

NUORTEN SYRJÄYTYMISEN EHKÄISYN PALVELURAKENNE, RAHAVIRRRAT SEKÄ SEURANNAN HAASTEET



Nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palvelurakenne, rahavirrat sekä seurannan haasteet

NHG: Riikka-Leena Leskelä, Laura Käsmä,
Virve Jokiranta, Neea Salonen
MDI: Mikko Valtakari, Maria Yli-Koski
XAMK: Mirja Määttä

Tarkastusvaliokunta

00102 Eduskunta
www.eduskunta.fi

Helsinki

ISBN 978-951-53-3779-5 (nid.)

ISBN 978-951-53-3780-1 (pdf)

ISSN 1798-4688 (painettu)

ISSN 2342-6616 (verkkojulkaisu)

Sisällys

VALIOKUNNAN ALKUSANAT	5
TUTKIMUSRYHMÄN ALKUSANAT	6
TIIVISTELMÄ	7
SAMMANFATTNING	9
SUMMARY	11
1 Johdanto	14
1.1 Selvityksen tausta	10
1.2 Nuorten syrjäytyminen ilmiönä	13
1.3 Syrjäytymistä ehkäisevät palvelut	14
2 Metodologia ja aineistot	22
2.1 Hankkeen tavoitteet	22
2.2 Hankkeessa käytetyt aineistot ja menetelmät	23
2.2.1 Valtion ja kuntien budjettianalyysi	23
2.2.2 Kuntien tilastoanalyysit	27
2.2.3 Haastattelu- ja kyselyaineistot	28
3 Tulokset: Syrjäytymistä ehkäisevien palvelujen nykytila	30
3.1 Nuorten syrjäytymistä ehkäisevien palvelujen nykytila kuntien näkökulmasta	30
3.2 Nuorten syrjäytymistä ehkäisevien palvelujen nykytila valtionhallinnon näkökulmasta	32
4 Tulokset: Nuorten palveluihin kohdennetut rahavirrat	35
4.1 Valtion syrjäytymisen ehkäisyyn kohdentamat rahavirrat	35
4.2 Kuntien syrjäytymisen ehkäisyyn käyttämät rahat	40
5 Tulokset: Sosiaaliturvan ja syrjäytymisen väliset kytkökset	47
6 Tulokset: Syrjäytymisen ehkäisyn rahoituksen vaikuttavuuden seuranta	53
6.1 Haasteita syrjäytymisen ehkäisyn seurannassa	55
6.2 Syrjäytymisen ehkäisyn tarkastelu indikaattoreiden valossa	56
6.3 Kuntien rahallisten panostusten ja syrjäytymisen ehkäisyn yhteys	58
6.4 Kokemukset syrjäytymisen ehkäisyn onnistumisesta valikoiduissa kunnissa	58

Sisällys

7 Tulokset: Syrjäytymisen ehkäisyn tarkastelu kohdekunnittain	63
7.1 Tilastollinen tarkastelu kohdekunnittain	63
7.2 Havaintoja ammattilaisten kokemuksesta peruspalvelujen riittävydestä	67
8 Nuorten eteneminen koulutus- ja työmarkkinoilla sekä kokemukset palveluista case-tutkimuksen valossa	69
9 Tulosten yhteenveto	73
9.1 Syrjäytymistä ehkäisevät rakenteet ja palveluntuottajien yhteistyö	73
9.2 Nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn käytetyt resurssit ja niiden kohdentuminen	76
9.3 Syrjäytymisen ehkäisyyn käytettyjen julkisten varojen vaikutusten analyysi	77
10 Johtopäätökset ja suositukset	80
10.1 Strategisen tason suositukset	80
10.2 Palvelutuotantotason suositukset	86
10.3 Asiakastason suositukset	88
KÄSITTEET	90
LIITTEET	91
Liite 1: Hankkeeseen toteutetut ja hyödynnetyt haastattelut	91
Liite 2: Kuntabudjettimenetelmän palvelujen luokittelu	92
Liite 3: Nuorten syrjäytymistä kuvaavia indikaattoreita	94
Liite 4: Graafit syrjäytymistä kuvaavista keskeisistä indikaattoreista	95
LÄHTEET	98

Valiokunnan alkusanat

Käsillä olevan eduskunnan tarkastusvaliokunnan tutkimusjulkaisun aiheena on nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palvelujärjestelmän toimivuus ja palveluiden vaikuttavuus. Tutkimuksessa tarkastellaan syrjäytymisen ehkäisyn toimien kustannuksia ja vaikuttavuutta.

Tutkimuksen toteuttajana on toiminut NHG Oy yhdessä kumppaniorganisaatioiden kanssa. Tutkimuksen vastuuhenkilönä on toiminut TkT Riikka-Leena Leskelä NHG Oy:stä. Tutkimuksen toteutukseen ovat osallistuneet NHG Oy:stä lisäksi FM Laura Käsmä, VTM Virve Jokiranta ja KTM Neea Salonen, Aluekehittämisen konsulttitoimisto MDI:stä FL Mikko Valtakari ja KTK Maria Yli-Koski sekä XAMK:sta VTT Mirja Määttä. Tutkimus käynnistyi marraskuussa 2020.

Syrjäytymisestä ja sen ehkäisystä on saatavilla paljon tutkimustietoa. On yleisesti tiedossa, että syrjäytymisen ennaltaehkäisy tulee sekä taloudellisesti että inhimillisesti edullisemmaksi kuin korjaaviin toimiin panostaminen. On kuitenkin epäselvää, painottuvatko ennaltaehkäisevät palvelut kuntien ja valtion budjeteissa. Samoin tietoa puuttuu syrjäytymisen ehkäisyn toimijoiden rooleista ja yhteistyön toimivuudesta. Eräänä ongelmana on pidetty toimijoiden välisen tiedonkulun puutteita. Vaikuttavuustieto syrjäytymisen ehkäisyn palveluita koskien on puutteellista tai olematonta, joten on vaikea sanoa, mitä panostuksilla syrjäytymisen ehkäisyn palveluihin saadaan aikaan.

Edellä esitettyihin syihin perustuen tarkastusvaliokunta päätti tilata tutkimuksen nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palveluista. Tutkimuksen tavoitteena oli ensinnäkin selvittää nuorten syrjäytymistä ehkäisevien palvelu- ja etuusrakenteiden sekä palveluntuottajien välisen yhteistyön toimivuutta. Toiseksi tutkimuksessa selvitettiin nuorten syrjäytymisen ehkäisyn kohdistuvia rahavirtoja ja resurssien jakautumista eri toimijoille ja eri palveluihin. Kolmas tavoite oli analysoida syrjäytymisen ehkäisyn käytettyjen julkisten varojen vaikutuksia. Tutkimus tuotti uutta tietoa näistä aiheista sekä ehdotuksia syrjäytymisen ehkäisyn palveluiden kehittämiseksi.

Tutkimustulokset ja tutkimuksessa esitetyt suositukset ja kehittämissuhteet tarjoavat hyvän perustan aiheen jatkokäsittelylle tarkastusvaliokunnassa ja aihepiiristä käytävälle keskustelulle. Valiokunnan puolesta haluan kiittää tutkijoita hyvin tehdystä työstä.

Tarkastusvaliokunnan puheenjohtaja
Outi Alanko-Kahiluoto

Tutkimusryhmän alkusanat

Eduskunnan tarkastusvaliokunta päätti toukokuussa 2020 teettää tutkimuksen, jonka aiheena on nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palvelujärjestelmän toimivuus ja palveluiden vaikuttavuus. Tutkimuskonsortioksi valittiin Nordic Healthcare Group (NHG), MDI Public Oy (MDI) ja Kaakkois-Suomen ammattikorkeakoulun (XAMK) tutkimus- ja kehittämiskeskus Juvenia. Hanke toteutettiin marraskuun 2020 ja joulukuun 2021 välisenä aikana. Toteutuksen päävastuu oli NHG:lla. NHG:n vastuulla olivat kohdekuntien ja valtion budjettianalyysit. MDI vastasi tilastollisista analyyseista, jotka koskivat nuorten syrjäytymistä ehkäisevien palvelujen vaikuttavuutta, ja XAMK Juvenia puolestaan nuorten haastatteluaineiston analyysistä. Tutkimusorganisaatiot tuottivat yhteistyössä hankkeessa tehdyt haastattelut ja muut analyysit.

Hankkeen merkityksellisyys ja aihepiirin tärkeys on korostunut: taloudellinen eriarvoisuus sekä hyvinvointi- ja terveyserot ovat kasvaneet, ja köyhyys- tai syrjäytymisriskissä on lähes kolmasosa 18–24-vuotiaista nuorista (Tilastokeskus 2020). Lisäksi covid-19-pandemia, joka rantautui maailmalle alkuvuodesta 2020, on entisestään haastanut nuorten kasvua kohti aikuisuutta. Myös sosiaali- ja terveystoimen sekä pelastustoimen uudistus, joka on valmisteilla palvelujärjestelmässä, tuo muutoksia kokonaisuuden johtamiseen.

Eduskunnan tarkastusvaliokunta määritteli hankinnan kohdetta ja tavoitteita siten, että tutkimuksen aihetta lähestytään käytännönläheisesti. Aiemmin tehtyjen havaintojen toistamiseen sellaisenaan ei siten ollut tarvetta. Aihepiiriä käsittelevää kirjallisuutta rajauduttiin referoimaan vain siltä osin kuin se edesauttaa tutkimuskysymyksiin vastaamista. Tutkimusaihetta lähestyttiin eksploratiivisesti: yhtäältä kartoitettiin kokemuksia monialaisesta yhteistyöstä ja toisaalta selvitettiin, miten syrjäytymisen ehkäisyn vaikuttavuutta voitaisiin arvioida. Tutkimuksessa kehitettiin menetelmä syrjäytymisen ehkäisyyn kohdennettujen rahavirtojen analysoimiseksi. Keskityttiin tuottamaan vastauksia eduskunnan tarkastusvaliokunnan määrittämiin tutkimuskysymyksiin käytännönläheisesti ja esimerkinomaisesti tapaustutkimuskuntien havaintojen pohjalta. Lisäksi esitettiin konkreettisia suosituksia ja ratkaisuehdotuksia.

tutkimusryhmän johtaja
TkT Riikka-Leena Leskelä

Tiivistelmä

Tutkimuksessa tarkasteltiin syrjäytymisen ehkäisyn palvelujärjestelmän nykytilaa, syrjäytymisen ehkäisyyn käytettyjen resurssien kohdentumista ja rahoituksella aikaan-saatuja vaikutuksia. Tavoitteena oli 1) selvittää syrjäytymistä ehkäiseviä palvelu- ja etuus-rakenteita sekä palveluntuottajien välistä yhteistyötä, 2) selvittää nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn käytettyjä resursseja ja niiden kohdentumista sekä 3) analysoida syrjäytymisen ehkäisyyn käytettyjen julkisten varojen vaikutuksia.

Keskeisinä aineistolähteinä olivat vuoden 2020 talousarvioesitys ja sen perusteluosat sekä valittujen kohdekuntien tilinpäätöstiedot vuosilta 2019 ja 2020. Tutkimuksessa analysoi-tiin nuoriin kohdennettuja suoria ja epäsuoria rahavirtoja sekä jäsennettiin rahavirtoja palvelutyypeittäin liikennevalojaottelun mukaisesti kevyisiin, tukeviin ja raskaisiin palveluihin (ilmiölähtöinen väestöryhmän rahavirtojen tarkastelutapa vrt. talousarvion tarkasteleminen lasten oikeuksien näkökulmasta). Tämän lisäksi haastateltiin valtion-hallinnon ja kuntien edustajia sekä nuoria itseään. Budjettianalyysin tuottamaa tietoa peilattiin muuhun kvantitatiiviseen tilastoaineistoon syrjäytymisen indikaattoreista sekä kvalitatiiviseen haastatteluaineistoon ja aikaisempiin tutkimustuloksiin.

Haastatteluiden perusteella nähdään valtionhallinnossa syrjäytymisen ehkäisyn vastuut pääosin selvinä, mutta yhteistyö ei toimi optimaalisesti hallinnonalojen siiloutumisen takia. Syrjäytymisen ongelmia ratkaistaan hallinnonaloittain palvelu ja hanke kerrallaan, sillä resurssit ja rahoitus allokoidaan eri hallinnonaloille. Kunnissa koetaan, että nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palveluista puuttuu valtakunnallisesti sovittu koordinointi ja omistajuus, mikä vaikeuttaa johtamista ja palveluiden yhteensovittamista. Varojen ohjautuminen on sidoksissa sen hetkiseen poliittiseen tahtotilaan, mistä seuraa, että hankkeiden rahoituksen jatkuvuus yli hallituskausien on puutteellista ja pirstoutunutta sekä valtakunnan että kuntien tasolla.

Valtion vuoden 2020 kokonaisbudjetista kohdistui varoja nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn suoraan ja epäsuorasti vain muutamia prosentteja: työ- ja elinkeinoministeriön budjetista syrjäytymisen ehkäisyn osuus on noin 4 prosenttia, opetus- ja kulttuuriministe-riön 3 prosenttia ja sosiaali- ja terveysministeriön 0,6 prosenttia. Tällä tutkimusmenetel-mällä analysoituna Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskuskuksen (STEA) -avustuksien osuus nuorten syrjäytymisen ehkäisyn rahoituskokonaisuudesta on pieni, vaikka avustuk-set ovat kasvaneet merkittävästi vuosina 2017–2020. Tarkastelluissa kohdekunnissa (Kokkola, Kontiolahti, Lahti, Raisio, Somero, Tampere) noin 10 prosenttia nettokäyttö-kustannuksista kohdennetaan nuorten syrjäytymistä ehkäiseviin palveluihin. Näistä keskimäärin 45 prosenttia käytetään korjaaviin palveluihin. Erityisesti korjaavissa palveluissa ostopalveluiden rooli on merkittävä (85 prosenttia). Palveluiden järjestämis-tapa (kunta tai kuntayhtymä) ei näkynyt kohdekuntien eurojen toimialapainotuksissa eikä palveluiden painottumisessa ehkäiseviin, tukeviin ja korjaaviin palveluihin.

Nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn käytettyjen julkisten varojen vaikutukset syntyvät yleensä välillisesti ja tulevat näkyviksi pitkällä aikavälillä, joten ne ovat hankalasti mitattavia. Mikäli syrjäytymisen ehkäisyyn käytettyjen julkisten varojen vaikutuksia halutaan seurata ja arvioida, tulee tilastotuotantoa kehittää. Eurojen kohdentumisesta syrjäytymisen ehkäisyyn ei ole saatavilla valtakunnallista tietoa. Yhdenmukaista ja systemaattista tietoa kuntien panostuksista nuorten syrjäytymistä ehkäiseviin palveluihin on lähes mahdoton saada. Kattavia, vertailukelpoisia kunta-aineistoja rahavirtojen ja vaikuttavuuden vertaamiseen on vaikea tai mahdoton tuottaa. Hyödynnettävissä olevia kunnittaisia tilastoja, jotka kuvaavat syrjäytymistä ehkäisevän toiminnan tuloksia, on vain muutama. Kun tutkitaan syrjäytymisen ehkäisyn vaikuttavuutta, keskeisenä haasteena on se, että osa syrjäytymisriskissä olevista nuorista ei ole minkään palvelun tai toiminnan piirissä ja siten he jäävät myös tilastojen ulkopuolelle.

Keskeisiä keinoja, joilla voidaan kehittää rahoitusjärjestelmän seurannan vaikuttavuutta, ovat tutkimusryhmän näkemyksen mukaan muun muassa pitkäjänteinen seuranta-aineisto, seurannan kehitysvastuun määrittäminen, luokittelun yhdenmukaistaminen sekä vastuiden määrittely tiedolla johtamisessa. Tutkimusryhmä suosittelee, että kun budjettia suunnitellaan ja seurataan, otetaan käyttöön hankkeessa esitetty budjetin lähestymistapa, joka kohdistuu ilmiöön (syrjäytymisen ehkäisy) ja kohdennettuun väestöryhmään (nuoret). Suositus on, että tätä lähestymistapaa käytetään nuorten palvelujen strategisessa ohjaamisessa ja seurannassa sekä kunnissa että kuntien ja tulevien hyvinvointialueiden yhdyspinnassa. Budjetti tarjoaa yhteisen tietopohjan taloudellisesta resursoinnista, ja se tulee yhdistää tietoon muun muassa alueen nuorten hyvinvoinnista, elinkeinoelämästä ja työllisyystilanteesta. Menetelmä tulisi käytännössä yhdistää automatisoidun talousraportoinnin mukaisten tietojen toimittamiseen, joka on valtiovarainministeriön vastuulla ja jota Valtiokonttori hallinnoi. Menetelmää ei kannata toteuttaa manuaalisesti, koska se olisi työlästä.

Jotta johtamista voitaisiin kehittää yhteensovittavaan suuntaan, tutkimusryhmä suosittelee yhteensovittavan johtamisen kehittämiseksi, että osana tulevien hyvinvointialueiden strategisia asiakirjoja huomioidaan yhdyspintojen johtamisen tärkeys. Tutkimusryhmä suosittelee myös, että hyvinvointialuestrategiaan, hyvinvointialueen palvelustrategiaan sekä lasten ja perheiden hyvinvointisuunnitelmaan kirjataan selkeät ja mitattavissa olevat tavoitteet siitä, miten nuorten syrjäytymisen ehkäisy käytännössä toteutetaan.

Tutkimusryhmä ehdottaa, että monialaista työtä ja palvelutuotantoa kehitettäisiin esimerkiksi niin, että hallinnoitaisiin nuoriin kohdistettujen rahavirtojen ohjausta ja budjetointia allianssimallilla, joka soveltuisi tulevien hyvinvointialueiden ja kuntien yhteiseksi nuorten väestöryhmän budjetin hallintamalliksi. Ensisijainen peruste allianssimallin luomiselle on se, että allianssimallilla saataisiin täsmennettyä vastuita erityisesti ennalta ehkäisevissä palveluissa, vältettyä osaoptimointia sekä siirrettyä rahoituksen painopistettä varhaisempaan tunnistamiseen ja tukeen. Tällöin tarvetta korjaaville palveluille ei syntyisi.

Asiakkaita koskevien suunnitelmien ja asiakastarpeiden yhteensovittamiseksi tutkimusryhmä suosittelee päävastuuhenkilön määrittämistä jokaiselle nuorelle, jolla on asiakassuunnitelma. Vastuuhenkilön keskeisenä tehtävänä tulee olla paitsi vastata palvelutarpeeseen myös vahvistaa nuoren osallisuutta ja huolehtia hänen oikeuksiensa toteutumisesta.

Sammanfattning

I denna undersökning granskades nuläget för systemet för förebyggande av utslagning, allokeringen av de resurser som använts för att förebygga utslagning samt effekterna av finansieringen. Målet var att utreda 1) service- och förmånsstrukturer som förebygger utslagning samt samarbetet mellan serviceproducenterna, 2) de resurser som använts för att förebygga utslagning bland unga och allokeringen av dem samt 3) att analysera effekterna av de offentliga medel som använts för att förebygga utslagning.

De viktigaste källorna för undersökningen var budgetpropositionen för 2020 och dess motiveringar samt bokslutsuppgifterna 2019 och 2020 för de utvalda målkommunerna. I undersökningen analyserades direkta och indirekta penningflöden riktade till unga samt strukturerades penningflödena enligt typ av service i enlighet med trafikljusfördelningen i lätt, stödjande och tung service (en fenomenbaserad granskning av penningflöden till befolkningsgruppen, jfr barnbudgetering). Dessutom intervjuades representanter för statsförvaltningen och kommunerna samt de unga själva. Den information som budgetanalysen gav speglades mot annat kvantitativt statistiskt material om indikatorerna för utslagning samt kvalitativt intervjumaterial och tidigare forskningsresultat.

På basis av intervjuerna upplevs ansvaret inom statsförvaltningen för att förebygga utslagning i huvudsak vara klart, men samarbetet fungerar inte optimalt på grund av sektoriseringen mellan förvaltningsområdena. Problemen med utslagning löses inom enskilda förvaltningsområden genom att ta upp serviceformerna och projekten ett åt gången, eftersom resurserna och finansieringen allokeras enligt förvaltningsområde. På kommunnivå är erfarenheten att det i åtgärderna för förebyggande av utslagning bland unga saknas nationellt överenskommen samordning och ägarskap, vilket försvårar ledningen och samordningen av servicen. Styrningen av medlen är kopplad till den rådande politiska viljan, och därför är projektfinsieringens kontinuitet över regeringsperioderna bristfällig och splittrad både på riksnivå och på kommunnivå.

Andelen medel som direkt och indirekt riktas till förebyggande av utslagning bland unga av statens totala budget för 2020 ligger på några få procent: Andelen budgetmedel för förebyggandet av utslagning utgör för Arbets- och näringsministeriet cirka 4 procent, för Undervisnings- och kulturministeriet 3 procent och för Social- och hälsovårdsministeriet 0,6 procent. Enligt denna analys är STEA-understödens andel av den sammantagna finansieringen för förebyggande av utslagning bland unga liten, även om understöden har ökat betydligt mellan 2017 och 2020. I de granskade målkommunerna (Karleby, Kontiolax, Lahtis, Reso, Somero, Tammerfors) riktas omkring 10 procent av nettodriftnkostnaderna till insatser som förebygger utslagning bland unga. Av dessa används i genomsnitt 45 procent till behandlande åtgärder. I synnerhet i fråga om behandlande åtgärder har köpta tjänster en betydande roll (85 %). Sättet att ordna servicen (kommun/samkommun) syntes inte i målkommunernas branschprioriteringar i eurobelopp eller i betoningen av förebyggande, stödjande och behandlande insatser.

Effekterna av de offentliga medel som används för att förebygga utslagning bland unga uppstår i regel indirekt och syns på lång sikt, vilket gör dem svåra att mäta. Om vi vill

följa och utvärdera effekterna av de offentliga medel som använts för att förebygga utslagning, bör statistikproduktionen utvecklas. Det saknas riksomfattande uppgifter om inriktning av medel på förebyggande av utslagning, det är nästan omöjligt att få enhetliga och systematiska uppgifter om kommunernas satsningar på åtgärder som förebygger utslagning av unga, det är svårt eller omöjligt att producera heltäckande jämförbart kommunalt material för jämförelse av penningflöden och effekter och det finns endast några få användbara statistikällor på kommunnivå som beskriver resultaten av den verksamhet som förebygger utslagning. En central utmaning vid undersökningen av effekterna av förebyggandet av utslagning är att en del av de unga som löper risk för utslagning inte omfattas av någon service eller verksamhet och således inte heller syns i statistiken.

Centrala metoder för att utveckla uppföljningen av finansieringssystemets effektivitet är enligt forskningsgruppens syn bland annat långsiktigt uppföljningsmaterial, fastställande av ansvaret för att förbättra uppföljningen, harmonisering av klassificeringen samt fastställande av ansvaret för kunskapsledning. För planeringen och uppföljningen av budgeten rekommenderar forskningsgruppen att det i projektet föreslagna tillvägagångssättet med en befolkningsgruppsbaserad budget som riktar sig mot fenomenet (förebyggande av utslagning) tas i bruk som ett verktyg för strategisk styrning och uppföljning av servicen för unga både i kommunen, och i framtiden också i kontaktytan mellan kommunerna och välfärdsområdena. Budgeten erbjuder en gemensam kunskapsbas om den ekonomiska resursfördelningen och den ska kombineras med information om bland annat de ungas välbefinnande, näringslivet och sysselsättningsläget i regionen. Det praktiska genomförandet av metoden bör bringas i överensstämmelse med inlämnandet av uppgifter enligt den automatiserade ekonomiska rapportering som finansministeriet ansvarar för och som administreras av Statskontoret, eftersom det blir för arbetskrävande att genomföra metoden manuellt.

För att utveckla den samordnande ledningen rekommenderar forskningsgruppen att man som en del av de strategiska dokumenten för de framtida välfärdsområdena beaktar vikten av tydligt ledarskap där kontaktytorna finns och antecknar tydliga och mätbara mål för att genomföra förebyggandet av utslagning bland unga i välfärdsområdesstrategin, servicestrategin för välfärdsområdet samt välfärdsplanen för barn och familjer.

Forskningsgruppen föreslår som en möjlig riktning för utvecklingen av det sektorsövergripande arbetet och serviceproduktionen att styr- och budgeteringsstrukturen för de penningflöden som riktas till unga utvecklas och administreras med en alliansmodell som lämpar sig som en gemensam modell för förvaltningen av budgeten för de kommande välfärdsområdena och kommunerna. Det primära skälet till och behovet av att skapa en alliansmodell är att alliansmodellen skulle kunna precisera ansvaret särskilt i fråga om förebyggande insatser, undvika deloptimering samt flytta tyngdpunkten i finansieringen till tidigare identifiering och stöd, varvid det inte uppstår något behov av behandlande åtgärder.

För att samordna planerna på kundnivå och kundernas behov rekommenderar forskningsgruppen att en huvudansvarig person utses för varje ung person med en kundplan. Den ansvariga personens centrala uppgift ska förutom att tillgodose servicebehovet också vara att stärka den ungas delaktighet och se till att de ungas rättigheter tillgodoses.

Summary

This study looked at the current state of the service system for the prevention of social exclusion, the allocation of resources used for the prevention of social exclusion and the results achieved through funding. The aim was to 1) study the service and benefit structures that prevent social exclusion and the cooperation between service providers, 2) study the resources used for the prevention of social exclusion of young people and targeting thereof, as well as to 3) analyse the impact of public funds used for the prevention of social exclusion.

The main sources of data for the study were the budget proposal for 2020 and its explanatory memoranda and the financial statements of the selected target municipalities for 2019 and 2020. The study analysed the direct and indirect cash flows allocated to supporting young people and structured the cash flows by type of service using a traffic light model into light, supportive and heavy services (phenomenon-based approach to inspecting a population group's cash flows, cf. child-oriented budgeting). In addition, representatives of the central government and municipalities as well as young people themselves were interviewed. The information produced by the budget analysis was contrasted to other quantitative statistical data on indicators of social exclusion and to qualitative interview data and previous research findings.

Based on the interviews, the responsibilities for the prevention of social exclusion are generally clear in the central government, but cooperation is not optimal due to the silo mentality in administrative sectors. The problems of social exclusion are solved by administrative sector at a service and project level, as resources and funding are allocated by administrative sector. At the municipal level, the experience is that the services for the prevention of the social exclusion of young people have generally lacked nationally agreed coordination and ownership, which makes management and the coordination of services more difficult. The allocation of funds is linked to the prevailing political mindset at any given time, which means that the continuity of project funding across multiple terms of office is lacking and fragmented at both the national and municipal levels.

The share of funds directly and indirectly allocated to the prevention of social exclusion of young people in the total state budget for 2020 is in the order of a few per cent: The budget share allocated towards social exclusion prevention is 4% at the Ministry of Employment and the Economy, 3% at the Ministry of Education and Culture and 0.6% at the Ministry of Social Affairs and Health. Based on this research method, the share of STEA grants of the funding for the prevention of social exclusion of young people is small, although the grants have increased significantly between 2017 and 2020. Approximately 10% of the net operating costs are allocated to youth exclusion prevention services in the target regions (Kokkola, Kontiolahti, Lahti, Raisio, Somero, Tampere). On average,

45% of these are used for remedial services. In remedial services in particular, the role of purchased services is significant (85%). The way in which the services were organised (municipality/joint municipal authority) was not reflected in the examined municipalities' monetary sector weightings or in the emphasis on preventive, supportive and remedial services.

