

TARKASTUSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 1/2014 vp

Nuorten syrjäytyminen

JOHDANTO

Vireilletulo

Tarkastusvaliokunta on kokouksessaan 20.3.2014 päättänyt antaa mietinnön valvontaiheestaan nuorten syrjäytyminen. Tarkastusvaliokunnan tulee perustuslain 90 §:n 1 momentin perusteella saattaa eduskunnan tietoon merkittävät valvontahavaintonsa.

Asian käsittely valiokunnassa

Nuorten syrjäytyminen on moniulotteinen ja vaikeaselkoinen kokonaisuus. Syrjäytymisen ehkäisy on osoittautunut myös vaikeaksi tehtäväksi. Nuorten syrjäytymisen ehkäisyä on toteutettu useilla hallinnonaloilla sekä poikkihallinnollisin toimenpitein. Ehkäisytöimenpiteiden kokonaisuudesta ja koordinaatiosta ei ole muodostunut selkeää kuvaa. Myös ehkäisytöimenpiteiden taloudellisten panostusten kokonaisuus on jäänyt epäselväksi, eikä ehkäisytöimenpiteiden vaikuttavuudesta ole käytettävissä riittävästi tietoa.

Edellä esitettyihin syihin perustuen tarkastusvaliokunta päätti tilata tutkimuksen nuorten syrjäytymisestä. Tutkimuksella haluttiin selvittää, millä edellytyksillä syrjäytymisen ehkäisytöimien vaikuttavuutta, tuloksellisuutta ja kustannusvaikuttavuutta voidaan parantaa. Tavoitteena oli myös saada tutkimustietoa: ehkäisyhankkeiden ja -toimenpiteiden arvioinnista, valtion ja kuntien viranomaisten toiminnasta nuorten syrjäytymisen ehkäisyssä sekä kolmannen sektorin ja vapaaehtoistoiminnan roolista syrjäytymisen ehkäisyssä. Lisäksi tutkimuksella haluttiin saada esiin syrjäytymisen ehkäisyn hyviä käytäntö-

jä ja toimenpiteitä, jotta vaikuttavia käytäntöjä saataisiin laajempaan käyttöön.

Tarkastusvaliokunta hyväksyi kokouksessaan 18.9.2012 tutkimustyötä koskevan tarjouspyynnön sisällön.

Tarkastusvaliokunta pyysi nuorten syrjäytymistä koskevasta tutkimuksesta tarjoukset Hilma-ilmoituskanavassa 28.9.2012 julkaistun tarjouspyynnön mukaisesti. Tutkimuksen hankintapäätös tehtiin 20.11.2012 tarjousten vertailun perusteella, ja tutkimuksen tekijäksi valittiin Kuntoutussäätiön muodostama tutkimusryhmä. Valiokunta nimesi tutkimukselle ohjausryhmän, jonka puheenjohtajana toimi tarkastusvaliokunnan puheenjohtaja.

Nuorten syrjäytymistä koskeva tutkimus, eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2013, Nuorten syrjäytyminen (jäljempänä syrjäytymistutkimus) valmistui 6.11.2013. Tutkimuksen valmistumisen jälkeen valiokunta on toteuttanut laajan asiantuntijakuulemisen ja pyytänyt asiantuntijoita arvioimaan syrjäytymistutkimusta ja sen tuloksia sekä esittämään nuorten syrjäytymisen ehkäisyn kannalta tärkeimmät toimenpiteet omaan toimintaansa perustuen.

Valiokunta järjesti Kuntoutussäätiön kanssa 5.6.2013 eduskunnassa aihetta käsitelleen työpajan. Tilaisuuteen osallistui kansanedustajia, alan asiantuntijoita ja käytännön toimijoita eri puolelta Suomea.

Valiokunta teki 24.—25.9.2013 valvontamatkan Imatralle. Valiokunta perehtyi Imatran kaupungin hyvinvointineuvola-toimintamalliin, nuorisopalveluihin ja kolmannen sektorin toimintaan.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Seppo Niemi, eduskunta
- professori Veijo Notkola ja projektipäällikkö Sari Pitkänen, Kuntoutussäätiö
- rikostentorjuntaneuvos Jukka-Pekka Takala, oikeusministeriö
- ylitarkastaja Merja Hilpinen ja ylitarkastaja Sari Virta, opetus- ja kulttuuriministeriö
- neuvotteleva virkamies Liisa Winqvist, työ- ja elinkeinoministeriö
- ylitarkastaja Jouko Laaksonen (edustaen Nuoret Neuvonantajat -ryhmää) ja neuvotteleva virkamies Elina Palola, sosiaali- ja terveysministeriö
- vanhempi konstaapeli Sirkku Nurmi, sosiaalityöntekijä Anu Kankare ja sairaanhoitaja Jaana Savikko-Haapala, Ankkuritiimi, Forssa
- asiantuntija Jenni Ruokonen, Elinkeinoelämän Keskusliitto EK
- ylitarkastaja Marja-Leena Stenroos, Etelä-Suomen aluehallintovirasto
- palvelualuejohtaja Ulla Nord (Nuorten palvelut) ja yksikön esimies Ville Koikkalainen (Vamos — Etsivä nuorisotyö), Helsingin Diakonissalaitoksen säätiö
- tilaajapäällikkö Antti Karrimaa, Hämeenlinnan kaupunki
- professori Juha Hämäläinen ja yliopisto-opettaja Eila Kankaanpää, Itä-Suomen yliopisto
- asiantuntijalakimies Esa Iivonen, Mannerheimin Lastensuojeluliitto
- erikoistutkija, VTT Sanna Aaltonen, Nuorisotutkimusseura ry
- opetusneuvos Heidi Peltonen, Opetushallitus
- apulaiskaupunginjohtaja Piia Rantala-Korhonen, Oulun kaupunki
- kansalaistoiminnan päällikkö Riitta Kauppinen, Pelastakaa Lapset ry

- toiminnanjohtaja Janne Rantala, Rauman Seudun Katulähetys ry
- toimitusjohtaja Kalle Horjamo, Solutos Oy
- erityisasiantuntija Maarit Kallio-Savela, Suomen Kuntaliitto
- ohjelmapäällikkö Riikka Åstrand, Suomen lasten ja nuorten säätiö
- pääsihteeri Olli Joensuu, Suomen Nuorisoyhteistyö — Allianssi
- pääsihteeri Kristiina Kumpula, Suomen Punainen Risti
- johtaja Rauno Vanhanen, Suomen Yrittäjät ry
- dosentti Matti Rimpelä, Tampereen yliopisto
- yksikön päällikkö, erikoistutkija Pasi Moisio, professori, ylijohtaja Marja Vaarama, erikoistutkija Nina Halme, erikoistutkija Reija Paananen ja projektitutkija Tarja Paakkonen, Terveystieteiden tutkimuskeskus (THL)
- asiantuntija, liikuntatieteiden lisensiaatti Rainer Anttila, Valo, Valtakunnallinen liikunta- ja urheiluorganisaatio ry
- toiminnanjohtaja Mari Ahonen-Walker, Valtakunnallinen työpajayhdistys ry
- hallituksen jäsen John Simon ja toiminnanjohtaja Maurizio Pratesi, Walter ry
- apulaiskaupunginjohtaja Jukka T. Salminen ja nuoriso- ja aikuiskoulutuksen johtaja Paula Ylöstalo-Kuronen, Vantaan kaupunki
- ylisosiaalneuvos Aulikki Kananoja.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- opetus- ja kulttuuriministeriön koulutuspolitiikan osasto
- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry.

Viitetiedot

Valiokunta on aiemmin käsitellyt asiaa omana asiana tunnuksella TRO 6/2012 vp Nuorten syrjäytyminen.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Syrjäytyminen ilmiönä

Nuorten syrjäytymisestä puhuttaessa kohdejoukkona ovat kaikki alle 30-vuotiaat lapset ja nuoret. Koska lasten ja nuorten ongelmat ja kehitysvaiheet eri ikäkausina ovat hyvin erilaisia, ei nuorten syrjäytymiselle ole olemassa yhtä kaikkien hyväksymää määritelmää. Nuorten syrjäytymisessä huono-osaisuuden eri ulottuvuudet vahvistavat toisiaan, syrjäytyminen on ajautumista yhteiskunnassa tavanomaisena pidetyn elämäntavan ja -laadun ulkopuolelle sekä ulosjäämistä yhteiskunnan perusinstituutioista: työmarkkinoista, koulutuksesta, perheestä, ystävisistä ja yhteiskunnallisesta osallisuudesta.

Syrjäytymisen syyt liittyvät asiantuntijakouluemusten mukaan yhteiskunnan, kulttuurin ja arvojen muutokseen. Syrjäytymistutkimuksen mukaan merkittävimpiä syitä nuorten syrjäytymiseen ovat päihde- ja mielenterveysongelmat. Korkean elintason mahdollistanut teknologian ja tuottavuuden kehitys on nostanut vaatimustasoa koulutus- ja työmarkkinoilla ja hävittänyt paljon avustavia töitä. Useilta aloilta on kadonnut vähän koulutusta vaativat avustavat työt kokonaan. Aiemmin tällaisiin töihin hakeutuivat ammatillista koulutusta vailla olevat nuoret. Erilaisten oppimisvaikeuksien rooli onkin noussut merkittävästi, sillä kykenemättömyys tai haluttomuus teoreettisiin opintoihin sulkee nykyisin helposti työmarkkinoiden ulkopuolelle. Korkea työttömyys sekä vaikeuttaa nuorten kiinnittymistä työmarkkinoille että heikentää vanhempien kykyä tarjota hyvät kasvuolosuhteet lapsilleen.

Syrjäytyneiden nuorten määristä ei ole olemassa yksiselitteisiä tilastotietoja. Tilastointi ei ole edes mahdollista, sillä nuoria ei erotella syrjäytyneisiin ja ei-syrjäytyneisiin. Syrjäytyneiden nuorten määriä on pyritty selvittämään tutkimusten avulla. Tutkimustuloksissa on esiintynyt suurta vaihtelua. Tutkimustulokset syrjäytyneiden nuorten määristä ovat vaihdelleet kym-

menestätuhannesta sataantuhanteen nuoreen riippuen tutkimuksessa käytetystä syrjäytymisen määritelmästä, ikärajauksesta ja mittarista.

Syrjäytymistutkimuksessa koulutuksen ja työn ulkopuolelle jääneiden syrjäytyneiden nuorten lukumäärä on arvioitu myös rekisteri- ja tilastoaineistoista. Vaille toisen asteen opiskelupaikkaa jää vuosittain n. 5 000 nuorta, joista 1 500 ei hae lainkaan peruskoulun jälkeen opiskelemaan ja 3 500 ei saa opiskelupaikkaa yhteishaussa. Erityistä tukea tarvinneilla ja maahanmuuttajataustaisilla nuorilla on muita korkeampi riski jäädä toisen asteen koulutuksen ulkopuolelle. Maahanmuuttajataustaisen syrjäytymisen riski on yleisesti ottaen suurempi kuin kanta-vaestöllä. Erityisen suuri se on pääkaupunkiseudulla, jossa se on n. 20 %, kun vastaava riski kantavaestöllä on n. 4 %.

Arviolta n. 40 000 naista ja 70 000 miestä 20—29-vuotiaiden keskuudessa on vailla perusteen jälkeistä tutkintoa. Kun syrjäytyneiksi määritellään koulutuksen ja työelämän ulkopuolelle jääneet 20—29-vuotiaat, lukumääräksi on esitetty n. 33 000 miestä ja 18 000 naista. Arvioissa noin kaksi kolmesta syrjäytyneeksi luokitellusta on miehiä.

Syrjäytymiskehitystä kuvaa myös työkyvyttömyyseläkkeelle jäävien nuorten määrä. Suomessa työkyvyttömyyseläkkeelle joutuu vuosittain 1 500—1 600 alle 30-vuotiaista nuorta mielen- ja käyttöhäiriöiden takia (Kela). Täten mielen- ja käyttöhäiriöiden vuoksi keskimäärin neljä nuorta aikuista jää joka päivä työkyvyttömyyseläkkeelle.

