

# VAHVAT JA YKSILÖLLISET TUKIPALVELUT NUORILLE YHDELTÄ LUUKULTA

## Eduskunta kiinnostunut nuorten syrjäytymisen ehkäisystä

Nuorten syrjäytyminen on sekä kiinnostava että vaativa aihe. Sen yleistä kiinnostavuutta tuskin tarvitsee perustella. Vaativuus käy ilmi siitä, että edelleen, monta kymmentä vuotta syrjäytymiskeskustelun Suomeen rantautumisen jälkeen, kysymyksenasettelu on pysynyt lähes alkuperäisellään: mitä nuorten syrjäytyminen on, kuinka paljon syrjäytyneitä on ja kuinka nuorten syrjäytymistä tulisi ehkäistä Suomessa?

Kuntoutussäätiö toteutti vuosina 2012–2013 eduskunnan tarkastusvaliokunnan toimeksiannosta nuorten syrjäytymisen ehkäisytoimien vaikuttavuutta koskevan tutkimuksen yhteistyössä laajan konsortion kanssa (Notkola ym. 2013). Tarkastusvaliokunta halusi selvittää, millä edellytyksillä nuorten syrjäytymisen ehkäisytoimien vaikuttavuutta voidaan parantaa.

Tutkimuksen pääkysymyksenä oli, millä edellytyksillä syrjäytymisen ehkäisytoimien vaikuttavuutta, tuloksellisuutta ja kustannustehokkuutta voidaan parantaa. Toisena keskeisenä lähtökohtana oli syrjäytymistä ehkäisevien toimenpiteiden, palvelujen ja hankkeiden toimivuuden ja tuloksellisuuden arviointi. Tutkimuksessa nostettiin myös esille nuorten palvelujen hyviä käytäntöjä ja arvioitiin, miten niitä voidaan hyödyntää nykyistä laajemmin. Valtion ja kuntien työnjaon ja vastuiden lisäksi tutkimuksessa tarkasteltiin kolmannen sektorin ja vapaaehtoistoiminnan merkitystä nuorten syrjäytymisen ehkäisyssä.

Tämä katsaus tarjoaa valikoidun yleiskuvan hankkeen tuloksista keskittyen palvelujärjestelmää koskevien kehittämisehdotusten esittelyyn. Katsauksen aluksi kuvataan syrjäytymiskäsitteen historiallista muotoutumista osaksi hallinnollista kielenkäyttötapaa ja luodaan yleiskuva käsitteen moninaisista merkityksistä. Toiseksi kuvataan tutkimuksen laajan aineiston perusteella tehdyt keskeisimmät kehittämisehdotukset. Tarkoituksenamme ei ole referoida yksityiskohtaisesti raportin sisältöä, vaan tarkempiin yksityiskohtiin voi tutustua lähdeteoksesta (Notkola ym. 2013).

## Nuorten syrjäytymisen käsitteellinen monitulkinnaisuus

Euroopan yhdentymisellä on ollut suuri merkitys syrjäytymisen vakiintumisessa osaksi käyttökieltä. Syrjäytymiskäsitteen lähtökohta on ranskalaisessa keskusteluperinteessä (Silver 1994), mutta sisällöllisesti keskustelun sisältö on muotoutunut pitkälti Euroopan unionin ja sitä edeltäneiden instituutioiden politiikkaohjelmissa. Syrjäytyminen korvasi köyhyyden käsitteen huono-osaisuuden vähentämiseksi tarkoitettujen toimintaohjelmien kohteena. Suhteellisen köyhyyden käsitteessä kiinnitettiin erityinen huomio siihen, kuinka niukat resurssit vaikuttivat kielteisesti yhteisön toimintoihin osallistumiseen. Tarkastelun lähtökohtana oli poikkeama tavalliseksi mielletystä elintasosta. Osa tutkijoista näki köyhyyden korostavan liiallisesti huono-osaisuuden materiaalisia ominaisuuksia.

Käytettävissä olevien resurssien ohessa syrjäytymiskeskustelussa tarkastellaan yksilön toimintaa osana yhteisöä. Tällaisia kysymyksiä ovat esimerkiksi sosiaalinen osallistuminen, yhteisön normeista poikkeava käyttäytyminen ja matala asema sosiaalisessa arvojärjestyksessä (Room 1995). Vaikka syrjäytymiskäsitteessä on myös uusia ja erityisiä piirteitä, sosiaalisten ongelmien yleisnimikkeitä ovat edelleen köyhyys, avuttomuus ja poikkeavuus (Eräsaari 2005). Kaiken kaikkiaan objektiivisesti mitattavien resurssien ja mahdollisuuksien lisäksi huono-osaisuuden tarkastelualaan kuuluu yksilön yhteisösuhte ja hänen mahdollisuutensa realisoida materiaaliset resurssinsa hyvinvoinniksi.

Morgan ym. (2007) listasivat kirjallisuuskatsaukseensa 18 erilaista sosiaalisen syrjäytymisen määritelmää vuosilta 1995–2004. Määritelmät ovat sen verran epäyhtenäisiä, että voidaan vain todeta, ettei syrjäytymisen käsitteen tarkka ja täsmällinen kielellinen kuvaus ole mahdollista. Monitulkinnaisuutta on syytä pitää ominaisena koko syrjäytymiskeskustelulle. Useimmissa määritelmässä esiintyy kuitenkin seuraavat teemat: usean huono-osaisuuden osa-alueen samanaikaisuus, syrjäytymisen prosessiluonteisuus ja yhteisöelämästä irrottavien mekanismien tarkastelu.