As a rule, the impact of public funds used for the prevention of social exclusion of young people is indirect and can only be seen in the long term, which makes the impact difficult to measure. If the impact of public funds used for the prevention of social exclusion is to be monitored and evaluated, statistics production must be further developed. National data on the allocation of funds for the prevention of exclusion is not available, uniform and systematic information on municipalities' investments in youth exclusion prevention services is almost impossible to obtain, comprehensive comparable municipal data on the comparison of cash flows and effectiveness is difficult or impossible to produce, and there are only a few available statistics at the municipal level describing results regarding the prevention of social exclusion. The central challenge in examining the effectiveness of the prevention of social exclusion is that there are young people at risk of social exclusion who are not covered by any service or activity and are thus also excluded from the statistics.

According to the research group, the key tools for developing the monitoring of the effectiveness of the financial system are, for example, long-term monitoring of data, definition of responsibilities in the development of monitoring, harmonisation of classification and definition of responsibilities in knowledge-based management. With regard to budget planning and monitoring, the research group recommends that the population-group-based budget approach to the phenomenon (prevention of social exclusion) presented in the project be adopted as an instrument for strategic guidance and monitoring of youth services in municipalities and, in future, across the common interfaces of municipalities and wellbeing services counties. The budget provides a common knowledge base on the allocation of financial resources, and it must be combined with information on the wellbeing of young people in the region, the economy in the region and the employment situation. The practical implementation of the method should be made compatible with the provision of information in accordance with automated financial reporting under the responsibility of the Ministry of Finance and managed by the State Treasury, as the manual implementation of the method is not a valid alternative due to its laboriousness.

The research team recommends that, as part of the strategic documents for future wellbeing services counties, the importance of the management of common interfaces be taken into account and clear and measurable objectives for the implementation of the prevention of youth exclusion be recorded in the wellbeing services county strategy, the wellbeing services county service strategy and the wellbeing plan for children and families.

Regarding a possible direction for the development of multidisciplinary work and service production, the research group proposes that the management and budgeting structure of the cash flows targeted at young people be developed and managed using an alliance model suitable for joint management of the budget devoted to young people in the future

wellbeing services counties and municipalities. The primary reason and need for the creation of an alliance model is that an alliance model could be used to specify responsibilities, especially for preventive services, avoid sub-optimisation and shift the focus of funding to earlier detection and support, thus mitigating the need for remedial services.

In order to reconcile customer-level plans and customer needs, the research group recommends that a principal responsible person be assigned to each young person with a customer plan. The key role of the responsible person must be not only to meet the need for services but also to strengthen the involvement of young people and ensure the realisation of young people's rights.

1 Johdanto

Varhaisessa nuoruudessa alkaneella syrjäytymisellä on kauaskantoiset vaikutukset sekä yksilöön että yhteiskuntaan. *Syrjäytyminen* kattoterminä kuvaa kasautuvaa huono-osaisuutta, jossa huono-osaisuuden eri ulottuvuudet, esimerkiksi köyhyys, heikko terveydentila, matala koulutus ja päihde- ja mielenterveysongelmat, vahvistavat toisiaan ja ihminen jää yhteiskunnan perusinstituutioiden ulkopuolelle (Moisio 2020). Syrjäytymisellä kuvataan nuorten marginaalisuutta, vallan puutetta ja köyhyyttä, mutta se liittyy myös yhteiskunnalliseen eriarvoisuuteen ja yksinäisyyden, syrjäyttämisen ja merkityksettömyyden kokemukseen. Syrjäytyminen on kiistanalainen ja tulkinnanvarainen ilmiö, jota ei sellaisenaan voi tilastoida. (Suurpää ym. 2009.) Koska syrjäytymisen määritelmä ei ole vakiintunut, THL:n arvion mukaan nuorten syrjäytyneiden määräksi voidaan Suomessa arvioida 14 000–100 000 (THL 2020).

Nuoruutta pidetään yleisesti syrjäytymiselle alttiina elämänvaiheena, sillä siihen liittyy tyypillisesti useita suuria elämänmuutoksia lyhyessä ajassa (Lämsä 2009). Syrjäytyneet tai syrjäytymisvaarassa olevat nuoret voivat kokea epäonnistuneensa jäätyään työelämän tai koulutuksen ulkopuolelle. Tilanteeseen ja myös avun hakemiseen liittyy häpeän tunteita, jotka voivat estää hakeutumasta palveluiden piiriin. Kankeiden palvelurakenteiden takia nuoret voivat kokea, etteivät tule kuulluiksi. (Wrede-Jäntti 2018; Pajamäki & Okker 2018). Yhteiskunnalle aiheutuu syrjäytymisestä suuria taloudellisia kustannuksia henkilön koko elinkaaren aikana. Hillin ym. (2017) laskelmien mukaan ilman toisen asteen tutkintoa jääneestä nuoresta koituu yhteiskunnalle keskimäärin 370 000 euron menetykset. Arvion ulkopuolelle jää runsaasti vaikeammin arvioitavia kustannuksia, kuten työttömän aktivointitoimenpiteistä, erikoissairaanhoidosta ja rikollisuudesta koituvat kustannukset, joten summaa voidaan pitää minimiarviona. Nuorten syrjäytymisen ehkäisy ja hyvinvointierojen kaventaminen on tunnistettu tärkeiksi toimiksi sekä kunnissa että valtakunnallisesti hallitusohjelmaa myöten. Muun muassa hallituksen kärkihankkeena olleen nuorisotakuun avulla on pyritty parantamaan nuorten sijoittumista koulutukseen ja työmarkkinoille sekä estämään työttömyyden pitkittymistä ja syrjäytymistä.

Syrjäytymisen suuret kulut selittyvät sen vaikutusten pitkäaikaisuudella. Useat nuoruudessa kohdatut ongelmat toistuvat tai jatkuvat myös aikuisuuteen. Esimerkiksi nuorten mielenterveyshäiriöt voivat uusiutua aikuisuudessa, ja juuri nuoret hakeutuvat tai pääsevät avun piiriin tyypillisesti hitaasti (Kanste ym. 2018; Gulliver ym. 2010; Reavley ym. 2011; Rowe ym. 2014). Osa syrjäytymisriskiä kasvattavista tekijöistä on ylisukupolvisia. Ylisukupolvisista riskitekijöistä tunnetaan hyvin vanhempien matala koulutustaso, pitkäaikainen toimeentulotuen saanti ja pitkäaikainen työttömyys. (THL 2020; Vauhkonen & Hoikkala 2020.)

Syrjäytymistä ehkäisevässä työssä on kuitenkin käytännössä haasteena palvelukokonaisuuden pirstaloituneisuus. Tämän vuoksi riskitekijöihin reagointi voi olla riittämätöntä. Myös keinot syrjäytymisvaarassa olevien nuorten tunnistamiseksi ovat riittämättömät.

Palvelut eivät tavoita tai houkuttele, joten osa nuorista jää tunnistamatta tai saavuttamatta palveluiden pariin (Määttä & Määttä 2015). Lisäksi on saatavilla vain vähän tietoa syrjäytymistä ehkäisevien palveluiden vaikutuksista ja vaikuttavuudesta: aiemman tutkimuksen perusteella ei tiedetä, tuottavatko syrjäytymisen ehkäisyn palvelut haluttua loppuvaikuttavuutta ja kohdennetaanko niitä oikea-aikaisesti niitä tarvitseville nuorille. Koska syrjäytymisen määritelmä ei ole vakiintunut, ei myöskään syrjäytymisen ehkäisyn palveluvalikoima ole yksioikoisesti määriteltävissä. Tässä hankkeessa syrjäytymisen ehkäisyn palveluilla kuvataan kaikille nuorille kohdistettuja julkisia palveluita, joilla pyritään vaikuttamaan syrjäytymisen riskitekijöihin (ks. luku 1.4).

Syrjäytymisen ehkäisyn keinoja on puntaroitu paljon. Hiljattain on tehty useita rakenteellisia ja toiminnallisia muutoksia, kuten oppivelvollisuuden laajentaminen ja ammatillisen koulutuksen reformi, joiden odotetaan vaikuttavan syrjäytyneisyyden vähenemiseen. Otamme tutkimuksessamme huomioon nuorten syrjäytymisen ehkäisemisen palvelujen taloudellisen, yhteiskunnallisen ja inhimillisen, nuorten näkökulman. Tarkastelemme sekä palvelutarjonnan järjestämisen ja tuottamisen nykytilaa kunnissa että palveluiden resursoimiseen liittyviä rahavirtoja käytännönläheisestä näkökulmasta. Tutkimuksemme tuottaa nykytilan kuvauksen pohjalta myös järjestelmän kehitys- ja ratkaisuehdotuksia (luku 9).

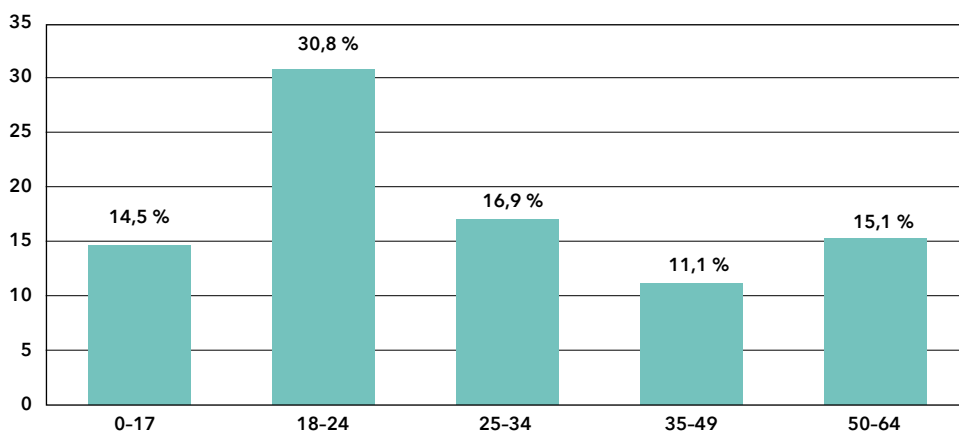
1.1 Selvityksen tausta

Syrjäytyminen on prosessi, joka tuottaa yhteiskunnallista huono-osaisuutta (THL 2020). Syrjäytymisestä on puhuttu yhä enemmän yhteiskuntapoliittisessa keskustelussa, ja nuorten kiinnittyminen yhteiskuntaan ja työelämään on herättänyt huolta (Ristikari ym. 2016). Lisääntyneestä julkisesta keskustelusta ja tutkimuksista huolimatta syrjäytymiselle ei ole annettu tarkkaa määritelmää, vaan se ymmärretään erilaisten riski- ja puutetekijöiden, kuten päihde- ja mielenterveysongelmien ja koulutuksen puutteen, kasautumisena. Syrjäytymisen ehkäisyssä yksi tunnistettu riskiryhmä ovat niin sanotut työelämän ja koulutuksen ulkopuolella olevat NEET-nuoret (engl. *not in employment, education or training*), mikäli koulutuksen ja työelämän ulkopuolella oleminen jatkuu. Suomessa 15–29-vuotiaiden NEET-nuorten osuus on hieman OECD:n ja Euroopan Unionin keskiarvoja matalampi. Mielenterveysongelmat ja päihteiden väärinkäyttö ovat kuitenkin yleisiä erityisesti pitkään koulutuksen ja työelämän ulkopuolella olleiden nuorten keskuudessa, ja tässä tilanne on huonompi Suomessa kuin monissa muissa OECD-maissa. (OECD Data.) Syrjäytyminen on tila, josta on haasteellista siirtyä työelämään ja kiinnittyä yhteiskuntaan, sillä syrjäytyneet nuoret voivat olla ikäisiään sairaampia, eivätkä esimerkiksi työkykyä tukevat palvelut kohtaa heitä (Aaltonen ym. 2015).

Erityisesti 1990-luvun lama-aikaan kasvaneita lapsia, kohorttia 1987, tutkittaessa on nostettu esiin syrjäytymisen ylisukupolvisuus. Ylisukupolvisuus tarkoittaa syrjäytymisen yhteydessä sukupolvelta toiselle periytyvää huono-osaisuutta, joka ohjaa lapsen ja nuorten kehitystä tiettyyn keskimääräistä riskisempään suuntaan. Vanhempien matala koulutustaso, työttömyys, toimeentulotukiasiakkuus sekä päihde- ja mielenterveysongelmat kasvattavat lapsen koulupudokkuuden ja syrjäytymisen riskiä, mutta syrjäytymisen ylisukupolvisuuden ei nähdä periytyvän suoraan geneettisesti tai tietyistä ennalta määrätyistä tekijöistä. (Ristikari ym. 2016).

Myrskylä (2012; 2015) on tarkastellut syrjään jääneitä nuoria tilastojen valossa. Suomessa oli vuoden 2013 työssäkäyntitilaston mukaan noin 45 000 nuorta (16–29-vuotiaista), jotka olivat työn ja koulutuksen ulkopuolella ilman perusasteen jälkeistä tutkintoa. Heistä noin 58 prosenttia oli myös työvoiman ulkopuolella, eli he eivät olleet työttöminä työnhakijoina työvoimapalveluissa. Maahanmuuttajataustaisuus, yksin asuminen ja asunnotto-muus lisäsivät syrjäytymisen riskiä. (Myrskylä 2015.)

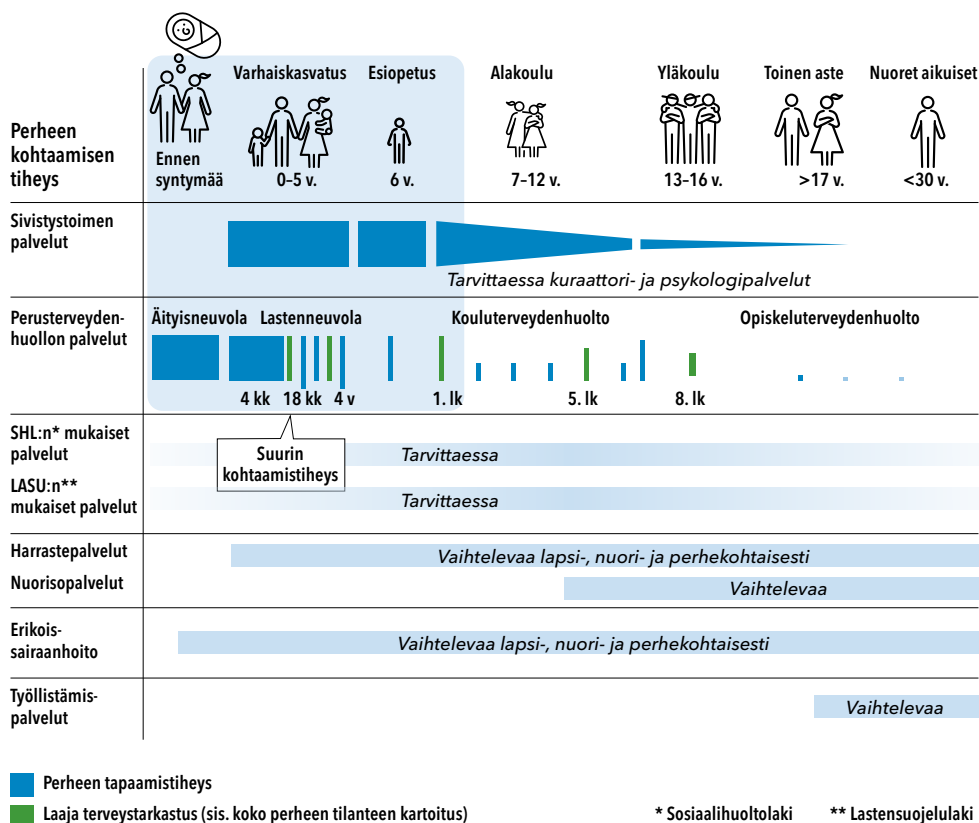
Tilastokeskus (2020) on arvioinut, että köyhyys- tai syrjäytymisriskissä olevien 18–24-vuotiaiden nuorten osuus ikäluokastaan on merkittävästi muita ikäluokkia korkeampi. Kuvasta 1 voidaan nähdä, että yli 30 prosenttia 18–24-vuotiaista nuorista on köyhyysriskissä, kun taas muissa ikäluokissa riskiryhmän osuus on 11–17 prosenttia.



Kuva 1. Köyhyys- tai syrjäytymisriskiin kuuluvien osuus ikäluokittain vuonna 2018 (Tilastokeskus 2020).

Koska syrjäytyminen on ylisukupolvista ja ajoittuu nuoruuteen, on perheiden hyvinvoinnin tukeminen avainasemassa nuorten syrjäytymisen ehkäisyssä ja hyvinvoinnin tukemisessa. Perheiden hyvinvoinnin tukemisen keskeisiä kanavia ovat esimerkiksi neuvola, varhaiskasvatus, koulu ja vanhemmuuden tuen ohjelmat, joilla vahvistetaan lapsen ja vanhemman välistä positiivista vuorovaikutusta.

Palvelurakenteen näkökulmasta tuen tarpeen havaitseminen ja tarjoaminen ovat helpoimpia lapsen elämän alkuvaiheessa, sillä lapsen itsenäistyessä ja kasvaessa nuoreksi on kannattelevia rakenteita vähemmän ja harvemmin tarjolla. Lapsen elämän alkuvaiheessa perheitä kohdataan varhaiskasvatuksessa ja esiopetuksessa tyypillisesti päivittäin ja terveyspalveluiden tarkastuksissa säännöllisin väliajoin. Päivähoidon ja koulutusmahdollisuuksien turvaaminen kaikille lapsille on keskeinen kanava lasten eriarvoisuuden vähentämiseksi ja ylisukupolvisen sosiaalisen liikkuvuuden turvaamiseksi (Bardy ym. 2018). Kuva 2 havainnollistaa, miten palveluiden määrä ja intensiteetti vähenevät lapsen varttuessa. Koulua lukuun ottamatta nuoret tavoittavat kaikille suunnattuja palveluja heikosti, sattumanvaraisesti tai oman aktiivisuutensa perusteella.



Kuva 2. Lapsen kohtaamien palvelujen määrä ja intensiteetti syntymästä varhaiseen aikuisuuteen.

Palveluiden saavutettavuuteen vaikuttaa alueellisen tarjonnan lisäksi myös lapsen perhe, sillä kuten todettu, kotitalouden pienituloisuuden on katsottu lisäävän syrjäytymisriskiä merkittävästi (Tilastokeskus 2020). Vaikka syrjäytymistä estävät palvelut ovat pitkälti kunnallisia tai järjestöjen ja seurakuntien tuottamia ja siten maksuttomia, on niiden pariin vaikea saada huono-osaisimpia. Palveluiden saavutettavuuden ohella tärkeää on myös palveluiden oikea-aikaisuus. Nuoruudessa tapahtuu paljon muutoksia lyhyessä ajassa, ja on tärkeää, että tuki saavuttaa nuoret oikea-aikaisesti. Toisaalta on vaikea havaita palvelujärjestelmän näkökulmasta pieniä ongelmia, mikä vaikeuttaa palveluiden oikea-aikaista ja ennakoivaa kohdentamista.

Kun syrjäytyminen pyritään tunnistamaan ylisukupolisesti, voidaan syrjäytymisen ehkäisyn palveluiden katsoa alkavan jo ennen lapsen syntymää ja lapsen varhaisina elinvuosina, jolloin palvelut ovat peruspalveluita ja sijoittuvat enimmäkseen terveydenhuoltoon. Kaikille kuuluvista peruspalveluista myös varhaiskasvatuksella ja esiopetuksella on pikkulapsivaiheessa merkittävä rooli koko perheen elämäntilanteen tukijana ja tarpeiden tunnistajana. Perusopetuksella sekä koulu- ja opiskeluterveydenhuollolla on tärkeä rooli varhaisten tukitarpeiden tunnistamisessa. Matalan kynnyksen palvelut, kuten perhekeskuspalvelut ja kolmannen sektorin palvelut, toimivat ennalta ehkäisevästi,

ja mikäli elämäntilanne vaatii ajoittaista tai pidempiaikaista tukea, mukaan tulee sosiaali-huolto. Lastensuojelulla on suuri merkitys syrjäytymiskiirteen katkaisemisessa. Etenkin 18–24-vuotiaiden riski-ikäluokan kohdalla on mahdollista auttaa nuorta pois syrjäytymis-vaarasta jälkihuollon toimin. Myös harrastustakuun tavoitteena on ollut ehkäistä ylisuku-polvista syrjäytymistä, vahvistaa lasten ja nuorten itsetuntoa, tukea oppimista ja parantaa koulussa viihtymistä (Haltia ym. 2019). Tarvittaessa nuorta tuetaan työllistämispalve-luilla, kuten kuntouttavalla työtoiminnalla ja työpajatoiminnalla.

Kun puhutaan nuorten syrjäytymisen ehkäisemisestä, on tarpeellista keskustella myös sosiaalietuuksien luomasta turvaverkosta. Nuorten sosiaaliturvajärjestelmää Suomessa on kuvattu jäykäksi, päällekkäiseksi ja vaikeasti yhteensovitettavaksi. Tämä johtuu siitä, että etuuksista päätetään eri järjestelmissä, ja ongelma korostuu sellaisten nuorten kohdalla, joilla on päällekkäisiä tarpeita esimerkiksi työttömyyden, köyhyyden tai kuntoutustar-peen takia. Ongelmana ovat myös kannustinloukut, kun esimerkiksi siirtyminen sosiaali-etuuksien piiristä opintotuen piiriin on lyhyellä aikavälillä taloudellisesti kannattama-tonta. (Hiilamo ym. 2017.)

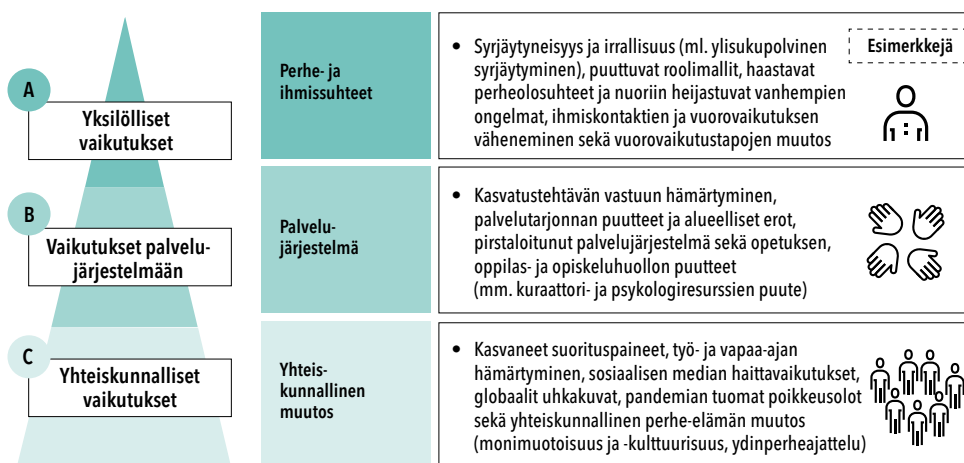
1.2 Nuorten syrjäytyminen ilmiönä

Nuoruus sijoittuu elämänvaiheena lapsuuden ja aikuisuuden väliin. Tällöin useat riski-tekijät nostavat päätään. Peruskoulun jälkeinen tutkinto vähentää nuorten syrjäytymisen riskiä, ja vaikka suuri osa nuorista jatkaa suoraan peruskoulun jälkeiseen tutkintoon, osalle siirtymävaihe aiheuttaa suuria haasteita. Nuoruuteen liittyy tilastojen valossa rikollisuutta, sillä nuoret joutuvat yleisimmin rikosten uhreiksi ja ovat useimmin rikok-sen tekijöinä. Eniten rikoksia tekevät 18-vuotiaat, minkä jälkeen rikosten tekeminen vähenee tasaisesti. (Kivivuori ym. 2018, 114–115.) Jokainen nuori kokee siirtymät eri elämänvaiheiden ja palvelujen välillä eri tavoin. Myös kokemus järjestelmän ulkopuolelle jäämisestä ilmenee monin tavoin ja saa erilaisia mittasuhteita. Keskeistä on ymmärtää, että nuorten yksilöllinen pahoinvointi heijastuu nuorten läheisverkostoon, yhteisöihin, palvelujärjestelmään sekä koko muuhun yhteiskuntaan.

Kuvassa 3 on havainnollistettu nuorten pahoinvoinnin vaikutuksia yksilöön, palvelujär-jestelmään ja yhteiskuntaan. Yksilössä pahoinvointi voi näkyä henkisenä, sosiaalisena ja fyysisenä oireiluna. Nämä kaikki vaikeuttavat osaltaan nuorten kiinnittymistä arkeen, opintoihin, työelämään ja koko yhteiskuntaan. Tyypillisiä psyykkisiä oireita ovat esimer-kiksi ahdistuneisuus, masennus, käytöshäiriöt ja itsetuhoisuus. Sosiaalinen oireilu voi ilmetä yksinäisyytenä, eristäytymisenä sekä sosiaalisten tilanteiden pelkoina, kun taas fyysinen pahoinvointi näkyy tyypillisesti sairastuneisuuden kasvuna ja fyysisen tervey-dentilan heikkenemisenä. Oireilun vuoksi syrjäytymisvaarassa olevilla nuorilla on ikäi-siään korkeampi riski ajautua käyttämään päihkeitä sekä menettää päivärytmi ja tunne elämähallinnasta. Erityisesti fyysiset terveydentilan haasteet ilmenevät vasta pitkän ajan kuluessa, ja järjestelmän tulisiakin pystyä vastaamaan palvelutarpeeseen jo ennen kuin vakavat ongelmat ilmaantuvat. (Ristikari ym. 2016.)

Nuoren oireilu ja pahoinvointi heijastuvat erityisesti kasvaneeseen sosiaali- ja terveys-palveluiden tarpeeseen ja käyttöön. Mitä pidempään ja vakavammin nuori oireilee, sitä todennäköisemmin hän tarvitsee raskaampia palvelumuotoja ennakoiden sijaan. Huo-mioitava on, että vaikka palveluiden tarve kasvaa, nuoren voi olla vaikea päästä palvelui-

den piiriin, jos hänellä on samanaikaisesti päihdeongelmia tai päihdetaustaa. Määtän ja Piironen selvityksessä (2022) ongelmaa kuvattiin eräässä kunnassa näin: ”Jos nuorella on päihdetaustaa tai vain satunnaista kannabiksen käyttöä, ovet sulkeutuvat mielenterveyspalveluihin eikä terapiaan pääse, vaikka juuri päihdeettömyyteen voisi saada välineitä mielenterveyden ammattilaisia tapaamalla – pääsisi käsittelemään niitä tekijöitä, jotka osin ovat olleet johtamassa päihdeiden käyttöön.” Nuoret tarvitsevat vaihtoehtoisia mielenterveys- ja päihdepalveluita niihin tilanteisiin, kun palveluntarve on selkeä mutta palveluiden piiriin ei pääse esimerkiksi sen takia, että nuoren päihdeseulut eivät ole puhtaat (Määttä & Piirainen 2022). Sosiaali- ja terveystieteiden palveluilla tuetaan nuoren hyvinvointia ja terveyttä, haasteiden yli pääsemistä sekä arjen toiminnallisuuden palauttamista, kun taas arkeen ja yhteiskuntaan kiinnittymisen vaiheessa ohjauksen ja neuvonnan tarve koulutus- ja työllisyyskysymyksissä on merkittävä.



Kuva 3. Esimerkkejä nuorten pahoinvoinnin syistä.