Nuorten syrjäytymistä koskevat tietoperustan puutteet olivat yksi syy siihen, että valiokunta tilasi tutkimuksen nuorten syrjäytymisestä. Seurantatiedon puute nousee esiin myös jäljempänä esitettävässä nuorten syrjäytymisen taloudellisten vaikutusten tarkastelussa. Jäljempänä valiokunta kiinnittää erityistä huomiota syrjäytymisen keskeisimpiin riskitekijöihin, joita ovat mm. mielen- ja päihdeongelmat, perhetilanteisiin ja huono-osaisuuteen liittyvät ongelmat, palveluiden saatavuuteen ja löytämiseen liitty-

vät puutteet, pelkän peruskouluasteen suorittaneiden nuorten työllistymisen vaikeudet, ennalta ehkäisevän toiminnan vähäisyys suhteessa korjaavaan toimintaan ja tiedonkulun ongelmat eri toimijoiden välillä. Lisäksi valiokunta nostaa esiin ns. hyviä käytäntöjä, joiden avulla nuorten syrjäytymisen ehkäisyssä on saavutettu myönteisiä tuloksia.

Syrjäytymisen taloudelliset vaikutukset

Nuorten syrjäytymisen taloudellisten vaikutusten arviointi on osoittautunut vaikeaksi, koska ei ole olemassa tilastotietoja syrjäytyneiden määrästä eikä myöskään seurantatietoa siitä, mitkä taloudelliset vaikutukset ovat seurausta nimenomaan nuorten syrjäytymisestä. Syrjäytymisen taloudellisia vaikutuksia on pyritty arvioimaan tutkimuksellisin keinoin. Tutkimuksissa joudutaan täsmällisten tietojen puuttumisen vuoksi tekemään arvioita ja oletuksia taloudellisista vaikutuksista.

Kansantaloudelliset vaikutukset

Nuorten syrjäytyminen aiheuttaa kansantaloudellisia menetyksiä, kasvattaa julkisen talouden menoja ja supistaa verotuloja. Valtiontalouden tarkastusvirasto on esittänyt, että nuoren ajautuminen sosiaalisesti huono-osaiselle elämänuralle ja syrjäytyminen pysyvästi työmarkkinoilta aiheuttaa yhteiskunnalle noin miljoonan euron kustannukset ennen kuin kyseinen henkilö täyttää 60 vuotta. Laskelman mukaan vuotuinen kustannus yhteiskunnalle on n. 25 000 euroa. Miljoonalla eurolla saa esim. ehkäisevänä palveluna kotipalvelua 10 tuntia päivässä 10 vuoden ajan. Viraston arvion mukaan syrjäytymisen ko-

konaiskustannukset ovat arviointitavasta riippumatta miljardiluokkaa.

Tarkastusvaliokunnan tilaamassa syrjäytymistutkimuksessa on puolestaan skenaariolaskelma siitä, kuinka suuria taloudellisia menetyksiä syntyy, jos nuori suorittaa vain perusasteen koulutuksen eikä hakeudu jatko-opintoihin. Laskelman lähtökohtana ovat Pekka Myrskylän tutkimusten (2011 ja 2012) luvut syrjäytyneiden määristä. Tutkimuksen mukaan vuonna 2010 syrjäytyneitä nuoria miehiä oli lähes 33 000 ja syrjäytyneitä naisia reilut 18 000. Toisena laskentaoletuksena on, että pelkän peruskoulun varaan jääneillä miehillä työura on 6,8 vuotta ja naisilla 10,2 vuotta lyhyempi kuin jatkokoulutuksen suorittaneilla. Koska kyseessä on skenaariolaskelma, on siinä annettu vaihtoehtoisia arvoja vain perusasteen tutkinnon suorittaneiden määrille.

Jäljempänä olevan taulukon ensimmäinen rivi osoittaa, että jos 32 871:stä syrjäytyneeksi luokitellusta nuoresta miehestä 20 % (6 574 henkilöä) suorittaa vain perusasteen koulutuksen, menetetään koko työuran aikana 44 705 työvuotta, jolloin koko menetetyt työpanoksen arvo on 1 397 milj. euroa. Jos pelkän peruskoulutuksen varaan jää 30 % tai 40 %, on menetetyt työpanoksen arvo vielä suurempi. Menetetyt työpanoksen arvo on laskettu 2 200 euron mediaanipalkan mukaan. Skenaariolaskelman mukaan menetetyt työpanoksen arvo vaihtelee n. 800 milj. eurosta n. 2 800 milj. euroon. Koska laskelma perustuu oletuksiin vain perusasteen suorittaneiden määristä ja jatkokoulutuksen puuttumisen vaikutuksesta työurien lyhentymiseen, ei laskelman yksittäisiin lukuihin kannata kiinnittää erityistä huomiota. Tarkastusvaliokunta toteaa, että laskelman tuottama olennainen tieto on

se, että se osoittaa kansantaloudellisesti merkittävän tuotannon menetyksen arvon suuruusluo-

kan, jos nuoret jäävät vain perusasteen koulutuksen varaan.

Syrjäytyneiden nuorten lukumäärä 2010, heistä arvioitu osuus, joka suorittaa vain perusasteen koulutuksen ja koulutustason perusteella arvioidut menetetyt työvuodet sekä työpanoksen arvo

Syrjäytyneiden lukumäärä	Vain perusasteen tutkinnon tulevaisuudessa hankkivat, %- ja lukumäärä		Menetetty työvuodet	Menetetty työpanoksen arvo, euroa
Miehet N = 32 871	20 %	6 574	44 705	1 397 milj.
	30 %	9 861	67 057	2 095 milj.
	40 %	13 148	89 409	2 794 milj.
Naiset N = 18 470	15 %	2 771	28 259	812 milj.
	25 %	4 618	47 099	1 354 milj.
	35 %	6 465	65 938	1 895 milj.

Nuorten syrjäytyminen aiheuttaa tuotannon menetyksen lisäksi kustannuksia sekä valtiolle että kunnille. Pääosa kustannuksista muodostuu syrjäytyneille ja syrjäytymisriskissä oleville nuorille suunnatuista palveluista ja heille maksetuista tulonsiirroista. Toimeentulotukea sai vuonna 2012 n. 260 000 kotitaloutta. Toimeentulotuen bruttomenot olivat vuonna 2012 yhteensä 648 milj. euroa, joka on keskimäärin 2 687 euroa/kotitalous. Tukea saaneissa 260 000 kotitaloudessa asui yhteensä 372 000 henkilöä, ja heistä 102 000 oli 18—29-vuotiaita. Toimeentulotukea vuosittain saaneiden osuus nuorissa ikäluokissa on säilynyt aika samanlaisena koko 2000-

luvun. Viimeisen kymmenen vuoden aikana toimeentulotukea saaneiden osuus on ollut n. 12 % ikäryhmässä 18—19 vuotta, n. 15 % ikäryhmässä 20—24 vuotta ja n. 10 % ikäryhmässä 25—29 vuotta. Nuorista tuensaajista noin neljännes sai toimeentulotukea koko vuoden.

Seuraavassa taulukossa on syrjäytymistutkimuksen arvio toimeentulotukea saaneiden 18—29-vuotiaiden lukumäärästä, vuotuisen toimeentulotuen suuruus sekä toimeentulotuen yhteismäärä. Taulukossa ovat mukana kaikki mainittu ikäryhmän nuoret, eivät pelkästään syrjäytyneet nuoret.

Arvio nuorille maksetusta toimeentulotuesta vuonna 2011

Toimeentulotukea saavat 18—29-vuotiaat	Kotitalous	Lukumäärä	Keskimääräinen toimeentulotuki vuodessa, euroa	Yhteensä, euroa
100 000 nuorta	Vanhempien taloudessa 43 %	43 860	1 742	76,4 milj.
	Oma perhe 22 %	22 440	2 850	63,9 milj.
	Yksinasuva 35 %	35 700	2 610	93,2 milj.
				233,5 milj.

Työttömyysturvan menot koostuvat ansiopäivärahojen, peruspäivärahojen ja työmarkkinatuen menoista. Finanssivalvonnan ja Kelan tilaston

mukaan 17—29-vuotiaista maksettiin vuonna 2011 päivärahoja lähes 137 000 nuorelle. Suurin osa heistä eli 57 % sai työmarkkinatukea, an-

siopäivärahaa sai 26 % ja peruspäivärahaa 16 %. Nuorille maksettujen päivärahojen kokonaissumma oli 468 milj. euroa. Puolet tästä summasta oli työmarkkinatukea, 38 % ansiopäivärahoja ja 12 % peruspäivärahaa. Työttömyysturvamaksuja maksetaan kaikille työttömille nuorille, eikä niiden kytköksestä syrjäytymiseen ole tarkempia viitteitä. Sen sijaan toimeentulotukimenojen kytköstä syrjäytymiseen voidaan pitää selkeämpänä.

Vuonna 2012 kuntoutusrahaa maksettiin 16—24-vuotiaille nuorille 38,4 milj. euroa. Yli 13 000:lle alle 29-vuotiaalle nuorelle maksettiin vuonna 2012 työkyvyttömyyseläkettä keskimäärin 708 euroa kuukaudessa. Alle 29-vuotiaille maksetut eläkkeet olivat siten n. 110,4 milj. euroa. Sairauspäivärahoja maksettiin lähes 19 000:lle 16—24-vuotiaalle yhteensä 28 milj. euroa.

Syrjäytymisen ehkäisyn kustannukset ja hyödyt

Nuorten syrjäytymisen ehkäisyn kustannusten seuranta on hajanaista. Syrjäytymisilmiön moniulotteisuuden takia ehkäisytoimenpiteiden kustannustietoja ei löydy kuntien eikä valtion laskentatoimista eikä muistakaan tietolähteistä. Syrjäytymistutkimuksessa on tiettyjä laskentaoletuksia käyttäen tarkasteltu ehkäisytoimien kustannuksia. Tutkimuksen laskelmien mukaan nuorten syrjäytymistä ehkäiseviin palveluihin käytetään Suomessa vuositasolla yhteensä 232 milj. euroa. Koulupudokkaiden peruskoulun jälkeiseen koulutukseen hakeutumista tukevat palvelut ovat 74 milj. euroa. Työllistymistä tukevien palvelujen osuus on 59 milj. euroa. Peruskoulun suorittamista tukevien palvelujen kustannukset ovat 50 milj. euroa. Työ- ja toimintakykyä tukevien palvelujen kustannukset ovat 30 milj. euroa.

Taloustieteen nobelisti James Heckman on tutkimuksessaan (2006) tarkastellut nuoriin kohdistuneiden investointien tuottavuutta. Tutkimuksen mukaan lapsiin ja nuoriin kohdistuneet auttamis- ja tukitoimet tuottavat paremmin kuin mitkään muut investoinnit. Suurimmat taloudelliset hyödyt saavutetaan 0—3-vuotiaisiin suun-

natuilla toimenpiteillä ja seuraavaksi suurimmat tuotot 4—5-vuotiaisiin kohdistuneilla toimenpiteillä. Myös kouluikäisiin ja kouluiän ylittäneisiin suunnattujen investointien taloudelliset hyödyt ovat merkittäviä. Tutkimustulosten mukaan investoinnit lapsiin ja nuoriin ovat kannattavia sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä ja lasten ja perheiden palveluihin käytetty raha tuottaa moninkertaisen tuoton. Varhaislapsuudessa tehdyt tukitoimet ovat sosiaalisesti kestäviä ja tasa-arvoisia.