Syrjäytymisenä pidetään useimmiten epävakaa työuran, huonon osaamistason, pienituloisuuden, huonojen asuinolojen ja asuinalueen korkean rikollisuuden, huonon terveyden tai perheiden hajoamisen kaltaisten huono-osaisuuden tekijöiden epäsuotuisia yhdistelmiä. Syrjäytymisen katsotaan tarkoittavan poikkeavuutta tavanomaiseksi katsotusta elämästä ja ”toisen luokan kansalaisuutta”; kuitenkin mikään huono-osaisuustekijä ei yksin määritä syrjäytyvää.

Toinen syrjäytymismääritelmien yleinen piirre on käytetty tarkastelujänne. Yksittäisen elämäntilanteen sijaan (esimerkkeinä työttömyys tai opintojen keskeyttäminen) huono-osaisuutta tarkastellaan elämänkulun ja siirtymien näkökulmasta: siitä, kuinka erilliset ja yksittäiset elämäntilanteet muodostavat kokonaisuuksia, jotka johtavat poikkeamiin aikuisuuteen siirtymisessä. Erityisesti nuorten

syrjäytymistä koskevissa tutkimuksissa kiinnitetään usein huomiota siihen, että nuorten huono-osaisuus on harvoin kasautunut niin vakavasti, että voitaisiin puhua varsinaisesta syrjäytymisestä. Mieluummin puhutaan nuorten myöhempään huono-osaisuuteen vaikuttavista todennäköisyyksistä eli syrjäytymisriskistä (esim. Järvinen & Jahnukainen 2001; Ek ym. 2004). Esimerkiksi nuorten aikuisten työttömyysjaksot ovat suhteellisen yleisiä, mutta usein lyhyitä. Kuitenkin vasta työttömyysajan pitkittyessä nuorten aikuisten hyvinvointi alkaa laskea huomionarvoisesti (Pulkinen 2005).

Vastaavasti nuoruutta koskevassa tutkimuksessa on tähdennetty, että nuoruus ei muodosta kaikille yhdenmukaista elämäntilannetta. Nuoruuteen ja siten aikuisuuteen ja työelämään siirtymistä voidaan nykyisin havainnollistaa navigaatio-metaforalla. Navigaatio tarkoittaa ainakin kolmea asiaa: aluksen kulkusuunnan jatkuvaa määrittämistä, kurssin korjaamista tarpeen mukaan ja aluksen turvallisen kulun takaamista. Nuorten kohdalla sanavalinnalla kiinnitetään huomio siihen, että liike nuoruudelle ja aikuisuudelle tyyppisten elämäntilanteiden välillä tapahtuu yksilöllisesti, siirtymät ovat kahdensuuntaisia ja ”ulkoapäin” katsottuna epäonnistuneet siirtymät voivat perustua yksilölliseen valintaan (Goodwin & O’Connor 2005; Walter 2006).

Yksi osa syrjäytymiskeskustelua on yhteiskunnallisten rakenteiden ja instituutioiden merkitys yksilön huono-osaisuuskehitykselle. Rakenteita jotka tuottavat eroja yksilöiden mahdollisuuksissa ja esteitä ”normaalien kansalaisuuden” saavuttamiselle ovat esimerkiksi työ- ja koulutusmarkkinoiden toiminta, hyvän asumisen ja terveydenhuollon saataavuus ja perhepolitiikka. Niin sanotun jälkiteollisen tuotantomallin yleistyminen on johtanut pysyväisluonteisen ja melko laajamittaisen rakenteellisen työttömyyden syntymiseen. Syrjäytymiskeskustelun yleistyminen näyttäisi heijastavan osaltaan niitä muutoksia, joita teollisuusvaltaisesta palveluvaltaiseen tuotantomalliin siirtyminen on aiheuttanut (Silver 1994). Sukupolvien asemaa vertaileva tutkimus osoittaa, että Suomessa 1990-luvun alun

laman jälkeen työmarkkinoille tulleilla varhaisaikuisuuteen kuuluu aiempaa alempi työvoimaan kuulumisen laajentuneen koulutukseen osallistumisen takia, opiskelujen jälkeisten ”normaalityösuhteiden” löytämisen siirtyminen myöhemmäksi sekä lisääntyneet ongelmat työmarkkinoille kiinnittymisessä korkeintaan perusasteen suorittaneilla (ks. Suikkanen ym. 2001).

Yleistynyt keskustelu työttömien aktivoimista kuuluu syrjäytymiskeskustelun alaan. Sosiaalietuuksien vastikkeellisuus ja aktivoivat toimenpiteet ovat perinteiseen sosiaalivaikutusajatteluun nähden uusia tapoja reagoida työn ulkopuolisuuden pitkittymiseen. Tämä osaltaan selittää aktivoitintoimenpiteiden moninaisuuden. Myös Suomessa on 1990-luvulta alkaen toteutettu lukuisia muutoksia lainsäädäntöön työn ja koulutuksen ulkopuolisten aktivoimiseksi: nuorten työmarkkinatuen rajoitukset, työnhakusuunnitelmat, kuntouttava työtoiminta ja aktivointisuunnitelmat, kuntien taloudellinen kannustaminen yli 500 päivää työmarkkinatukea saaneiden aktivointiin ja viimeisimpänä nuorisotakuu. Mainittujen lainsäädännöllisten uudistusten ohella myös nuorten syrjäytymistä ehkäisevät hankkeet ovat yleistyneet. Eräs keskeinen ero on siinä, että aktivointitoimenpiteitä ei ole luotu yhteiskuntapoliittisista teoreettisista lähtökohdista vaan käytännöllisistä lähtökohdista käsin (Rosanvallon 2000).