Yhteiskunnan tasolla nuorten syrjäytyminen näkyy erityisesti silloin, kun yksilön pahoinvointi ja siitä seuranneet ongelmat kärjistyvät. Tämä voi näkyä muun muassa opintonsa keskeyttäneiden osuuden, nuorisotyöttömyyden, rikollisuuden ja poliisin tehtävien määrän kasvuna. Syrjäytymisestä yhteiskunnalle koituvat kustannukset ovat moninaisia ja kauaskantoisia. Niihin liittyvät esimerkiksi kasvanut julkisten palveluiden käyttö, tulonsiirrot, menetetyt verotulot sekä rikollisuudesta ja aktivointitoimenpiteistä koituvat kustannukset. Pelkästään ilman toisen asteen tutkintoa jääneestä nuoresta koituu yhteiskunnalle vähintään 370 000 euron menetykset ilman muita syrjäytymisestä koituvia kustannuksia (Hilli ym. 2017), joten voidaan sanoa, että nuorten syrjäytyminen on yhteiskunnalle paitsi inhimillisesti myös taloudellisesti merkittävä menetys.

1.3 Syrjäytymistä ehkäisevät palvelut

Koska syrjäytymiselle ei ole tarkkaa määritelmää, ei syrjäytymistä ehkäiseviä palveluitakaan ole määritelty yksiselitteisesti. Nuorille on suunnattu valtava määrä erilaisia peruspalveluja, kuten sosiaali-, terveys- ja koulutuspalvelut, työ- ja elinkeinopalvelut,

nuorisotyö sekä kulttuuri- ja liikuntapalvelut, joihin kaikilla nuorilla on oikeus (THL 2021). On myös muita tiettyyn palvelutarpeeseen vastaavia tukipalveluita. Vaikka osa palveluista on suunnattu suoraan kohdennetun palvelutarpeen nuorille tai syrjäytymisriskissä oleville, on peruspalveluiden rooli syrjäytymisen ehkäisyssä keskeinen – jo 1980-luvulta saakka on keskusteltu nuorten palveluiden painopisteen siirrosta raskaista korjaavista palveluista ennalta ehkäiseviin palveluihin (Rimpelä & Rimpelä 2015). Peruspalvelut tavoittavat valtaosan lapsista ja perheistä jo varhaislapsuudessa ennen mahdollisten ongelmien ilmenemistä ja täten ehkäisevät syrjäytymistä (Ristolainen ym. 2013). Digitalisoituminen voi osaltaan tuoda muun muassa ennalta ehkäisevät palvelut niiden nuorten ulottuville, jotka tarvitsevat niitä kaikkina vuorokaudenaikoina (Ervamaa ym. 2015).

Segmentoinnilla tavoitellaan jaettua ymmärrystä samankaltaisessa tilanteessa olevista ihmisistä, jotta palvelut voitaisiin kohdentaa paremmin. Segmentoinnissa väestöä ryhmitellään tärkeinä pidettyjen kriteerien, kuten iän tai sairastavuuden, diagnostisten muuttujien tai yksittäisten riskitekijöiden perusteella, jotta palvelut voidaan järjestää kohdennetusti väestöryhmän tarpeiden mukaisesti. Segmentoinnin avulla voidaan myös ennakoida hyvinvoinnin ja terveyden riskejä. Segmentointi voi hyvin toteutettuna edistää paitsi soveltuvien ja vaikuttavien palvelujen oikea-aikaista saatavuutta myös palvelujärjestelmän kustannustehokkuutta. Riittävän varhain tarjotuilla, yhteen sovitetuilla palveluilla voidaan ehkäistä siirtymiä yleisistä ja peruspalveluista raskaiden erityispalvelujen piiriin. (Liukko ym. 2018.)

Segmentointia voidaan hyödyntää sekä nykyhetken ymmärtämisessä että tulevaisuuden suunnittelussa. Segmentoimalla voidaan ohjata palvelutuotantoa, kohdentaa resursseja järkevämmin ja varmistaa, että palveluihin ohjaututaan tarkoituksenmukaisesti. Segmentointia voidaan käyttää monesta näkökulmasta, esimerkiksi toimintakyvyn ja terveyden tilan mukaan (arjessa pärjääminen, fyysiset rajoitteet diagnoosit tms.), palvelujen käytön ja laaja-alaisuuden mukaan (käyntimäärät, hoitokontaktit, kustannukset tms.) tai asiakkuuden keston mukaan (satunnaiskävijät, säännölliset asiakkaat, pitkittyneet asiakkuudet tms.). Segmentointimallin avulla voidaan myös jäsentää sitä, miten palvelutarjonta kohtaa palvelua tarvitsevat ja mille hoito- tai palvelupolulle kukin asiakas olisi tarkoituksenmukaista ohjata asiakkaan oman tilanteen sekä ammattilaisen arvion näkökulmasta. Tässä tutkimuksessa olemme soveltaneet segmentointimallinnusta, kun nuoriin kohdistettuja rahavirtoja on jäsennetty sen mukaan, kuinka paljon rahaa mihinkin palvelukokonaisuuteen on ohjattu tai käytetty.

Nuorten palvelut voidaan jäsentää sen mukaan, kuinka paljon tukea nuori tarvitsee. Matalimman tuen tasolla toimivat kaikille kohdennetut peruspalvelut (THL 2021). Niistä edetään kohtalaista monitoimijaista tukea tarvitseville suunnattuihin palveluihin, kuten etsivään nuorisotyöhön tai Ohjaamo-toimintaan. Nämä ovat luonteeltaan vapaaehtoisia, eli nuori on itse hakeutunut palveluihin tai hänet on ohjattu niihin. Korkeimman intensiteetin palvelut on kohdennettu moninaista tukea tarvitseville nuorille, ja ne perustuvat joko vapaaehtoisuuteen tai viranomaispäätökseen. Intensiteettiä ei kuvaa niinkään palvelujen tiheys vaan se, minkälaisiin ongelmiin näillä palveluilla pyritään vastaamaan eli kuinka suuri on palvelujen tarve ja minkälaista tukea tai hoivaa tulee kohdennetusti tarjota. Korkeimman intensiteetin palveluiden tavoitteena on vastata kääntyneeseen palvelutarpeeseen, joka uhkaa nuorten hyvinvointia ja terveyttä. Kor-

keimman intensiteetin palveluihin on tehty palvelutarpeen arviointi tai hoitosuunnitelma ja asiakassuunnitelma, joka edellyttää usein pitkäjänteistä asiakassuhdetta. Korkeimman intensiteetin palveluja ovat esimerkiksi erikoissairaanhoido, lastensuojelu sekä joiltakin osin päihde- ja mielenterveyskuntoutus.

Nuorten palveluita järjestävät kunnat ja kuntayhtymät, kolmannen sektorin palveluntuottajat, seurakunnat sekä yksityiset palveluntuottajat. Kuntien palvelut jakautuvat organisaatorakenteen mukaan erilaisiin hallinnollisiin ja palvelutuotantoa ohjaaviin kokonaisuuksiin, kuten sivistys- ja nuorisotoimen palveluihin, sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin, työllisyyspalveluihin sekä muihin palveluihin. Valtaosa kuntien palveluista on perus- ja kohtalaisen tuen palveluita, mutta sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden valikoimassa on myös korkeimman intensiteetin palveluita. Korkeimman intensiteetin terveyspalveluissa tehdään tiivistä yhteistyötä erikoissairaanhoidon kanssa. Syrjäytymisvaarassa oleville ja syrjäytyneille nuorille tarjotaan lisäksi monenlaista muuta toimintaa varsinaisten palvelujen lisäksi.

Hankkeessa tarkoitetaan syrjäytymisen ehkäisyn palveluilla kaikkia niitä nuorille kohdistettuja julkisia palveluita, joilla pyritään vaikuttamaan syrjäytymisen riskitekijöihin, kuten koulutuksen puutteeseen, työttömyyteen, toimeentulo-ongelmiin, terveysongelmiin, riippuvuuksiin sekä muihin elämänhallintaan liittyviin ongelmiin. Käytännössä kuitenkin suurin osa ikärajattomista julkisista palveluista tähtää ainakin välillisesti syrjäytymisen riskitekijöihin vaikuttamiseen. Hanke kohdistuu nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn, mutta analyyseissa tarkastellaan syrjäytymisen ehkäisyn palveluina ainoastaan sellaisia palveluita, joiden kohteena ovat 15–29-vuotiaat nuoret. Kuntabudjettianalyseissa käytettyä palveluiden luokittelua peruspalveluista raskaisiin palveluihin esitellään luvussa 2.2.1. Järjestöjen sekä yksityisen ja kolmannen sektorin palvelut on rajattu hankkeen ulkopuolelle.

Syrjäytymistä ehkäisevien palveluiden määrittely- ja luokittelutavasta riippumatta keskeistä onkin palvelujen suhde toisiinsa: jokaisen nuoren tulisi olla ennalta ehkäisevien ja varhaisen tuen peruspalveluiden piirissä ja vain hyvin harvan nuoren korjaavien, raskaiden palveluiden piirissä. Varhaisen tuen palveluihin kannattaa panostaa taloudellisesti ja inhimillisestä näkökulmasta: mitä laadukkaampia ja saavutettavampia kaikille suunnattuja palveluja nuorille on tarjolla, sitä vähemmän korjaavia palveluja tarvitaan.

2 Metodologia ja aineistot

Toisessa pääluvussa esitellään eduskunnan tarkastusvaliokunnan hankkeelle määrittämät tavoitteet, hyödynnetyt aineistot sekä analyyseissa käytetyt toisiaan täydentävät kvantitatiiviset ja kvalitatiiviset tutkimusmenetelmät.

2.1 Hankkeen tavoitteet

Hankkeen kokonaistavoitteena on tutkia syrjäytymisen ehkäisyn nykyisen palvelujärjestelmän toimivuutta ja ongelmakohtia, syrjäytymisen ehkäisyyn käytettyjen resurssien kohdentumista sekä rahoituksella aikaansaatuja vaikutuksia. Tutkimuskysymykset on jaoteltu kolmeksi erillisteemaksi, joiden avulla vastataan kokonaistavoitteeseen. Analyysien pohjalta rakennetaan palvelujärjestelmään sovitettu viitekehys, jonka tarkoitus on arvioida nuorten syrjäytymisen ehkäisyn toimintamallia. Lisäksi tunnistetaan sekä rahoituksen että palvelutuotannon kehittämishaasteita ja esitetään suosituksia havaittuihin haasteisiin vastaamiseksi.

I Syrjäytymistä ehkäisevät rakenteet ja palveluntuottajien yhteistyö

Tutkimuskysymykset:

- Ketkä kantavat päävastuun nuorten syrjäytymisen ehkäisystä?
- Miten eri toimijat hahmottavat vastuunsa osana palvelujärjestelmää?
- Miten palveluiden painopistettä saadaan siirrettyä korjaavista palveluista ennalta ehkäiseviin?

Tavoite: kokonaiskuva siitä, miten palvelujärjestelmä tällä hetkellä ehkäisee nuorten syrjäytymistä ja sen riskiä ja mihin suuntaan palvelujärjestelmää tulisi kehittää syrjäytymisriskin pienentämiseksi.

II Nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn käytetyt resurssit ja niiden kohdentuminen

Tutkimuskysymykset:

- Miten paljon julkisia varoja nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn käytetään?
- Onko olemassa alueellisia eroja nuorten syrjäytymisen ehkäisyn panostuksissa, ja jos on, niin mitä tekijöitä tässä on taustalla?

Tavoite: kokonaiskuva siitä, mikä osuus julkisista varoista kohdistuu nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn valittujen kohdekuntien tarkastelun perusteella.

III Syrjäytymisen ehkäisyyn käytettyjen julkisten varojen vaikutusten analyysi

Tutkimuskysymykset:

- Mitä käytetyllä rahalla saadaan aikaan?

- Miten rahallisten panostusten vaikuttavuutta seurataan, ja miten vaikuttavuuden mittaamista voitaisiin kehittää?
- Mitkä palvelut koetaan erityisen kustannustehokkaiksi nuorten syrjäytymisen ehkäisyssä?

Tavoite: kokonaiskuva siitä, miten varoilla saataisiin aikaan entistä parempaa vaikuttavuutta syrjäytymisen ehkäisyssä.

Tutkimuskysymykset	Tavoite
Syrjäytymistä ehkäisevien rakenteiden ja palvelutuottajien yhteistyön nykytila • Ketkä kantavat päävastuun nuorten syrjäytymisen ehkäisystä? • Miten eri toimijat hahmottavat vastuunsa osana palvelujärjestelmää? • Miten palveluiden painopistettä saadaan siirrettyä korjaavista palveluista ennalta ehkäiseviin?	Miten palvelujärjestelmä tällä hetkellä ehkäisee nuorten syrjäytymistä ja sen riskiä Mihin suuntaan palvelujärjestelmää tulisi kehittää syrjäytymisriskin pienentämiseksi Mikä osuus nykyisistä julkisista varoista kohdistuu nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn Miten näillä varoilla saataisiin aikaan entistä parempaa vaikuttavuutta syrjäytymisen ehkäisyssä
Nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn käytetyt resurssit ja niiden kohdentuminen • Miten paljon julkisia varoja nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn käytetään, ja miten nämä varat kohdentuvat? • Onko olemassa alueellisia eroja nuorten syrjäytymisen ehkäisyn panostuksissa ja jos on, niin mitä tekijöitä tässä on taustalla?	
Syrjäytymisen ehkäisyyn käytettyjen julkisten varojen vaikutukset • Mitä käytetyllä rahalla saadaan aikaan? • Miten rahallisten panostusten vaikuttavuutta seurataan ja miten vaikuttavuuden mittaamista voitaisiin kehittää? • Mitkä palvelut koetaan erityisen kustannustehokkaiksi nuorten syrjäytymisen ehkäisyssä?	

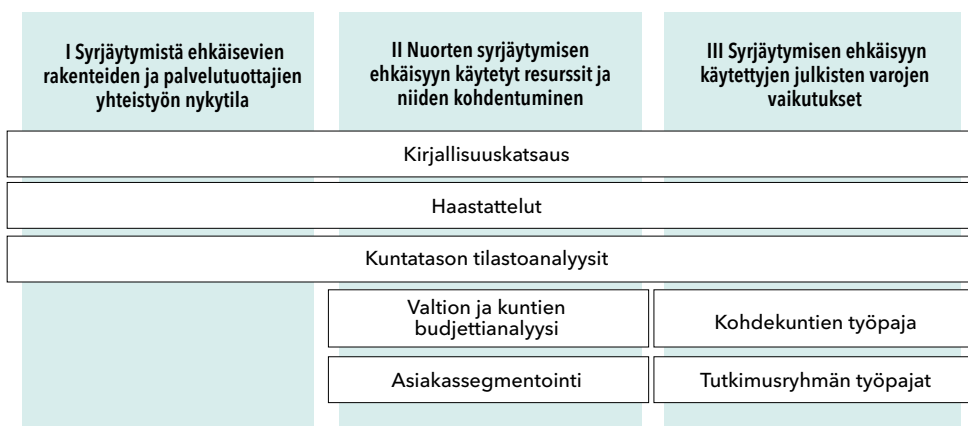
Kuva 4. Hankkeen tutkimuskysymykset ja tavoitteet teemoittain.

2.2 Hankkeessa käytetyt aineistot ja menetelmät

Tutkimuksen keskeisinä aineistolähteinä ovat valtion ja kuntien talousarvio- ja tilinpäätöstiedot, joiden analysointiin hankkeessa kehitettiin nuorisobudjetoinnin menetelmä. Budjettianalyysin tuottamaa tietoa on peilattu muuhun kvantitatiiviseen tilastoaineistoon syrjäytymisen indikaattoreista sekä kvalitatiiviseen haastatteluaineistoon ja aiemmassa tutkimuskirjallisuudessa raportoituihin tuloksiin. Menetelmien käyttöä eri analyysikokonaisuuksissa on havainnollistettu kuvassa 5.

2.2.1 Valtion ja kuntien budjettianalyysi

Valtion budjettianalyysi tehtiin analysoimalla valtion talousarviota vuodelle 2020. Budjettianalyysissa tarkasteltiin ylätasoisesti budjettimomenteittain nuoriin kohdennettuja rahavirtoja niiltä osin kuin ne voidaan eritellä ja perustella tai laskea suhteellisina osuuksina. Tällaisia asioita ovat esimerkiksi nuorten osuus väestöstä ja nuorten palveluiden käyttömäärät. Budjettianalyysin tukena hyödynnettiin valtion budjetin perusteluosaa, josta selviää kunkin budjetin käyttötarkoitus. Analyysien ulkopuolelle jäivät kuntien valtionosuudet, sillä niiden kohdentamis- ja seurantaperiaatteita ei voi tarkastella väestötasolla eikä niiden todellista käyttöä kunnissa voi jäljittää nykyisin menetelmin.

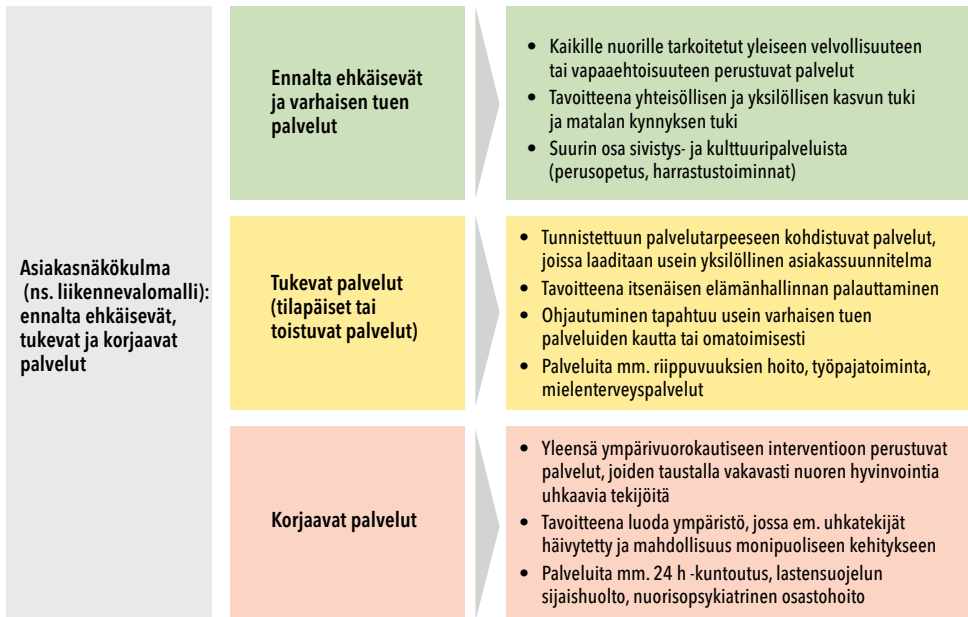


Kuva 5. Hankkeessa käytetyt menetelmät analyysikokonaisuuksittain.

Kuntien käyttötaloudessa tämä kokonaisuus tulee kuitenkin katetuksi, vaikka verovaroin ja valtionosuuksin katettuja eriä ei voikaan eritellä. Valtion budjettianalyysien jälkeen rahoitusta tarkasteltiin kokonaisuuksina, jotka kohdistuvat nuorten syrjäytymistä ehkäiseviin palveluihin.

Rahavirtojen selvittämiseksi hyödynnettiin kuntien talous- ja tilinpäätöstiedon analyysissa väestölähtöistä budjettianalyysia ja sovellettiin valtioneuvoston selvitys- ja tutkimushankkeessa (Jokiranta ym. 2020) kehitettyä lapsibudjetoinnin menetelmää. Budjettianalyysi on menetelmä, jolla voidaan tarkastella talousarvion lisäksi toteutuneita kuluja ja tuottoja. Tässä tutkimuksessa ei tarkasteltu lapsi-ikäluokan budjetointia vaan niitä käyttötalouden eriä, joita kunnat ja kuntayhtymät kohdentavat 15–29-vuotiaiden palveluihin vuosittain. Aineistona oli valikoitujen kuntien ja niille palveluita tuottavien kuntayhtymien tilinpäätöstietoja. Kohdekunniksi valittiin Kontiolahti, Somero, Raisio, Kokkola, Lahti ja Tampere, jotka edustavat eri kokoisia kuntia eri puolilla Suomea. Valitut kunnat myös erosivat toisistaan keskeisissä syrjäytymisen indikaattoreissa (ks. luku 2.2.2). Rahavirtoja koskevalla analyysillä testattiin kuntakohtaisten tietojen koostamisen lisäksi sitä, jääkö tietoa – tässä tapauksessa taloutta koskevaa tietoa – osin katveeseen vai onko kaikki tieto kuntien palveluista koostettavissa väestölähtöisen budjettianalyysin keinoin.

Analyyseissa muokattiin talous- ja tilinpäätöstiedot organisaatiolähtöisestä muodosta palvelulähtöiseen niin, että hyödynnettiin olemassa olevaa, lapsibudjetointiin luotua palvelurakennetta (Jokiranta ym. 2020). Palvelurakenne pohjautuu automaattisen talousraportoinnin ohjeistukseen, jonka ylläpidosta vastaa valtiovarainministeriö, mutta sitä muokattiin ja osin myös tarkennettiin tätä tarkoitusta varten. Lähtökohtana oli kartoittaa palveluita laajasti, ei vain niitä palveluja, joiden tavoitteena on nimenomaisesti nuorten syrjäytymisen ehkäisy. Tiedonkeruussa mietittiin myös tiedon saatavuutta, sillä mitä yksityiskohtaisempaa tietoa halutaan, sen vaikeampaa on sen saaminen ja etenkin sen vertailukelpoisuudesta varmistuminen. Analyyseissa tarkasteltiin nuoriin kohdistuvien palveluiden kustannuksia ja jäsennettiin ne muun muassa liikennevalomallin mukaisesti, jotta saatiin kokonaiskuva siitä, mikä osuus rahoituksesta kohdistuu ennalta ehkäiseviin palveluihin, mikä tukeviin ja mikä korjaaviin (kuva 6).



Kuva 6. Budjettianalyysissa käytetty liikennevalomalli.

Liikennevalomallin avulla tunnistettiin budjetti- ja palvelurakenteen painopisteitä ja voitiin jäsentää palvelutyyppejä eri kategorioihin siten, että vihreät palvelut sisälsivät “ennalta ehkäisevät ja varhaisen tuen peruspalvelut”, jotka ovat kaikille nuorille tarkoitettuja, joko yleiseen velvollisuuteen tai vapaaehtoisuuteen perustuvia palveluja. Niiden tavoitteena on yhteisöllisen ja yksilöllisen kasvun sekä matalan kynnyksen tuki. Ennalta ehkäiseviä palveluita ovat muun muassa perusopetus ja harrastustoiminnat. Keltaisen segmentin tilapäiset tai toistuvat “tukevat palvelut” perustuvat tunnistettuun palvelutarpeeseen, jossa usein laaditaan yksilöllinen asiakassuunnitelma. Tavoitteena näissä palveluissa on itsenäisen elämänhallinnan palauttaminen. Nuori ohjautuu keltaisiin palveluihin usein varhaisen tuen palveluiden kautta tai omatoimisesti. Tukevia palveluita ovat muun muassa riippuvuuksien hoito, työpajatoiminta, mielenterveyskuntoutus ja Ohjaamo-toiminta. Punaisen segmentin “korjaavat palvelut”, ovat puolestaan yleensä ympärivuorokautiseen interventioon perustuvia palveluja, joiden taustalla on vakavasti nuoren hyvinvointia uhkaavia tekijöitä. Palveluiden tavoitteena on luoda ympäristö, jossa edellä mainitut uhkatekijät on häivytetty ja nuorelle tarjotaan mahdollisuus monipuoliseen kehitykseen. Korjaavia palveluita ovat muun muassa ympärivuorokautinen kuntoutus, lastensuojelun sijaishuolto sekä nuorisopsykiatrinen osastohoito.

Tarkastelussa olivat erityisesti sivistystoimen ja sosiaali- ja terveystoimen palvelut sekä työllisyyspalvelut. Analyysissa myös yhdistettiin sote-kuntayhtymän tietyille kunnalle tuottamien palveluiden kustannustiedot kunnan oman palvelutuotannon taloustietoihin. Yksittäisiä palveluita, joiden kustannustietoja analysoitiin, oli yli 40, ja näistä hieman yli puolet oli sosiaali- ja terveyspalveluja. Analyysiin mukaan otetut palvelut on kuvattu tarkemmin liitteessä 2. Kontiolahden sote-palvelujen kustannuksia koskevat tiedot puuttuvat, sillä mukaan saatiin tiedot vain kunnan tuottamista palveluista.

Perhepalvelut, ymmärrettynä laajasti neuvolapalveluista lastensuojelun kodin ulkopuolisiin sijoituksiin, on otettu kokonaisuudessaan mukaan, vaikka niiden käyttäjissä on alle 15-vuotiaita. Merkittävä osuus perhepalveluista on tukevia ja korjaavia palveluja, jotka ovat nuorten syrjäytymisen ehkäisyn kannalta erityisen keskeisiä. Tämän vuoksi perhepalveluiden mukaan ottamista kokonaisuudessaan voidaan pitää perusteltuna. Peruskoulusta ja lukiosta otettiin mukaan vain oppilashuollon kustannukset. Muiden kuin oppilashuollon kustannusten osuus kokonaisuudesta olisi ollut niin suuri, että se vääristäisi budjettianalyysia. Perusopetuksen kustannuksia tarkasteltiin kuitenkin kokonaisuutena irrallaan varsinaisesta budjettianalyysista.

Jokaiselle palvelulle määriteltiin analyysimenetelmässä laskentaperuste, jonka perusteella kustannuksista eroteltiin nuorille kohdistuva osuus (kuva 7). Useissa palveluissa käytettiin laskentaperusteena kuntien väestöosuuksia. Väestöosuus ei kuitenkaan kuvaa palveluiden käyttöä parhaalla mahdollisella tavalla, sillä palveluiden käyttö kustannuksineen ei jakaudu ikäryhmissä tasaisesti. Vaihtoehtona olisi ollut hyödyntää esimerkiksi THL:n tilastotietoja sote-palveluiden käytöstä. 15–29-vuotiaiden ikäryhmää ei kuitenkaan voitu erotella keskeisissä tilastoissa, minkä vuoksi laskentaperusteena on käytetty väestöosuuksia. Hankemuotoisen toiminnan suuruusluokkaa hahmoteltiin keräämällä sivistystoimen sekä sosiaali- ja terveystoimen projekteista ne, jotka liittyvät nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn.

Toimiala	Palvelu	¹ K / S	² 	Jakosääntö
Sivistystoimi Perus- ja toisen asteen opetus Nuorisotyö Kulttuuri- ja liikuntapalvelut	Koulupsykologi	K / S		Kaikki menot
	Etsivä nuorityö	K / S		Kaikki menot
	Kirjasto	K / S		Väestöosuus
	Lastensuojelu ³	K / S		Kaikki menot
Sosiaali- ja terveystoimi Terveyspalvelut Sosiaalipalvelut	Ehkäisevä päihdetyö	K / S		Kaikki menot
	Nuorisosaama	K / S		Kaikki menot
	Nuorisopsykiatria	K / S		Kaikki menot
	Nuorten työpajat	K / S		Kaikki menot
Työllisyys Kunnan omat työllisyyspalvelut Muut työllistämistä edistävät palvelut	Kuntouttava työtoiminta	K / S		Palvelujen käyttö
	TYP-toiminta	K / S		Palvelujen käyttö
	Ohjaamo-toiminta	K / S		Kaikki menot

HUOMIOT 1) S=suoraan syrjäytymisriskissä oleville tai jo syrjäytyneille nuorille kohdistuva palvelu, K=kollektiivinen kaikille nuorille tarkoitettu palvelu, 2) Liikennevalomalli: Ennalta ehkäisevät, tukevat ja korjaavat palvelut, 3) Lastensuojelun sijaishuolto - korjaava palvelu, lastensuojelu - tukeva palvelu

Kuva 7. Havainnollistava esimerkki palveluiden järjestämisestä kuntabudjettimenetelmässä.