Tarkastusvaliokunnan mielestä hyvän esimerkin siitä, miten lasten ja nuorten syrjäytymistä ehkäiseviä palveluja voidaan tehostaa, tarjoaa Imatra. Kaupungissa havaittiin, että lasten ja nuorten erityispalvelujen menot kasvoivat viime vuosikymmenen puolivälissä noin puoli miljoonaa euroa joka vuosi. Vuonna 2009 kaupunginvaltuusto päätti investoida n. 200 000 euroa kuuden perhetyöntekijän palkkaamiseen. Toimenpiteellä ja toimintatapojen muutoksella saatiin lastensuojelun tarvetta, kustannuksia ja asiakasmääriä alenemaan. Investointi on jo nyt maksanut itsensä ja tuottanut säästöä. Panostus on maksanut itsensä takaisin viisinkertaisesti, sillä lasten ja nuorten laitossijoitukset ovat selvästi vähentyneet. Lastensuojelun kustannukset vuonna 2012 olivat 1,89 milj. euroa, ja vuonna 2013 ne olivat enää 1,27 milj. euroa.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa saaman tiedon mukaan Suomessa ehkäisevän työn voimavarat ovat olleet vähäiset ja jo valmiiksi alimitoitettut. Rahoituksen painopiste on yhä enemmän siirtynyt korjaaviin toimenpiteisiin, joilla syrjäytymisongelmista kärsivien nuorten yksittäisiä ongelmia on pyritty parantamaan. Ennalta ehkäisevään toimintaan verrattuna korjaavat toimenpiteet, kuten esim. erikoissairaanhoidon ja psykiatrisen hoidon, ovat kalliita. Esimerkiksi korjaavana palveluna toteutettu lapsen sijoitus maksaa vuodessa 90 000 euroa. Tämä summa vastaa ennalta ehkäisevässä toiminnassa 1 000 tapaamista sosiaalityöntekijän kanssa tai 400 käyntiä nuorisopsykiatrian poliklinikalla tai yli 400 perheneuvolakäyntiä tai lähes 3 000 tuntia kotipalvelua ja seitsemän vuoden intensiivistä perhetyötä. Vuonna 2011 ennalta ehkäisevään

kouluterveydenhuoltoon käytettiin 66 milj. euroa ja lapsiperheiden kotipalveluun 22 milj. euroa. Samana vuonna korjaavana toimintana toteutettuun lasten ja nuorten lastensuojelun laitoshuoltoon käytettiin 619 milj. euroa eli 9-kertainen määrä kouluterveydenhuoltoon verrattuna ja yli 28-kertainen määrä lapsiperheiden kotipalveluun verrattuna. Seuraava arvio osoittaa, kuinka suuria taloudellisia hyötyjä nuoria tukevaan toimintaan sijoitettu yksi euro tuottaa (Campion J et al European Psychiatric Association (EPA) guidance on prevention of mental Disorders European Psychiatry 27, 2012):

- varhaisiin vuosiin sijoitettu euro tuottaa 6 euroa
- vanhemmuuteen liittyvät toimenpiteet tuottavat 8 euroa
- päihteiden seulonnan toimenpiteet tuottavat 12 euroa
- koulukiusaamiseen liittyvät toimenpiteet tuottavat 14 euroa
- kouluissa tehtävät toimenpiteet, joiden tavoitteena on vähentää käyttäytymishäiriöitä, tuottavat 84 euroa.

Julkisia palveluja on leikattu 1990-luvun lamasta lähtien. Leikkaukset ovat kohdistuneet erityisesti kuntien peruspalveluihin, joiden merkitys on keskeinen nuorten syrjäytymisen ehkäisyssä. Esimerkiksi kunnallista kodinhoitoapua saaneita lapsiperheitä oli vuonna 1990 yli 50 000, vuonna 2000 alle 20 000 ja vuonna 2012 enää n. 9 000. Vuodesta 1990 vuoteen 2012 kodinhoitoapua saaneiden lapsiperheiden määrä väheni 83 %. Valiokunnan mielestä toteutunut kehitys on huolestuttavaa, sillä kotihoito on edullista syrjäytymisen ehkäisyä. Esimerkiksi vuonna 2011 kotihoidon yksikkökustannus oli 39 euroa/tunti.

Ehkäisevän palvelun ja korjaavan toiminnan hintaerot ovat merkittäviä. Esimerkiksi alaikäisen psykiatrinen hoito v. 2014 maksaa Niuvanniemen sairaalassa 859 euroa/vrk ja lastenpsykiatrian hoitopäivän hinta v. 2014 HUS:n Lastenlinnassa on 1 355 euroa/vrk. Korjaavien toimien kustannuksia lisää myös asiakasmäärien kasvu. Vuodesta 1990 vuoteen 2010 palvelujen

käyttö on lisääntynyt merkittävästi. Kasvatus- ja perheneuvolojen asiakasmäärät lisääntyivät lähes 50 %, lastensuojelun avohuollon asiakkaiden määrä lisääntyi yli 100 %, huostaan otettujen nuorisoikäisten osuus ikäluokastaan kasvoi yli 150 %, psykiatrisessa laitoshoidossa olevien ja kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten ja nuorten osuus ikäluokastaan kasvoi yli 150 % ja erityisopetuksessa olevien koululaisten osuus ikäryhmästään kasvoi n. 100 %.

Asiantuntijakuulemisessa saadun tiedon mukaan ehkäisevistä palveluista ja avopalveluista 1990-luvulla säästäneet kunnat ovat joutuneet käyttämään enemmän kallista erikoissairaanhoidon laitoshoidoa sekä lasten ja nuorten mielen-terveyttä tukevia palveluita. Leikkaukset ovat kohdistuneet lasten hyvinvoinnin kannalta tärkeisiin neuvolapalveluihin, päivähoitoon, esi- ja perusopetukseen, lukioihin, ammatilliseen koulutukseen ja vapaa-ajan toimintoihin.

Koska syrjäytyneistä nuorista ei ole aiemmin kuvatulla tavalla riittäviä tietoja, ei heitä koskevia taloudellisia tietoja ole myöskään saatavissa. Tämän takia syrjäytymismenoista ei ole olemassa kirjanpito- eikä tilastotietoja. Nuorten syrjäytymisen vaikutuksia onkin jouduttu selvittämään tutkijoiden tekemillä laskelmilla ja arvioilla. Vaikka laskelmilla ei ole saatu esiin syrjäytymisen tarkkoja taloudellisia vaikutuksia, ovat tutkijat pystyneet selvittämään syrjäytymismenojen suuruusluokan. Laskelmat osoittavat, että nuorten syrjäytyminen ja työelämän ulkopuolelle jääminen aiheuttavat merkittäviä tuotannon menetyksiä. Yksilön työelämän ulkopuolelle jääminen aiheuttaa yhteiskunnalle jopa miljoonan euron menetyksen. Menoja aiheutuu myös syrjäytyneille maksetuista tuista ja heille tarjotuista palveluista. Tarkastusvaliokunnan mielestä huolestuttava piirre syrjäytymistä ehkäisevien palvelujen kehityksessä on se, että ennalta ehkäisevien palveluiden osuus on jatkuvasti pienentynyt verrattuna korjaaviin palveluihin. Valiokunnan mielestä tilannetta voidaan parantaa nykyisten resurssien uudelleenkohdentamisella.

Syrjäytymisen ehkäisy, palvelut ja kehittämistarpeet

Nuorten syrjäytymisen ehkäisemisessä käytetään julkisia peruspalveluja. Näitä palveluja koskevia keskeisiä kuntia ja valtiota velvoittavia säännöksiä ovat mm. neuvolatoimintaa, koulu- ja opiskelijaterveydenhuoltoa koskeva asetus, lastensuojelulaki, päivähoitolaki, perusopetuslaki, laki ammatillisesta koulutuksesta, oppilas- ja opiskelijahuoltolaki, nuorisolaki, liikuntalaki, taiteen perusopetuslaki, sosiaalihuoltolaki, laki kuntouttavasta työtoiminnasta ja laki julkisista työvoimapalveluista. Näiden ns. lakisääteisten palvelujen lisäksi kunnat järjestävät vaihdellen niitä täydentäviä palveluja. Kolmannen sektorin toimijat, erilaiset järjestöt, ovat myös toimineet pitkään nuorten parissa, ja niiden työllä on merkittävä rooli myös nuorten syrjäytymisen ehkäisemisessä. Järjestöjen toiminta on täydentänyt ja myös kehittänyt julkisen puolen palveluita. Järjestöissä toiminta on usein projektiluonteista. Järjestökenttä on itsessään laaja, sillä sosiaali- ja terveysalan yhdistyksiä (valtakunnalliset, piiri- ja -paikallisyhdistykset) on n. 8 500 ja niissä arvioidaan olevan henkilöjäseniä n. 1,3 miljoonaa. Liikunta- ja urheilupuolella on puolestaan n. 10 000 toimivaa seuraa, ja niissä arvioidaan olevan n. 1 milj. henkilöjäsentä.

Syrjäytymistutkimuksessa käydään läpi kattavasti eri toimijoiden roolia, käytössä olevia palveluita, toimenpiteitä sekä toiminnan tuloksia. Tämän lisäksi tutkimuksessa esitellään laajasti vuosina 2007—2013 toteutettuja hankkeita, jotka tähtäävät nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn (luku 5, s. 160—183). Tarkastusvaliokunta ei tässä mietinnössään lähde kuvaamaan yksityiskohtaisesti koko palvelukenttää, vaan nostaa esiin tekemiään havaintoja ja kehittämistarpeita, joiden pohjalta etenemistä valiokunta pitää niin inhimillisestä kuin taloudellisestakin näkökulmasta järkevänä.

Varhainen tuki (neuvola ja päivähoito)

Varhaiskasvatuspalvelut saavuttavat ison osan ikäluokasta. Äitiysneuvolapalveluja jättää käyttämättä 0,2—0,3 % ja lastenneuvolapalveluita puolestaan 0,5—1 %. Myös enemmistö suoma-

laisista lapsista on päivähoidon piirissä. Kunnan järjestämässä kokopäiväisessä tai osa-aikaisessa päivähoitossa on n. 60 % ikäryhmästä. Näissä luvuissa ei ole tapahtunut merkittäviä muutoksia.

Asiantuntijakuuleminen ja tutkimukset vahvistavat, että nuoren syrjään jääminen on pitkä prosessi ja siitä on usein merkkejä nähtävissä jo alle kouluikässä. Osalla huolenaiheet voidaan tunnistaa jo neuvolassa. Yksilön syrjäytymisen kannalta ratkaisevat elämänvaiheet ovat varhaislapsuudessa ja koko perheen hyvinvoinnissa. Hyvinvoinnin edistämiseksi ja syrjäytymisen ehkäisyssä merkityksellistä on valiokunnan mielestä se, että tukea on silloin saatavilla lapsen ja nuoren sekä perheen arjessa.

Valiokunnalle esitetyt tutkimustulokset osoittavat, että syrjäytymistä ehkäisevät toimet ovat sitä tehokkaampia ja kustannusvaikuttavampia, mitä nuorempiin lapsiin ne kohdistuvat. Ennen kouluikää tehdyt auttamis- ja tukitoimet ovat kaikkein tehokkaimpia. Varhainen tuki ja ongelmien ehkäisy edellyttävät eri sektoreiden tiivistä yhteistyötä. Hyvin keskeistä syrjäytymisen ehkäisyssä on tunnistaa ja hoitaa läheisten päihde- ja mielenterveysongelmat. Riittävät ja laadukkaat peruspalvelut mahdollistavat varhaisen puuttumisen.

Koulussa saatavat palvelut ja työssä oppiminen

Syrjäytymisen ehkäisyn näkökulmasta peruskoululla on keskeinen merkitys. Koulu tavoittaa koko ikäluokan, ja koulun tarjoamalla varhaisella tuella on suuri merkitys. Huono koulumenestys ja koulunkäyntiin liittyvät vaikeudet ennakkoivat tulevia riskejä elämän eri vaiheissa.