### **Mikä on syrjäytymiskeskustelun anti nuorille suunnatun palvelujärjestelmän kannalta?**

Syrjäytyneiksi kutsuttuja yksilöitä yhdistää pikemminkin poikkeamat normaalina pidettävästä kehityskulusta kuin tiettyyn ”syrjäytettyyn” luokkaan tai ihmisryhmään kuuluminen. Syrjäytymiskeskustelu on siten hyvin yksilökeskeinen. Hyvinvointivaltion kehitykseen taas kuului tulonsiirtojen ja palveluiden määrittelyn ja toimeenpanon ryhmäkohtaisuus (Rosanvallon 2000). Syrjäytyneitä yksilöitä ei kuitenkaan välttämättä yhdistä muu kuin se että heitä kutsutaan syrjäytyneiksi. Keskeisin yhteinen nimittäjä näyttäisi olevan

sosiaalivakuutuksen ja palveluiden ensisijaisen muotojen ulkopuolelle jääminen; riippuvaisuus viimesijaisista ja tarveharkintaisista sosiaalietuuksista (Silver 1994). Nuorten kohdalla on kiinnostuttu myös ”kokonaan ulkopuolisista”; niistä työn ja koulutuksen ulkopuolisista, joita ei merkitä hallinnollisiin rekistereihin (esim. Myrskylä 2011).

Huono-osaisuuden mekanismien yksilöllisen tarkastelun myötä myös huono-osaisuuden torjunnan käsitteistö on ollut muutoksessa. Syrjäytymiskeskustelussa tulonsiirtojen ja palveluiden kokonaisuutta tarkastellaan kannustavuuden ja aktivoiminnan ohella nimenomaan ennaltaehkäisyn käsitteistön kautta. Syrjäytymisen ehkäisyllä tarkoitetaan toimenpiteitä, joilla ehkäistään syrjäytymiseksi nähdyn prosessin alkamista, pitkittymistä tai prosessiin liittyvien ongelmien syvenemistä. Ehkäisyn vastakohtana sosiaalisten ongelmien parantaminen ja hoitaminen käynnistyy vasta sitten, kun niiden on annettu ensin kärjistyä.

Syrjäytymisen ehkäisy voidaan ryhmitellä toimenpiteiden kohdentamisen mukaan seuraavasti:

- Universaali ehkäisy: kohdistuu koko väestöön
- Valikoitu ehkäisy: kohdistuu yksilöihin tai väestöryhmiin, joilla on keskimääräistä suurempi syrjäytymisriski
- Kohdennettu ehkäisy: kohdistuu korkean riskin yksilöihin, joilla on jo havaittavia merkkejä tai oireita syrjäytymisestä, mutta eivät ole vielä syrjäytyneet.

Syrjäytymiskeskustelu koskee kuntoutuksen toimijoita toimintakyvyn rajoitteiden ja työkyvyttömyyden näkökulmasta. Työkyvykkäisyyteen kuuluu lääketieteellisten ongelmien lisäksi työssä jaksamisen, työn hallinnan ja työyhteisön toimintaan osallistumisen osa-alueet (Järvikoski & Härkäpää & Mannila 2001). Syrjäytymisvaarassa olevilla nuorilla kuitenkin ammatillinen ura harvoin on niin selkiytynyt tai työkokemus riittävä, että työyhteisöön liittyviä kriteereitä voitaisiin perustellusti hyödyntää työkyvyttömyyden arvi-

oinnissa (vrt. Hytti 2000). Nuorten toimintakyvyn rajoitteet ovat osoittautuneet vaikeiksi työkyvyttömyyden määrittelyn ja kuntoutusjärjestelmän näkökulmista. Esimerkiksi Kelan ammatilliseen kuntoutukseen pääsyn kriteereistä (sairaus, vika tai vamma) ja oikea-aikaisuudesta on keskusteltu melko runsaasti.

### **Miten palvelujärjestelmämme toimii tällä hetkellä nuorten syrjäytymisen ehkäisyn näkökulmasta?**

Nuorten syrjäytymistä ehkäisevien toimenpiteiden vaikuttavuudesta on sekä peruspalveluiden että kehittämishankkeiden osalta yleisesti hyvin vähän tutkimus- ja arviointitietoa. Tämä on todettu useissa viime vuosina tehdyissä vaikuttavuutta koskevissa selvityksissä. (Nuorten syrjäytymisen ehkäisy 2007; Ristolainen ym. 2013; Sipilä & Österbacka 2013.) Vaikuttavuusnäytön vähäisyys ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteivät syrjäytymistä ehkäisevät palvelut ja hankkeissa kehitetyt toimintamallit olisi vaikuttavia. Sipilä ja Österbacka totesivat vuonna 2013 perheitä ja lapsia tukevien palvelujen tuloksellisuutta ja kustannusvaikuttavuutta arvioivassa selvityksessään, että erilaiset lapsiperheiden varhaiset tukemiset tuottavat hyviä tuloksia ja säästävät niin julkisia kuin muitakin kustannuksia.

