraston verkkosivuilta.

Tarkastuksen kysymykset ja kriteerit

Tarkastuskysymys 1: Miten käytössä olevat indikaattorit soveltuvat työn ja koulutuksen ulkopuolella olevien nuorten palvelutarpeen tunnistamiseen?

Kriteerit:

– (Ei kriteeriä, koska kysymys on kuvaileva eikä normatiivinen.)

Tarkastuskysymys 2: Onko NEET-nuorten tavoittamisessa onnistuttu?

Kriteerit:

– Sosiaalihuolto tavoittaa Kelan heille ilmoittamat nuoret ja arvioi heidän palvelutarpeensa. Nuoret saavat henkilökohtaista palvelua eri puolilla Suomea. Toimeentulotukiasiointi on toteutettava saavutettavasti ja esteettömästi eri asiakasryhmien tarpeet huomioiden. Oppivelvollisten asuinkunnat ohjaavat oppivelvolliset opintoihin, soveltuvaan koulutukseen ja tarvittaessa muihin tarkoituksenmukaisiin palveluihin.
– Laki toimeentulotuesta 1412/1997 10 a, 14 d §; sosiaalihuoltolaki 1301/2014 35 ja 36 §; Kansaneläkelaitoksen etuusohje toimeentulotuesta 1.9.2023, kohta 1.9.2.5. liittyen lakiin kuntouttavasta työtoiminnasta; HE 127/2022 vp; oppivelvollisuuslaki 1214/2020 14 §.

Tarkastuskysymys 3: Onko vuonna 2019 voimaantullut kuntoutuslain 7 a §:n mukainen nuoren ammatillinen kuntoutus auttanut NEET-nuoria palaamaan koulutus- ja työuralle?

Kriteerit:

– Tavoitteena on, että opiskelun ja työelämän ulkopuolella tai muutoin syrjäytymisvaarassa olevat nuoret pääsisivät nykyistä joustavammin Kansaneläkelaitoksen ammatilliseen kuntoutukseen ja siten etenemään opiskelu- ja työllistymispolulla (HE 133/2018 vp).

Tarkastuksen suunnitteluvaiheessa kuultiin sosiaali- ja terveysministeriötä sekä työ- ja elinkeinoministeriötä tarkastusasetelmasta ja tarkastuksen kriteereistä. Kuuleminen ei antanut aihetta muuttaa asetelmaa eikä kriteerejä.

Tarkastuksen aineistot ja menetelmät

Tarkastusaineistona käytettiin asiantuntijahaastatteluita, asiakirjalähteitä, julkisia tilastoja, aiempaa tutkimuskirjallisuutta, kunnille lähetettyä Webropol-kyselyä sekä tarkastusta varten muodostettua, Kansaneläkelaitoksen ja Tilastokeskuksen tiedoista yhdistettyä rekisteriaineistoa. Menetelminä on käytetty kuvailevaa tilastotiedettä, laadullisen aineiston analyysiä, kyselyvastausten ristiintaulukointia ja tilastollista testausta sekä vaikuttavuuden arvioinnin ekonometrisiä menetelmiä.

Tarkastuksen toteutusaika

Tarkastus toteutettiin ajalla 11.1.2024–18.12.2024. Aineiston hankinta ja haastattelut toteutettiin vuoden 2024 tammi-kesäkuun aikana.

Tarkastuksen tekijät

Tarkastuksen tekivät johtava tuloksellisuustarkastaja Antti Halmetoja, johtava tuloksellisuustarkastaja Sanni Hellman, ylitarkastaja Pietari Suomela ja johtava tuloksellisuustarkastaja Ville Vehkasalo, joka toimi myös tarkastuksen esittelijänä. Tarkastusta ohjasi tarkastuspäällikkö Sari Hanhinen, ja kertomuksen antamisesta on päättänyt johtaja Jaakko Eskola.