Palvelut luokiteltiin suoriin ja kollektiivisiin palveluihin sen mukaan, onko nuori suoraan palveluiden asiakkaana vai onko palvelu tarkoitettu kollektiivisesti kaikkien kuntalaisten hyödynnettäväksi. Budjettianalyysissa palvelut luokiteltiin kuvan 6 liikennevalomallilla sen mukaisesti, mikä osuus rahoituksesta on pääosin ennalta ehkäisevää, mikä tukevaa ja mikä korjaavaa. Analyysissa saatuja tuloksia validoitiin nuorten haastatteluiden avulla. Nuorten syrjäytymisen näkökulmasta kiinnostavia segmenttejä ovat erityisesti keltainen ja punainen segmentti. Vähän tukea tarvitsevat ja omatoimiset nuoret ovat segmenttimallissa mukana, jotta sen avulla voidaan osoittaa, miten kyseisen ryhmän palvelujen rahoitus suhteutuu muihin palveluita tarvitseviin ryhmiin.

2.2.2 Kuntien tilastanalyysit

Tutkimuksessa valikoitiin kuntia eri kriteereiden pohjalta tarkempaan analyysiin. Kriteereinä valinnalle toimivat nuorisotakuussa käytetyt mittarit, maantieteellinen jakautuminen, sote-palveluiden erilaiset järjestämistavat (kunta, kuntayhtymä), kunnan koko, ilman perusasteen jälkeistä tutkintoa olevien 20–29-vuotiaiden osuus sekä nuorisotyöttömien 18–24-vuotiaiden osuus. Analyysin pohjalta kohdekunniksi valikoituivat Lahti, Tampere, Somero, Raisio, Kokkola sekä Kontiolahti (taulukko 1). Kohdekunnissa haastateltiin kuntien avainhenkilöitä. Lisäksi tutkimusryhmä haastatteli palvelutuotannon järjestämisestä vastaavia tahoja (poliittista tasoa, johtoa) sekä palvelutuotannossa olevia kuntatyöntekijöitä. Haastatteluissa painotettiin erityisesti aikuisiän kynnyksellä olevia palveluja, kuten jälkihuoltoa, aikuissosiaalityötä ja työllisyyspalveluja.

Kohdekunnat vuonna 2019 valituilla indikaattoreilla				
Kunta	Asukasluku	Alle 18-v. osuus, %	Ei perusasteen jälkeistä tutkintoa (20–29 v.), %	Nuorisotyöttömät, 18–24-vuotiaasta työvoimasta
Kokkola	47 681	22,4	13,7	11,4
Kontiolahti	14 821	25,6	10,4	16,8
Lahti	119 823	17,6	18,9	17,8
Raisio	24 056	18,9	17,8	11,1
Somero	8 711	16,9	17,0	9,1
Tampere	238 140	15,9	11,7	12,8
Keskiarvo, koko maa*	17 766	19,0	15,4	11,6

* Vuoden 2019 tiedoilla

Taulukko 1. Kohdekunnat vuoden 2019 valituilla tiedoilla.

Tutkimuksessa pyrittiin erillisen tilastanalyysin avulla selvittämään, onko rahoituksen erilaisella kohdentamisella nuorten palveluihin (tai ennalta ehkäiseviin palveluihin) ollut kunnissa vaikutusta nuorten syrjäytymiseen ja syrjäytymisen torjuntaan. Tarkoituksena

oli verrata kuntakohtaisesti nuorten palveluihin käytetyn rahoituksen muutoksia muutoksiin, joita on tapahtunut syrjäytymistä kuvaavissa tilastoindikaattoreissa. Tavoite oli myös analysoida sitä, näkyvätkö muutokset palvelujen resursoinnissa myös muutoksina nuorten syrjäytymisriskiä kuvaavissa indikaattoreissa. Tilastollisen tarkastelun avulla pyrittiin myös syventämään ymmärrystä siitä, miten syrjäytymisen ehkäisyyn käytetyn rahoituksen vaikutuksia tulisi seurata ja arvioida jatkossa.

Analyysejä varten työssä kerättiin laaja pitkittäisaineisto nuorten syrjäytymisuhkaa kuvaavista indikaattoreista kaikista Suomen yli 10 000 asukkaan kunnista. Tilastolähteinä käytettiin kansallisia Tilastokeskuksen, THL:n, KELAn ja Rikosseuraamuslaitoksen vuosittaisia aineistoja vuosilta 2016–2019. Kuntakohtaisiksi syrjäytymistä kuvastaviksi indikaattoreiksi löydettiin 18 relevanttia mittaria, jotka koskivat muun muassa nuorten koulutuksen ulkopuolelle jääntiä, työttömyyttä, terveyttä ja arjenhallintaa (liite 3). Näistä tarkasteltiin kuutta indikaattoria kussakin kunnassa vuonna 2019 sekä indikaattorien kehitystä kunnissa vuosina 2016–2019.

Syrjäytymisalttiuteen vaikuttavat vahvasti jo varhaislapsuuden tekijät. Tämän tutkimuksen kohteena oli kuitenkin nimenomaan 15–29-vuotiaita koskevan palvelujärjestelmän rahoitus. Siksi tilastotarkastelu kohdentui myös nuoriin aikuisiin. Tarkastelu rajoittui kuitenkin pääosin 18–24-vuotiaisiin tilastojen saatavuuden vuoksi. Tarkastelujaksoksi valittiin vuodet 2016–2019, jotta voitiin kohdentaa tarkastelu viimeaikaisiin muutoksiin nuorten palvelujärjestelmässä ja peilata tietoa laadullisesti kerättyyn aineistoon. Perustoi-meentulotuen KELA-siirron vuoksi toimeentulotuen tarkastelussa rajauduttiin vuosiin 2017–2019.

Vastaavasti kerättiin tutkimuksen kohdekuntien tilinpäätöksistä tietoa kuntien vuosittaisista rahallisista panostuksista nuorten palvelujärjestelmään. Tarkoituksena oli yhdistää kunnittaiset tilinpäätöstiedot syrjäytymisriskiä kuvaaviin indikaattoreihin ja arvioida näiden välistä syy-yhteyttä. Validin analyysin tekeminen osoittautui kuitenkin mahdottomaksi tehtäväksi, sillä kuntien nykyiset budjetointikäytännöt eivät mahdollista sellaisen tutkimusasetelman rakentamista, jossa olisi voitu tarkastella palveluiden rahoituksen kehitystä ja syrjäytymisuhkaa kuvaavien indikaattoreiden kehitystä samanaikaisesti aikasarjana pitkittäisanalyysin kautta. Työn aikana osoittautui, että jo yhtä vuotta koskevien taloustietojen selvittäminen yhdestä kunnasta vaati runsaasti aikaa ja vaivaa.

Lisäksi kuntien budjetointikäytännöt poikkeavat suuresti toisistaan, joten täysin yhte-näistä kuvaa eri kuntien panostuksista eri palveluihin ei ole mahdollista tuottaa nykyisillä budjetointikäytännöillä. Tämän vuoksi ei pystytty toteuttamaan alkuperäistä ajatusta indikaattoritiedon ja taloustiedon yhdistämisestä ja analysoinnista kunnittain niin, että se olisi tuottanut tietoa nuorten palvelujen rahoituksen vaikutuksista syrjäytymisen ehkäisyyn. Sen sijaan pystyttiin luomaan käytettävissä olleen tiedon varassa läpileikkaus-kuva nuorten syrjäytymiskehityksestä ja nuorten palveluiden rahoituksesta kohdekun-nissa vuosina 2019–2020 (luvut 4 ja 7).

2.2.3 Haastattelu- ja kyselyaineistot

Rakenteiden ja palveluntuottajien analyysi toteutettiin työpöytä tutkimuksen ja empiiri-sen tutkimuksen yhdistelmänä. Palvelujärjestelmän nykytilaa ja sen toimivuutta selvitet-

tiin sekä valtakunnallisesti että kunnittain. Valtakunnallisen tason tarkasteluissa haasteltiin ministeriöiden avainhenkilöitä nykyisen palvelujärjestelmän toimivuudesta siitä näkökulmasta, miten hallitusohjelman mukaiset tavoitteet, kuten syrjäytymisen ehkäisy, toteutuvat. Kohdekuntien edustajia haastateltiin, jotta saataisiin kokonaisymmärrys niistä tekijöistä, jotka ovat budjettianalyysin ja syrjäytymisen indikaattorien kehityksen taustalla. Lisäksi valittiin tilastotarkastelun perusteella haastattelututkimuksen kohteiksi viisi kuntaa, jotka olivat onnistuneet syrjäytymiskehityksen estämisessä keskimääräistä paremmin. Haastatteluilla selvitettiin kuntien edustajien näkemyksiä siitä, mistä keskimääräistä parempi tilanne heidän omassa kunnassaan johtuu.

Tärkeänä osana tutkimuksen kvalitatiivista aineistoa ovat nuorten seurantahaastattelut, jotka on kerätty kolmen vuoden ajalta Ohjaamoista työelämään -tutkimushankkeessa (Määttä 2018–2020). Aineisto koostuu 40 nuoren yhteensä 97 haastattelusta, ja se tarjoaa ainutlaatuista tietoa nuorten aikuisten siirtymistä retrospektiivisesti ja seuranta-aikana. Aineisto tarjoaa tietoa myös nuorten hyödyntämistä palveluista ja niiden toimivuudesta. Hankkeessa tehtiin lisäksi kaksi Ohjaamojen työntekijöiden (16 henkeä) ryhmähaastattelua vuonna 2019. Hankkeessa hyödynnetyt haastattelut on eritelty liitteessä 1.

Haastatteluaineistojen lisäksi tutkimusryhmän käytössä oli aluehallintoviraston nuorisotoimen peruspalveluarvioinnin vuoden 2019 aineisto, joka pohjautui erilliseen tutkimuslupaan. Tässä aineistossa tarkasteltiin laaja-alaisesti erityisesti kohdekuntien ammattilaisten näkemyksiä nuorten palvelujen riittävydestä. Palvelujen riittävyys määriteltiin kyselyssä seuraavasti: ”Riittävyys tarkoittaa määrälle tai laadulle asetettujen normien tai vallitsevien odotusten täyttyvyyttä. Sitä voidaan arvioida paitsi lakisääteisten palvelujen toteutumisena, myös tarkastelemalla, kuinka toteutuu palvelujen yhdenvertainen ja tasa-arvoinen saatavuus ja saavutettavuus, myös maantieteellinen saavutettavuus, palvelujen oikea-aikaisuus, palvelujen laatu ja monipuolisuus, asiakastyytyväisyys sekä näille asetettujen odotusten täyttyminen.” (Aluehallintovirasto 2019.) Kysely oli osoitettu nuorten ohjaus- ja palveluverkostoille kunnissa, ja kaikki tämän tutkimuksen kohdekunniksi valitut kunnat vastasivat kyselyyn. Kontiolahtea lukuun ottamatta kyselyyn vastasi monialaisesti myös muita toimijoita nuorisotoimen työntekijöiden lisäksi. Useimmissa kunnissa vastaajat edustivat vähintään kolmea eri hallinnonala.

3 Tulokset: Syrjäytymistä ehkäisevien palvelujen nykytila

Nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palvelujärjestelmässä on uniikkeja piirteitä, jotka vaikuttavat palvelujen järjestämiseen kuntatasolla. Ensinnäkin nuoret ovat väestöryhmä, jolle tarjotaan valtavasti sekä lainsäädännöllä ohjattuja palveluita että vapaaehtoisia palveluita sosiaali- ja terveystieteiden työllisyys- ja koulutuspalveluihin sekä vapaa-ajan palveluihin. Osa palveluista, kuten perusopetus, on osana lähes kaikkien nuorten jokapäiväistä elämää, kun taas esimerkiksi lastensuojelun sijaishuollon palvelut koskettavat vain harvaa nuorta mutta niiden kustannukset asiakasta kohti ovat korkeat. Nuorilla ennalta ehkäisevien palvelujen tarve on usein samanaikaista, jolloin kokonaisuuden hallinta palvelujärjestelmän näkökulmasta on haastavaa: ei riitä, että perusopetus- ja vapaa-ajan palvelut toimivat hyvin, jos nuori tarvitsee lisäksi tukevia, palvelutarpeeseen vastaavia tai korjaavia palveluita (keltaisen ja punaisen segmentin palvelut).

Tässä kolmannessa pääluvussa käsitellään nuorten syrjäytymistä ehkäisevien palvelujen nykytilaa kuntien ja valtionhallinnon näkökulmasta. Tulokset perustuvat toteutettuihin kohdekuuntien avainhenkilöiden sekä valtionhallinnon edustajien haastatteluihin (ks. liite 1).

3.1 Nuorten syrjäytymistä ehkäisevien palvelujen nykytila kuntien näkökulmasta

Nuorten ongelmat ja palvelutarpeet ovat usein samanaikaisia. Kuntien haastattelujen mukaan nuoria ohjataan niihin palveluihin, joita on saatavilla, toisinaan riippumatta siitä, onko kyseinen palvelu juuri nuoren tarpeeseen parhaiten vastaava. Todellisuudessa nuorten ongelmat esimerkiksi mielenterveys- ja päihdepalveluissa ovat kokonaisuuksia eikä ongelmia voi useinkaan erottaa toisistaan niin, että hoidetaan erikseen mielenterveyspalveluissa mielenterveysongelmia ja päihdepalveluissa päihdeongelmia. Lisäksi resurssien määrä suhteessa asiakasmääriin esimerkiksi TE-hallinnossa on niin matala, että kuntatasolla koetaan, ettei asiakkaan tarpeita todellisuudessa ehditä selvittämään eikä asiakkaita pystytä ohjaamaan tarpeen mukaisiin palveluihin tai koulutukseen. Toiseksi haastatteluissa nostettiin esille se, kuinka lainsäädäntö vaikuttaa vahvasti nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palvelujärjestelmään. Nuorisolaki, jossa säädetään monialaisesta nuorten ohjaus- ja palveluverkostosta, ei puitelakina riittävästi tue nuorten palveluiden koordinoitua kuntatasolla. Kun yksittäistä palvelua koskeva lainsäädäntö tai rahoitus muuttuu valtion tasolla, muuttuu koko palvelukentän tasapaino myös kuntatasolla. Yksittäisten palvelujen kysyntä ja resurssien tarve voivat tällaisten muutosten seurauksena merkittävästi kasvaa lyhyelläkin aikavälillä. Tällöin resurssit eivät riitä tarpeeseen vastaamiseen.

Kuntien haastateltavien mukaan nuorten palvelujärjestelmästä puuttuvat omistajuus ja johtajuus sekä koordinoivat rakenteet, mikä osaltaan kuormittaa järjestelmää. Koska koordinaatio on puuttellista, kunnat joutuvat kohdentamaan merkittävästi resursseja verkostotoimintaan. Verkostoista huolimatta palvelukenttää kuvaillaan haastatteluissa sirpaleiseksi, sillä nuoret eivät tunnista heille tarkoitettuja palveluita tai kokevat niiden käytön leimaavana. Yksi haastatteluissa esiin nostettu keino nuorten palveluiden omistajuuden vahvistamiseksi ja tiedolla johtamisen kehittämiseksi sekä kunnissa että valtionhallinnossa on ilmiölähtöinen budjetointi, jonka ansiosta syrjäytymisen ilmiöön voisi paneutua pitkäjänteisesti läpi eri hallituskausien. Ilmiölähtöinen budjetointi ohjaisi pois hankeperustaisuudesta ja kannustaisi vahvemmin syrjäytymisen pitkäjänteiseen ehkäisytyöhön.

Järjestelmän kuormittavuutta ja resurssitarpeita lisää haastateltavien mukaan myös se, että palvelutarpeen ilmetessä nuori asiakas tai potilas ohjataan pääasiassa läheteellä uuden palvelukontaktin ääreen palvelutarpeen arviointiin eikä moniammatillisuutta vielä suuressa mittakaavassa hyödynnetä yksittäisissä tapaamisissa ja arvioinneissa. Haastatteluissa nostettiin esille tarve sekä moniammatilliselle että kuntien väliselle yhteistyölle: uusien läheteiden sijasta vastaanotoilla tai muissa ammatillisissa kohtaamisissa olisi hyödyllistä olla edustettuina useamman kuin yhden palvelun ammattilaiset, jolloin nuorten haasteita voitaisiin ohjata ja ratkoa kokonaisvaltaisesti ja moniammatillisesti sen sijaan, että ongelmia tarkasteltaisiin palveluittain.

Nykyiset lähetekäytännöt, joissa nuoria siirretään yksittäisillä läheteillä eri palveluiden välillä, eivät haastattelujen perusteella tue moniammatillista yhteistyötä, jossa nuorten palveluvalikoimaa tarkasteltaisiin kokonaisvaltaisesti. Kuntien haastattelujen perusteella osaamistasot nuorten kanssa työskentelyssä vaihtelevat kuntakohtaisesti ja ammatillisista yhteistyötä kuntien kesken kaivataan enemmän. Kun kuntien välistä yhteistyötä ei pystytä mahdollistamaan, resurssien ja toimintatapojen alueelliset erot asettavat nuoret asuinpaikkakunnasta riippuen eriarvoiseen asemaan siinä, kuinka vaikuttavaa palvelua he saavat.

Nuorten eriarvoistuminen näkyy myös siinä, kuinka paljon syrjäytymisen ehkäisyn hankkeita kunnissa on. Pienissä kunnissa hankkeita ei haastattelujen perusteella juurikaan ole, kun taas suurissa kunnissa toimintaa suunnitellaan ja pannaan toimeen hanke kerrallaan. Haasteena on, että myös kuntatasolta puuttuu pitkäjänteinen työ syrjäytymisen ehkäisemiseksi. Hankevetoisuuden seurauksena käyttäjät ja palveluntarjoajat kokevat palvelut irrallisina eikä kuntatasolla ole yhteistä käsitystä siitä, kenelle, milloin ja mitä palveluita tarjotaan. Haastateltujen palveluntuottajien näkökulmasta palvelukentän toimivuutta haastaa se, että kunnallinen päätöksenteko on hidasta. Sen vuoksi palvelujen toimintaa ja tarjoamaa on vaikeaa kehittää nuorten tukemiseksi.

Jotta palveluita voitaisiin ohjata ja suunnitella nykyistä paremmin, on keskeistä, että päätöksiä pystytään tekemään tietopohjaisesti. Kunnissa tietoa palveluista kertyy useille eri tahoille, mutta tiedon hyödyntäminen vaikuttavuuden seurannassa on kuitenkin haastattelujen mukaan vähäistä. Päätöksenteko olisi vaikuttavampaa, jos erityisesti syrjäytymisen ehkäisyä koskevaa tutkimustietoa hyödynnettäisiin paremmin esimerkiksi resurssoinnin yhteydessä poliittisten intressien sijasta. Erityisen vaikuttavaa resurssien käyttöä kuntien avainhenkilöiden haastattelujen perusteella ovat resursointi nivelvaiheiden

työhön, kuten oppilaitosten oppilaanohjaukseen ja puolustusvoimien kanssa tehtävään yhteistyöhön, sekä se, että otetaan vastuu asiakkaan kokonaistilanteen hoitamisesta. Mikäli kokonaisvastuu ja -omistajuus asiakkaan tilanteesta puuttuvat eikä resursoinnin tueksi ole vaikuttavuustietoa saatavilla, myös resursointi sirpaloituu. Resursoinnin sirpaleisuus näkyy palvelukentällä muun muassa pitkinä viiveinä palveluihin pääsyssä silloin, kun nuoret tarvitsisivat palveluja nopealla aikataululla.

Kunnissa seurataan erityisesti sitä, miten sosiaali- ja terveydenhuollon korjaavan työn palvelutarve kehittyy, jotta opitaan ymmärtämään ehkäisevien toimien tehokkuutta. Kuitenkin koetaan, että nykyiset palveluiden vaikuttavuuden arvioinnin keinot ovat kokonaisuudessaan heikkoja ja että monialainen yhteistyö nuorten syrjäytymisen ehkäisemiseksi ja vaikuttavuuden mittaamiseksi vaatisi lainsäädännöllisen pohjan.

3.2 Nuorten syrjäytymistä ehkäisevien palvelujen nykytila valtionhallinnon näkökulmasta

Valtionhallinnossa vastuut nuorten syrjäytymisen ehkäisyssä koetaan pääosin selkeinä. Kuitenkin valtionhallinnon sisäistä yhteistyötä haastavat hallinnonalojen siiloutuminen sekä syrjäytymisen ongelman ratkaiseminen hanke kerrallaan ilman pitkäjänteistä projektisuunnitelmaa.

Hallinnonalojen siiloutumiseen johtaa esimerkiksi se, että rahoitus ja resurssit kohdennetaan hallinnonalakohtaisesti eivätkä tarveperustaiset rahoitukset mahdollista poikkileikkaavaa yhteiskehittämistä läpi hallinnonalojen. Koska rahoitusta myönnetään ministeriökohtaisesti, ei yksittäisillä hallinnonaloilla ole kannustinta jakaa omia budjettivarojaan hallinnonalojen pitkäjänteisen yhteiskehittämisen tarpeisiin. Valtionhallinnon hanke-vetoisuus johtuu siitä, että eri ministeriöt rahoittavat ja organisoivat hankkeitaan omista budjeteistaan. Vaikka valtionhallinnossa olisikin pitkäjänteinen suunnitelma syrjäytymisen ongelman ratkaisemiseksi, olisi suunnitelmaa haastavaa toteuttaa sellaisten yksittäisten sektorikohtaisten hankkeiden avulla, jotka ratkovat kohdennettuja syrjäytymisen ongelmia. Kun toimitaan hankevetoisesti, on hankalaa juurruttaa hyviä käytäntöjä ja jakaa tarvittavaa tietoa, jotta syrjäytymistä voitaisiin ehkäistä pitkäjänteisesti. Ministeriön sisäisen tiedonjaon haasteista huolimatta ministeriöiden, osaamiskeskusten ja kuntien välistä tiedonkulkua pidettiin haastatteluissa sujuvana.

Valtionhallinnon haastatteluissa erityiseksi kehityskohteeksi ehkäisevien ja korjaavien toimien välisessä suhteessa nostettiin nuorten mielenterveys- ja päihdepalvelut sekä teini-ikäisten palvelut. Valtionhallinnossa jaetaan käsitys siitä, että koulu- ja opiskeluterveydenhuollolla ei ole riittävästi välineitä, jotta voitaisiin tunnistaa nuorten mielen-terveys- ja päihdeongelmat, eikä kunnilla ole riittävästi resursseja järjestää nuorille mielenterveys- ja päihdehuoltoa osana perusterveydenhuollon palveluita.

Opetus- ja kulttuuriministeriö rahoittaa kuntien etsivää nuorisotyötä koko maassa, jotta syrjäytymisvaarassa olevat tai jo syrjäytyneet nuoret löytäisivät palveluiden piiriin. Erityisesti etsivässä nuorisotyössä mielenterveys- ja päihdepalveluiden saatavuuden haasteet on tunnistettu. Etsivän nuorisotyön ammattilaiset eivät pysty ohjaamaan nuoria ammatillisten mielenterveys- ja päihdepalveluiden piiriin, jos palveluita ei ole saatavilla. Lisäksi vastuut ovat palveluissa osin siiloutuneet, sillä nuorisotyön ammattilaisten

mukaan mielenterveyspalveluissa nuorten ongelmat mielletään päihdepalveluiden alaisiksi ongelmiksi – ja päinvastoin.

Mielenterveys- ja päihdepalveluissa palveluntarve on usein yhtäaikainen, eikä ammattilaisilla ole keinoja tunnistaa, mitä palveluita nuoret tarvitsisivat. Lisäksi nuorten mielenterveys- ja päihdepalvelut ovat useassa kunnassa osana erikoissairaanhoidon palveluvalikoimaa, mikä osaltaan nostaa nuorten kynnystä hakeutua palveluiden piiriin, sillä palveluiden käyttö koetaan leimaavana. Toisaalta erikoissairaanhoidon palveluihin pääsy edellyttää lääkärin lähetettä ja yleensä jo vakavia ongelmia.

Resurssihaasteiden lisäksi ministeriöillä on eroavia näkemyksiä kouluterveydenhuollon roolista osana ongelmien ratkaisua. Opetus- ja kulttuuriministeriö painottaa kouluterveydenhuollossa erityisesti oppimisen tukea, kun taas sosiaali- ja terveysministeriö näkee kouluterveydenhuollon tiiviimpänä osana koko palveluverkkoa. Sosiaali- ja terveysministeriö jakaa näkemyksen siitä, että mielenterveys- ja päihdepalveluissa ennalta ehkäisevää tukea voitaisiin järjestää osana kouluterveydenhuoltoa.

Kansallinen LAPE-ohjelma on esimerkki jatkuvasta ja pitkäjänteisestä hankkeesta, jonka myötä resursseja ja kehitystyötä on kohdennettu pienten lasten ja perheiden palveluihin. Haastatteluissa nousi esille huoli erityisesti 12–15-vuotiaiden teini-ikäisten palveluista, joiden koetaan jääneen vaille resursseja ja kehitystä. Kunnat budjetoivat palveluihin lainvelvoittamalla tavalla, mutta varhaisen tuen ja ennaltaehkäisyyn palvelut eivät ole lakisääteisiä. Tuen painopisteen siirtäminen varhaiseen tukeen ja ennaltaehkäisyyn vaatisi alkuvaiheessa tuplabudjetointia, ja siksi kyseisiin palveluihin on haasteellista löytää varoja budjettineuvotteluissa.

Kokonaisuudessaan nykyisiä palveluiden vaikuttavuuden arviointiin käytettäviä menetelmiä pidettiin valtionhallinnossa heikkoina, ja erityisiä haasteita nousee esiin pitkän aikavälin seurannassa. Vaikuttavuuden mittaamisessa esiin nostettuja haasteita ovat tietojärjestelmien eritasoisuus, tarvittavan tietopohjan ja palveluiden kokonaisomistajuuden puute sekä edellä mainittu poikkihallinnollinen tiedonkulku. Valtionhallinnon edustajien mukaan tietojärjestelmiä tulisi yhdistää esimerkiksi eri hallinnonalojen välillä, jolloin seurantatietoa olisi helpompi kerätä ja kokonaisomistajuutta jakaa. Valtionhallinnon haastatteluissa nostettiin esiin tarve yhdelle keskitetylle ja kumulatiivisesti päivittyvälle suunnitelmalle ja arvioinnille useiden yksittäisten suunnitelmien ja arviointien sijasta. Keskitetyn järjestelmän avulla ammattilaiset pystyisivät tarkastelemaan lähetettä ja palvelun tai hoidon tarpeen arviointeja kokonaisuutena yksittäisten, silloissa toteutettujen toimenpiteiden sijasta.