Kansainvälisen tutkimuksen valossa lasten ja nuorten ongelmien ehkäiseminen on miltei aina tuloksellista ja taloudellisesti kannattavaa. On tehokkaampaa puuttua ongelmiin ennen kuin ne paisuvat. Tekemättä jättäminen johtaa kalliisiin interventioihin, ja nuorten syrjäytyminen käy vielä kalliimmaksi. Tutkimusten perusteella tuloksellisimmiksi osoittautuneet tukitoimet keskittyvät varhaiskasvatukseen ja koulunkäynnin tukemiseen. (Sipilä & Österbacka 2013.) Valtiontalouden tarkastusvirasto totesi vuonna 2007 nuorten syrjäytymisen ehkäisyä koskevassa selvityksessään, että varsinkin koulutuksen nivelvaiheissa tehtävä moniammatillinen ja eri toimijoiden välinen yhteistyö on nuorten syrjäytymisen ehkäisyn kannalta erityisen merkittävää. Selvityksessä tämä yhteistyö todettiin kuitenkin olevan monilta osin varsin puutteellista. Selvityk-

sen erityisenä kohteena oli oppilashuoltoon ja nuorten työpajatoimintaan liittyvä yhteistyö. (Nuorten syrjäytymisen ehkäisy 2007.)

Nykyinen palvelujen tuloksellisuus- ja vaikuttavuustieto keskittyy pääosin yksittäisiin palvelukäytäntöihin ja palveluihin, palvelukokonaisuuksista ei sen sijaan ole juurikaan saatavilla käyttökelpoista arviointitietoa. Kokonaisvaltaisen palvelujen vaikuttavuuden ja kustannusvaikuttavuuden selvittämistä vaikeuttaa tiedontuotannon ja tilastoinnin epäyhtenäisyys. Tiedontuotannon ja tilastoinnin epäyhtenäisyydestä johtuen tutkimuksen tuloksista ei voi vetää suoraan johtopäätöstä, että lisäämällä resursseja nykyisiin syrjäytymistä ehkäiseviin palveluihin voitaisiin varmuudella vähentää toimeentulotuen ja työttömyysturvan menoja. Samanaikaisesti tuotettavien palvelujen vaikuttavuuden arviointia vaikeuttaa myös se, että eri rekistereissä olevan tiedon yhdistäminen on hyvin hankalaa. Eri sektoreilla tuotettuihin lasten ja nuorten palveluihin liittyvä pitkäaikainen seurantatieto on puutteellista ja epäyhtenäistä, ja nykyisellään se ei tarjoa riittävän käyttökelpoista tietoa asiakastyön kehittämisen ja päätöksenteon tueksi.

Tutkimus osoittaa, että nuorten syrjäytymisen ehkäisyssä on käytössä monia sellaisia hyviksi arvioituja toimintamalleja ja palveluita, joiden tuloksellisuudesta löytyy tutkimustietoa. Sosiaali- ja terveys- sekä koulutus- ja työllisyyspalveluja koskeva tutkimustieto (esim. Kivipelto ym. 2013, Palola ym. 2012) osoittaa, että syrjäytymisen ehkäisyssä päästään parhaisiin tuloksiin suunnitelmallisten ja tavoitteellisten integroitujen palvelukokonaisuuksien avulla. Sen sijaan nuorille satunnaisesti tarjottavat yksittäiset palvelut johtavat harvoin irti syrjäytymiskierteestä. Pelkän toimeentulotuen tai muun taloudellisen etuuden tarjoaminen ei myöskään ole syrjäytymisen ehkäisyn kannalta tuloksellista toimintaa.

Nykyisten universaalipalvelujen aukot ja pirstaleisuus määrittävät osaltaan nuorten syrjäytymisilmiötä. Syrjäytymisen ehkäisyn toimenpiteillä tarkoitetaan usein riskiryhmien ja riskiryhmien palveluita. Nuorten palvelujärjestelmässä häiriösuuntautuneiden erityispalveluiden osuus on lisääntynyt (Rimpelä 2008)

ja samaan aikaan nuorille kohdennetut syrjäytymisen ehkäisyn toimenpiteet ovat yleistyneet viime vuosina (ks. Valtakari ym. 2012). Kriittimpiä nuorten elämänvaiheita ovat koulutuksen nivelvaiheet ja muut elämän siirtymävaiheet, joissa nuorille tarjottava tuki on syrjäytymisen ehkäisyn kannalta tehokasta toimintaa.

Nuorten syrjäytymistä ehkäiseviä toimenpiteitä ja palveluja rahoitetaan monista rahoituslähteistä. Tästä syystä ehkäisytoimiin kohdennetun taloudellisen panostuksen kokonaisuutta ei nykyisin pystytä hahmottamaan riittävän hyvin. Rahoitusta ja hallinnonalojen yhteistyötä koskevat tiedot ovat puutteellisia, mikä vaikeuttaa taloudellisten panostusten ja vaikuttavuuden arviointia. Tutkimuksessa tehdyn taloustieteellisen laskelman mukaan nuorten syrjäytymistä ennalta ehkäiseviin peruspalveluihin käytetään vuosittain noin 230 miljoonaa euroa, mikä on vähemmän kuin toimentulotukeen (noin 230 miljoonaa euroa) ja työttömyysturvaan (noin 468 miljoonaa euroa) kuluvat resurssit. Tutkimuksen laskelmasa huomioitiin lastensuojelusta vain jälkihuolto. Myös lastensuojelusta tehtyjen laskelmien mukaan varhaisella puuttumisella peruspalveluissa voidaan säästää kustannuksia. Esimerkiksi Lastensuojelun keskusliiton tekemän selvityksen mukaan päihde- ja rikoskierteseen ajautuneen nuoren auttaminen lastensuojelun avohuollon tukitoimissa erityisnuorisotyön, päihdepsykiatrisen poliklinikan ja koulun yhteistyön avulla maksaisi 5 500 €, kun kriisiytynyt huostaanottoon johtanut tilanne maksaa vuoden sijoituksen jälkeen jo yli 110 000 €.