Viitteet

1 Valtiontalouden kannalta asia on tietysti toinen. Tässä hyvinvointitappioita on ajateltu kansantalouden kannalta.
2 Esimerkkilaskelman palkaksi on oletettu kokoaikaisten palkansaajien (v. 2022) mediaaniansio 3 400 euroa kuukaudessa ja vuosipalkaksi 12,5 kertaa kk-palkka. Vuotuiseksi palkankorotustasoksi on arvioitu 2 %. 40 vuoden työuran ansiot ovat tällöin yhteensä noin 2,6 miljoonaa euroa, jonka nykyarvo 2 % diskonttokorolla on hieman alle 1,2 miljoonaa euroa.
3 Hiilamo, H., Määttä, A., Koskenvuo, K., Pyykkönen, J., Räsänen, T. & Aaltonen, S. 2017: Nuorten osallisuuden edistäminen. Selvitysmiehen raportti. Diakonia-ammattikorkeakoulu, Helsinki.
4 Paananen R., Törmäkangas L., Gissler M., Larja L. & Ristikari T. 2016: NEET-indikaattori kuvaa nuorten syrjäytymistä. Tilastokeskus: Tieto & Trendit, 27.4.2016.
5 Ks. https://www.stat.fi/tup/kokeelliset-tilastot/vaeston-paaasiallinen-toiminta/index.html. Viitattu: 9.10.2024.
6 Ennen vuotta 2023 ilmoitus tehtiin asuinkuntaan.
7 Korpela, T. & Heinonen, H-M. & Laatu, M. & Raittila, S. & Ylikännö, M. (toim.) 2020: Ojista allikkoon? Toimeentulotukiuudistuksen ensi metrit. Helsinki: Kela.
8 Korpela, T. & Heinonen, H-M. & Laatu, M. & Raittila, S. & Ylikännö, M. 2020: Johdanto. Teoksessa Korpela, T. & Heinonen, H-M. & Laatu, M. & Raittila, S. & Ylikännö, M. (toim.) Ojista allikkoon? Toimeentulotukiuudistuksen ensi metrit. (toim.). Helsinki: Kela.
9 Mesiäislehto, M. & Kivipelto, M. & Ylikännö, M. 2022: Social assistance beneficiaries' access to social services in a digitalized social assistance system. Sozialer Fortschritt, 71(6–7), 385–404.
10 Toimeentulotukiasioiden oikeudellinen asiantuntijatyöryhmä: Työryhmän loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2020:9.
11 HE 127/2022. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi.
12 Raittila, S. & Korpela, T. & Ylikännö, M. & Laatu, M. Heinonen, H-M., Jauhiainen, S. & Helne, T. 2018: Nuoret ja perustoimeentulotuen saanti. Rekisteriselvitys. Kela. Työpapereita 138.
13 Mesiäislehto, M. & Kivipelto, M. & Ylikännö, M. 2022: Social assistance beneficiaries' access to social services in a digitalized social assistance system. Sozialer Fortschritt, 71(6–7), 385–404.
14 Laki kuntouttavasta työtoiminnasta 189/2001 27 § Kansaneläkelaitoksen tietojenantovelvollisuus.
15 Laki kotoutumisen edistämisestä 1386/2010.
16 Laki toimeentulotuesta 1412/1997.