Erityisesti sosiaalihuollossa tietojärjestelmistä saatava rakenteinen tieto on paikoin heikkoa, eikä vaikuttavuutta voida mitata tai palveluita kehittää tiedon pohjalta. Huomionarvoista on, että vapaaehtoisissa ennalta ehkäisevissä nuorten palveluissa asiakkaita ei rekisteröidä eikä ministeriöissä ole tietoa siitä, miten nuoret liikkuvat palveluiden välillä ja miten budjettivarat käytetään näiden palveluiden ja muiden julkisten palveluiden välillä. Mikäli näistä vapaaehtoisista ennalta ehkäisevistä palveluista halutaan vaikuttavuustietoja valtionhallinnon tasolla, tulee nuorten käynnit kirjata rekisteriin. Matalan kynnyksen palveluissa käyntitietojen kerääminen voi kuitenkin merkittävästi nostaa kynnystä palveluiden käyttöön ja muuttaa palveluiden vapaaehtoisuuteen ja

nuorten luokse jalkautuvaan toimintaan perustuvaa toimintatapaa esimerkiksi etsivässä nuorisotyössä.

Kun palveluiden käyttöä ei pystytä seuraamaan yksilötasolla eikä tietoa jakamaan, muuttuu järjestelmä nuorten näkökulmasta erittäin kuormittavaksi, sillä nuoret joutuvat kertomaan tarpeensa ja historiansa toistamiseen jokaisessa palvelussa. Lisäksi palvelujärjestelmän näkökulmasta on haastavaa, että ammattilaiset ovat täysin nuorten kertomusten varassa. Palvelujen vaikuttavuutta ei ole mahdollista seurata täysimittaisesti valtionhallinnon tasolla ennen kuin palvelukentällä voi saada tietoa nuorten palvelupolusta yksittäisten palveluiden käyttöä kuvaavien suoritteiden sijaan. Monialaisen yhteistyön tekeminen ja työn tulosten seuranta myös edellyttävät, että tietoja on mahdollista kerätä ja yhdistellä eri rekistereistä.

4 Tulokset: Nuorten palveluihin kohdennetut rahavirrat

Neljännessä pääluvussa käsitellään nuorten palveluihin kohdennettuja rahavirtoja valtion ja valittujen kohde kuntien budjettianalyysin avulla. Merkittävä osa nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn kohdennetuista varoista tulee valtion budjettivaroista, jotka kanavoituvat palveluihin monien eri tahojen kautta.

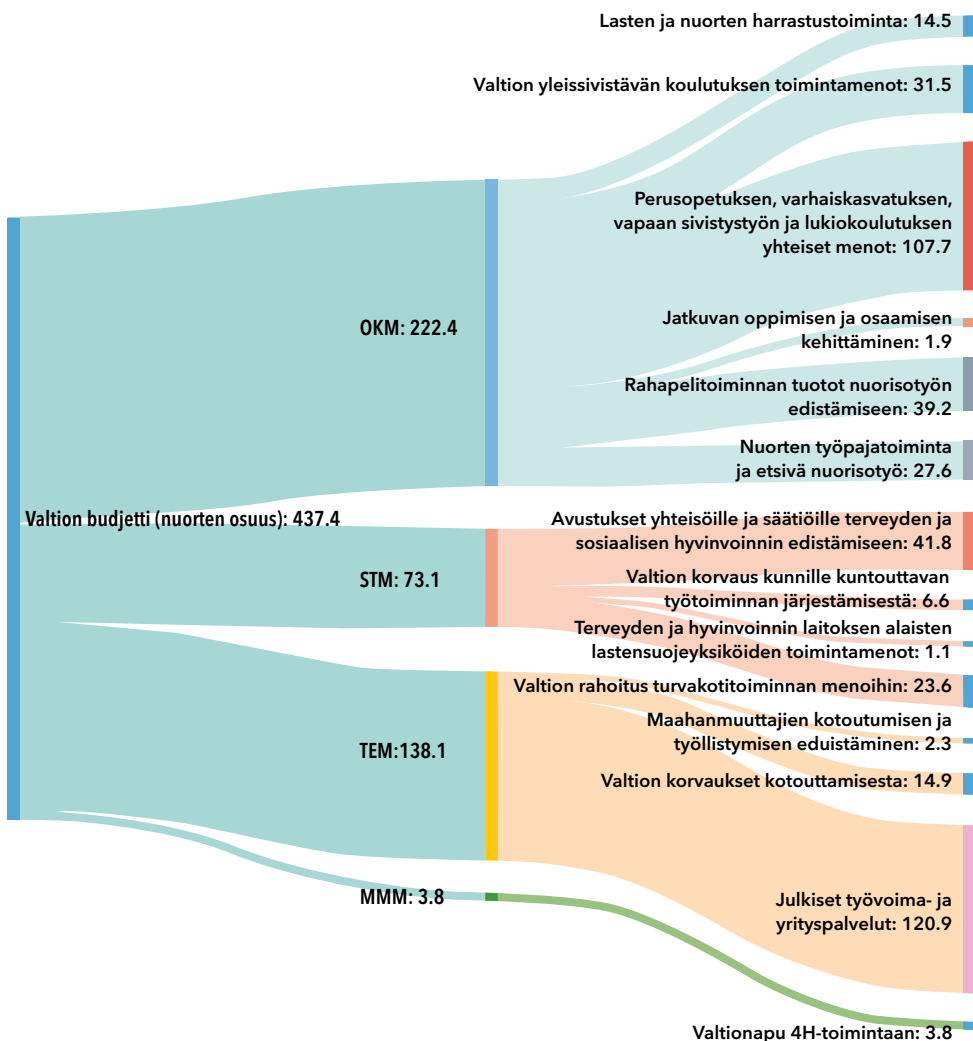
4.1 Valtion syrjäytymisen ehkäisyyn kohdentamat rahavirrat

Valtion budjettianalyysi on toteutettu vuoden 2020 talousarvioesityksen pohjalta käyttämällä hyväksi valtiovarainministeriön talousarvioesityksiä perusteluineen. Tarkastelu keskittyy toimintamenoihin. Budjettianalyysissa talousarvio on käyty läpi momenteittain, joista nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn kohdentuvat varat on eroteltu. Jos määrärahaa ei ole kokonaan voitu kohdistaa nimenomaan nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn, osuus on pyritty laskemaan alle 30-vuotiaiden väestöosuuden mukaan käyttämällä Tilastokeskuksen väestötietoja. Nuoriin kohdistuvien budjettivarojen erottelussa on haasteellista erottaa juuri nuoriin ja yleisemmin lapsiin ja nuoriin kohdistuvia rahoja, minkä vuoksi jaottelu alle 30-vuotiaisiin on mielekkäintä.

Syrjäytymisen ehkäisyyn suunnatut määrärahat on jaoteltu suoriin ja kollektiivisiin määrärahoihin. Suorat määrärahat kohdistuvat suoraan syrjäytymisen ehkäisyyn, kuten nuorisotyöhön. Kollektiiviset määrärahat ehkäisevät välillisesti syrjäytymistä, mutta niiden pääasiallisen tehtävän voidaan katsoa olevan jokin muu. Tällaisiin määrärahoihin kuuluvat muun muassa työllisyyden tukemisen määrärahat sekä lasten ja nuorten harrastustoiminta. Tarkastelusta on jätetty pois valtionosuudet, joihin kuuluvat esimerkiksi valtionosuudet terveydenhuoltoon ja sosiaalipalveluihin sekä koulutukseen. Valtion menojen jakaminen eri väestönosille vaatii tarkkaa kuntakohtaista tietoa. Lisäksi valtionosuudet ovat laskennallisia ja yleiskatteellisia, joten niiden maksamisessa ei huomioida realisoituneita hintoja tai summia eikä osuutta peritä takaisin, jos se käytetään suunnitellusta poikkeavalla tavalla. Valtionosuudet ovat eittämättä tärkeä osa syrjäytymisen ehkäisyä, mutta käytännössä valtionosuuksien kohdentumista nuoriin on hankalaa tarkastella.

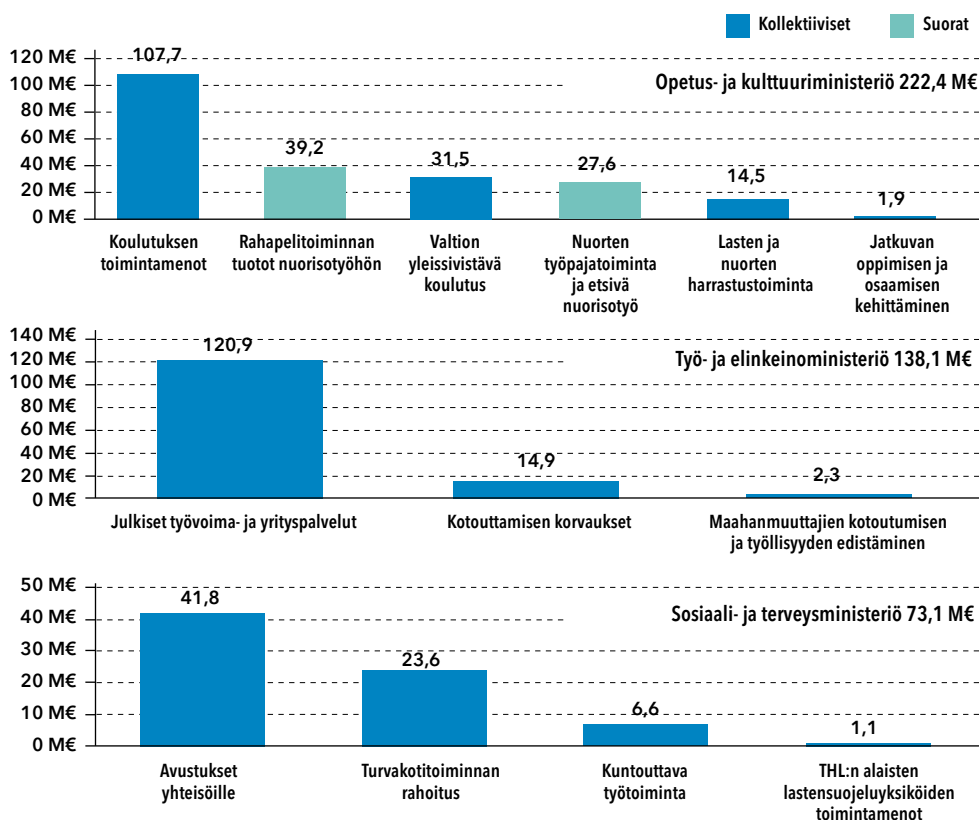
Valtion budjettivarojen voidaan katsoa kanavoituvan syrjäytymisen ehkäisyyn ministeriöille nimettyjen budjettimomenttien kautta. Analyysissa käytiin läpi kaikkien ministeriöiden budjettimomentit. Kuva 8 esittää valtion budjetissa nuoriin kohdistuneita rahavirtoja. Analyysissa syrjäytymisen ehkäisyyn kannalta euromääräisesti merkittävimmät ministeriöt olivat suuruusjärjestyksessä opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM), työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) sekä sosiaali- ja terveysministeriö (STM).

Kaikkiaan budjetista eroteltujen, nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn suoraan ja epäsuoraan kohdistuvien varojen osuus kokonaisbudjetista on muutamien prosenttien luokkaa. TEM:n budjetista syrjäytymisen ehkäisyyn menojen osuus on noin 4 prosenttia, OKM:n budjetista 3 prosenttia ja STM:n budjetista 0,6 prosenttia. TEM rahoittaa nuorille suunnattujen työvoimapalveluiden lisäksi myös tiettyjen erityisryhmien, kuten maahanmuuttajien, kohdennettuja työllisyyspalveluita, jotka voidaan tulkita nuorilla niin ikään syrjäytymistä ehkäiseviksi. STM:ssä tärkeimmät yksittäiset momentit liittyvät lastensuojeluun ja avustuksiin yhteisöille ja säätiöille, jotta ne edistäisivät terveyttä ja sosiaalista hyvinvointia. Näitä rahoja voidaan myöntää muun muassa urheilun ja liikuntakasvatuksen, tieteiden, taiteen ja nuorisotyön sekä terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen.



Kuva 8. Nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn kohdistuvat osuudet valtion budjetissa (Valtiovarainministeriö 2021).

Valtaosa varoista, jotka ministeriöt ovat budjetoineet syrjäytymisen ehkäisyyn, on kollektiivista rahoitusta. Ministeriöiden rahavirtojen erittely kollektiivisiin ja suoriin on esitetty kuvassa 9. Julkiset työvoima- ja yrityspalvelut (120,9 miljoonaa euroa, laskennallisesti noin 126 euroa/15–29-vuotias) sekä koulutukseen liittyvät toimintamenot (107,7 miljoonaa euroa, laskennallisesti noin 112 euroa/15–29-vuotias) ovat suurimmat kollektiivisesti nuoriin kohdistuvat budjettimomentit.



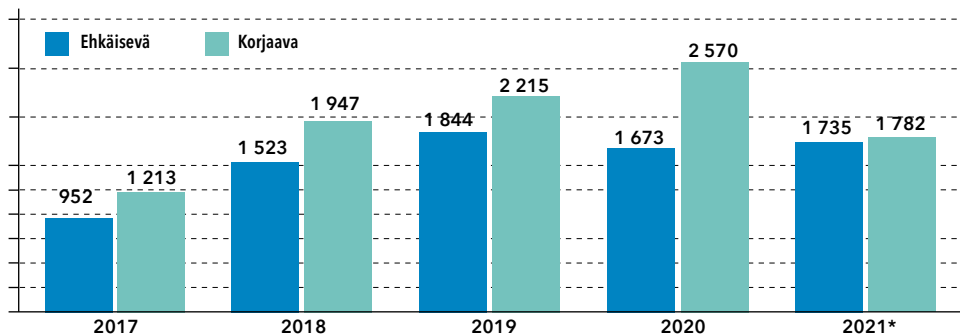
Kuva 9. Keskeisten ministeriöiden rahavirrat luokiteltuna kollektiivisiin ja suoriin, miljoonaa euroa (Valtiovarainministeriö 2021).

Vain työpajatoimintaan sekä nuorisotyön edistämiseen suunnatut varat (noin 66,8 miljoonaa euroa, laskennallisesti noin 70 euroa/15–29-vuotias) ovat suoraan syrjäytymisen ehkäisyyn kohdistettuja. STM:llä ja TEM:llä ei ole analyysin perusteella tunnistettavissa suoria syrjäytymisen ehkäisyyn ohjautuvia budjettivaroja, vaan ne rahoittavat syrjäytymisen ehkäisemistä kollektiivisella rahoituksella. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus (STEA) on sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimiva valtionapuviranomainen, jonka tehtävänä on vastata osaltaan Veikkauksen tuottojen käyttämisestä tulokselliseen kansalaistoimintaan. STEA vastaa rahapelitoiminnan tuotoista sosiaali- ja terveysalan järjestöille myönnettävien avustusten hakemuskäsittelystä, avustusehdotuksen

valmistelusta ja avustusten maksamisesta. STEAn avustuskokonaisuudet jakautuvat järjestöjen toimintaedellytysten vahvistamiseen, terveyden edistämiseen ja työ- ja toimintakyvyn vahvistamiseen, osallisuuden, toimijuuden ja arjenhallinnan tukemiseen sekä kriisiauttamiseen ja arjen turvallisuuden edistämiseen. (STEA 2021). STM pyytää avustusehdotuksesta lausunnon sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustusasioden neuvottelukunnan arviointi- ja avustusjaostolta. Tämän jälkeen STM valmistelee päätösesityksen STEA-avustuksista yhteisöille ja säätiöille.

Nuorten syrjäytymiseen suunnatut STEA-avustukset ovat kasvaneet vuoden 2017 ja 2020 välillä peräti 111 prosenttia korjaavien avustusten osalta ja 76 prosenttia ehkäisevien avustusten osalta. Kaikkiaan STEA-avustusta myönnettiin noin 4,2 miljoonaa euroa vuonna 2020, joten STEA-avustusten osuus rahoituskokonaisuudesta on kuitenkin pieni. Huomioitavaa STEA-avustusten analyysissa on, että avustuksia on tarkasteltu avoimia tekstikenttiä hyödyntämällä. Avustus määriteltiin ehkäiseväksi, jos avoimessa tekstikentässä oli mainittu syrjäytymisen ehkäiseminen. Kuvassa 10 on esitetty STEA-rahoituksen kehitys vuosien 2017 ja 2020 välillä.

NUORTEN SYRJÄYTYMISEN EHKÄISYYN JA KORJAAVAAN TOIMINTAAN SUUNNATTU STEA-RAHOITUS, M€*

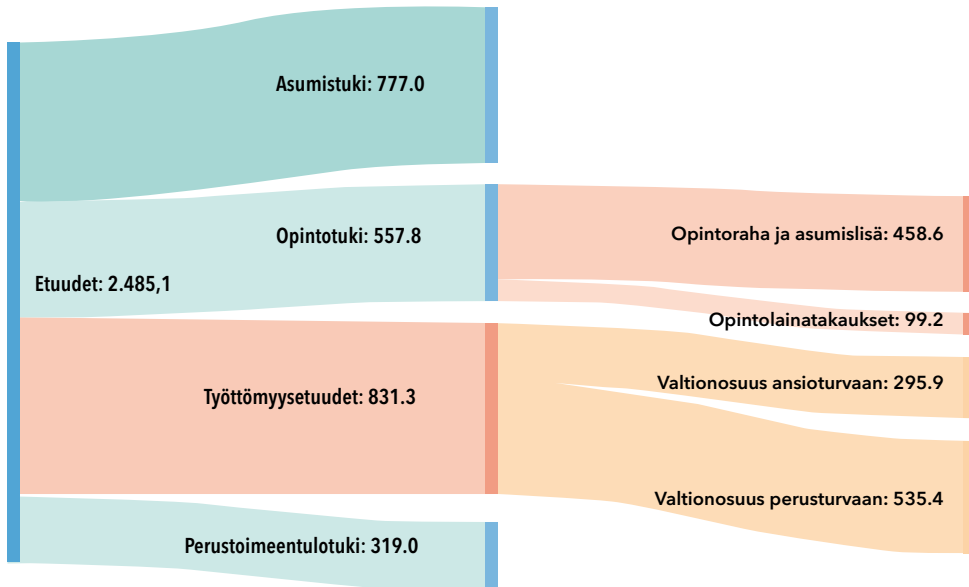


* Tilanne 6/2021

Kuva 10. Nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn ja korjaavaan toimintaan suunnattu STEA-rahoitus, miljoonaa euroa.

* Kaikkia nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn kohdennettuja STEA-varoja ole voitu tunnistaa, sillä osa avustuksista kohdentuu välillisesti nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn, eikä tämä aina näy budjettimomenttien tekstiosioissa. STEA:n oman arvion mukaan syrjäytymisen ehkäisyyn kohdentuvien varojen määrä on suurempi, 20 miljoonaa tai syrjäytymisen ehkäisyn määritelmästä riippuen jopa yli 70 miljoonaa euroa.

Kuvassa 11 on esitetty ministeriöiden alaiset etuuksiin suunnatut rahavirrat. Etuuksien voidaan katsoa olevan luonteeltaan erilaisia: esimerkiksi opintotuen piirissä oleville opintojen tukeminen voidaan katsoa enemmän syrjäytymistä ehkäiseväksi, kun taas perustoimeentulotukea saavalla voi olla suurempi syrjäytymisriski esimerkiksi sen vuoksi, että opintojen kautta saatu tukiverkko puuttuu. Suurimmat nuorille suunnatut etuudet ovat työttömyysetuudet ja asumistuki, jotka muodostavat 65 prosenttia kaikista ministeriön alaisiin etuuksiin suunnatuista rahavirroista. Kuvassa 11 asumistuen rahamäärät on kohdennettu 15–29-vuotiaille, perustoimeentulotuki 0–29-vuotiaille, työttömyysetuudet



Kuva 11. Ministeriöiden alaiset etuuksiin suunnatut rahavirrat, miljoonaa euroa (Valtio-varainministeriö 2021).

17–30-vuotiaille ja opintoetuudet kaikille tukeen oikeutetuille opiskelijoille. Haaste rahavirtojen kohdentamisen kuvaamisessa on se, että palveluiden ja etuuksien käytön tilastot luokitellaan erilaisiin ikäluokkiin eikä niiden avulla voida yksiselitteisesti eritellä tämän tutkimuksen kohteena olevaa ikäluokkaa 15–29-vuotiaat nuoret. Tämän takia esimerkiksi perustoimeentulotuen kohdentamisessa on käytetty 0–29-vuotiaiden osuutta.

Kuten aikaisemmin todettiin, ministeriökohtaiseen budjettirahoitukseen liittyy ongelmia. Vaikka syrjäytymisen ehkäisyn tulisi olla monialaista yhteistyötä ja palveluverkoston pitäisi rakentua tiukasti yhteen, siiloutumista on haastattelujen perusteella havaittavissa, ja se alkaa jo rahoitusvaiheessa. Palveluiden tuottamiseen liittyviä vastuita pidetään selkeinä, mutta resurssien jakautumisesta on erimielisyyksiä ministeriöiden välillä. Haastatteluissa ministeriöt toteavat, että kullakin on omat tehtävänsä ja hankkeensa, joihin tulee suunnata riittävästi varoja. Yhteistyö jää osittain vähäiseksi, sillä ministeriöiden rahoitukset ovat korvamerkittyjä ja tarveperusteisia, eikä yhteistyölle ole velvoittavuutta.

Palveluiden järjestämisessä katsotaan välillä mentävän palvelutarjonta edellä sen sijaan, että palveluiden järjestämistä katsottaisiin palvelutarpeen kautta. Varojen ohjautuminen on myös sidoksissa sen hetken poliittiseen tahtotilaan, eivätkä toimiviksi todetut hankkeet tavallisesti jatku yli hallituskausien. Kokonaisvastuu syrjäytymisen ehkäisemisestä on yhteinen, mutta toteuttajien toiminta sekä erityisesti resurssit ja rahoitus ovat siiloutuneet. Poliittista tahtotilaa siihen, että valtion budjettivaroja käytettäisiin yhteisesti nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn, ei ministeriöiden haastatteluiden mukaan ole, sillä kukin toimija käyttää budjettiaan omista lähtökohdistaan. Toisaalta kentän monimutkaisuus vaikuttaa myös niiden varojen määrittämiseen, jotka kanavoidaan syrjäytymisen ehkäisyyn.

4.2 Kuntien syrjäytymisen ehkäisyyn käyttämät rahat

Kuntien nuorten syrjäytymistä ehkäisevien palveluiden rahavirtoja selvitettiin tutkimuksessa kuuden kohdekunnan, Kokkola, Kontiolahti, Lahti, Raisio, Somero ja Tampere, budjettianalyysillä. Varsinainen analyysi kohdentui kuntien tilinpäätöstietoihin vuosilta 2019 ja 2020. Tilinpäätöstietoja analysoimalla haluttiin selvittää ja havainnollistaa nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn käytettyjä kokonaisresursseja kohdekunnissa sekä resurssien tarkempaa kohdentumista eri palveluille. Myös kuntien keskinäisiä eroja ja niiden taustalla vaikuttavia tekijöitä pyrittiin selvittämään. Analyysin toisena tarkoituksena oli testata menetelmää tutkimuksen kohteena olevan palvelujärjestelmän kustannusten selvittämiseksi. Näkökulmana olivat kuntien nykyiset taloudenpidon ja tilustilastoinnin käytänteet. Tavoitteena oli myös selvittää, mihin suuntaan käytänteitä tulisi kehittää, jotta kuva palvelurakenteen rahavirroista olisi selvitettävissä tulevaisuudessa nykyistä helpommin.

Nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn palveluiden kokonaisnettokustannuksiksi kohdekunnissa saatiin analyysissä 257 miljoonaa euroa vuonna 2020 ja 241 miljoonaa vuonna 2019. Vuoden 2020 luku vastaa 9,8:aa prosenttia näiden kuntien yhteenlasketuista nettokäyttökustannuksista. Kuva 12 osoittaa, että väestöpohjaan suhteutettuna kustannukset vaihte-

NUORTEN SYRJÄYTYMISEN EHKÄISYYN KOHDENNETUT EUROT LIIKENNEVALOMALLIN MUKAISESTI, € / 15-29-vuotias asukas, vuonna 2019 ja 2020



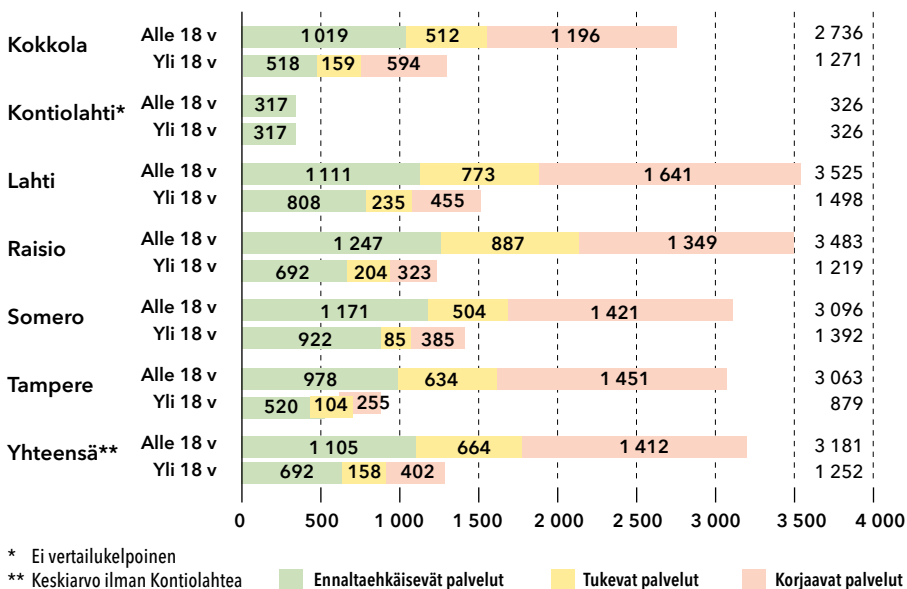
Kuva 12. Nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn kohdennetut eurot liikennevalomallin (ks. luku 2.2.1) mukaisesti vuosina 2019 ja 2020.

livat kuitenkin kunnittain varsin paljon. Kun kustannukset suhteutettiin 15–29-vuotiaiden määrään kunnassa, suurin kustannus oli Raisiossa, noin 4 000 euroa. Pienin kustannus oli Tampereella, noin 2 300 euroa. Tamperetta lukuun ottamatta kuntien kustannukset olivat yli 3 000 euroa.

Tässä suhteutuksessa on hyvä pitää mielessä, että kustannukset sisältävät perhepalveluissa runsaasti kustannuksia myös alle 15-vuotiaiden palveluista. Luku kertoo siis enemmän kuntien välisistä eroista panostuksissa kuin varsinaisesti absoluuttista rahamäärää nuorta kohden. Ihanteellista olisi, jos tilastot mahdollistaisivat yksivuotisikäryhmäkohtaisen tarkastelun, mutta koska näin ei vielä ole, on tarkastelussa mahdotonta erotella 15–29-vuotiaiden osuutta perhepalveluiden rahavirroista. Tämä aiheuttaa merkittävää epävarmuutta lasten ja nuorten palveluita eriteltäessä niin niissä tapauksissa, kun palvelua tuotetaan laajalle ikäryhmälle (esim. lastensuojelussa), kuin niissä tapauksissa, kun samaa palvelua tuotetaan 18–29-vuotiaille ja tätä vanhemmille (esim. mielenterveyden avopalveluissa).