### **Miten palvelujärjestelmäämme pitäisi kehittää?**

#### **Ennaltaehkäisevät julkiset peruspalvelut**

Syrjäytymisen ehkäisyn kannalta pääpaino pitäisi olla julkisissa peruspalveluissa, joiden avulla voidaan ennalta ehkäisevästi tukea lapsia, nuoria ja heidän perheitään. Laadukkaiden ja kattavien peruspalvelujen avulla voidaan estää ongelmien pitkittyminen ja tätä kautta vähentää jatkuvasti lisääntyvää tarvetta tur-

vautua kalliisiin erikoispalveluihin, mikä on erittäin tärkeää palvelujärjestelmämme kokonaistaloudellisen kehittämisen kannalta. Peruspalvelujen kehittämisessä tulee ottaa huomioon lasten, nuorten ja heidän perheidensä erityinen tuen tarve esimerkiksi suuntaamalla kotipalvelua ja perhetyötä lapsiperheille. Ehkäisevä lastensuojelu on lainsäädännön mukaan kaikkien lapsia palvelevien peruspalveluiden tehtävä, ei vain sosiaalityön. Peruspalveluissa tuotettu tuki voidaan kohdentaa suoraan lapsille ja perheille ja ehkäistä näin erityispalvelujen tarve. Päivähoidossa, neuvolassa ja peruskoulussa saavutetaan lähes koko ikäluokka ja yhteistyö vanhempien kanssa sekä matalan kynnyksen tuki voivat ehkäistä myöhempää raskaamman avun tarvetta. Myös nuorten vanhemmille suunnatuissa palveluissa, erityisesti mielenterveys- ja päihdepalveluissa, tulee ottaa huomioon perheessä olevien lasten tilanne.

Monet nuoret tarvitsevat yksilöllistä ohjausta sekä erilaisia yksilöllisesti räätälöityjä palveluja ja tukimuotoja, joita pitää löytyä riittävästi myös peruspalveluista. Nuorten syrjäytymistä ehkäisevien tukien ja palvelujen kehittämisessä on tärkeää huomioida myös nuorten oma näkökulma. Tukien ja palvelujen tulee nuorten näkökulmasta muodostaa heidän tarpeisiinsa vastaava kokonaisuus, mihin nuorilla itsellään tulee olla mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa. Tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden lisäämiseksi peruspalveluista tulee löytyä nuorelle riittävästi yksilöllistä tukea ja ohjausta sekä henkilökohtaisen ja paneutuvan kohtaamisen paikkoja ilman, että hänellä vielä on todettu erityisiä ongelmia. Monien tutkimusten mukaan kohtaamisilla ja kohtaamattomuudella on ratkaiseva vaikutus nuorten elämänhallinnan negatiivisen kierteen syvenemiseen ja toisaalta myös positiivisen käänteen käynnistymiseen (kts. esim. Loponen 2009). Nuorten omassa kehityksessä, perheessä tai muussa elinympäristössä ilmenevä syrjäytymisvaara pitäisi tunnistaa mahdollisimman varhain.

Pidemmällä aikavälillä nuorten palveluille tarvitaan uusi toimintamalli, jossa tukia ja palveluja kehitetään, järjestetään ja johdetaan



niin pitkälle kuin mahdollista ikäryhmittäisenä kokonaisuutena. Jokaiselle paikkakunnalle tulee rakentaa perheiden, lasten ja nuorten palvelut integroiva palvelumalli, joka koordinoi kaikki 0–29-vuotiaiden ikäryhmän palvelut. Kuntien peruspalvelut ovat tämän palvelumallin ydinosa, johon tarpeelliset erityis- ja palvelut nivotaan saumattomaksi kokonaisuudeksi. Peruspalveluja vahvistamalla voidaan painopiste siirtää ennalta ehkäisyyn ja varhaiseen tukeen, ja estää erilaisissa ikäsiirtymissä tapahtuva väliinpuotoaminen, mikä on kustannustehokkainta nuorten syrjäytymistä ehkäisevää toimintaa.

### Yhden luukun periaate ja tukea siirtymävaiheisiin

Etsivän nuorisotyön palvelujen ja matalan kynnyksen palvelujen saatavuus on turvattava kaikissa kunnissa, jotta kaikkein vaikeimmissa asemassa olevat nuoret pystytään tavoittamaan. Kun nuori syystä tai toisesta tarvitsee erityistä tukea, hänen tukena tulisi olla henkilökohtaista luottamuksellista yhteistyötä tarjoava ammattihenkilö, joka huolehtii tuen ja palvelujen järjestämisestä kokonaisuutena nuoren yksilöllisten tarpeiden mukaan. Näitä tavoitteita on jo pyritty toteuttamaan useissa kunnissa, ja niitä on mahdollista toteuttaa kaikissa kunnissa.

Keskeisimpänä tutkimuksen kehittämissuosituksena on, että syrjäytymisen ehkäisemiseksi nuoret tarvitsevat yhden paikan, ”matalan kynnyksen nuorten yhteis- ja palvelupisteen”. Tässä ”yhteis- ja palvelupisteessä” huolehditaan kokonaisvaltaisesti siitä, että nuori saa samanaikaisesti tarvitsemansa palvelut eri sektoreilta ja tarvittaessa hänet ohjataan yhdellä kertaa hänen tarvitsemiinsa palveluihin. Nuorten palvelujen organisointi kunnissa yhden luukun periaatteella mahdollistaa sen, että vastuhenkilö koordinoi nuoren tarvitsemat palvelut tavoitteelliseksi palvelukokonaisuudeksi ja toimii ohjaajana pitkäjänteisesti. Tällaisen palvelumallin avulla voidaan parhaiten estää nuorten syrjäytymistä.