Perusopetuksessa on käynnissä toimintamalleja, joista esim. joustavan perusopetuksen toiminta (Jopo) on ollut käynnissä vuodesta 2006 ja se on vuodesta 2009 sisällytetty perusopetuslakiin. Kunnat saavat siihen nyt vakiintunutta rahoitusta. Jopo-toiminnan tarkoituksena on tukea 7—9-luokkalaisten nuoria peruskoulun loppuunsaattamisessa sekä ehkäistä ennalta koulupudokkuutta ja syrjäytymistä. Oppilaille tehdään oma oppimissuunnitelma ja opetus järjestetään pien-

ryhmämuotoisesti mm. koulussa ja työpaikoilla. Jopo-toiminnan on todettu edistäneen peruskoulun päättötodistuksen saantia ja selkeyttäneen jatko-opiskelusuunnitelmia.

Tarkastusvaliokunta käsittelee joulukuussa 2013 mietinnössään (TrVM 10/2013 vp — K 18/2013 vp) erityisopetuksen vaikuttavuutta valtiontalouden tarkastusviraston tekemän tarkastuksen pohjalta. Siinä havaittiin, että erityisopetukseen ottaminen ja siirtäminen painottuivat voimakkaasti perusopetuksen viimeisille luokille (tarkastelujankohta oli 2001—2010). Tarkastusviraston havaintojen mukaan perusopetuksen osittain tai kokonaan yksilöllistetyn oppimäärän suorittaneet siirtyvät heikommin opiskelemaan toisen asteen opintoja. Nämä oppilaat myös keskeyttävät muita useammin toisen asteen opinnot, ja heidän työllisyystilanteensa on heikompi neljä vuotta perusopetuksen päättämisen jälkeen. Mietinnössään valiokunta toteaa, että *"opetus- ja kulttuuriministeriön tulee ryhtyä toimenpiteisiin, joilla peruskoulun osa-aikaista erityisopetusta tehostetaan ja ehkäistään erityisopetustarpeiden kasautumista peruskoulun viimeisille luokille. Vain riittävän varhaisella oppilaan ongelmiin puuttumisella voidaan oppilaalle turvata oikeus hänen tarvitsemaansa erityiseen tukeen. Valiokunta pitää myös tärkeänä, että opetus- ja kulttuuriministeriö sekä sosiaali- ja terveysministeriö kiinnittävät erityistä huomiota oppilaan perheen tukemiseen, sillä sen avulla voidaan ehkäistä koulussa esiin nousevia oppilaan ongelmia. Varhaisella puuttumisella ja erityisopetuksen oikealla ajoituksella parannetaan oppilaan jatkokoulutukseen pääsyn ja työllistymisen edellytyksiä sekä ehkäistään erityisopetuksen viivästymisestä ja puutteista yhteiskunnalle aiheutuvia kustannuksia."*

Eduskunta hyväksyi joulukuussa 2013 hallituksen esityksen oppilas- ja opiskelijahuoltoista (HE 67/2013 vp), joka tulee voimaan vuoden 2014 elokuussa. Lakiin koottiin lainsäädännössä hajallaan olevat oppilas- ja opiskelijahuoltoja koskevat säännökset. Esityksen tavoitteena on niin ikään siirtää toiminnan painopistettä nykyisestä ongelmakeskeisestä toiminnasta ennalta ehkäisevään suuntaan. Lain hyväksymisen

yhteydessä eduskunta edellytti, "että opetus- ja kulttuuriministeriö seuraa uudistuksen vaikutuksia oppilashuollon vaikuttavuuteen ja tehostumiseen sekä henkilöstön riittävyyteen ja palvelujen saatavuuteen eri puolilla maata ja antaa asiasta sivistysvaliokunnalle selvityksen kevätistutokaudella 2018". Sivistysvaliokunta puolestaan piti mietinnössään "välttämättömänä, että kouluterveydenhuollon, koulupsykologin ja kuraattorin palvelut järjestetään oppilaitoksissa siten, että palvelut ovat lähellä oppilaita ja siten helposti ja nopeasti nuorimpienkin oppilaiden saavutettavissa. Riittävien henkilöresurssien turvaaminen opiskelijahuoltoon on uudistuksen toimivuuden kannalta keskeinen kysymys. Valiokunta korostaa ensisijaisesti esityksen tavoitetta siirtää opiskeluhuollon painopistettä nykyisestä ongelmakeskeisestä toiminnasta ennalta ehkäisevään suuntaan."

Nuorten syrjäytymisen kannalta vaikeimpia kohtia koulutusuralla on siirtyminen peruskoulusta toisen asteen koulutukseen ja ammatillisen koulutuksen jälkeen työelämään. Tilastokeskuksen mukaan koulutuksen jääminen peruskoulun varaan leikkaa keskimäärin kolmanneksen työurasta. Työttömyys on myös hyvin tavallista, ja työttömyysvuosia kertyy miehille keskimäärin 6,2 ja naisille 5,6. Toisen asteen tutkinto puolestaan nostaa miesten työvuosien odotearvoa kuudella ja naisten kymmenellä vuodella.

Syrjäytymisen ehkäisyssä on ensisijaista, että kaikki saavat ammatilliset perusvalmiudet työntekoon. Toistaiseksi esim. oppisopimuskoulutukseen osallistujista valtaosa on ollut aikuisopiskelijoita, ja viime vuosina on alettu kehittää räätälöidympiä muotoja, jotka soveltuvat paremmin sellaisille nuorille, joilla on heikommat työllistymisedellytykset. Kokeiluja on tehty työpajoilla ja kunnissa eri puolella Suomea. Valiokunnan mielestä on tärkeää, että löytyy toimivia keinoja vahvistaa erityisesti heikoimpien oppilaiden jatko-opintovalmiuksia perusopetuksessa ja monipuolistaa työssäoppimista. Helmikuussa 2014 osana nuorisotakuuta käynnistyi nuorten oppisopimuskoulutuksen ja työssäoppimisen toimenpideohjelma. Tavoitteena on edistää mm. nuorten työpaikalla oppimista sekä työn

ja koulutuksen entistä joustavampaa yhdistämistä ja kehittää malleja koulutuksen toteuttamiseksi oppilaitosmuotoisen ja oppisopimuskoulutuksen yhdistelmänä. Esimerkiksi Sastamalan koulutuskuntayhtymä koordinoi hanketta, jossa on mukana 17 koulutuksen järjestäjää. Myös yritys- ja elinkeinoelämä ovat mukana ja sitoutuneet yhdessä koulutuksen järjestäjien kanssa toteuttamaan laajennetun työssäoppimisen kokeilua.

On myös havaittu, että apua hakeva nuori joutuu asioimaan useilla luukuilla eikä tule autetuksi. Ohjaamo-malli pyrkii tuomaan tähän ratkaisua. Ohjaamo-mallia kehitetään eri ministeriöiden yhteistyönä, ja sen taustalla ovat kokemukset avoimen ammattiopiston kehittämistyöstä Joensuussa ja Mikkelissä sekä Oulun Byströmin talon toiminnasta. Ohjaamo tarjoaa matalan kynnyksen ohjauspalvelua koulutukseen ja työelämään sekä muissa elämäntilanteeseen liittyvissä asioissa.

Hallitus on maaliskuussa 2014 kehysriihessä tehnyt päätöksen oppivelvollisuuden pidentämisestä vuodelta. Yhtenä tavoitteena on parantaa nuorisotakuun toimeenpanoa ja nuorten työllistymismahdollisuuksia.

Mielenterveys- ja päihdeongelmat

Syrjäytymistutkimus tuotti tärkeää tietoa mielenterveyden häiriöiden merkityksestä työmarkkina-asemaan. Kohdejoukkona oli 60 % vuosina 1981—1983 syntyneistä nuorista. Koko joukosta työllisiä vuonna 2010 oli 72 %, kun taas lastensuojelupäätöksen saaneista työllisiä oli 43 % ja psyykelääkettä saaneista 44 %. Nuorista, joiden vanhemmat olivat saaneet toimeentulotukea, oli tuen pituudesta riippuen työllisiä 61—66 %. Tulokset osoittavat valiokunnan mielestä sen, ettei nuoruuden kasvuympäristöön liittyvä taloudellinen huono-osaisuus olennaisesti heikennä nuorten työmarkkina-asemaa. Sen sijaan mielenterveysongelmat näyttävät selkeästi lisäävän riskiä syrjäytyä, ja valiokunnan mielestä onkin tärkeää tunnistaa mielenterveyden ongelmat aiempaa varhaisemmassa vaiheessa ja tarjota niihin asianmukaista apua.

Mielenterveyden häiriöiden aiheuttama sairastavuus ja työkyvyttömyys kohdistuvat yhä useammin nuoriin ikäluokkiin. Joka viides nuori (13—22-vuotiaat) kärsii häiriötasoisesta mielenterveyden oireilusta. Mielenterveyden häiriöt ovat nuoruusiässä kaksi kertaa yleisempiä kuin lapsuudessa.

Keskivaikeasti tai vaikeasti masentuneita nuoria on syrjäytymistutkimuksen mukaan yläasteen kahden viimeisen luokan oppilaista 12,8 %, lukion kahden ensimmäisen vuoden oppilaista 10,5 % ja ammatillisen oppilaitoksen kahden ensimmäisen vuoden oppilaista 11,1 %. Luvut ovat vuosilta 2007—2011 ja ovat pysyneet samalla tasolla aiempiin vuosiin verrattuna. Sen sijaan depressiolääkkeistä korvausta saaneiden osuudet ovat samalla ajanjaksolla kasvaneet.

Lasten ja nuorten mielenterveyspalvelujen kokonaisuus jakaantuu perusterveydenhuollon (koulu- ja opiskelijaterveydenhuolto), erikoissairaanhoidon (nuorisopsykiatriset ja avohoidon palvelut) ja sosiaalihuollon (perheneuvolat, nuorisoneuvolat ja järjestöt, esim. Vamos-toiminta) järjestämiin palveluihin. Suomessa tiedetään melko vähän mielenterveyspalvelujen vaikuttavuudesta. Käytös- ja päihdehäiriöisten nuorten kohdalla vaikuttavimmiksi on todettu sellaiset työskentelymallit, joissa työskennellään samanaikaisesti nuoren, hänen vanhempiensa, perheen ja ulkoisten verkostojen kanssa.

Valiokunnan huomiota kiinnitti asiantuntijakuulemisessa myös se, että valtio ja kunta keskenään rahoittavat lähes kokonaan psykiatrian erikoissairaanhoidon (94 % v. 2008), kun taas muut rahoittajat, kuten työnantaja, Kela, yksityiset vakuutuslaitokset jne. osallistuvat n. 25 %:n osuudella muiden terveyspalveluiden rahoittamiseen. Psykiatrisen hoidon menot olivat vuonna 2011 kokonaisuudessaan 749 milj. euroa.

Valiokunnan mielestä lapsen/nuoren tilanne pitäisi ensin arvioida ja arkielämän toimivuus varmistaa kuntatasolla, ennen kuin hänet ohjataan psykiatriseen erikoissairaanhoidon. Näin voitaisiin myös saada hoidolta parempaa vastinetta. Erikoissairaanhoidon yksin ei kykene varmistamaan arjen toimivuutta etenkin, kun arjen

todellisuus on tutkimuksiin ja hoitoihin jonottamista. Valiokunnan mielestä myös taloudellisten kannustimien pitäisi olla sellaisia, että ne ohjaavat kuntaa ennalta ehkäisevien palvelujen järjestämiseen ja käyttöön.

Myös päihdeongelmien on todettu lisäävän nuorten syrjäytymisriskiä. Päihdeongelmat ovat este koulutukseen osallistumiselle ja työllistymiselle. Vuonna 2011 päihdehuollon nuorisosemilla oli n. 5 500 asiakasta ja laitoksissa sai hoitoa n. 700 alle 25-vuotiasta nuorta. Heistä huumeasiakkaita oli 389. Nuorten päihdehuollon kustannukset ovat arviolta 4,5 milj. euroa vuodessa.