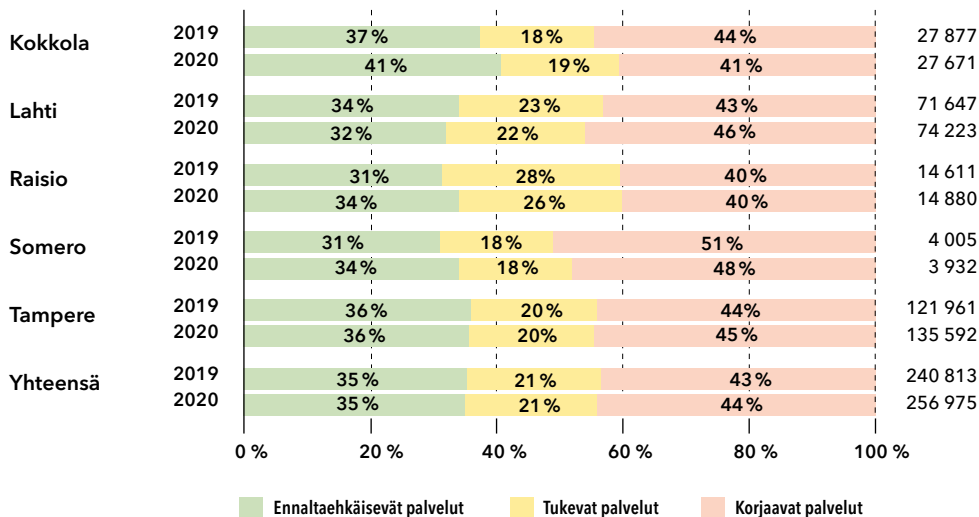
Nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palveluita tarkasteltiin myös erikseen alle ja yli 18-vuotiaissa (kuva 13). Nuorten syrjäytymistä ehkäiseviin palveluihin käytetty euromäärä oli merkittävästi pienempi yli 18-vuotiailla kuin alle 18-vuotiailla, sillä perhepalveluiden käyttäjäkunta painottuu alle 18-vuotiaisiin nuoriin. Lisäksi alle 18-vuotiailla korjaava työ painottui suhteessa enemmän kuin 18–29-vuotiailla. Kaikissa kunnissa korjaavien palvelujen kustannus oli rahavirroista suurin.

NUORTEN SYRJÄYTYMISEN EHKÄISYYN KOHDENNETUT EUROT LIIKENNEVALOMALLIN MUKAISESTI, € / alle 18-vuotias ja yli 18-vuotias asukas, vuonna 2020



Kuva 13. Nuorten syrjäytymisen ehkäisyn kohdennetut eurot vuonna 2020 liikennevalomallin mukaisesti, euroa/alle 18-vuotias ja yli 18-vuotias asukas.

KÄYTETTYJEN EUROJEN JAKAUMA LIIKENNEVALOMALLIN MUKAISESTI, 1 000 € vuonna 2019 ja 2020



Kuva 14. Nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn käytettyjen eurojen jakauma liikennevalomallin mukaisesti vuosina 2019 ja 2020.

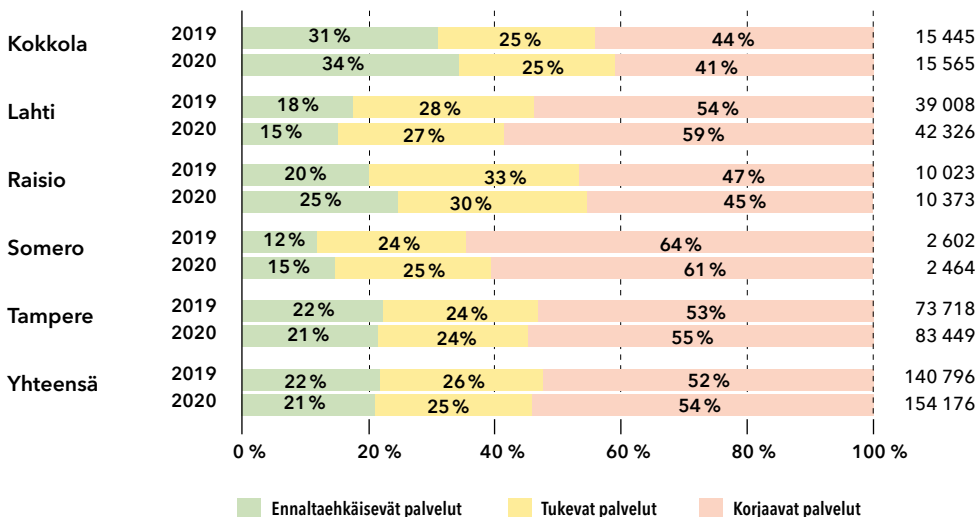
Kun kuntien kustannuksia tarkastellaan liikennevalomallin mukaisesti, on jakauma kaikissa kunnissa varsin samansuuntainen (kuva 14). Osioiden suhde ei muutu nuorta kohden käytetyn kokonaismäärän lisääntyessä. Eniten nuorta kohden euromääräisesti panostanut Raisio sijoittuu hyvin myös vihreiden palveluiden osuudessa vuonna 2020. Vihreiden palveluiden osuus on toisaalta suuri myös Tampereella, missä nuorta kohden laskettu euromääräinen panos on pienin.

Kohdekunnissa ei siis ole nähtävissä sellaista ilmiötä, että suurten kustannusten selittävä tekijänä olisi yksinomaan korjaavien palveluiden suuri osuus.

Kuntakohtaisesti suurin osa (40–51 prosenttia) nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn käytetyistä euroista vuosina 2019 ja 2020 kohdistuu korjaaviin palveluihin, joiden käytön taustalla on vakavasti nuorten hyvinvointia uhkaavia tekijöitä. Kohdekunnista Somerolla on käytetty eniten rahaa korjaaviin syrjäytymisen ehkäisyyn palveluihin, mutta sielläkin osuus eroaa vain 4 prosenttiyksikköä keskiarvosta. Tukevien palveluiden osuus on kaikissa kunnissa pienin, 18–26 prosenttia. Kaikesta nuorten palvelujen rahoituksesta 31–37 prosenttia kohdistuu ennalta ehkäiseviin palveluihin.

Covid-pandemiasta huolimatta vuoden 2020 rahoituksen jakauma on pysynyt samana vuoteen 2019 verrattuna. Korjaavien palveluiden osuus ei ole noussut kuin Lahdessa ja hieman Tampereella. Kokkolassa, Raisiossa ja Somerolla ennalta ehkäisevien palveluiden kustannusosuus on jopa noussut. Yhteen lasketut kokonaiskustannukset ovat nousseet kuitenkin 6,7 prosenttia, mutta kasvua on tapahtunut niin vihreissä, keltaisissa kuin punaisissakin palveluissa.

**PERHEPALVELUIDEN EUROJEN JAKAUMA LIIKENNEVALOMALLIN MUKAISESTI,
1 000 € vuonna 2019 ja 2020**



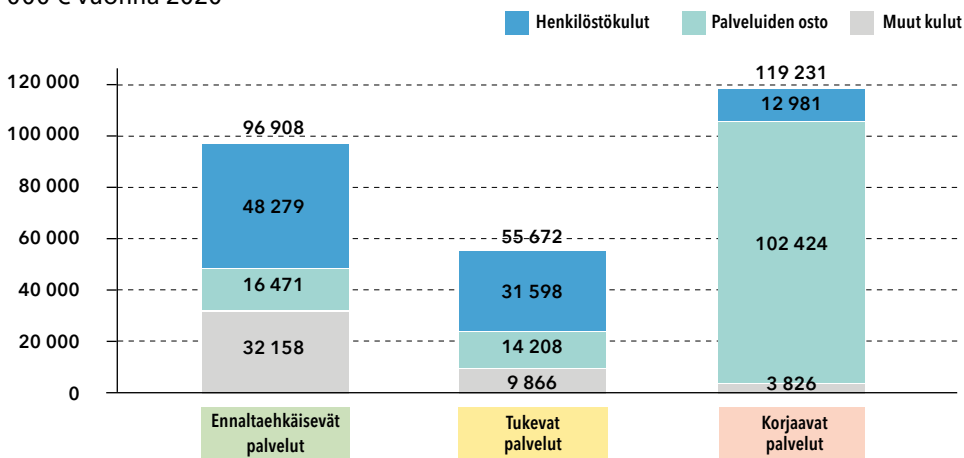
Kuva 15. Perhepalvelujen eurojen jakauma liikennevalomallin mukaisesti vuosina 2019 ja 2020.

Kuvasta 15 näkee, kuinka kuitenkin tarkasteltaessa yksinomaan perhepalveluita – jotka sisältävät sosiaali- ja terveystyöpalveluita laajasti: esimerkiksi kouluterveydenhuollon, kasvatus- ja perheneuvolan, perheiden saaman sosiaalihuoltolain mukaisen tuen ja lastensuojelun (ks. liite 2) – liikennevalot vaihtelevat kunnittain hieman enemmän. Perhepalvelut ovat tarkastelluista nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palveluista merkittävä kokonaisuus, sillä ne kattavat noin 60 prosenttia kaikista kustannuksista. Vaikuttaisikin siltä, että niissä kunnissa, joissa esimerkiksi perhepalveluissa painopiste kustannuksissa on muita vahvemmin perhepalveluiden korjaavissa palveluissa, on puolestaan muissa palveluissa panostettu enemmän ennalta ehkäiseviin palveluihin.

Kun liikennevalomallia tarkastellaan siten, että huomioidaan myös palveluiden järjestämisestä (oma tuotanto, ostopalvelu), havaitaan että ennalta ehkäisevät ja tukevat palvelut toteutuvat pääosin kuntien tai kuntayhtymien oman työn turvin (kuva 16). Ostopalveluiden osuus on erityisesti ennalta ehkäisevissä palveluissa pieni. Ennalta ehkäisevissä palveluissa korostuvat henkilöstökulujen lisäksi muut oman toiminnan kulut, joihin sisältyvät esimerkiksi tilavuokrat ja avustukset. Erityisesti korjaavat palvelut koostuvat siitä vastoin pääosin kunnan tai kuntayhtymän ostopalveluista joko yksityisiltä palveluntuottajilta tai muilta palveluntarjoajilta. Summa pitää tässä tarkastelussa sisällään myös sairaanhoitopiirien tuottaman erikoissairaanhoidon (noin 28 miljoonaa euroa).

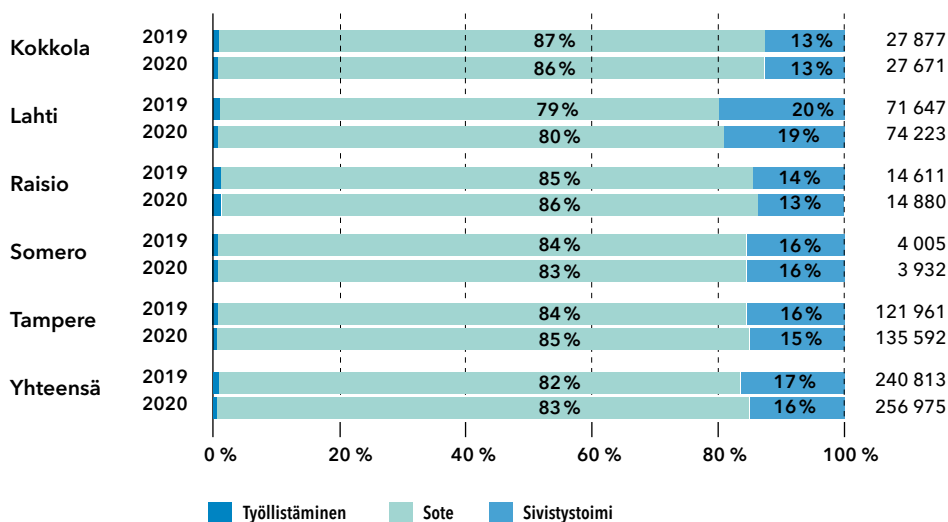
Muiden kuin kunnallisten toimijoiden rooli näiden palveluiden tuottamisessa on siis merkittävä. Rahallisesti arvioituna muiden kuin kuntien tai kuntayhtymien oman toiminnan osuus on nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palveluista puolet ja korjaavista palveluista noin 85 prosenttia, kun huomioidaan myös psykiatria erikoissairaanhoidossa.

**NUORTEN SYRJÄYTYMISEN EHKÄISYYN KÄYTETYT BRUTTOKULUT,
1 000 € vuonna 2020**



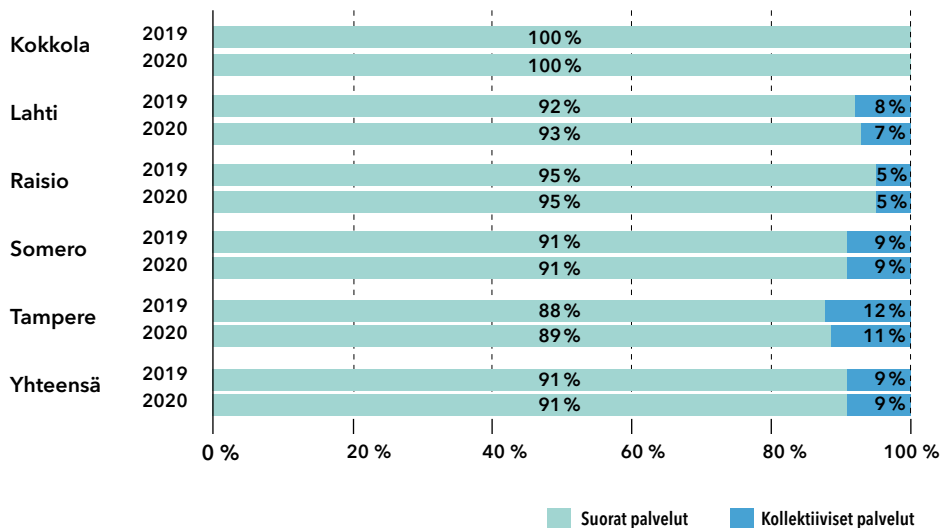
Kuva 16. Nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn käytetyt bruttokulut vuonna 2020 (kohdekunnat yhteensä pois luettuna Kontiolahti) liikennevalomallin ja kulujakauman mukaan.

**NUORTEN SYRJÄYTYMISEN EHKÄISYYN KOHDENNETUT EUROT TOIMIALOITTAIN,
1 000 € vuonna 2019 ja 2020**



Kuva 17. Kustannusten jakautuminen kunnan toimialoittain kohdekunnissa vuosina 2019 ja 2020.

**RAHAVIRTOJEN KOHDENTUMINEN SUORIIN JA KOLLEKTIIVIISIIN PALVELUIHIIN,
1 000 € vuonna 2019 ja 2020**



Kuva 18. Rahavirtojen kohdentuminen suoriin ja kollektiivisiin palveluihin vuosina 2019 ja 2020.

Kaikkiaan sosiaali- ja terveystalouden osuus nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn palveluista on merkittävä, noin 80 prosenttia nettokustannuksista (kuva 17). Sivistyspalveluiden osuus vaihteli 13 ja 20 prosentin välillä. Tämä on seurausta valitusta rajauksesta, jossa sivistystoimesta jätettiin pois perusopetuksen menot. Niitä käsitellään jäljempänä omana kokonaisuutenaan. Työllistäminen jäi rahallisesti vähäiseen rooliin, alle prosenttiin kustannuksista.

Suoria ja kollektiivisia palveluja tarkasteltaessa (kuva 18) havaitaan puolestaan, että valtaosa palveluiden kustannuksista koostuu suoraan lapsille tai nuorille tarjotuista palveluista ja kollektiivisten palveluiden rooli jää kustannusten näkökulmasta varsin pieneksi. Kustannukset kertyvät siis 90-prosenttisesti niistä palveluista, joissa muodostuu suora asiakassuhde lapseen tai nuoreen.

Varsinaiseen budjettianalyysiin ei siis sisällytetty koko perusopetusta sen suuren painoarvon vuoksi. Perusopetuksen kustannuksia kuitenkin tarkasteltiin kuntatasoisesti varsinaisen budjettianalyysin ulkopuolella (taulukko 2). Perusopetuksen oppilasta kohden suuntaamat taloudelliset panostukset vaihtelevat Kokkolan noin 7 900 eurosta Someron noin 10 000 euroon, ja ryhmäkoko vaihtelee siten, että suurempien kustannusten kunnissa ryhmäkoot ovat pääosin pienempiä. Taustalla vaikuttavat syyt eivät välttämättä liity tietoiseen valintaan pienentää ryhmäkokoja vaan etenkin pienissä kunnissa myös pieniin ja pieneneviin ikäluokkiin. Oppilashuollon kustannuksissa nähdään merkittävää vaihtelua, joka ei ole sidoksissa perusopetuksen kokonaiskustannusten vaihteluun. Lahdessa oppilashuoltoon panostetaan selvästi eniten, Kontiolahden tiedot

vaikuttavat puolestaan poikkeuksellisen pieniltä. Oppilashuoltoon perusopetuksessa eniten panostaneet kohdekunnat Raisio ja Lahti olivat myös kokonaisuudessaan nuorten palveluihin eniten panostaneiden kuntien joukossa.

	Peruskoulu ilman oppilas- huoltoa, € 7-15-vuotias asukas	Peruskoulun oppilahuolto, € 7-15-vuotias asukas	Yhteensä, €/7-15- vuotias asukas	Keskimääräinen ryhmäkoko 1-9 lk
Kokkola	7 790	129	7 918	17,5
Kontiolahti	9 285	38	9 324	18,6
Lahti	8 884	294	9 178	20,1
Raisio	8 361	235	8 595	17,5
Somero	9 892	109	10 001	16,5
Tampere	8 435	109	8 561	19,9
Yhteensä	8 435	155	8 930	18

Taulukko 2. Perusopetuksen kustannukset kuntakohtaisesti 7-15-vuotiasta asukasta kohden vuonna 2019.

5 Tulokset: Sosiaaliturvan ja syrjäytymisen väliset kytkökset

Itsenäistyvät nuoret ovat taloudellisesti haavoittuvassa asemassa. Vanhempiin ikäluokkiin verrattuna nuorten yliedustus perustoimeentulotuen saajissa johtuu lähtökohtaisesti nuorten epävarmasta asemasta työmarkkinoilla, varallisuuden puutteesta, nuorten muita harvinaisemmasta oikeudesta ansiosidonnaisiin työttömyysetuuksiin sekä siitä, että nuorten työttömyysturvaa koskevia ehtoja on tiukennettu ja nuoret ovat jääneet ilman ensisijaisia työttömyysetuuksia. Toimeentulotuen saajissa korostuvat nuoret, joiden vanhempien sosioekonominen tilanne on heikko ja jotka muuttavat kotoa varhaisessa vaiheessa. (Ks. esim. Raittila ym. 2018; Angelin 2014; Kauppinen ym. 2014; Paananen ym. 2012.)

Nuorten syrjäytymiskehityksen kannalta on keskeistä, muodostuuko perustoimeentulotuesta tilapäistä tukea pitkäaikaisempi toimeentulon lähde. Samalla kun nuorten perustoimeentulotuen saanti on merkittävästi muuta väestöä yleisempää, toimeentulotuki luo merkittävän sekä taloudellisen että byrokraattisenkin kannustinloukun, joka estää siirtymästä opiskeluihin ja työelämään. Toimeentulotuki toimii täydentävänä tulonlähteenä, kun ensisijaiset etuudet tai muut tulot eivät riitä kattamaan perustarpeita, esimerkiksi kohtuuhintaisen asumisen puutteessa. Toimeentulotuen saanti pitkittyy yli neljän kuukauden mittaiseksi erityisesti yksin asuvilla sekä yksinhuoltaja- ja maahanmuuttajanuorilla. Pitkittymisen taustalla on ensisijaisille etuuksille pääsemisen vaikeus, asumisen korkeat kustannukset suhteessa nuorten tuloihin sekä terveydelliset syyt, erityisesti mielenterveyden häiriöt ja päihdeongelmat. (Raittila ym. 2018; Vaalavuo ym. 2020.)

Se, että nuori putoaa pitkäaikaisesti toimeentulotuen varaan itsenäistymisvaiheessa, heijastaa paitsi etuusjärjestelmän rakenteita myös palvelujärjestelmän kyvyttömyyttä vastata nuorten tarpeisiin motivaatiota ja toimintakykyä parantavasti ja ylläpitävästi. Nuorten ensisijaisille etuuksille pääsemisen vaikeus johtuu siitä, että sosiaaliturva on muuttunut aiempaa selektiivisemmäksi ja velvoittavammaksi 1990-luvulta lähtien (ks. esim. Penttilä ja Hiilamo 2017; Julkunen 2017; Määttä ym. 2016; Saikku 2015).

Alle 25-vuotiaita ilman ammatillista koulutusta vailla olevia nuoria koskee velvollisuus hakeutua koulutukseen, vastaanottaa koulutusta ja pysyä koulutuksessa. Koulutusvelvollisuuden laiminlyödessään työtön työnhakija menettää oikeuden työttömyysetuuteen, joka palautuu vasta tutkinnon suorittamisen tai 21 kalenteriviikon odotusajan jälkeen. Lisäksi nuorelta edellytetään aktiivisuutta, jotta työttömyysturva-oikeus palautetaan.

Työssäolovelvoite vaikuttaa erityisesti nuorten toimeentuloon koventuneiden sanktioiden ja vähäisten aktivointitoimenpiteiden vuoksi TE-hallinnon osaamisen kehittämisen palvelulinjalla. Nuorille suunnatut sanktiot ovat tiukkoja, sillä niitä määrätään alle 25-vuotiaille useammin toistaiseksi voimassa olevina kuin määräaikaisina. Ne nuoret,

jotka ovat matalimmin koulutettuja ja joiden etäisyys työmarkkinoihin on suurin, jäävät siis muita useammin vaille sekä aktivointipoliittisia palveluita että työttömyysturva-etuuksia. (Uusikangas ja Hiilamo 2020.)

Niille nuorille, joiden toimeentulotuen perusosaa alennetaan toimeentulotukilain 10 §:n 1 momentin nojalla, tulee kunnissa laatia itsenäistä suoriutumista tukeva suunnitelma. Suunnitelma tulee laatia yhdessä nuoren kanssa ja tarvittaessa yhteistyössä työ- ja elinkeinoviranomaisten ja muiden viranomaisten kanssa. Perusosaa voidaan alentaa koulutusvelvoitteen laiminlyönnin lisäksi tilanteissa, joissa nuori on ilman perusteltua syytä kieltäytynyt tarjotusta työstä, kieltäytynyt osallistumasta työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin tai aktivointisuunnitelman, kotoutumissuunnitelman tai monialaisen työllistymissuunnitelman (TYP) laadintaan taikka keskeyttänyt kuntouttavan työtoiminnan ilman pätevää perustetta.

Vuonna 2017 toimeentulotuen perusosa siirrettiin Kansaneläkelaitoksen maksettavaksi. Siirron myötä nuori ei automaattisesti kirjaudu sosiaalihuollon asiakkaaksi, kun nuori hakee toimeentulotukea, vaan Kela ilmoittaa sosiaalihuollon palveluiden tarpeesta kuntaan, kun perusosaa alennetaan tai nuori on saanut yhtäjaksoisesti yli neljä kuukautta perustoimeentulotukea tai jos muutoin arvioidaan olevan tarve palveluille nuoren itsenäisen selviytymisen tueksi. Toimeentulotukiuudistuksen jälkeen erityisesti nuoret jäävät aiempaa useammin sosiaalihuollon ulkopuolelle, vaikka suuressa osassa kuntia on pyritty erityisesti panostamaan nuorten tapaamisiin esimerkiksi kotikäynneillä ja etsivällä nuorisotyöllä. Erityisen haastavaksi koetaan pitkään toimeentulotuen varassa olleiden nuorten tavoittaminen (Jokela ym. 2019; Blomgren & Saikkonen 2018a, 2018b).

Sosiaaliturvajärjestelmän nuoriin kohdistuva erityinen velvoittavuus edellyttää lähtökohtaisesti nuorilta kykyä toimia monimutkaisessa järjestelmässä. Lisäksi sosiaaliturvajärjestelmään kuuluvien palveluiden ohella myös muun palvelujärjestelmän on pystyttävä tarjoamaan tarpeenmukaisia palveluita, kuten saavutettavissa olevaa laadukasta koulutus- ja siihen liittyviä tukipalveluita. Nuoret muodostavat erittäin heterogeenisen ryhmän motivaatioltaan, toimintakyvyiltään ja elämänvaiheiltaan. Tämä vaikeuttaa nuorten palvelutarpeen ja palvelujärjestelmän kohtaamista, samalla kun nuorten palvelutarpeet hajaantuvat eri hallinnonaloille.

Edelleen toimeentulotuen perusosan Kela-siirto on haastanut sitä, miten heikossa asemassa oleville nuorille tuotetaan sosiaalihuollon palveluita. Palvelujärjestelmä on nuoren kannalta pirstaleinen, ja monialaista tukea tarvitsevat nuoret voivat jäädä ilman tarvitsemaansa palvelua kokonaan tai pudota palveluiden ulkopuolelle. Monialaista tukea tarvitsevat nuoret hyötyvät henkilökohtaisesta asiakasohjauksesta, joka merkittävästi vähentää syrjäytymisen riskiä (ks. esim. Valtakari ym. 2020; Hiilamo ym. 2017; Määttä ym. 2016).

Nuorilähtöisyyttä on pyritty kunnissa parantamaan monialaisilla palveluilla 2010-luvulla. Tämän pohjalta kunnissa kehitettiin Euroopan sosiaalirahaston (ESR) rahoituskauden 2014–2020 tuella Ohjaamo-toiminnan mallia, jossa luodaan kaikille nuorille suunnattu, ilman ajanvarausta toimiva nuorten monialainen palvelupiste sekä kehitetään monialaista yhteistyötä vastaamaan eri palveluja tarvitseville nuorille. Ainakin osassa Ohjaamoista on onnistuttu tavoittamaan syrjäytymisriskissä olevia nuoria paremmin kuin muissa

TE-palveluissa: Oulun Byströmin Ohjaamon sekä Helsingin ja Vantaan Ohjaamoiden asiakaskuntien tilastollinen tarkastelu osoitti, että verrattuna muuhun TE-hallintoon Ohjaamot palvelevat keskimääräistä enemmän nuoria, jotka ovat maahanmuuttotautaisia, joilla ei ole ammatillista tutkintoa olevia ja joilla on mielenterveyteen liittyvä vamma tai sairaus (Valtakari ym. 2020). Toisaalta resurssien puutteessa Ohjaamoihin on ohjattu tarpeettomasti muihin palveluihin ensisijaisesti kuuluvia nuoria. Kehittämistyö on osaltaan merkittävässä määrin tuonut konkreettisesti esiin nuorten sosiaaliturva- ja sosiaalipalvelujärjestelmän kytkösten kipukohtia. (Valtakari ym. 2020.)