Suomesta löytyy joitakin lupaavia esimerkkejä kunnista, joissa on integroitu sosi-

aali-, terveys-, koulutus- ja työllistämispalveluja palvelukokonaisuuksiksi, kuten Oulun Byströmin talo ja Imatran lasten ja nuorten hyvinvointineuvola. Tällaista mallia kehitetään parhaillaan eri ministeriöiden yhteistyönä (Ohjaamo), jonka taustalla ovat kokemukset avoimen ammattiopiston kehittämistyöstä Joensuussa ja Mikkelissä.

Eri syistä (esimerkiksi päihteet, mielenterveysongelmat ja kriisitilanteet) vaikeuksiin joutuneiden nuorten tukemiseksi on tärkeää kehittää nuorten nopean ja intensiivisen auttamisen muotoja. Lastensuojelussa tärkeää on turvata vaikuttavan lastensuojelutyön välttämättömät ja riittävät resurssit ja lastensuojelun jälkihuollon palveluja tulisi kehittää siten, että niiden avulla voidaan tukea mahdollisimman hyvin nuoren itsenäistymistä. Olennaista on kiinnittää huomiota myös palvelujen kohdentamiseen, ajoitukseen, kestoon ja seurantaan, jossa painopisteenä on lapsen ja nuoren hyvinvoinnin arviointi. Tällaisista hyvinä esimerkkeinä ovat valtakunnalliseksi toimintamalliksi kaavailtu moniammatillinen rikollisuutta ja väkivaltaa vähentävä hämeenlinnalainen Ankkuri-toiminta sekä Aikalisä-toiminta, jolla pyritään estämään varusmies- ja siviilipalveluksen ulkopuolelle jäävien syrjäytymistä.

Varhaisen tuen ja reagoinnin työtettä on vahvistettava nuorten palveluissa sekä kehitettävä yksinkertaisia ja arkityössä hyvin toimivia tunnistamisen ja seulonnan malleja esimerkiksi sosiaalitoimessa ja TE-toimistoissa, joiden avulla voidaan tunnistaa erityistä tukea ja paneutuvampaa työtettä tarvitsevat nuoret.

Koulutukseen ja työhön siirtymisen nivelvaiheet ja koulutuksen keskeyttäminen ovat merkittäviä nuorten syrjäytymisriskejä. Siirtymiä tukevien palveluiden tuottaminen pitäisi olla lakisääteistä. Tällä hetkellä toiminta on harkinnanvaraista ja eikä palveluja ole kattavasti tarjolla. Nuorten työllistämispalveluihin on juurrutettava sellaisia hyviä käytäntöjä ja toimintamalleja, joiden toimivuudesta ja tuloksellisuudesta on arviointinäyttöä. Työpajatyön opinnollistamisen, tuetun oppisopimuskoulutuksen, työvalmentajien toteuttaman tu-

etun työllistymisen ja edelleen sijoittamisen toimintamallien käyttö pitää valtakunnallisesti vakiinnuttaa nuorten työllistämispalveluisa. Nuorten työpajat voivat toimia yhteistyössä kunta- ja seututasoisen oppilaitosten kanssa.

#### Matalan kynnyksen palveluja ja räätälöintiä

Mielenterveyspalveluissa tulee perustaa matalan kynnyksen palveluja perustason ja nuorisopsykiatrian välimaastoon kaikille niille alueille, joilla tällainen toiminta on etäisyyksien puolesta mahdollista. Hoitotakuuta tulee toteuttaa terveydenhoitolain mukaisesti. Avohoito tulee järjestää moniammatillisena laaja-alaista osaamista yhdistävänä tiimityönä. Hyvänä esimerkkinä ovat yhdistelmähoitomallit (MDFT, Multidimensional Family Therapy), joista löytyy kansainvälistä vaikuttavuustietoa. Psykoterapiapalveluita suositellaan tuotettavan omana palveluna 40 %:lle hoidossa olevista nuorista. Lisäksi terapiapalveluita on mahdollisuus tarjota Kelan kuntoutuspsykoterapiana sekä ostopalveluina. Psykoterapiakuntoutuksen ohella tulee turvata muiden keskeisten nuorten kuntoutuspalvelujen saatavuus kuten, nuorten kuntouttavat päiväyksiköt, kuntoutuskodit ja syrjäytymistä ehkäisevät koulujärjestelyt osana nuorten psykiatrista hoitoketjua.

OECD:n eri maiden kuntoutusjärjestelmiä vertailevan raportin (2008) keskeiset tulokset olivat, että palvelujärjestelmä ei aina tunnista asiakkaiden yksilöllisiä tarpeita ja palvelujärjestelmä jakautuu eri toimintaloikihin. Raportin mukaan kuntoutuksen ja myös laajemmin palvelujärjestelmän kehittäminen vaatisi muun muassa niin sanottua yhden luukun periaatteen käyttöönottoa, yhden toimijan vastuuta kuntoutusprosessista alusta loppuun sekä työ- ja palvelukeskusten kaltaisen moniammatillisen palvelun saavutettavuuden parantamista. Ongelmien ollessa yksilöllisiä myös palveluketjujen tulee toimia saumattomasti.