Valiokunnan käsityksen mukaan olemassa olevat päihde- ja mielenterveyspalvelut, nykyisellä tavalla järjestettyinä, eivät tavoita riittävän hyvin hoidon tarpeessa olevia nuoria. Hoitoon pääsy on liian vaikeaa, ja hoitoon pääsee vasta, kun ongelmat ovat jo suuria. Monet nuoret jäävät myös ilman tarvitsemaansa hoitoa, vaikka ovat hoidon piirissä, koska esim. psykiatrian poliklinikat eivät pysty jalkautumaan ja tarjoamaan intensiivistä hoitoa. Syrjäytymistutkimuksen mukaan syrjäytymisvaarassa olevat nuoret asettuvat diagnostisessa luokituksessa käytös- ja/tai päihdehäiriöiden kategoriaan. Tautiluokituksen perusteella niihin liittyy tavanomaisesti myös joku muu mielenterveyden häiriö, kuten ahdistuneisuus- tai mielialahäiriö. Käypä hoito-suositusten mukaan esim. kaksisuuntaista mielialahäiriötä sairastavan tulisi saada vaikuttavaksi todettua hoitoa sairautensa ajankohtaisen vaiheen ja kokonaiskulun mukaisesti. Nuorten potilaiden lievien ja keskivaikeiden depressioiden hoito voidaan suositusten mukaan yleensä aloittaa psykoterapialla ja niihin liitetään masennuslääkitys, ellei hoitovastetta ole saavutettu noin kuukauden kuluessa. Valiokunta on huolestunut saamistaan viesteistä, joiden mukaan hoitomuotona käytetään pelkästään lääkettä ja se aloitetaan liian nopeasti ja helposti ilman mahdollisuutta terapiaan.

Valiokunnan mielestä olemassa olevien palveluiden sisällä ja niiden välillä tarvitaan uudelleenjärjestelyjä, jotta saadaan aikaan matalan kynnyksen mielenterveys- ja päihdepalveluja,

joissa nuoret saavat hoito- ja kuntoutuspalvelut joustavasti ja avun nopeasti. Nuorella ei ole aikaa eikä yhteiskunnalla varaa odottaa avun tuloa. Valiokunnan käsitys on, että tähän eivät ratkaisua tuo lisäresurssit, vaan olemassa olevien resurssien käyttö ja kohdentaminen uudella tavalla. Valiokunta toteaa, että tämä on ratkaistavissa hallituksen ja opposition sopiman sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistuksen yhteydessä. Valiokunta palaa jäljempänä mietinnössään tähän asiaan.

Nuorisotyö

Nuorisolain mukaisesti kunnan tehtäviin kuuluu nuorisotyö, jonka yhtenä toimintamuotona voivat olla mm. nuorten työpajapalvelut ja etsivä nuorisotyö. Etsivän nuorisotyön tehtävänä on tavoittaa tuen tarpeessa oleva nuori ja auttaa hänet sellaisten palvelujen ja muun tuen piiriin, joilla edistetään hänen kasvuaan ja itsenäistymistään sekä pääsyään koulutukseen ja työmarkkinoille. Etsivän nuorisotyön tukemiseen tarkoitettu valtionavustus on vuositasolla 14 milj. euroa. Etsivä nuorisotyö kattaa n. 70 % Suomen kunnista, ja työpajatoiminnan piirissä on puolestaan n. 270 kuntaa ja toiminta tavoittaa 20 000 nuorta. Työpajoista 85 % toimii vakinaisesti.

Työpajatoiminta ja siihen läheisesti linkittyvä etsivä nuorisotyö ovat toimintaa yhteiskunnallisen järjestelmän väleissä ja reuna-alueilla. Työpajatoiminta asemoituu työllisyyspolitiikan ohella vahvasti koulutus- ja nuorisot- sekä sosiaalipolitiikan alueille. Työpajojen valmennustyölle ja etsivälle nuorisotyölle on ominaista hallinnolliset ja organisatoriset sektorirajat ylittävä monialaisuus ja -ammattillisuus. Etsivä nuorisotyö toimii yhteistyössä nuorten työpajatoiminnan kanssa: vuonna 2012 etsivä nuorisotyö ohjasi nuorten työpajoille tai nuorisotoimen palveluihin 1 738 nuorta.

Asiantuntijakuulemisen perusteella ongelmana on nuorten jatko-ohjaus, eikä nuorille ole saatavilla heille soveltuvia hoidollisia ja kuntoutuksellisia palveluita. Eli kun nuori löydetään, ei ole paikkaa mihin hänet voidaan ohjata. Ohjaamo tai erilaiset matalan kynnyksen palvelut voisivat toimia tällaisina paikkoina, joista nuori saa tar-

vitsemaansa tukea ja ohjausta tarvitsemiensa palveluiden (esim. kuntoutus, koulutus, työpaikka) piiriin. Valiokunnan mielestä on tärkeää, että nuorten pääsy ammatilliseen kuntoutukseen helpottui vuoden 2014 alusta, kun kuntoutuksen myöntämisehdot muuttuivat. Ammatillista kuntoutusta voivat nyt saada myös ne nuoret, jotka ovat vaarassa syrjäytyä työelämästä ennen kuin ovat sinne edes päässeet.

Myös rahoituksen todettiin vaikeuttavan nuorisotyötä, sillä se ei kata kaikkia kustannuksia (etsivän nuorisotyön valtionavustus kattaa työntekijän palkkauskuluista 60—70 %). Lisäksi työtä on vaikea kehittää pitkäjänteisesti, koska rahoituspäätökset saadaan vain vuodeksi kerrallaan. Valiokunnan mielestä suunta on väärä, jos etsivän nuorisotyön rooli on vaarassa muuttua ennalta ehkäisevästä korjaavaan suuntaan, ja on myös kansalaisen yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta väärin, että näitä palveluja ei ole saatavissa koko Suomessa.

Nuorten tarpeiden ja elinympäristön huomiointi

Syrjäytymistutkimus osoittaa, että nuoren on usein vaikea löytää palveluista apua ongelmiin itsenäisesti. Palvelut ovat usein ns. viranomaispalveluja, joihin hakeutumisen kynnyks on korkea, eikä tarvittavia palveluita ole saatavissa yhdeltä luukulta. Valiokunnan mielestä näyttää myös siltä, että huomio kiinnittyy ehkä liikaakin palveluihin, kun pitäisi ymmärtää paremmin perhe-elämän ja kodin sekä toveripiirin ja muun ympäristön merkitystä nuoren syrjäytymisen ehkäisyssä.

Lapset ja nuoret kokevat olevansa palveluissa lähinnä toiminnan kohteita, eikä heidän kokemusasiatuntemustaan arvosteta ja hyödynnetä palvelujen toteuttamisessa ja kehittämisessä. Aito osallisuuden kokemus ja mahdollisuus vaikuttaa itseään ja yhteisöään koskeviin asioihin on erittäin tärkeää myös lapsille ja nuorille ja edistää heidän vastuuntuntoaan.

Asiantuntijakuulemisissa kuultiin hyviä tapoja toimimisesta lasten ja nuorten parissa. Esimerkiksi Walter ry pyrkii toiminnassaan vaikut-

tamaan ihmisten arvomaailmaan: edistämään muiden kunnioittamista, ymmärtämistä, välittämistä ja vastuun ottamista. Urbanit lapset ja nuoret -projekti järjestää harrastustoimintaa alle 15-vuotiaille syrjäytymisvaarassa oleville maahanmuuttajataustaisille ja kantaväestöön kuuluville taantuvilla kaupunkialueilla Helsingissä ja Vantaalla. Yhdistys tukee mm. osallistumista säännölliseen harrastustoimintaan ja lähtee siitä, että osallistumismahdollisuuden kautta lisääntyneet tiedot ja taidot kehittävät henkilökohtaisia ja sosiaalisia taitoja, johtavat käyttäytymisen muutokseen ja sosiaalisiin vaikutuksiin. Valiokunta pitää tällaista toimintaa erittäin tarpeellisena, sillä pääkaupunkiseudulla maahanmuuttajataustaisten nuorten riskin syrjäytyä on todettu olevan viisinkertainen kantaväestöön verrattuna.

Ikäluokasta 9—12-vuotiaat yli 80 % on josain vaiheessa mukana liikunnan ja urheilun seuratoiminnassa ja parhaimmillaan yli 50 % ikäluokasta on yhtä aikaa mukana. Suomessa erityisenä haasteena on ylläpitää seuraharrastus ja ylipäätään muu liikunta-aktiivisuus murrosiän yli. Myös liikuntaharrastuksen hinnalla on merkitystä. Opetus- ja kulttuuriministeriön teettämä juuri ilmestynyt tutkimus osoittaa, että lasten liikuntaharrastuksessa hinnat ovat kolminkertaisuneet kymmenessä vuodessa. Suurin syy kustannusten nousuun on lasten ja nuorten seuratoiminnan kilpailullistuminen. Seuraurheilua harrastavien perheiden bruttotulojen keskiarvo on yli 80 000 euroa vuodessa. Kymmenen vuotta sitten tutkimukseen osallistuneista vastaajaperheistä 34 % ansaitsi yli 70 000 euroa nykyrahas-

sa. Valiokunnan mielestä ajatus siitä, että syrjäytymisen ehkäisykin kannalta jokaisella lapsella ja nuorella tulee olla yksi harrastus (liikunta, musiikki, taide tms.) on kannatettava. Valiokunta pitää huolestuttavina tietoja liikuntaharrastusten hintojen kasvusta ja sen merkityksestä lasten ja nuorten tosiasiallisiin mahdollisuuksiin harrastaa. Mahdollisuus saada harrastukseen tukea toimeentulotuesta vaihtelee kunnittain.

Palveluiden kyky tunnistaa ongelmat ja auttaa
Valiokunta tuli työnsä aikana vakuuttuneeksi siitä, että pohja nuorten hyvinvoinnille luodaan lapsuudessa ja että nyt erityishuomiota tulee kiinnittää lapsiperheiden palveluihin ja varhaisvaiheen tukeen. Asiantuntijat ja tutkimukset vakuuttavat myös, että keskeiset riskitekijät syrjäytymiselle ovat tunnistettavissa jo ennen kouluikää. On myös todettava, että 90—95 %:lla lapsista kaikki on kunnossa, eli valiokunnan mielestä nyt haetaan palvelujärjestelmältä kykyä tunnistaa riskitilanteet. Suuri osa nuorista ja heidän perheistään on kulkenut läpi hyvinvointivaltion keskeisen palveluarsenaalin, mutta palvelujärjestelmät näyttävät tunnistavan heikosti riskitekijät tai ainakin puuttuvan niihin riittävästi, kun syrjäytymisestä aletaan toisissaan huolestua vasta nuoruusiässä.

Ongelma näyttää mm. olevan, että mikään taho ei ota tai kannaa kokonaisvastuuta tarvittavista palveluista, vaan hoitaa oman sektorikohdattaisen osuutensa asiassa. Valiokunnan mielestä matalan varhaisen puuttumisen mahdollistamiseksi niin lastensuojeluviranomaisella kuin muulla lasten ja nuorten parissa työskentelevällä viranomaisella tulee olla nimetty vastuuhenkilö (yhteyshenkilö), jonka asiana on auttaa ja antaa tukea ja jolla on asiantuntemusta myös tiedon käsittelyyn ja välittämiseen liittyvissä asioissa. Valiokunta uskoo, että tämä parantaisi palveluprosessissa siirtymä- ja nivelvaiheita, jotka ovat kaikkein haavoittuvaisimpia kohtia ja joissa riski väliinpuotoamiselle ja oikeanlaisen palvelun saamiselle on korkea.