Nuorena tapahtuvan syrjäytymisen voidaan nähdä johtuvan osattomuudesta sosiaaliturva- ja palvelujärjestelmässä, mikä estää saamasta tukea oikea-aikaisesti ja tarkoituksenmukaisesti. Ohjaamoiden vaikuttavuutta tarkastelleissa tutkimuksissa mallinnettiin viidessä Ohjaamossa monialaisia palveluketjuja kolmessa eri asiakassegmentissä nuoren itsenäisen toimintakyvyn ja palvelun intensiteetin tason perusteella. Näistä *systemaattista moniammatillista tukea ja ohjausta sekä rinnalla kulkemista tarvitsevan nuoren* sekä *moneen selvitettävään asiaan ratkaisua hakevan ja monialaista sekä pitkäkestoista tukea tarvitsevan nuoren* profileista on tunnistettavissa selkeä monialaisen palvelun tarve ja potentiaalinen riski syrjäytymiseen. Näiden nuorten palveluketjuissa korostuu tarve kiinnittää nuori sosiaaliturvajärjestelmän piiriin, tarve henkilökohtaiseen asiakasohjaukseen palveluiden välillä siirryttäessä sekä tarve matalan kynnyksen yhteistyöhön nuoren asioita käsittelevien TE-hallinnon, Kelan ja kunnan työntekijöiden välillä harkinnanvaraisesti. Jotta toimintakyvyltään ja motivaatioltaan rajoittuneille nuorille voidaan tarjota syrjäytymistä ehkäisevää palvelua, palvelua tarjoavilla on oltava erityisosaamista ainakin nuoren kohtaamisessa, palveluntarpeen arvioinnissa ja palvelujärjestelmän tuntemuksessa. (Valtakari ym. 2020.)

TE-palveluiden resurssit ja osaaminen eivät nykyisellään ole riittävät nuorten palveluntarpeen kartoittamiseksi. Lisäksi organisaation tulostavoitteet eivät kannusta palvelemaan monialaista palvelua tarvitsevia nuoria kokonaisvaltaisesti, jotta heitä voitaisiin kannustaa opiskeluun tai työelämään heidän omista lähtökohdistaan. Ohjaamo-toimintamallissa asiakasohjauksen toteuttavat muut Ohjaamon työntekijät, jotka parhaimmillaan sopivat nuoren palvelupolusta harkinnanvaraisesti yhdessä TE-hallinnon ja Kelan kanssa nuoren toimeentulon turvaamiseksi. Tärkeäksi tekijäksi palveluketjujen toimivuudessa on tunnistettu se, että viranomaispäätöksiä tekevät tahot niin TE-hallinnossa, Kelassa kuin kunnan sosiaalitoimessa sijaitsevat fyysisesti Ohjaamossa tai yhteydet näihin tahoihin ovat muutoin tiiviit ja sujuvat. Lisäksi erityisesti terveydenhuollon mielenterveys- ja päihdepalveluiden heikon saatavuuden vuoksi tarve rinnallakulkijuudelle saattaen vaihtamisen ohella korostuu jonotustilanteissa, jotta syrjäytymisvaarassa oleva nuori pidetään kiinnittyneenä palveluihin, joiden ulkopuolelle hän on saattanut jo aiemmin pudota. (Valtakari ym. 2020.)

Parhaimmillaan toimiva etuus- ja palvelujärjestelmän kytkös monialaisessa toimintamallissa mahdollistaa sen, että nuoreen luodaan yhteys toimeentuloa selviteltäessä ja hänet sitoutetaan tarvittaviin palveluihin. Aktivointipoliittisten palveluiden ja sanktioinnin yhdistelmä voi tukea nuoria sekä vaikuttaa positiivisesti ammattilaisten toimiin niin, että se luo heille velvoitteen, oikeutuksen sekä resursseja kohdentaa tukea niille, jotka sitä tarvitsevat. (Määttä ym. 2016.) Olemassa olevat rakenteet eivät kuitenkaan tue monialaisen palveluketjun asiakkuuksien, palveluiden ja siirtymien systemaattista seurantaa

eivätkä tiedon jakamista, vaan hallinnollisella tasolla nuoren syrjäytymistä ehkäisevän palvelujärjestelmän toiminta jää pitkälti näkymättömäksi. Nuorille sosiaaliturvajärjestelmän toimivuuden kannalta keskeinen TE-hallinnon tietojärjestelmä ei huomioi monialaisten palveluketjujen tarvetta eikä salli tietojen kirjaamista URA-rekisteriin tavalla, joka toisi esiin nuoren kiinnittymisen ja toiminnan muualla palvelujärjestelmässä. Tämä heikentää asianmukaisen tiedon saatavuutta niin yksittäiselle asiantuntijalle kuin järjestelmää seuraavalle johdolle. Monialaista palvelua tarvitsevien nuorten palveluketjut ovat pitkiä ja vaihtelevat useista kuukausista vuosiin. (Valtakari ym. 2020.)

Myöskään Kelan ja kunnan sosiaalihuollon välinen tiedonvaihto ei ole nykyisellään toimivaa prosessin eikä Kelmu-etuustietopalvelun tasolla, vaan yhteydenpito rajautuu välttämättömän tiedon jakamiseen. Tiedonvaihto on tarpeettoman yksisuuntaista, sillä tiedonantojen välittäminen kunnasta Kelaan on käytännössä haastavaa. Erityisen ongelmallista toimeentulotuen perusosan alentamisen harkinta- ja päätäntävällän siirryttyä Kelan vastuulle on se, että perusosan alentamiseen liittyvä suunnitelma laaditaan ja nuoren tilanteeseen syvennyttään kunnassa vasta alentamisesta tehdyn päätöksen jälkeen, jolloin nuorta on vaikea tavoittaa.

Sen lisäksi, että nuoria ohjataan sosiaalihuoltoon liian vähän ja väärään aikaan, ongelmaksi kunnissa koetaan myös se, että sellaisia nuoria ohjautuvat Kelasta sosiaalihuollon asiakkaiksi, joilla ei ole tarvetta sosiaalihuollon palveluihin tai joille muut palvelut olisivat ensisijaisia. Näin tapahtuu esimerkiksi silloin, jos nuori saa toimeentulotukea yli neljä kuukautta samaan aikaan, kun hän käy osa-aikatyössä. (Näätänen 2020; Rahkonen 2021.)

Sosiaaliturvajärjestelmän ongelmat nuorta koskevassa tiedonvaihdossa tulevat esiin nuorten aikuisten haastatteluissa. Eri organisaatioiden ristiriitaisiksi koetut ohjeistukset ja päätökset vähentävät aktivointitoimenpiteissä olevien nuorten luottamusta järjestelmään ja synnyttävät kokemusta, että aktiivisuus voi kääntyä itseään vastaan ja he voivat saada sanktioita, kun tarvetta muutoksille syntyy, nuoren tilannetta ei selvitetä riittäväällä tavalla eikä nuorelle esimerkiksi tarjota tukea ristiriitatilanteiden selvittelyyn työpaikalla. Koulutukseen hakeutumisessa nuoret kokevat haastavana oikea-aikaisen yhteydenpidon TE-palveluihin (ks. luku 7.1). Nuorisobarometri 2020:n tulosten perusteella TE-toimistoissa asioineiden nuorten kokemukset ovat suhteellisen kielteisiä verrattuna muihin palveluihin. Verrattain moni nuori kokee, että häntä ei ole autettu eikä asioita ole selitetty hänelle ymmärrettävästi. TE-toimistojen asiakkaana olleet nuoret antavat myös suhteellisen heikon kuvan siitä, miten hyvin he ovat voineet osallistua itseään koskevaan päätöksentekoon ja miten henkilökunta on heitä kohdellut. (Berg & Myllyniemi 2021). Tämä on huolestuttavaa, kun otetaan huomioon, että perusturvan varaan joutuneiden ensimmäinen kohtaaminen palvelujärjestelmässä on merkittävä: tämän kohtaamisen perusteella tehdyt päätökset ja lausunnot määrittävät myös myöhempiä päätöksiä (Määttä 2012).

Velvoite hakeutua koulutukseen on ongelmallinen koulutuksen järjestämisen näkökulmasta. Nuoret ovat sidoksissa paikkakuntaansa, joten paikkakunnan opintotarjonta rajoittaa heidän kouluttautumisvaihtoehtojaan. Nuorilla ei välttämättä ole mahdollisuuksia päästä haluamaansa koulutukseen. Lisäksi sosiaaliset ja terveydelliset ongelmat tai muut haasteet saattavat hankaloittaa koulumuotoista opiskelua, eikä vaihtoehtoisia koulutusmuotoja tai riittävää tukea opintoihin ole välttämättä saatavilla.

Opintotuen lainapainotteisuus aiheuttaa merkittävän kannustinloukun erityisesti ilman ammatillista tutkintoa oleville ja toimeentulotukea saaville nuorille, koska heillä on harvoin mahdollisuus saada tukea opintoihinsa perheeltään ja lainaa tulisi ottaa jo toisen asteen opintoihin.

Sosiaalityöntekijöiden näkökulmasta opiskelevia sosiaalityön asiakkaita määrittelee jatkuva rahanpuute, sillä opintotuella olevan nuoren on ensisijaisesti nostettava opintolainaa ennen kuin hän saa toimeentulotukea. Haastavista perheolosuhteista tulevat nuoret pelkäävät velkaantumista opintolainalla erityisesti tilanteissa, joissa he eivät ole varmoja opintosuuntauksestaan tai kyvystään opiskella. Toisaalta epäonninen koulutusyritys voi johtaa velkaantumiseen opintotuen perinnän vuoksi. Monella sosiaalihuollon asiakkaalla saattaa olla jo valmiiksi kokemuksia velkaantumisesta. (Palola ym. 2012.)

Toisen asteen koulutuksen maksuttomuus sen kalenterivuoden loppuun, jolloin nuori täyttää 20 vuotta – pääsääntöisesti lisäksi vuodella pidennettynä opiskeluajan pidentymisen vuoksi – parantaa merkittävästi nuoren taloudellista asemaa osallistua koulutukseen. Se ei kuitenkaan poista 18–20-vuotiailta taloudellista kannustinloukkuja eikä velkaantumisen vaaraa. Tutkimuksen kohdekunnissa on suuria eroja opintojen jatkamisessa suoraan peruskoulun jälkeen, kun tutkintoon johtavien koulutusten ohella otetaan huomioon myös lisäopetus (10. luokka) ja valmistavat ja valmentavat koulutukset. Tampereella ja Lahdessa niiden nuorten, jotka eivät jatka suoraan koulutuksessa, osuus kaikista peruskoulun päättäneistä on suuri, ja se kasvoi vuosina 2016–2019. Sen sijaan erityisesti Kontiolahdella ja Somerolla lähes kaikki jatkoivat suoraan koulutuksessa (ks. luku 7).

Sosiaalietuuksiin kytkeytyvä velvoittavuus toimii parhaiten kannustimena niiden nuorten kohdalla, joilla on edellytykset edetä suoraan koulutukseen tai työelämään (Uusikangas & Hiilamo 2020). Toimeentulotuen negatiivinen kannustinvaikutus koskee kuitenkin kaikkia toimeentulotuella putoavia nuoria sekä toimeentulotukeen oikeutettuja ja työmarkkinatukea saavia nuoria kotitalouskohtaisten tekijöiden mukaan. Tältä osin on keskeistä, ettei toimeentulotuen saanti pääsääntöisenä tai osittaisena tulonlähteenä pitkity. Tämä asettaa paineita sosiaaliturvajärjestelmän palveluiden toimivuudelle myös toimintakykyisten mutta tukea kaipaavien nuorten keskuudessa.

Sosiaalihuollon työntekijät toivovat heikosti toimintakykyisille nuorille sanktioiden sijaan taloudellisia kannustimia edetä opintoihin tai työllistymistä edistäviin palveluihin (Heinonen & Laatu 2018). Keskeisin kannustavuuden ongelma kytkeytyy opintorahan matalaan tasoon verrattuna perustoimeentulotukeen: opintoraha on pienempi kuin 40 prosentilla alennettu toimeentulotuen perusosa. Esimerkiksi syksyllä 2021 opintorahan määrä itsenäisesti asuvalle 18-vuotiaalle toisen asteen opiskelijalle oli 253,69 euroa kuukaudessa, kun perustoimeentulotukea nuori olisi saanut 504,06 euroa kuukaudessa.

Nuoret kokevat itse erityisen ongelmallisena sen, etteivät alle 25-vuotiaat ole oikeutettuja omaehtoiseen tai lyhytaikaiseen opiskeluun työttömyysetuudella lukuun ottamatta kotouttamisajalla olevien maahanmuuttajien oikeutta omaehtoiseen opiskeluun.

Nykyinen lainsäädäntö mahdollistaa kuitenkin harkinnanvaraisesti opiskelun opintorahaa ja asumislisää täydentävällä toimeentulotuella ilman opintolainan ottamista, jos lainan hakeminen johtaisi kohtuuttomaan lopputulokseen. Näitä tilanteita ovat esimerkiksi seuraavat:

- Vakava sairaus tai muu vastaava syy johtaa siihen, että henkilö ei heikon työkykynsä vuoksi tai muusta syystä pysty elättämään itseään.
- Henkilö on lastensuojelun jälkihuollossa.
- Lainan nostaminen olisi kohtuutonta täysi-ikäisen lapsen ja vanhempien taloudellisen tilanteen vuoksi (esim. toimeentulotukiasiakkuus).
- Asiakkaan opiskelulla on asiakkaan poikkeuksellisten aikaisempien vaikeuksien perusteella myös kuntoutukselliset tai syrjäytymisen ehkäisyä tukevat tavoitteet (esim. entiset vangit ja päihde- ja mielenterveyskuntoutujat).

Lisäksi opiskelijalla on oikeus perustoimeentulotukeen, mikäli hänellä ei ole oikeutta opintolainaan, opintotukiaika on käytetty loppuun tai tuki on lakkautettu, jolloin opintojen edistymistä seurataan. Opiskelu on mahdollista myös kuntoutusrahalla, ja vähäinen opiskelu on mahdollista sairauspäivärahalla. Myös työkyvyttömyyseläkkeellä on mahdollista opiskella, jolloin työkyky arvioidaan uudelleen uuteen ammattiin valmistuttaessa.

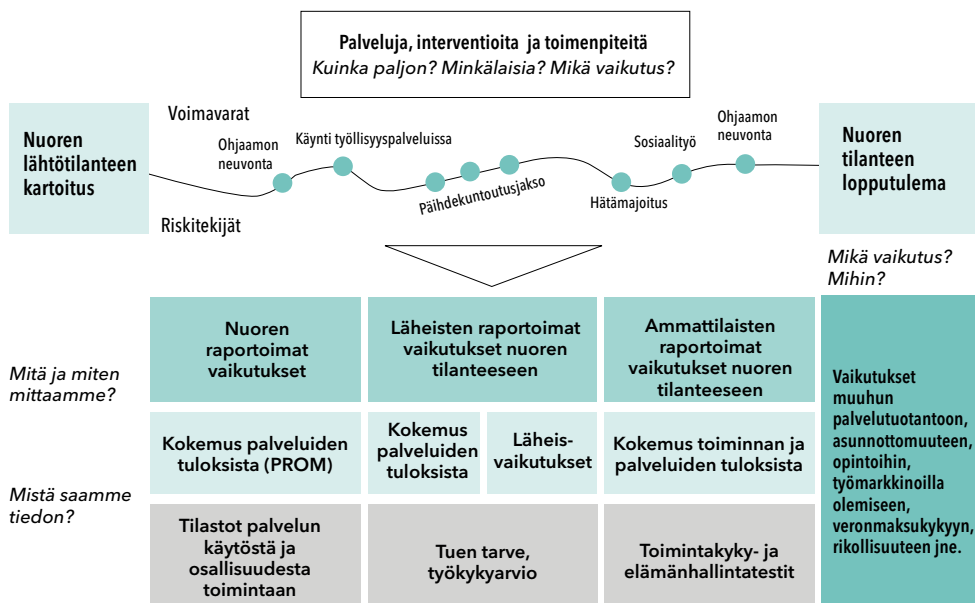
Toimeentulotuella, kuntoutusrahalla ja sairauspäivärahalla opiskelu edellyttää palvelujärjestelmältä kykyä tunnistaa nuoren haastava tilanne tai alentunut toimintakyky siten, että asianmukainen lääkärintodistus voidaan laatia ja palveluketju suunnitella ja toteuttaa nuoren tilanteen mukaisesti. Kuten edellä on kuvattu, palveluntarpeen tunnistamisessa, nuoren ohjaamisessa ja terveyspalveluiden saatavuudessa voidaan tunnistaa nykytilanteessa merkittäviä heikkouksia. Hyvinä pidetäänkin 16–29-vuotiaille luotuja mahdollisuuksia hakea kuntoutusrahaa ilman todettua sairautta tiettyihin palveluihin. Näitä ovat NUOTTI-valmennus, ammatillinen kuntoutusselvitys, työllistymistä edistävä ammatillinen kuntoutus, kuten työkokeilu, työhönvalmennus ja työkokeilu yhdistettynä työhönvalmennukseen, sekä koulutuskokeilu.

Työhön siirryttäessä sosiaaliturvajärjestelmään kohdistuvat taloudelliset kannustinongelmat ovat nuorten osalta vastaavat kuin vanhemmissa ikäluokissa. Tässä on kuitenkin otettava huomioon, että nuoret ovat harvemmin oikeutettuja ansiosidonnaisiin etuuksiin. Poikkeuksena ovat 16–19-vuotiaat nuoren kuntoutusrahan saajat, joiden kohdalla kuntoutuksen aikaisilla tuloilla ei ole vaikutusta kuntoutusrahan suuruuteen. Koska nuorten asema työmarkkinoilla on heikko, työhön siirtymisessä korostuvat matalapalkkaiseen tai määräaikaiseen työhön siirtymisen taloudelliset ja byrokraattiset kannustinloukut (ks. esim. Harju ym. 2019; Kyyrä ym. 2018; Pareliusson 2018).

6 Tulokset: Syrjäytymisen ehkäisyyn rahoituksen vaikuttavuuden seuranta

Terveystaloustieteessä vaikuttavuudella tarkoitetaan muutosta terveydentilassa, joka on saatu aikaan toiminnalla (Malmivaara, 2013). Kustannusvaikuttavuus sen sijaan tarkoittaa asiakkaalle relevanttien vaikutusten ja vaikutuksiin käytettyjen kustannusten suhdetta toisiinsa.

Kustannusvaikuttavuuden ja vaikuttavuuden termejä käytetään usein synonyymeina toisilleen. Kustannusnäkökulma on kuitenkin vaikuttavuuden keskiössä, sillä ilman kustannuksista johtuvia rajoituksia vaikuttavuutta voitaisiin lisätä rajattomasti. Vaikuttavuutta voidaan mitata monista eri näkökulmista ja useita eri näkökulmia yhdistelemällä. Sitä voidaan mitata muun muassa asiakkaan raportoimien vaikutusten (engl. *Patient Reported Outcome Measures*; PROM), kliinisten mittareiden ja toimintakykytestien, ammatillisten arvioiden, palvelun käytön sekä palveluista aiheutuvien suorien ja epäsuorien kustannusten avulla. Toiminnasta syntyneitä vaikutuksia mittaamalla ja arvioimalla voidaan siis tutkia toiminnan vaikuttavuutta. Kuvassa 19 on havainnollistettu, mitä eri vaikutuksia voidaan käyttää vaikuttavuuden mittaamiseen ja miten nuorten voimavarojen ja riskitekijöiden muutokset sekä palvelut tulisi kytkeä vaikuttavuuden tarkasteluketjuun.



Kuva 19. Esimerkki näkökulmista vaikuttavuuden mittaamiseen ja nuoren "polku".

Vaikuttavuustieto ja siihen perustuva palvelujen ohjaaminen hyödyttävät kaikkia palvelukentän toimijoita: järjestäjiä, palveluntuottajia, ammattilaisia ja asiakkaita. Tilaajan näkökulmasta vaikuttavuustietoa voidaan käyttää muun muassa kilpailutuksessa, jolloin kilpailutuksen jälkeen palvelusta maksetaan sen aikaansaamien vaikutusten perusteella eikä ostettujen suoritusten perusteella. Vaikuttavuustiedolla päästään kiinni asiakkaan palvelutarpeeseen palvelukäytön sijasta, jolloin tarjontaa voidaan kehittää ennakoiden kysyntää vastaavaksi. Yksityisten palveluntuottajien näkökulmasta vaikuttavuustieto voi toimia kilpailuvalttina toimijoiden välisessä vertailussa, kun toiminnan vaikuttavuus pystytään todentamaan. Keskeistä on ymmärtää yhteys palveluiden vaikuttavuuden ja asiakkaan toimintakyvyn muutoksien välillä. Kun palveluja ohjataan vaikuttavuustiedon perusteella, voidaan tarjota asiakkaan tarpeita kulloinkin parhaiten tukevia palveluja sekä tarkkaa tietoa päätöksenteon pohjaksi. Tällöin palvelut ja interventiot tuottavat toivottuja tuloksia. Kun asiakkaiden palveluvalikoima on tarkoituksenmukainen ja toimiva, ammattilaiset pystyvät seuraamaan palveluiden laatua ja kehitystä luotettavasti sekä saamaan asiakkaiden näkökulmaa paremmin esiin.

Tutkimusryhmän kokemuksen mukaan nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn tähtäävien toimenpiteiden ja palvelujen vaikuttavuuden mittaaminen on kokonaisuudessaan haastavaa, sillä jo syrjäytyneet tai syrjäytymisuhassa olevat nuoret eivät välttämättä käytä lainkaan yhteiskunnan tarjoamia palveluita. Jos nuoret eivät ole palvelujärjestelmän piirissä, he eivät näy laisinkaan tilastoissa. Lisäksi sosiaalihuollon palvelujen vaikuttavuuden mittaamisen historia on merkittävästi lyhyempi kuin terveydenhuollossa, eikä vaikuttavuutta mittaavia organisaatioita ole yhtä paljon. Kuitenkin sosiaali- ja terveydenhuollossa vaikuttavuusperusteinen tutkimus ja tietopohja ovat kehittyneet merkittävästi viime vuosina sekä paikallisella tasolla hanketyönä että tutkimus- ja yhdistysnäkökulmasta (esim. Itä-Suomen yliopiston Vaikuttavuuden talo, Vaikuttavuusseura ry:n toiminta) tehtynä monitieteisenä yhteistyönä.

Palvelujen sirpaleisuus, palvelutarpeiden moninaisuus, asiakkaiden palvelutarpeiden hoito siiloittain (esim. mielenterveyspalvelut ja päihdepalvelut ominaan), rajalliset resurssit sekä tiedon saatavuuteen ja käytettävyyteen liittyvät tekijät johtavat siihen, että tietoa toiminnan tai palveluiden vaikutuksista on haastavaa kerätä, ylläpitää ja seurata. Tämä hankaloittaa merkittävästi toiminnan ja palvelujen vaikuttavuuden mittaamista. Syrjäytymisen ehkäisyyn tähtäävien toimien ja palvelujen keinovalikoimaa ei ole toisaalta määritelty tarkasti. Valikoima sisältää sekä kollektiivisia eli kaikille suunnattuja palveluita että suoria palveluita. Yksittäinen toiminta tai palvelu muodostaa siis vain pienen osan nuoren kokonaispalveluvalikoimasta. Jotta voitaisiin seurata syrjäytymisen ehkäisyyn palvelujen vaikuttavuutta, pitäisi pystyä muodostamaan kokonaiskuva siitä, mitä näistä palveluista nuoret käyttävät, ja skaalata yksilövaikutusten (mm. kokemukset) tarkastelu myös yhteisö- ja yhteiskuntatasolle. Mitä laadukkaampaa tietoa vaikuttavuuden mittaamisen tueksi saadaan, sitä helpompi tietoa on hyödyntää päätöksenteon tukena.

Hankkeessa syrjäytymisen ehkäisyyn vaikuttavuuden seurantaa tutkitaan kvalitatiivisesti, sillä kuntabudjetissa käytettyjen tilinpäätöstietojen perusteella vaikuttavuutta ei ole mahdollista seurata kvantitatiivisesti. Käytettyjen eurojen ja toiminnalla tai palveluilla aikaan saatujen vaikutusten välistä yhteyttä on vaikea selvittää yksiselitteisesti

tietyissä ikäluokassa ja yksittäisissä palveluissa. Syrjäytymisen ehkäisyn vaikuttavuuden seuranta haastaa lisäksi se, että syrjäytyminen ilmiönä on moniulotteinen eikä ilmiölle tai syrjäytymisvaarassa olevalle nuorelle ole olemassa yksiselitteistä määritelmää.

Varhaislapsuudessa käytetyt eurot inhimillisen pääoman vahvistamiseen tuottavat Heckmanin (2008) laskelmien perusteella kaksinkertaisesti vaikuttavuutta nuoruudessa sijoitettuihin euroihin verrattuna. Myös vaikuttavuuden näkökulmasta syrjäytymistä ehkäiseviin tekijöihin pitäisi panostaa jo varhaislapsuudessa sen sijaan, että vasta nuoruudessa pyritään ratkaisemaan aiemmin syntyneitä ongelmia. Syrjäytymisen ehkäisyyn vaikuttavia tekijöitä ovat esimerkiksi hyvinvointi, terveys, osallisuus ja vapaa-ajan aktiviteetit.

Jotkut kaupungit ovat kehittäneet omia syrjäytymistä kuvastavia mittaristojaan tiedolla johtamisen tueksi. Esimerkiksi Turussa on kehitetty nuorten syrjäytymistä kuvaaville mittareille seurantamalli, joka valottaa syrjäytymisen ilmiötä eri näkökulmista. Näitä ovat koulutus, toiminta ja työ, sosiaaliset yhteydet ja suhteet, turvattuus, palvelut sekä avunsaanti. (Turku 2021). Mittarit eivät suoraan kerro syrjäytyneiden määrästä tai syrjäytymisuhan alla olevista, vaan ne tarjoavat tietoa taustatekijöistä, joiden tunnetaan lisäävän syrjäytymisen riskiä. Syrjäytymisen mittarit soveltuvat hyvin suurille kaupungeille. Pienille kunnille mittareiden hyödyntäminen on kuitenkin haastavaa, koska aineistoa on vähemmän saatavilla.

6.1 Haasteita syrjäytymisen ehkäisyn seurannassa

Kuten todettu, nuorten syrjäytymisen ehkäisyn vaikuttavuutta on haasteellista arvioida ja seurata. Syrjäytymistä ehkäisevien palveluiden vaikuttavuuden arvioinnissa keskeinen metodinen haaste on se, että syrjäytyneelle nuorelle tai syrjäytymiselle ei ole yksiselitteistä määritelmää, joka selkeästi rajaisi palvelun kohteena olevan joukon. Tämän vuoksi kohdejoukolle ei voida myöskään määrittää verrokkiryhmää erillisvaikutusten analysointia varten. Verrokkiasetelmaan perustuvaa analyysia tarvitaan palvelun tai toimenpiteen erillisvaikutusten arviointiin eli sen selvittämiseen, mitä olisi tapahtunut ilman kyseistä palvelua tai toimenpidettä. Lisäksi vaikutukset nuorten syrjäytymisen ehkäisyssä syntyvät pääsääntöisesti välillisesti ja tulevat näkyviksi esimerkiksi tilastollisessa tarkastelussa vasta pitkällä aikavälillä. Tämän vuoksi jo yksittäisen palvelun tai intervention erillisvaikutusten arviointi on vaikeaa ja edellyttää monesti yksinkertaistavia yleistyksiä sekä kohderyhmän määrittelyssä että tulosten tulkinnassa. Esimerkiksi yleisesti syrjäytymistä kuvaamaan käytetty käsite NEET-nuori (nuori, joka on työn ja koulutuksen ulkopuolella) ei välttämättä tarkoita sitä, että nuori olisi syrjäytynyt tai edes syrjäytymisriskissä.