17 Sosiaalihuoltolaki 1301/2014.
18 Toimeentulotuen etuusohje. Kela, 10.06.2024.
19 Ks. esim. Jokela, M. & Kivipelto, M. & Ylikännö, M. 2019: Toimeentulotuelta sosiaalityön asiakkaaksi. Sosiaalityöhön ohjaaminen Kelan ja kunnan rajapinnassa. THL. Työpaperi 26/2019. Kivipelto, M. (toim.) 2023: Toimeentulotuki ja aikuissosiaalityö. Löytyykö keinoja toimeentulotuen tarpeen vähentämiseen? KAKS. Kunnallisalan kehittämissäätiö.
20 Mesiäislehto, M. & Kivipelto, M. & Ylikännö, M. 2022: Social assistance beneficiaries' access to social services in a digitalized social assistance system. Sozialer Fortschritt, 71(6–7), 385–404. Mesiäislehto, M. & Moisio, P. & Ilmakunnas, I. 2022: Do red-flagged clients exit social assistance earlier than others? The case of the Finnish social assistance system. Social policy & society, published online 2022: 1–15.
21 Mesiäislehto, M. & Kivipelto, M. & Ylikännö, M. 2022: Social assistance beneficiaries' access to social services in a digitalized social assistance system. Sozialer Fortschritt, 71(6–7), 385–404. Mesiäislehto, M. & Moisio, P. & Ilmakunnas, I. 2022: Do red-flagged clients exit social assistance earlier than others? The case of the Finnish social assistance system. Social policy & society, published online 2022: 1–15.
22 Ks. esim. Valtiontalouden tarkastusvirasto 2020: Perustoimeentulotuen siirto Kelalle: Toimeenpanon vaikutusten arvioinnin merkitys lainvalmistelussa. Tuloksellisuustarkastuskertomus 1/2020. Jokela, M. & Kivipelto, M. & Ylikännö, M. 2019: Toimeentulotuelta sosiaalityön asiakkaaksi. Sosiaalityöhön ohjaaminen Kelan ja kunnan rajapinnassa. THL. Työpaperi 26/2019.
23 Kts. esim. Mesiäislehto, M. & Kivipelto, M. & Ylikännö, M. 2022: Social assistance beneficiaries' access to social services in a digitalized social assistance system. Sozialer Fortschritt, 71(6–7), 385–404.
24 Jokela, M. & Kivipelto, M. & Ylikännö, M. 2019: Toimeentulotuelta sosiaalityön asiakkaaksi. Sosiaalityöhön ohjaaminen Kelan ja kunnan rajapinnassa. THL. Työpaperi 26/2019.
25 THL. Päätös sosiaalihuollon tietoja koskevasta tiedonantovelvollisuudesta.
26 Sosiaalihuollon asiakasmäärät. Sosiaalihuollon seurantarekisterin tiedot vuoden 2023 vuosineljänneksillä. THL. Työpaperi 32/2024.
27 Vaikuttavien palvelujen ja menetelmien kansallisen valinnan periaatteista säätäminen. Hallituksen esityksen valmistelu. STM113:00/2023. https://stm.fi/hanke?tunnus=STM113:00/2023.
28 Ringbom, I., Suvisaari, J., Kääriälä, A., Sourander, A., Gissler, M., Ristikari, T. & Gyllenberg, D. 2022: Psychiatric disorders diagnosed in adolescence and subsequent long-term exclusion from education, employment or training: longitudinal national birth cohort study. The British Journal of Psychiatry, vol. 220, 148–153.
29 Verkkosivu: Tilastokeskus: Tilastollinen kuntaryhmitys 2024. https://stat.fi/fi/luokitukset/kuntaryhmitys/kuntaryhmitys. Viitattu 14.10.2024.
30 Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen arviointiraportti: Vastuut ja yhteistyö oppivelvollisten ohjauksessa, nuorten sijoittuminen toisen asteen koulutuksiin ja koulutusvalintoihin vaikuttavia tekijöitä. Julkaisut 17:2024. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus.

31 Tietopyyntö: OPH:n tilastopalvelu. Tiedot saatu 18.9.2024.
32 Verkkosivu: Opetushallinnon tilastopalvelu Vipunen. Perusopetuksen oppimäärän suorittaneet oppivelvolliset. https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiOWIzMWFjMmYtMjk5Yi00NzlkLTkzOGUtOGVmZGNmMjc1NWVlIiwidCI6IjkxMDczODlkLTQ0YjgtNDcxNi05ZGEyLWM0ZTNhY2YwMzBkYiIsImMiOjh9&language=fi-FI. Viitattu 14.10.2024.
33 Ks. viite 30. s. 102–103.
34 Ks. viite 30. s. 101.
35 Ks. viite 30. s. 101.
36 Ks. viite 30. s. 103.
37 Tietopyyntö: OPH:n tilastopalvelu. Tiedot saatu 18.9.2024.
38 Ks. viite 30. s. 68.
39 HE 173/2020 vp. s. 161
40 Ks. viite 30. s. 101.
41 Ks. viite 30. s. 70.
42 Ks. viite 30. s. 101.
43 Ks. viite 30. s. 72.
44 Valtiontalouden tarkastusvirasto: Nuotti-valmennuksen tilastollinen arviointi. VTV:n tarkastusmuistio 18.12.2024.
45 Ks. HE 133/2018 vp.
46 Nuotti-valmennettavia on tosin mukana uusimmassa Kelan kuntoutuksen ennen-jälkeen seurannassa (Karinkanta S. & Reiterä T. 2024: Kelan kuntoutuksen hyödyn arviointi. Kuntoutusta kehittämässä 39). Seurannassa ei ole käytetty verrokkeja ja otos perustuu vain niihin osallistujiin, jotka ovat vastanneet toimintakykyä mittaavaan kyselyyn (n = 289).
47 HE 124/2024 vp.
48 Tilastokeskus: Työssäkäyntitilasto. Työssäkäynti - Tilastokeskus (stat.fi). https://stat.fi/tilasto/tyokay#cubes. Viitattu: 9.10.2024.



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO (VTV)
PORKKALANKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI

puh. 09 4321 | www.vtv.fi | @VTV_fi