Valiokunnan mielestä Ankkuri-toiminta on hyvä esimerkki moniammatillisesta ja ehkäisevästä toiminnasta. Ankkuri-toiminnalla on tarkoituksena puuttua varhaisessa vaiheessa lasten ja nuorten rikollisuuteen sekä lähisuhdeväkivaltaan. Toiminta perustuu poliisin, sosiaalityöntekijän, psykiatrisen sairaanhoitajan ja nuorisotyöntekijän yhteistyöhön ja ammattitaitoon. Toimintaa on Hämeenlinnan, Forssan ja Riihimäen seuduilla, ja ankkuritiimien kokoonpano vaihtelee paikoittain. Ankkuritiimissä käsitellään kaikki alle 18-vuotiaiden nuorten ja lasten tekemiksi epäillyt rikolliset tapahtumat. Toiminnan

keskeisenä periaatteena on nopea puuttuminen: asianosaisiin otetaan yhteyttä heti ja tiimissä käsitellään asiaa kahden viikon sisällä. Ankkuritiimi kutsuu nuoren vanhempiensa kanssa alkuselvitykseen, jossa poliisi antaa mm. laillisuuskasvatusta ja herättelee nuorta pohtimaan tekonsa merkitystä. Sosiaalityöntekijä tai sairaanhoitaja jatkaa keskustelua ja selvittää lastensuojelun tarvetta sekä kysyy perheen ja nuoren tilanteesta, kuten perhesuhteista, kaveripiiristä tms. Useimmiten nuoren rikoksen käsittely päättyy jo ankkurissa yhdellä kerralla, mutta tarvittaessa käsittelyä voidaan jatkaa sosiaalityöntekijän tai sairaanhoitajan kanssa. Ankkurin sosiaalityöntekijä toimii tiiviissä yhteistyössä muiden lastensuojeluviranomaisten kanssa, ja tieto kulkee molempiin suuntiin.

Myös uuden oppilas- ja opiskelijahuoltolain keskeinen tavoite on parantaa ja tehostaa eri hallinnonalojen viranomaisten välistä yhteistyötä. Opiskeluhoitoa tullaan toteuttamaan opetustoimen ja sosiaali- ja terveystoimen monialaisena suunnitelmallisena yhteistyönä opiskelijoiden ja heidän huoltajiensa sekä tarvittaessa muiden yhteistyötahojen kanssa. Muita yhteistyötahoja voivat olla esim. nuorisotoimi, lastensuojelu tai poliisi. Valiokunta pitää hyvänä, jos tämän lain toimeenpanossa löydetään käytännön toimintatapoja kokonaisvastuun ja tiedonkulun parantamiseksi eri viranomaisten välillä ottaen tarkastusvaliokunnan tekemät ehdotukset huomioon. Valiokunta käsittelee jäljempänä yksityiskohtaisemmin moniammatillista toimintaa ja tiedonkulun ongelmia.

Lapsen, nuoreen ja perheeseen päin tulee pystyä puolestaan tarjoamaan moniammatillista asiantuntemusta matalalla lähestymiskynnyksellä. Palvelu tulee voida antaa yksilöllisesti, ja samalla kertaa tulee voida kartoittaa kaikkien tarvittavien palvelujen tarve ja myös ohjata niihin. Parhaisiin tuloksiin päästään tutkitusti integroiduilla palvelukokonaisuuksilla. Yksittäisten palvelujen on todettu harvoin johtavan irti syrjäytymiskiarteesta. Ohjauksen ja tuen varmistamiseksi tulee lapselle, nuorelle tai perheelle nimetä tukihenkilö, joka seuraa rinnalla ja jolla on myös vastuu muutostilanteissa.

Nykyiset sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmät eivät tue halutunlaista toimintaa, eikä niihin kerry tietoa, joka olisi helposti jaettava ja hyödyllistä tiedon vastaanottavalle taholle. Järjestelmät on suunniteltu asioiden kirjaamista varten eikä esim. toiminnan ohjaamista varten. Kuntien taloushallinnon ja tilastoinnin rakenteet noudattavat vanhaa sektorijakoa ja ovat yhteistyön kannalta ongelmallisia. Lisäksi yhteistyöorganisaatioiden kulttuurien on todettu olevan erilaisia sosiaalihuollossa, työhallinnossa, terveydenhuollossa ja opetustoimissa. Kulttuuri- ja asennemuutosten lisäksi tarvitaan valiokunnan mielestä myös uusia työkaluja (esim. tietojärjestelmät) ja seurantamenetelmiä, jotta pystytään myös havainnoimaan perheen ongelmat ja hoitamaan koko perhettä silloin, kun siihen on tarvetta.

Valiokunnan mielestä tarvitaan myös sellaisia toimintatapojen muutoksia, jotka ovat osoittautuneet toteutuskelpoisiksi todellisessa elämässä esimerkiksi joissakin kokeilukunnissa. Valiokunta käsittelee asiaa jäljempänä.

Hyvien käytäntöjen levittäminen ja juurruttaminen

Valiokunta on myös selvittänyt, mitä tietoa on käytettävissä nuorten syrjäytymisen ehkäisyä edistävän toiminnan lupaavista ja hyvistä käytännöistä. Syrjäytymistutkimukseen (luku 6 Hyvät käytännöt) ja sen liitteeseen on koottu tietoa tähän liittyvistä internetsivuista, raporteista ja seminaareista. Tutkimuksessa selvitettiin myös kuntien käyttämiä tapoja näiden hyvien käytäntöjen kokoamiseen ja levittämiseen. Niitä olivat erilaiset esittelyt, tietoisut, seminaarit, kunnan omat ja valtakunnalliset internetsivustot ja sähköpostilistat. Tutkimuksessa löydettiin myös yhteisiä nimittäjiä näille hyvillä käytännöille. Niitä ovat nuoria palveleva, yksilöllistä tukea tarjoava työntekijä, nuorta auttava toimiva yhteistyöverkosto sekä palvelujen tarjoaminen nuorta lähellä ja keskitetysti.

Vantaalle ollaan esim. rakentamassa matalan kynnyksen nuorten yhteispalvelupistettä. Myös nuorisoneuvolan (ts. nuorten mielenterveyspalvelut) ja nuorisoaseman (ts. nuorten päihde- ja

muut riippuvuuspalvelut) yhdistämistä selvitetään. Toimintaa on tarkoitus kehittää siten, että palveluun ei ole asiakkuuskriteerejä, vaan se on aidosti matalan kynnyksen palvelua, johon nuori pääsee kaikissa elämänhallintaan liittyvissä asioissa. Työntekijät työskentelevät osan viikosta ko. yksikössä ja osan viikosta jalkautuen kouluihin oppilashuollon tueksi, nuorisopalveluihin ja nuorten perheisiin. Vantaalla toimii myös nuorten palvelujen koordinaatioryhmä ja oppilashuollon koordinaatioryhmä, jotka ovat toimialarajat ylittäviä ja mahdollistavat yhteisen johtamisen.

Oulussa tavoitteena on, että kuntalaiset kohtaavat asiakkaana vain yhden palvelukokonaisuuden ilman näkyviä hallinnollisia rajoja. Palveluiden painopistettä ollaan siirtämässä ennalta ehkäiseviin ja kevyempiin palveluihin siten, että niillä voidaan ehkäistä ennalta hyvinvointiongelmien syntyä ja vähentää erityispalvelujen käyttöä. Lapsia, nuoria ja perheitä koskevia keskeisiä palveluita ovat hyvinvointineuvolat, hyvinvointikoulut ja Byströmin nuorten toimintakeskus (nuorten palvelussa asiakaskontakteja vuonna 2013 oli 7 624).

Hämeenlinnassa puolestaan oma palvelutuotanto on organisoitu yhdeksi lasten ja nuorten (9 kk—29-vuotiaat) palveluiden kokonaisuudeksi. Tavoitteena on lapsen ja nuoren hyvä päivä (kaikilla vähintään yksi harrastus) ja peruspalveluiden kehittäminen kokonaisvaltaisesti huomioimaan nuoren koko elämäntilanne.

Imatralla on toiminta keskitetty aiemman kolmen lautakunnan sijasta yhteen, lasten ja nuorten lautakuntaan. Aiemmin perinteinen toimiala- ja budjettiajattelu hankaloitti palveluiden kokonaisuuden kehittämistä. Imatralla on kuvattu palvelut yksityiskohtaisesti, luotu mittarit ja onnistuttu saamaan myös tietoa palveluiden vaikuttavuudesta. Lastensuojelun toimenpiteiden kohteena olevien lukumäärä on pienentynyt ja sijoitukset vähentyneet, sekä myös laitoshoidon osuus on pienentynyt. Hyvinvointineuvola on toiminut viisi vuotta, ja erityisesti alle 2-vuotiaitten lasten perheet ovat vähentyneet lastensuojelun asiakkaina. Neuvolalla on ihmisten mielessä positiivinen viritys, siellä ei ole kyn-

nystä tulla hyväksytyksi, ja perhe tuntee saavansa konkreettista apua.

Imatralla vanhempien mielenterveys- ja päihdeongelmien merkitys ja riski on tunnistettu, ja tämä otettiin huomioon uusia perhetyöntekijöitä palkatessa. Perhetyöntekijät tekevät konkreettista työtä perheessä, antavat vertaistukea ja ovat saaneet perheitä osallistumaan tukiryhmiin.

Rauman Seudun Katulähetyksellä on käytössä polku-malli, jossa nuoret huomioidaan yksilöllisesti ja kokonaisvaltaisesti. Se tarjoaa mm. vaihtoehtoisesta koulutuksesta polkua opiskelemaan tai työelämään. Mallissa voidaan esimerkiksi suorittaa osanäyttötutkinto alalta, joka todennäköisesti työllistää alueella. Mallia on käytännössä testattu ja arvioitu, ja n. 60 % ohjautuu eteenpäin.

VAMOS-palvelut on puolestaan 16—29-vuotiaille nuorille suunnattu palvelukokonaisuus, joka toimii Helsingissä ja Espoossa. Toiminnan tarkoituksena on vahvistaa nuoren omia voimavaroja ja vahvuuksia sekä tukea nuorta kiinnittymään yksilöllisesti arvioituun ja suunniteltuun jatkokolkuun. Pää tavoite on löytää nuorelle tie koulutukseen tai työelämään. Toiminnan periaatteina ovat matala kynnys, vapaaehtoisuus, aito kohtaaminen ja maksuttomuus sekä nuoren aktiivinen toimijuus. Palvelukokonaisuuteen kuuluu etsivä nuorisotyö, toimintakeskus, starttivalmennus, valmentava koulutus sekä työhön ja koulutukseen ohjaavat ESR-hankkeet.

Asunnottomuus on myös iso ongelma. Ilman asuntoa on lähes mahdotonta kiinnittyä koulutukseen tai työhön, puhumattakaan kuntouttavista toiminnoista. Asunnottomuus itsessään syrjäyttää, luo eriarvoisuutta ja arvottomuuden tunnetta. Valiokunnan mielestä on tärkeää, että monissa nuoria auttavissa toiminnoissa tarjotaan tuettua asumista ja autetaan vuokra-asunnon saamisessa.

Valiokunnan mielestä on ilmeistä, että nyt on löydettävä keinot, joilla uudenlaiset hyväksi havaitut ja vaikuttavat palvelumuodot levitetään valtakunnallisesti. Ongelmana tällä hetkellä on, etteivät toimiviksi tiedetyt asiat mene laajasti käytäntöön. Hyvien käytäntöjen levittäminen ja käyttöönotto on liian sattumanvaraista ja hidasta.

Olennaista on myös saada rahoitus pysyvämälle pohjalle ja pyrkiä pois hankelähtöisestä rahoituksesta. Hankelähtöisyyden on todettu vaikeuttavan pysyvien toimintatapojen juurruttamista. Valiokunta toteaa, että nämä asiat tulee ratkaista hallituksen ja opposition sopiman sosiaali- ja terveystalouden uudistuksen yhteydessä, ja valiokunta käsittelee asiaa vielä jäljempänä.