Nuorten ohjautumiseen kuntoutukseen on kiinnitettävä erityistä huomiota Kelan ammatillisen kuntoutuksen pääsyn kriteereiden lievennetyä vuoden 2014 alusta. Tähän liitty-

en tulee selvittää oppilashuollon, opiskeluterveydenhuollon Kelan ja TE-hallinnon välisten yhteistyökäytäntöjen toimivuus, ja parantaa niitä tarvittaessa. Kokeiluhankkeissa syrjäytymisvaarassa olevien nuorten tukemisen on todettu vaativan hallinnonalojen yhteistyökäytäntöjen järjestelyä ja eri tahojen välisen yhteistyön lisäämistä, tehostamista ja laajentamista. (Suikkanen ym. 2004; Linnakangas ja Suikkanen 2004.) Lisäksi on esitetty, että toimintakyvyn sosiaaliset rajoitteet tulisi hyväksyä kuntoutuksen perusteiksi. Esimerkiksi kuntoutustutkimus voisi toimia lähtökohtana moniammatillisten tukitoimien suunnittelun tukena (Halonen ym. 2007). Lisäksi tulee selvittää, tarvitaanko vakiintuneiden Kelan kuntoutusmallien rinnalle uusia nykyistä räätälöidympiä malleja. Jotta kuntoutusta voitaisiin kehittää ja suunnitella joustavammin, tulee selvittää osakuntoutusrahan säätämistä lakiin Kelan kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista. Nykyjärjestelmä ei koske opintotuella opiskelevia opiskelijoita eikä vähäinäkään opiskelu ole käytännössä ollut mahdollista sairauspäivärahaikauden aikana. Osakuntoutusraha motivoisi nuoria hakeutumaan kuntoutukseen.

#### Miten muutos toteutetaan?

Vakavimmat vaikeudet näyttäisivät kasaantuvan suhteellisen pienelle ryhmälle. Tunneimme lukuisia syrjäytymiseen liittyviä riskitekijöitä, mutta tämä tieto ei auta riittävän hyvin löytämään avuntarvitsijoita. Syrjäytymisen riskitekijät eivät ole sairauden tai vamman kaltainen syy tulonsiirroille tai erillispalveluille. Syrjäytymiskäsitteen analyysi ohjaa kiinnostusta kohti nuorten ongelmia, vaikka ”syrjäytyneellä nuorella” ei sellaisenaan olisi-kaan vastinetta todellisuudessa. Syrjäytymiskeskustelussa onkin tullut esille, että nuorten tukemisen on välttämättä toteuduttava yksilöllisten palveluketjujen kautta. Kun ongelmat ovat osin palvelujärjestelmän sisäänrakennettuja, tulee myös kysyä, missä määrin yhteistyön lisääminen riittää ja milloin pitäisi uskaltaa rakentaa kokonaan uusia, totutusta poikkeavia lähestymistapoja?

Sähköisten tietojärjestelmien yhteensopivuuden kehittäminen auttaisi nuorten palveluissa pitkäkestoisten, yksilöllisten ja paremmin toisiinsa yhteydessä olevien palvelukokonaisuuksien rakentamista. Eri toimijoiden välisen tietojen sähköisen yhteiskäytön avulla voitaisiin seurata palveluprosessin käynnistymistä, ratkaisujen toteutumista ja työnjakoa. Sähköistä tietojen yhteiskäyttöä voitaisiin hyödyntää asiakkaan prosessin hallinnassa, eri toimijoiden välisessä yhteistyössä ja tietojen vaihdossa sekä palvelua koskevassa vaikuttavuusarvioinnissa.

Palvelukokonaisuuksien tuottamiseksi tarvitaan eri ikävaiheissa erilaisia palveluja, osaamista ja yhteistyöverkostoja. Tämä merkitsee sitä, että yhteistyömallit ja palveluprosessit ovat koordinoituja, yhdessä sovittuja ja sujuvasti toimivia. Nuorten palvelut integroivana palvelumallina voi toimia paikallinen tai seudullinen palvelutarjotin ja toimijakartha.

Nuorten palvelujen kehittäminen edellyttää eri ministeriöiden yhteistyönä tehtävää valtakunnallista ohjelmaa lasten ja nuorten tukien ja palveluiden laadusta, seurannasta ja valvonnasta. Palvelujen toimivuuden ja vaikuttavuuden arvioinnissa tarvitaan myös uudenlaisia malleja, joiden avulla voidaan tehdä pitkäaikaisseurantaa ja arvioida eri toimijoiden yhtäaikaaisesti tuottamien palveluiden ja palvelukokonaisuuksien vaikutuksia.

Nuorten syrjäytymistä ehkäisevien palvelujen kehittäminen nykyistä toimivammiksi ja vaikuttavammiksi ei välttämättä edellytä lisäresursseja. Olennaisinta on paikallistasolla tehtävä palvelujen kehittämistyö ja uudenlaisten työmenetelmien ja yhteistyökäytäntöjen käyttöönotto. Onnistumisen avaimena tässä kehittämistyössä on, että kunnissa lähdetään liikkeelle yhteisen strategian ja tahotilan luomisesta. Kaikki nuorten palveluihin osallistuvat toimijat, sekä julkisen sektorin toimijat että järjestöt tarvitaan mukaan kehitystyöhön. Yhteisen mallin rakentaminen edellyttää myös sitoutumista yhteiseen työtteeseen, jonka avulla voidaan murtaa totuttuja asiakastyön kaavoja, madaltaa ja purkaa eri sektoreiden raja-aitoja ja keinotekoisia rajoja sekä sujuvoittaa tiedonkulkua.