Nuorisotakuu

Nuorisotyöttömyys on kasvanut, ja ongelmaan on kohdistettu useita työvoimapolitiittisia toimenpiteitä. Vuonna 2005 käynnistettiin nuorten yhteiskuntatakuu, jonka tavoitteena oli katkaista nuorten työttömyysjaksot nopeasti ja lisätä nuorten aktivointia. Takuulla aikaistettiin alle 25-vuotiaiden työnhakusuunnitelmaa ja siihen sisällytettiin lupaus aktivointitoimenpiteestä kolmen kuukauden sisällä suunnitelman allekirjoittamisesta. Vuonna 2013 nuorten yhteiskuntatakuu laajennettiin nuorisotakuuksi. Takuun piiriin tulivat myös 25—30-vuotiaat vastavalmistuneet nuoret. Nuorisotakuu sai samat perustavoitteet kuin vuoden 2005 nuorten yhteiskuntatakuu.

Nuorisotakuun toteutus on vielä monelta osin kehitysvaiheessa, ja tietoja sen toteutuksesta on vielä tässä vaiheessa vähän saatavissa. Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen ja Kansaneläkelaitoksen tutkijat ovat vuonna 2014 arvioineet, miten takuun tavoitteet ovat toteutuneet ja miten suhdannevaihtelut ovat heijastuneet takuulupauksiin. Tutkijoiden mukaan tulokset osoittavat, että vuoden 2005 yhteiskuntatakuu lisäsi ja nopeutti nuorten aktivointia. Osa lisääntyneestä aktivoinnista tapahtui jossain määrin vanhemman ikäryhmän kustannuksella. Tutkijat arvioivat tulostensa pätevän ajoituksen ja kohdentamisen osalta pitkälti myös vuoden 2013 nuorisotakuuseen. Merkittävin ero aiemman nuorten yhteiskuntatakuun ja nykyisen nuorisotakuun välillä on toteutusajankohdan suhdanne-tilanne.

Asiantuntijakuulemisen mukaan nuorisotakuun toteutus on käynnistynyt ennakoitua hitaammin kunnissa ja varsinkin epätasaisesti myös

aluetasolla. Synä epätasaiseen käynnistymiseen paikallistasolla mainittiin heikkenevä kuntatalous, työpaikkojen väheneminen, nuorten voimakas muuttovirta ja palvelujen riittämättömyys. Nuorisotakuun käynnistyminen on ollut hidasta myös TE-hallinnossa. Tuottavuusohjelman vaikutukset resursseihin sekä samanaikaisesti kasvanut nuorten työttömyys ovat olleet isoja haasteita nuorisotakuun ensimmäisenä toteutusvuonna. Myöskään oppisopimuskoulutus ja/tai työpaikalla oppiminen eivät ole tuottaneet odotettua tulosta, vaikka työnantajalla on mahdollisuus palkkatukeen koko oppisopimuskoulutuksen ajan. Oppisopimuskoulutukseen osallistuneista 90 % on aikuisikäisiä, ja vain 10 % oppisopimuskoulutuksesta on suuntautunut nuorille. Sen sijaan etsivä nuorisotyö on todettu kunnissa toimivaksi palveluksi.

Tarkastusvaliokunnan mielestä nuorisotakuun toteutus on vielä niin alkuvaiheessa, ettei sen etenemisen arviointi ole tässä yhteydessä tarkoituksenmukaista. Valiokunta pitää kuitenkin tärkeänä, että nuorten osuutta oppisopimuskoulutuksessa saadaan lisättyä.

Moniammatillinen toiminta ja tiedonkulun ongelmat

Suuri enemmistö lapsista ja nuorista voi Suomessa hyvin, mutta 1990-luvun puolivälistä alkaen jatkuvasti kasvaneelle vähemmistölle on kasautunut yhä vaikeampaa pahoinvointia. Nuorten jääminen työkyvyttömyyseläkkeelle ennen 30 ikävuotta on lisääntynyt. Lasten pahoinvointi on kasautunut yhä selvemmin perheittäin ja siirtyy sukupolvelta toiselle. Suurissa kaupungeissa alueiden väliset erot lasten ja nuorten pahoinvoinnissa kasvavat. Suomeen muuttaneiden perheiden lasten keskuudessa pahoinvointi on keskimääräistä yleisempää.

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on tuettava perheen mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. YK:n lapsen oikeuksien sopimus on ollut laintasona asiakirjana Suomessa voimassa vuodesta 1991 lukien. Sen 3 artiklan 1 kappaaleen mukaan kaikissa julkisen ja yksityisen so-

siaalihuollon, tuomioistuimen, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Lasten ja nuorten hyvinvointipalvelujen turvaaminen on myös YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen keskeisiä päämääriä.

Aikaisemmin tuloksellisen ja hyvinvointia lisäävän tuki- ja palvelujärjestelmän toimivuus on parin viime vuosikymmenen aikana kyseenalaistunut yhteiskunnan monien rakennemuutosten ja julkistalouden ongelmien myötä. Siksi valiokunnan mielestä on perusteltua kriittisesti arvioida aiemmin tehokkaan ja tuloksellisen palvelujärjestelmän rakennetta ja toimintakykyä suhteessa julkistalouden kestävyteen ja tulevaisuuden palveluntarpeisiin. Yhteinen tavoite on, että julkisen vallan investoinnit lapsiperheisiin, lapsiin ja nuoriin tuottaisivat hyvinvointia ja siten edistäisivät myös kansantalouden kestävyttä.

Valiokunta painottaa, että osin kriittiset arviot lasten ja nuorten palveluista eivät kohdistu palveluja tuottavaan henkilöstöön, vaan ennen muuta valtion ja kuntien palvelujärjestelmän puutteisiin, palvelujen johtamiseen ja työtapoihin. Henkilöstön motivaation kannalta valiokunta pitää tärkeänä lähtökohtana, että sosiaali- ja terveydenhuollon työntekijät voivat keskittyä työssään ennen muuta niihin tehtäviin, joihin heidät on koulutettu. Valiokunnan mielestä työyhteisöjä tulee kehittää, asiakastyötä parantaa ja ottaa käyttöön uusia toimintamalleja, kuten moniammatillinen yhteistyö. Lisäksi tiedonkulun ongelmat tulee ratkaista. Valiokunta painottaa työnantajan velvollisuutta kouluttaa henkilöstöä ja edistää työpaikan hyvien käytäntöjen omaksumista.

Lastensuojelun asiakkaina olleiden lasten ja nuorten sekä heidän vanhempiensa kokemuksia kuvaavasta aineistosta tärkeimpänä asiana nousee lasten ja vanhempien tarve tulla kohdatuksi ja kuulluksi omana itsenään. Ongelmat perheessä, avun tarve tai ulkopuolisen huoli lasten tilanteesta ovat hyvin henkilökohtaisia ja yksityisiä asioita. Niiden käsittely edellyttää ammattilaisilta kunnioitusta, hyviä vuorovaikutustaitoja ja ai-

toa halua kuulla ihmisten omia ajatuksia ja kokemuksia. Vaikeistakin asioista voi keskustella silloin, kun vuorovaikutus on avointa, kunnioittavaa ja perustuu luottamukseen.

Nuorten ja perheiden näkökulmasta apua pitäisi saada joustavasti ja viipymättä silloin, kun apua tarvitaan, ja kynnyksen avun saamiseen pitäisi olla mahdollisimman matala. Samoin asiakassuhteiden pysyvyys on keskeistä. Työntekijöiden vaihtuvuus ja siitä seuraava asiakassuhteiden katkonaisuus on asiakkaan kannalta ongelma, koska asiat eivät etene ja työskentely joudutaan usein aloittamaan alusta. Näiden kokemusten ja havaintojen taustalla ovat nimenomaan palvelujärjestelmän ja vakiintuneiden toimintatapojen ongelmat eivätkä yksittäisten työntekijöiden tai ammattiryhmien virheet tai osaamattomuus. Esimerkiksi tietojen kulku ja yhteistyö eri viranomaisten ja perheiden välillä ei monesti toimi.

Lastensuojelulain uudistuksessa tavoitteena oli vahvistaa ehkäisevää työtä ja varhaista puuttumista lasten ja perheiden ongelmiin. Ehkäisevän työn ja varhaisen puuttumisen oletettiin vähentävän raskaiden toimenpiteiden tarvetta, kuten lasten sijoittamista kodin ulkopuolelle. Esimerkiksi kiireellisten sijoitusten lukumäärät ovat kuitenkin kasvaneet lähes räjähdysmäisesti vuoden 2007 jälkeen. Suuret alueelliset erot lastensuojelun toteuttamisessa viittaavat siihen, että valtakunnalliset ohjausvaikutukset ovat jääneet heikoiksi. Lastensuojelussa kehitetyt hyvät käytännöt eivät myöskään siirry kunnasta toiseen eivätkä järjestöiltä ja muilta lastensuojelun kehittäjiltä kuntien käyttöön.

Lastensuojelun järjestämistapojen ja työmenetelmien vaikuttavuutta lapsen hyvinvointiin kokonaisuutena ei ole tutkittu. Myöskään muissa maissa tehtyjen tutkimusten tuloksia ei suunnitelmallisesti seurata eikä hyödynnetä. Lastensuojelun tietopohja on ohut. Lastensuojelun kustannuksista kokonaisuutena ja eri toimintoihin jaettuna ei kerätä valtakunnallisesti vertailukelpoista tietoa. Valtakunnallisesti vertailukelpoinen tieto lastensuojeluilmoitusten syistä, ilmoitusten tekijöistä ja ilmoitusten käsittelystä puuttuu kokonaan.

Viranomaisten välistä tietojen vaihtoa koskevat säädökset ovat hajallaan yleis- ja erityislaeissa, eikä niitä tunneta riittävästi kentällä. Tämä johtaa siihen, että tärkeitä tietoja jää siirtymättä viranomaisten välillä ja että asiakkaan kokemusten mukaan tietoja siirretään asiakkaiden tietämättä. Kuntien välillä ja kuntien sisällä työntekijöiden kesken on merkittäviä eroja tietosuoja säännösten tulkinnassa. Viranomaisyhteistyötä selkeyttäviä ja toimintaa tehostavia ohjeita ja yhteistoimintamalleja ei ole käytössä läheskään kaikissa kunnissa, eikä niiden kehittämistä ja käyttöönottoa ole valtakunnallisesti tuettu.

Lasten ja nuorten palveluissa vallitseva lainsäädännön tavoitteiden ja käytännön toiminnan välinen kuilu tuli selvästi näkyviin myös Toimiva lastensuojelu -selvitysryhmän työssä. (Toimiva lastensuojelu -selvitysryhmän väliraportti, STM:n raportteja ja muistioita 2012:28 ja saman ryhmän loppuraportti STM:n raportteja ja muistioita 2013:19). Lainsäädännön ydintarkoitus ja päämäärä näyttävät hukkuvan yksityiskohtaisten säännösten ja yksittäisten toimenpiteiden suorittamisen varjoon. Vaikutuksia koskevan systemaattisen kansallisen seurannan ja arvioinnin puuttuessa ei tunneta nykyisten käytäntöjen ja menetelmien vaikutuksia lasten, nuorten ja perheiden elämään. Lainsäädännön tavoitteiden toteutumisen ja toiminnan kehittämisen kannalta olennaista tietoa ei saada.

Viranomaisten yhteistyössä tieto siirtyy sekä kirjallisessa että suullisessa muodossa. Asian tuntijoiden mielestä nämä tiedot voivat alkaa elää omaa elämäänsä, ja asiakkaat kokevat asiakirjoihin kirjoitettujen kuvausten ja tulkintojen muuttamisen ja niihin vaikuttamisen vaikeaksi. Valiokunnan mielestä asiakastietojen kirjaamisen tarkoituksena on tuottaa olennaista tietoa tehdyistä toimenpiteistä ja pystyä seuraamaan toimenpiteiden tuloksia ja vaikutuksia. Tämä puolestaan mahdollistaa tietojen vaihdon ja moniammatillisen yhteistyön.

Toimiva lastensuojelu -työryhmän työn yhteydessä todettiin, että päivähoidon yhteydet lastensuojeluun esim. lastensuojelutarpeen selvittämisen käynnistämiseksi ovat vähäiset. Tiedonkulkua haittaavat osin kirjava käsitys salassapi-

tovelvollisuudesta, osin asenteelliset kysymykset, arkuus ottaa puheeksi arkaluontoista asiaa ja pelko vanhempien reaktioista. Asiantuntijoiden käsitys on, että nuorten syrjäytymisen keskeiset riskitekijät ovat tunnistettavissa jo ennen kouluaikaa ja että nykyiset yleiset palvelujärjestelmät joko tunnistavat heikosti tai puuttuvat riittämättömästi näihin tekijöihin. Syyt näyttävät liittyvän sekä kirjaviin käsityksiin salassapitovelvollisuudesta että asenteisiin ja osaamiseen.

Sosiaali- ja terveysministeriö on antanut THL:n tehtäväksi koota eri lakeihin sisältyvät lasten, nuorten ja perheiden palvelulainsäädäntöön sisältyvät salassapitoa ja tiedonvälitystä koskevat säännökset. Tavoitteena on toteuttaa kattava, keskeisten ammattiryhmien yhteinen koulutus salassapidosta ja tietojen välittämisen mahdollisuuksista, jotta eri tahojen tulkinnat ja käytännöt saataisiin yhdenmukaisiksi. Nykyisin samassakin organisaatiossa voi kysymyksestä olla erilaisia tulkintoja.

Ehdotuksia tietosuoja- ja salassapitosäännösten uudistamiseksi on tehty monien eri viranomaisten ja työryhmien toimesta. Valiokunta painottaa asian merkitystä ja tarvetta saada aikaan käytännön tuloksia. Valiokunta edellyttää, että vastuu toimenpiteistä annetaan yhdelle ministeriölle, jonka tehtävänä on yhtenäistää tietosuoja- ja salassapitosäännökset lasten, nuorten ja perheiden palveluja koskevissa asioissa.

Nuorten palvelujen yhteistyörakenteet ja niitä koskevat yhteistyövelvoitteet ovat kaiken aikaa kehittyneet ja monipuolistuneet. Tästä huolimatta pääkysymyksenä nuorten syrjäytymisen ehkäisyssä on edelleen, miten nuorten palveluja järjestävien ja tuottavien eri toimijoiden välinen yhteistyö ja tiedonkulku saadaan toimivaksi. Eri viranomaisten vastuut ja velvoitteet samoin kuin tehtävät ja toimivalta on säädetty lainsäädännössä. Normeista huolimatta nykyinen yhteistointimallin toimii monelta osin huonosti. Asiakkaiden saamat palvelut jäävät usein toisistaan irrallisiksi toimenpiteiksi eivätkä muodosta riittäviä palvelukokonaisuuksia. Erityisesti siirtymä- ja nivelvaiheet ovat palveluprosessin heikkoja kohtia, joissa tapahtuu väliinpuotoamista ja palvelun viivästymistä. Saumattomien ja joustavien palvelukokonaisuuksien rakentamista vaikeuttaa myös määrärahojen sektorikohtainen budjetointi, joka johtaa helposti viranomaisten keskinäiseen kinasteluun. Tilannetta vaikeuttaa ns. monikanavainen rahoitus, jonka seurauksena myös kunnat, Kela ja valtio kiistelevät rahoituksesta.

Eri toimijoiden välinen huono tiedonkulku on myös merkittävä ongelma, mikä osaltaan ylläpitää palvelujärjestelmän pirstaleisuutta. Nykyiset käytössä olevat tietojärjestelmät mahdollistavat vain harvoin eri toimijoiden välisen sähköisen tietojen yhteiskäytön, mikä hyvin toimiessaan voisi sujuvoittaa palveluprosesseja merkittävästi ja mahdollistaa tietojenvaihdon. Valiokunnan käsitys on, että nuorten palvelujen toimivuutta ja vaikuttavuutta voitaisiin olennaisesti parantaa, jos nuorelle tehty palvelu-, työllistymis-, kuntoutus- tai muu suunnitelma ja sitä koskevat käsittelytiedot olisivat sähköisesti ja samanaikaisesti kaikkien eri toimijatahojen käytettävissä eri toimijoiden käyttöoikeuksien rajoissa.

Sosiaalihuollon asiakastietojen tallentaminen asiakirjoihin ja niiden yhtenäisen käsittely edellyttää lainsäädäntöä, joka mahdollistaa sähköisen tiedonhallinnan ja sitä tukevat kansalliset ratkaisut. Kansallisen ohjeistuksen ja normiston puuttuessa sosiaalihuollon asiakastietojen käsittely tietojärjestelmissä perustuu paikallisiin toimintatapoihin. Asiakastietoa käsitellään ja säilytetään lukuisissa sosiaalihuollon tietojärjestelmissä ja ohjelmistoissa, jotka saavat käyttäjiltään kritiikkiä huonosta käytettävyydestä ja monimutkaisuudesta. Sosiaalihuollossa tietoa säilytetään ja arkistoidaan sekä sähköisesti tietojärjestelmissä että paperimuodossa. Asiakastyössä tarvittavat asiakasta koskevat aikaisemmat tiedot eivät aina ole työntekijän saatavilla ja hyödynnettävissä. Lisäksi sosiaalihuollon asiakastiedot ovat vaikeasti hyödynnettävissä asiakastyön raportoinnin, tilastoinnin tai johtamisen tarpeisiin (THL — Työpaperi 5/2013). Valiokunnan mielestä parhaillaan valmisteilla olevassa sosiaalihuoltolainsäädännön uudistuksessa on asiakastietojen käsittelyyn saatava parannus.

Asiakastietojen sähköinen kirjaaminen ja käyttö yhdistäisivät kaiken palveluprosessiin liittyvän tiedon yhteen, mikä parantaisi olennaisesti eri toimijoiden välistä yhteistyötä ja asiakaspalvelun vaikutuksia. Sen avulla voidaan myös johtaa ja seurata koko palveluprosessia, toimenpiteiden toteutumista ja eri toimijoiden työnjakoa. Nykytilanteessa eri toimijoiden välinen tiedonkulku tapahtuu pääosin sähköpostein, puhelimitse ja kokousten avulla. Valiokunnan mielestä sähköinen "työpöytä", jolta asiakkaan tiedot löytyvät, parantaa samalla myös asiakkaan asemaa ja osallistumista palvelun suunnitteluun ja toteuttamiseen. Oikea-aikaisen tiedon nopea saatavuus asiointitilanteissa sekä omien tietojen katselu on saatava mahdolliseksi.

Hallitus on yhdessä oppositiopuolueiden kanssa sopinut 23.3.2014 sosiaali- ja terveystalvelujen uudistuksesta. Tavoitteena on järjestää kaikki sosiaali- ja terveystalvelut viiden alueellisen järjestäjän toimesta. Uudistuksen jatkovalmistelua varten on asetettu parlamentaarinen ohjausryhmä. Nuorten syrjäytymistä koskevat asiat ovat valiokunnan mielestä olennainen osa sosiaali- ja terveystalvelujen uudistamista, ja ne tulee ottaa huomioon lainsäädännön valmistelussa ja talvelujen järjestämisessä. SOTE-järjestämislain rinnalla valmisteilla oleva uusi sosiaalihuoltolaki on tästä näkökulmasta tärkeä. Valiokunta on omilla ehdotuksillaan ja kannanotoillaan nostanut esille mielestään keskeisiä nuorten syrjäytymistä estäviä toimenpiteitä, jotka hallituksen tulee sosiaali- ja terveystalvelujen uudistamisessa ottaa valmisteluun ja ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella tarkastusvaliokunta ehdottaa eduskunnan hyväksyttäväksi kannanoton:

1. Eduskunta edellyttää, että hallitus sosiaali- ja terveystalvelujärjestelmää uudistaessaan siirtää painopisteen korjaavasta toiminnasta ennalta ehkäisevään toimintaan ja puuttuu lasten, nuorten ja perheiden ongelmiin mah-

dollisimman varhaisessa vaiheessa. Käytettävissä olevien voimavarojen uudelleen suuntaaminen on sekä inhimillisesti että julkisen talouden kestävyysn kannalta välttämätöntä. Olemassa olevien hyvien käytäntöjen levittäminen, jalostaminen ja uusien kokeileminen tulee toteuttaa suunnitelmallisesti uudistuksen yhteydessä.

2. Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin, joiden avulla ensiksi suurimmassa syrjäytymisvaarassa olevat mielenterveys- ja päihdeongelmista kärsivät henkilöt saavat tarvitsemansa avun. Tähän tarvitaan varhaista puuttumista ja matalan kynnyksen talveluja sekä nuorelle yhteystalvelu, joka hallinnonrajoista riippumatta etsii nuorelle avun ja talvelut joustavasti sekä nopeasti. Yhteystalvelun nimeäminen on erityisen tärkeää suuremman syrjäytymisriskin omaaville maahanmuuttajanuorille.

3. Eduskunta edellyttää, että hallitus varhaiskasvatustalvelua parhailaan valmistellessaan ottaa huomioon nyt esitetyt näkökohdat varhaisen puuttumisen, tuen jatkuvuuden ja moniammatillisen yhteistyön tärkeydestä.

4. Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin lasten, nuorten ja perheiden talveluja koskevissa tietosuoja- ja salassapitoasioissa. Valmistelu on määrättävä yhdelle ministeriölle. Ministeriölle tulee antaa toimintaedellytykset ja toimivalta koota ja yhtenäistää viranomaisten tietosuoja- ja salassapitosäännökset mainittuja talveluja koskien. Ministeriön tulee ryhtyä tarvittaviin lainsäädännöllisiin toimenpiteisiin sähköisen asiakirjahallinnon ja moniammatillisen yhteistyön esteiden poistamiseksi nuorten syrjäytymisen ehkäisyssä ja syrjäytyneiden nuorten auttamisessa.

5. Eduskunta edellyttää, että hallitus edellä kannanottokohtaan neljä pohjautuen varmentaa tiedonkulun ja yhtenäiset tietosuoja- ja salassapitokäytännöt viranomaisyhteistyössä määräyksiin, ohjein ja koulutuksella. Lainsäädännössä, käytännön esimiestyössä ja johtamisessa on korostettava viranomaisen velvollisuutta ottaa vastuu lapsen ja nuoren ongelmista ja etsiä niihin ratkaisuja yhteistyössä perheen ja muiden toimijoiden kanssa. Puuttumisessa tulee lähtökohdaksi olla aina lapsen etu ja lapsen oikeus tulla autetuksi, eikä vastuullisen toiminnan esteenä tulkintatilanteessa pidä olla pelko tietosuoja- ja salassapitosäännösten rikkomisesta ja sen seurauksista.

6. Eduskunta edellyttää, että hallitus sosiaali- ja terveydenhuollon monikanaavaista rahoitusjärjestelmää uudistaessaan ottaa huomioon, että rahoitus jatkossa ohjaa järjestämään nuorten syrjäytymisen ehkäisyn vaatimat ennalta ehkäisevät ja korjaavat palvelut kokonaisuutena matalalla kynnyksellä, yhdeltä luukulta ja moniammatillista yhteistyötä hyödyntäen.

7. Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin ja ottaa käyttöön yli hallinnonrajojen ulottuvan yhtenäisen toimintatavan, jonka avulla voidaan käytännön työssä tehokkaasti toteuttaa lasten ja nuorten ongelmiin varhainen puuttuminen, tiedonkulku ja toimenpiteiden seuranta sekä estää ongelmien paheneminen.

Helsingissä 8 päivänä toukokuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Tuija Brax /vihr	Mika Lintilä /kesk (osittain)
vpj.	Heli Paasio /sd	Pirkko Ruohonen-Lerner /ps (osittain)
jäs.	Sirkka-Liisa Anttila /kesk	Matti Saarinen /sd
	Olli Immonen /ps (osittain)	Kari Tolvanen /kok
	Merja Kyllönen /vas	Anu Urpalainen /kok.
	Eero Lehti /kok (osittain)	

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Nora Grönholm
valiokuntaneuvos Matti Salminen.