**YTM Jaakko Harkko, tutkija, Kuntoutussäätiö**

**YTL Matti Tuusa, vanhempi asiantuntija, Kuntoutussäätiö**

*Nuorten syrjäytyminen - tietoa, toimintaa ja tuloksia -raportti on ladattavissa osoitteesta [www.kuntoutussaatio.fi/nuoret](http://www.kuntoutussaatio.fi/nuoret)*

## Lähteet

- Ek, E., Saari E., ym. 2004. Nuorten aikuisten työelämästä syrjäytyminen ja sosiaaliturvan käyttö. Helsinki. Kela, tutkimusosasto.
- Goodwin, J. & O'Connor, H. 2005. Exploring Complex Transitions: Looking Back at the 'Golden Age' of From School to Work. *Sociology* 39(2), 201–220.
- Halonen, J-P., Aaltonen, T., ym. 2007. Syrjäytymisvaarassa olevien vajaakuntoisten nuorten kuntoutustarpeen arviointi. Sosiaali- ja terveysturvan katsauksia 73. Kela. Helsinki
- Hytti, H. 2000. Alle 25-vuotiaiden nuorten työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyminen ja eläkkeeltä kuntoutuminen. *JANUS*, 8, 382–397
- Järvikoski A., Härkäpää K., ym. 2001. Moniulotteinen työkykykäsitys ja työkykyä ylläpitävä toiminta. *Kuntoutus* 24, 3, 3–11.
- Kivipelto, M., Blomgren, S., ym. (toim.) 2013. Vaikuttavaa aikuissosiaalityötä – arviointimalleista mittareihin. Tutkimus- ja kehittämishankkeen lopuraportti.
- Linnakangas, R. & Suikkanen, A. 2004. Varhainen puuttuminen: mahdollisuus nuorten syrjäytymisen ehkäisemisessä. Helsinki. Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Loponen, K. 2009. Palvelujärjestelmän kynnyksellä. Lisensiaattityö. Lapin yliopisto.
- Morgan, C., Burns T., ym. 2007. Social exclusion and mental health: conceptual and methodological review. *Br J Psychiatry* 191, 477–483.
- Myrskylä, P. 2011. Nuoret työmarkkinoiden ja opiskelun ulkopuolella. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ ja yrittäjyys 12/2011. Helsinki.
- Notkola V., Pitkänen S., ym. 2013. Nuorten syrjäytyminen. Tietoa, toimintaa ja tuloksia? Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2013.
- Nuorten syrjäytymisen ehkäisy. 2007. Valtiontalouden tarkastusvirasto. Toiminnantarkastuskerhomus 146/2007, Helsinki. [http://www.vtv.fi/files/113/1462007\\_Nuorten\\_syrjaytymisen\\_ehkaisy\\_NETTI.pdf](http://www.vtv.fi/files/113/1462007_Nuorten_syrjaytymisen_ehkaisy_NETTI.pdf)
- OECD 2008 *Sickness, Disability and Work: Breaking*



- the Barrier – VOL. 3 Denmark, Finland, Ireland and the Netherlands. OECD Publishing
- Palola, E., Hannikainen-Ingman, K., ym. 2012. Nuoret koulutuspuodokkaat sosiaalityön asiakkaina – Taupaustutkimus Helsingistä. Raportti 29/2012. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki.
- Pulkinen, L. 2005. Työuran ja hyvinvoinnin kehityspolkuja: mitä Lapsesta aikuiseksi -tutkimus kertoo työelämästä, työhyvinvoinnista ja terveydestä. Helsinki. Työturvallisuuskeskus.
- Rimpelä M. 2008. Lasten ja nuorten hyvinvointi. Teoksessa P. Moisio ym. (toim.) Suomalaisen hyvinvointi. Stakes, Helsinki.
- Ristolainen, H., Varjonen, S., ym. 2013. Mitä tiedämme politiikkatoimien vaikuttavuudesta lasten ja nuorten syrjäytymisen sekä hyvinvointierojen vähentämisessä? Poliittikkatoimien vaikuttavuuden tieto- ja arviointikatsaus. Sosiaali- ja terveysalan asiantuntijalaitosten yhteenliittymä SOTERKO. Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 2/2013, Helsinki.
- Room, G. 1995. Poverty and social exculsion. in Room, G. (ed), Beyond the Threshold: The Measurement and Analysis of Social Exclusion. Bristol. Policy Press.
- Rosanvallon, P. 2000. The new social question: rethinking the welfare state. Princeton, N.J. Princeton U. P.
- Silver, Hilary. 1994. Social Exclusion and Social Solidarity: Three Paradigms. International Labour Review 133, nos. 5–6, 531–78.
- Sipilä, J. & Österbacka, E. 2013. Enemmän ongelmien ehkäisyä, vähemmän korjailua? Perheitä ja lapsia tukevien palvelujen tuloksellisuus ja kustannusvaikuttavuus. Valtionvarainministeriön julkaisuja 11/2013, Helsinki.
- Suikkanen, A., Linnakangas R., ym. 2001. Siirtymien palkkatyö. Helsinki. Sitra.
- Suikkanen, A., Martti, S. ym. 2004. Homma hanskkaan: Nuorten kuntoutuskokeilun arviointi. Helsinki. Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Valtakari, M., Syrjä, H., ym. 2008. Julkisen työvoimapalvelun palvelurakenteen uudistamisen vaikuttavuus. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ ja yrittäjyys 19/2008. Työ- ja elinkeinoministeriö, Helsinki.
- Walther, A. 2006. Regimes of youth transitions: Choice, flexibility and security in young people's experiences across different European contexts. Young 14(2), 119–139.



**kuntoutusportti.fi**

Seuraa uutisia, tutkimuksia ja tapahtumia.

Löydät tietokannasta hankkeet, julkaisut ja artikkelit.