Yksittäisten palveluiden tai palvelukonseptien, kuten nuorten työpajatoiminnan, etsivän nuorisotyön Vamoksen toiminnan sekä Ohjaamoiden toiminnan, vaikutuksia on viime vuosina arvioitu (mm. Vauhkonen & Hoikkala 2020; Merikukka ym. 2021; Valtakari ym. 2020). Tehtyjen arviointien perusteella nuoret ovat hyötynyt eri tavoin palveluista. Siitä, miten palvelut ovat vaikuttaneet nuorten syrjäytymiseen, tutkimukset kertovat kuitenkin vain vähän. Osasyynä tähän voi pitää sitä, että syrjäytyminen on usein monisyinen ja pitkäaikainen prosessi, jonka ehkäisyn mittaamiseen ei ole yksiselitteisiä mittareita. Lisäksi tutkimuksissa käytetään lähinnä julkisesti saatavissa olevia syrjäytymistä kuvaavia indikaattoreita, minkä vuoksi ne ilmentävät vain osaa erilaisista syrjäytymiseen vaikutta-

vista riski- ja puutetekijöistä. Tämän vuoksi indikaattorien perusteella on vaikea muodostaa kokonaiskuva palveluiden syrjäytymistä ehkäisevistä vaikutuksista.

Tutkimukset aktiivipalvelujen vaikutuksista osoittavat myös sen, että esimerkiksi työllisyysvaikutukset ovat harvoin seurausta vain yhdestä yksittäisestä toimenpiteestä. Monesti vaikutusten synnyn taustalla on ollut pidempiaikainen palveluprosessi ohjauspolkuineen, etenkin vaikeimmin työllistyneillä. Nuorten Ohjaamo-toiminnan vaikutuksia käsittelevä tutkimus (Valtakari ym. 2020) osoitti puolestaan sen, että yksittäisen palvelun sijaan alueellisen palvelujärjestelmän toimivuus kokonaisuutena on avain vaikutusten synnylle.

6.2 Syrjäytymisen ehkäisyn tarkastelu indikaattoreiden valossa

Kuten jo aiemmin on todettu, syrjäytymistä kuvaamaan ei ole yksiselitteisiä mittareita, sillä syrjäytymiskehitykseen ja huono-osaisuuteen vaikuttavat useat toisistaan riippumattomat ja riippuvat riski- ja puutetekijät. Nuorten syrjäytymistä tarkastellaankin usein nuorisotakuun indikaattoreiden avulla, sillä niistä tuotetaan tietoa systemaattisesti.

Syrjäytymiseen ja ylipäänsä nuorten elämäntilanteeseen liittyviä tekijöitä ovat esimerkiksi elämän- ja arjenhallinta, fyysinen ja psyykkinen terveys, hyvinvointi, osallisuus sekä työ- ja toimintakyky. Tutkimukset ovat kuitenkin osoittaneet, että näistä tekijöistä ei ole olemassa systemaattista seurantatietoa, jota voisi hyödyntää sen arvioinnissa, miten nuori etenee elämässään tai millaisia vaikutuksia eri toimenpiteillä on. Osasyynä tähän on se, että näitä tekijöitä on vaikea kvantifioida ja mitata. Lisäksi vastuu nuoren syrjäytymisen ehkäisemisestä on pirstoutunut lukuisille eri tahoille, joilla kullakin on omat tietojärjestelmänsä. Tieto asiakkaista ja heidän etenemisestään liikkuu huonosti eri toimijoiden välillä (Valtakari ym. 2020). Toimenpiteiden vaikutusta koskevat arviot perustuvatkin pääasiassa osallistujille tehtyihin kyselyihin ja laadullisiin tutkimuksiin sekä subjektiivisiin arvioihin itselle saaduista hyödyistä ja omasta hyvinvoinnista (Vauhkonen & Hoikkala 2020).

Tässä tutkimuksessa selvitettiin, millaisia julkisista lähteistä saatavia indikaattoreita on mahdollista käyttää kuvaamaan syrjäytymiskehitystä kuntatasolla. Kuten luvussa 2.2 kuvattiin, kuntakohtaisiksi syrjäytymisen ilmiöön kytkeytyviksi indikaattoreiksi tunnistettiin 14 relevanttia tilastoa. Ne koskevat muun muassa nuorten koulutuksen ulkopuolelle jääntiä, työttömyyttä, terveyttä ja arjenhallintaa (liite 3). Syrjäytymistä kuvastaviksi indikaattoreiksi valikoitui kolme toisiaan täydentävää tilastoa: a) syrjäytymisriskissä olevat 18–24-vuotiaat, b) perustoimeentulotukea vuoden aikana saaneet 18–24-vuotiaat sekä c) rikoksista epäilty 18–24-vuotiaiden ikäryhmässä suhteutettuna vastaavan ikäiseen väestöön kunnassa. Kuhunkin indikaattoriin liittyy haasteita, minkä vuoksi niiden perusteella ei voi tehdä kovin selkeitä tulkintoja kunnan yleisestä syrjäytymiskehityksestä.

Ensimmäinen mittari kuvaa syrjäytymisriskissä olevien 18–24-vuotiaiden määrää. Syrjäytymisriski kuvaa määritelmällisesti niiden nuorten osuutta vastaavan ikäisestä väestöstä, jotka eivät ole työssä, opiskele tai suorita varusmiespalvelusta. Kyseinen status on yleinen nuorten keskuudessa nivelvaiheessa. Vasta pidentynyt työn ja opintojen

ulkopuolinen aika sekä useammat jaksot ennustavat syrjäytymistä. Lisäksi kunnan yleisellä ja erityisesti nuoria koskevalla työmarkkinatilanteella on merkittävä yhteys indikaattoriin. Tämä nostaa syrjäytymisriskin korkeaksi erityisesti rakennemuutoksen alueilla, missä nuorten palvelujärjestelmällä voidaan heikosti vaikuttaa nuorten tilanteeseen. Riippuu siis syrjäytymisen määritelmästä, kuinka hyvin tämän indikaattorin voidaan nähdä kuvaavan nuorten syrjäytymistä (ks. luku 1.2 Johdatus syrjäytymisen teemaan).

Toinen indikaattori kuvaa 18–24-vuotiaiden perustoimeentulotuen saajien osuutta vastaavan ikäisestä väestöstä. Indikaattori kuvastaa niitä nuoria, joiden muut mahdolliset toimeentulon muodot eivät riitä kattamaan elämisen kustannuksia, vaan nuoret joutuvat turvautumaan toimeentulotukeen lyhytaikaisestikin. Indikaattori kuvastaa siis syrjäytymiseen kytkeytyvää nuorten pienituloisuutta. Perinteiset pienituloisuuden mittarit kuvastavat sitä heikosti, koska niissä ei oteta huomioon nuorten mahdollista opiskelua. Tiedetään, että toimeentulotuella putoaminen luo nuorelle kannustinloukun, joka saattaa estää etenemästä opintoihin tai vastaanottamasta pienipalkkaista työtä (ks. luku 5).

Kolmas valittu indikaattori kuvaa rikoksista epäiltyjen 18–24-vuotiaiden ikäryhmän suhteutusta vastaavan ikäiseen väestöön kunnassa. Selvitetyistä rikoslain alaisista rikoksista epäillyt tilastoidaan epäiltyjen määrissä rikoksen tapahtumapaikkakunnan mukaan, ei nuorten määrissä kotikunnan perusteella. Sama nuori voi olla syylliseksi epäiltynä useita kertoja saman vuoden aikana, jolloin kirjaus tehdään usean epäilyn mukaisesti. Kunnan alueelle voi siis kerääntyä nuoria epäilyksen alaiseksi, mihin kunnan palvelujärjestelmällä on rajallinen mahdollisuus vaikuttaa. Tilasto ei kerro siitä, kuinka montaa nuorta kohtaan palvelujärjestelmässä kohdistuu erityisiä tarpeita. Tästä syystä tarkastelua täydennettiin tiedolla rikosseuraamuslaitoksen tilastoimista seuraamusselvityksistä, joita on tehty poliisilain perusteella 15–20-vuotiaille rikoksista epäillyille nuorille. Havaintojen määrä kunnittain on kuitenkin hyvin pieni, minkä vuoksi niistä ei voida tehdä kovin pitkälle meneviä johtopäätöksiä. Ankkuri-toiminnan valtakunnallinen tilastointi tulee tulevaisuudessa tarjoamaan hyödyllisen aineistolähteen tähän aiheeseen.

Syrjäytymistä kuvastavien indikaattoreiden ohella tunnistettiin kunnan yleisiä olosuhteita kuvaavia indikaattoreita, joihin kunta voi palvelujärjestelmällä vaikuttaa heikosti mutta joilla on vaikutusta mitattavaan syrjäytymiskehitykseen. Tällaisia tilastolähteitä ovat nuorten määrä, nuorisotyöttömyys 18–24-vuotiaiden ikäluokassa sekä koulutuksen ulkopuolelle jääneet 17–24-vuotiaat eli nuoret, jotka eivät ole parhaillaan opiskelijoita tai ovat ilman peruskoulun jälkeistä koulutusta. Lisäksi tunnistettiin indikaattoreita, jotka kuvastavat kunnan panostuksista syntyviä tuloksia. Näitä indikaattoreita ovat peruskoulun 9. luokan päättäneiden välitön sijoittuminen jatko-opintoihin, yli kolme kuukautta työttömänä olleet 20–24-vuotiaat sekä toimeentulotuen merkitystä ja suhdetta muihin etuuksiin kuvaavat indikaattorit.

Toimeentulotuen indikaattoreiden tulkintaa rajoittavat seuraavat seikat: toimeentulotuki on kotitalouskohtainen etuus. Lisäksi se on täydentävä, viimesijainen etuus eli sitä voi saada muiden etuuksien ohella elinkustannuksista riippuen. Myös suoraan terveyttä ja toimintakykyä kuvaavia indikaattoreita pyrittiin tunnistamaan. Olemassa olevien eri tilastolähteiden perusteella ei kuitenkaan voida tehdä tulkintoja siitä, onko erojen taustalla erilaiset palvelujen laatuun liittyvät tekijät vai nuorten tarpeet. Terveyttä ja

toimintakykyä tarkastellaan kuitenkin välillisesti, sillä ne ovat merkittäviä tekijöitä syrjäytymistä kuvastavien indikaattoreiden taustalla. Näitä syrjäytymistä kuvastavia indikaattoreita ovat opintojen ja työn ulkopuolelle jääminen, pienituloisuus ja rikollisuus. THL:n toteuttama kouluterveyskysely on hyödyllinen ja täydentävä aineistolähde, jos menetelmällisesti ei tarvita vuosittaista aineistoa.

Yli 10 000 asukkaan tapaustutkimuskunnille tehty tilastollinen tarkastelu (ks. luku 7.1) osoittaa, että kuntien vertailu saatavilla olevien indikaattoritietojen varassa on haastavaa. Nuorten palveluntarpeen volyymissa ja kohdentumisessa alueittain on suuria eroja, kun tarkastellaan kunnan yleisiä olosuhdetekijöitä ja niissä tapahtuvia muutoksia sekä sitä, miten palvelut kunnassa järjestetään. Nämä erot vaikuttavat syrjäytymisilmiön esiintymiseen siten, että yhteys rahoitukseen määrään ja kohdentumiseen ei ole suoraviivainen.

6.3 Kuntien rahallisten panostusten ja syrjäytymisen ehkäisyn yhteys

Rahalliset panostukset nuorten palveluihin tulevat näkyviksi pääsääntöisesti vasta viiveellä. Tämän vuoksi palvelujen rahoituksen ja syrjäytymiskehityksen välistä syy-yhteyttä pitäisi tarkastella pitkällä aikavälillä kokonaispanostuksina ja siitä näkökulmasta, miten panostukset palveluihin ja koko palvelujärjestelmään ovat muuttuneet. Palveluihin panostamisen ja syrjäytymisen välisestä yhteydestä voi syntyä täysin väärä kuva, jos niitä kuvastavia mittareita arvioidaan vain yhden tai kahden vuoden poikittaistarkastelussa: Heikosti toimivat palvelut edellyttävät toimiakseen enemmän panostuksia kuin hyvin toimivat palvelut. Jos palveluihin on panostettu pitkäjänteisesti jo aiemmin ja ne toimivat laadukkaasti, kustannukset voivat tämänhetkisessä tilanteessa olla hyvinkin pienet.

Tämä tutkimus osoittaa, että tilastollista yhteyttä kuntien rahallisten panostusten ja syrjäytymistä kuvaavan indikaattorikehityksen välillä on mahdotonta havaita. Se on seurausta aineiston puutteellisesta saatavuudesta. Tämä johtuu osin jo edellä kuvatusta: Panostukset nuorten palveluihin tulevat näkyviksi pääsääntöisesti vasta viiveellä. Lisäksi oleellista on se, miten nuorten palvelujärjestelmä toimii kokonaisuutena. Tähän puolestaan vaikuttaa pitkälti se, paljonko palveluihin ja palvelujärjestelmän toimivuuteen on panostettu pitkällä aikajaksolla ja miten toimiva nuorten palvelujärjestelmä on tarkasteluhetkellä kokonaisuutena. Koska tässä tutkimuksessa ei pystytty kuntien budjettien perusteella riittävän tarkasti arvioimaan, millaisia vaikutuksia palveluihin kohdistetulla rahoituksella on, tehtiin tilastojen valossa syrjäytymisen ehkäisyssä hyvin onnistuneiden kuntien edustajille haastattelututkimus. Siinä selvitettiin kuntien edustajien näkemyksiä siitä, mistä keskimääräistä parempi kehitys heidän omassa kunnassaan johtuu. Haastattelujen tuloksia on kuvattu seuraavassa luvussa 6.4.

6.4 Kokemukset syrjäytymisen ehkäisyn onnistumisesta valikoiduissa kunnissa

Syrjäytymistä kuvastavien indikaattoreiden valossa tunnistettiin kuntia, joissa syrjäytymisen näyttäytyy vähäisenä. Syrjäytymisriskiä, toimeentulotukea ja rikoksista epäiltyjen nuorten määrää kuvaavat indikaattorit kehittyivät vuosina 2016–2019 keskimääräistä paremmin Alavudella, Lappeenrannassa, Lempäälässä, Paraisilla ja Raaseporissa. Vuonna 2019 tilanne näissä kunnissa olikin keskimääräistä parempi. Syrjäytymistä kuvastavien

indikaattoreiden taustalla vaikuttaa voimakkaasti nuorten työmarkkinatilanne. Hyvin menestyneistä kunnista Alavus, Parainen ja Raasepori ovatkin pieniä kuntia, joissa nuorten määrä on vähentynyt merkittävästi tarkastelujaksolla, nuorisotyöttömyys on muihin yli 10 000 asukkaan kuntiin verrattuna vähäistä ja myös toimeentulotuen käyttö on vähäistä.

Hyvin menestyvien viiden kunnan kohdalla aineistoa täydennettiin laadullisella haastatteluaineistolla, jotta saataisiin tietoa kunnan oman toiminnan ja palveluiden yhteydestä syrjäytymiskehitykseen. Haastatteluiden perusteella kunnan hyvä tilanne ja tapahtuneet muutokset johtuvat useista seikoista: kunnissa oli tehty pitkäjänteistä työtä, yhteistyö eri toimialojen ja sektoreiden välillä toimi hyvin, organisaatiomuutoksia oli tehty tarpeen mukaan, ja lasten ja nuorten ennalta ehkäiseviin palveluihin oli voitu tarvittaessa panostaa nopeasti. Tärkeä merkitys on poliittisten päättäjien konsensuksella ja halulla panostaa lasten ja nuorten palveluiden toimivuuteen. Kaupungin hyvää tilannetta ei useinkaan selitä yksittäinen palvelu vaan panostaminen ”palveluketjuun”. Haastatteluissa tuotiin esille yhtenä vaikuttavana tekijänä kaupungin syrjäytymisen ehkäisyn kannalta suotuisa asukasrakenne: kunnan koulutustarjonnan ansiosta nuoret ovat keskimäärin korkeasti koulutettuja. Muita tärkeitä tekijöitä olivat kunnan sijainti keskuskunnan naapurissa hyvien kulkuyhteyksien päässä ja sen myötä nuorten paremmat toimintamahdollisuudet sekä keskisuurten kaupunkien riittävän pieni koko, joka helpottaa toimialojen välistä yhteistyötä. Haastatteluissa kerrottiin myös onnistuneista rekrytoinneista. Rekrytointien kautta oli saatu ammattitaitoista ja motivoitunutta henkilöstöä kunnan toimintakulttuuria ja arvoperustaa vastaavaan ennalta ehkäisevään, nopeasti reagoivaan ja nuorten tavoittamiseen tähtäävään työhön.

Useimmissa hyvin menestyneissä kunnissa oli panostettu vanhempien kanssa tehtävään matalan kynnyksen työhön. Esimerkiksi Alavudella toiminnan tulokset liittyvät saumatomaan yhteistyöhön ja varhaiseen tukeen perustuvaan palveluketjuun perhepalveluiden, sivistystoimen sekä yksityistettyjen sosiaali- ja terveyspalveluiden välillä. Alavudella työskentelee kiertäviä erityislastentarhanopettajia, jotka ovat välittäneet hyvin tietoa lasten siirtyessä varhaiskasvatuksesta alakouluun. Kotiin vietävästä tuesta ja lähipalvelusta, kuten yläkoulun yhteyteen perustetusta lastensuojeluyksiköstä, ovat hyötynneet etenkin mielenterveysongelmaiset nuoret. He ovat voineet jatkaa tuen avulla opintojaan. Lempäälässä on huomioitu erityisryhmiä, kuten nepsy-ongelmaisten ja lievästi kehitysvammaisten lasten ja nuorten tilanne. Sitä varten varhaiskasvatukseen on rekrytoitu ja koulutettu perheohjaajia, ratkaisukeskeisiä nepsy-valmentajia ja kouluyhteisötaitojen valmentajia. Perhepalveluissa on tarjolla perhetupatoimintaa sekä matalan kynnyksen kotipalveluita, jos sille on havaittu olevan tarvetta.

Hyvin menestyneille kunnille oli tyypillistä se, että niissä oli panostettu varhaiskasvatuksen, peruskoulutuksen ja toisen asteen siirtymävaiheisiin. Peruskoulussa erityistä tukea tarvitsevia nuoria pyritään tukemaan muun muassa valtion erityisoppilaitoksen tarjoamalla sparrauksella, oppimisen tueksi hankittavilla ratkaisukeskeisillä yksilöllisillä ostopalveluilla ja erityisopettajien antamalla tuella. Kunnissa, kuten Alavudella ja Lempäälässä, on periaatteena nollatoleranssi oppilaiden poissaoloille. Lisäksi tarjolla on kotiin jalkautuvaa tukea nuorille, millä on saatu vähennettyä koulutuksen keskeyttämisä. Lempäälässä käytetään keinona myös yhteisöllisiä opiskelijahuollon palveluita. Hyvänä ennalta ehkäisevänä toimintana pidetään oppilaitosten opetussuunnitelmaan sisältyvää

tunne- ja vuorovaikutustaitojen koulutusta. Monissa kunnissa, kuten Lappeenrannassa ja Alavudella, hyvään tilanteeseen on vaikuttanut toimiva koulunuorisotyö. Oppilaitoksissa merkkarit eli kouluissa toimivat psykiatriset sairaanhoitajat ovat tarjonneet matalalla kynnyksellä tukea tuntien ja välituntien aikana. Lappeenrannassa on koettu hyvin toimivaksi kolmiportainen opintoihin annettava erityinen tuki sekä moniammatillinen Ohjaamo-toiminta, jota kaupungin nuorisotyö koordinoi.

Kaupungeissa oli panostettu omaan työllisyydenhoitoon moniammatillisten tiimien tai monipuolisen nuorten työpajatoiminnan avulla. Nuorten työllisyydenhoidon moniammatillisia tiimejä oli muun muassa Raaseporissa ja Lempäälässä. Raaseporissa moniammatilliseen työllisyydenhoidon tiimiin kuuluvat kaupungin työllisyyskoordinaattori, etsivä nuorisotyöntekijä, sosiaalityöntekijä, terveydenhoitaja ja psykologi. Työllisyydenhoidon tiimi tekee tiivistä yhteistyötä kaupungin nuorisotoimen sekä mielenterveys- ja päihdepalveluiden kanssa. Lempäälän moniammatillisessa työllisyydenhoidon tiimissä työskentelevät työllisyyspalveluiden ja työllisyyden kuntakokeilun omavalmentajien lisäksi ryhmätoimintaa tarjoavan työpajan ja etsivän nuorisotyön työntekijät. Kaupungin työllisyyspalveluiden edustajat tekevät tiivistä yhteistyötä perusasteen ja toisen asteen oppilaitosten kanssa, joten nuoria koulupudokkaita on tavoitettu hyvin.

Paraisilla nuorten hyvään tilanteeseen on vaikuttanut alle 29-vuotiaiden nuorten työpaja-toiminta, jossa työskentelee muun muassa kaupungin työllisyyskoordinaattori ja etsivä nuorisotyöntekijä. Starttipaja tekee tiivistä yhteistyötä paikallisten oppilaitosten kanssa. Hyviä tuloksia on saatu myös sosiaalisen kuntoutuksen palveluista. Perusopetuksen ja toisen asteen oppilaitoksissa on panostettu tukeen muun muassa pienten luokkakokojen ja erityisopettajien avulla. Kaupungin vahvuuksia ovat myös panokset nuorisotyöhön ja harrastustoimintaan sekä kunnan oma poliisi, jonka kanssa tehdään ennalta ehkäisevää päihdetyötä Valomerkki-keskusteluiden avulla. On koettu hyvänä, että nuorten työpaja-toiminta on osa kunnan sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluita tai että sillä on hyvä yhteys näihin palveluihin. Myönteistä on ollut se, että nuorille on voitu järjestää sosiaalista kuntoutusta eli lainsäädännöllisillä termeillä ilmaistuna vammaisten työtoimintana järjestettävää kuntouttavaa työtoimintaa edeltävää ryhmätoimintaa.

Hyvin toimivat sosiaali- ja terveyspalvelut ovat olleet muun muassa Lappeenrannassa ja Alavudella tekijöitä, jotka ovat vaikuttaneet hyvään nuorten tilanteeseen. Lappeenrannassa Eksoten ja Alavudella KuusSoTen/Kuusiolinnan tuottamat palvelut ovat painottuneet ennalta ehkäisevään työhön, mikä on parantanut sekä sosiaali- ja perhepalveluiden että mielenterveys- ja päihdepalveluiden organisoimista ja esimerkiksi vähentänyt lastensuojelumenoja.

Kaikkien syrjäytymisen ehkäisyssä onnistuneiden kuntien haastatteluissa tuotiin esille, että syrjäytymisen ehkäisyyn ovat vaikuttaneet merkittävästi kaupunkien hyvät harrastusmahdollisuudet, yhteistyö järjestöjen kanssa ja Harrastamisen Suomen malli-toiminta. Alle 18-vuotiaita nuoria on tavoitettu hyvin harrastusten parista, minkä lisäksi siirtymävaiheissa olevia nuoria on tavoitettu hyvin muissa vapaa-ajan toiminnoissa. Nuorten ilkivaltaan oli puututtu nopeasti Alavudella ja Lempäälässä ilkivaltatyöryhmällä. Ryhmissä oli kuunneltu nuorten näkemyksiä ja tehty palvelumuotoilua ongelmatilanteisiin puuttumiseksi.

Poliittisten päätöksentekijöiden pitkäjänteinen tuki viranomaisille ja panostus ennalta ehkäiseviin palveluihin näkyi konkreettisesti siinä, että viranomaisilla oli mahdollisuus tehdä kokeilevaa toimintaa ja järjestää nopeasti matalan kynnyksen tukea nuorille, jotta kunta pystyi välttämään suuret kustannukset. Viranomaisilla on esimerkiksi mahdollisuus hankkia ostopalveluna 5 000 eurolla nuoren tarvitsemaa opintojen tukea, jotta nuoren koulutus ei keskeytyisi tai hän ei joutuisi lastensuojelun laitoshuollon asiakkaaksi. Laitoshuollon kustannukset olisivat huomattavasti suuremmat. Raaseporissa nuoriin panostaminen näkyy niin sosiaali- ja terveyslautakunnan kuin vapaa-ajan lautakunnan toiminnassa. Lappeenrannassa on rakenteellisena vahvuutena se, että lasten ja nuorten lautakunnassa ovat mukana varhaiskasvatuksen, perusopetuksen ja nuorisotoimen edustajat. Tämä vahvistaa tietämystä ja yhteistyötä niin päätöksenteossa kuin viranomaistoiminnassa.

Hyvin menestyneille kunnille on tyypillistä se, että ne ovat kehittäneet varhaisen tuen ja ennalta ehkäisevän matalan kynnyksen moniammatillisia palveluita niin lasten, nuorten kuin perheiden palveluihin. Kaikissa kunnissa sote-uudistus tulee aiheuttamaan haasteita toimintamallille, kun osa moniammatillisten tiimien henkilöstöstä siirtyy hyvinvointialueiden palvelukseen. Haastatteluiden perusteella myös jatkossa on tarvetta lähipalveluille, joissa nuoret tavoitetaan kasvokkain omassa kunnassa. Haastateltavien mielestä lähipalveluissa tulisi säilyttää moniammatillinen työ, vaikka tekijät olisivat jatkossa hyvinvointialueiden palveluksessa. Lähipalvelut koetaan tärkeiksi. Esimerkiksi sosiaalisista peloista kärsivälle nuorelle nykyisin yleistyneet digitaaliset palvelut eivät ole toimivia, vaan tarvetta on pitkäjänteisille kontakteille ja tapaamisille oikeassa elämässä.

Hyvinvointialueiden perustaminen voi lisätä tietojärjestelmiin liittyviä vaikeuksia, sillä pienehköissäkin kunnassa on laskettu olevan jo nyt yli 40 erilaista ajanvaraus- ja muuta tietojärjestelmää. Sote-uudistuksen lisäksi kuntakokeilu ja työllisyydenhoidon siirtyminen kuntien vastuulle vuonna 2024 tulevat vaikuttamaan paljon tilanteeseen. Nykyisin tietosuoja-asiat eivät vaikeuta moniammatillisten työllisyydenhoidon tiimien työtä, mutta jatkossa suuremmat kokonaisuudet ja tietojärjestelmien jakautuminen kuntien ja hyvinvointialueiden välille voivat vaikeuttaa asiakastyötä ja verkostoyhteistyötä. Monissa kunnissa etenkin yli 18-vuotiaat joutuvat odottamaan pitkään saadakseen mielenterveyspalveluita, mikä vaikeuttaa ennalta ehkäisevän työn tekemistä jo nyt. Vaikeuksien ennakoita kasvavan jatkossa sote-uudistuksen myötä.

Sosiaaliturvan järjestelmässä pidetään haasteena sitä, että alle 25-vuotiaat eivät useinkaan saa työmarkkinatukea ja heidän pitäisi hakea perustoimeentulotukea. Koska nuoret asuvat usein kotona, he eivät hae toimeentulotukea ja saavat vain päivärahaa toimenpiteisiin osallistumisesta. Kehittämisehdotuksena esitettiin, että koska TE-palvelut siirtyvät kuntien vastuulle, myös hyvinvointialueille pitää asettaa kuntien työmarkkinatuen kuntaosuuden, eli niin sanotun sakkomaksun, kaltainen taloudellinen kannuste. Syynä on se, että kunnille on asetettu maksujen nostamiseen vaikuttavia linjauksia, kuten sakkomaksujen määrittäminen 100 päivää työttömänä olleille ja ansiosidonnaista päivärahaa saaville työnhakijoille. Hyvinvointialueet vastaavat työttömien terveydenhuollosta, kuntoutusselvityksistä ja kuntouttavasta työtoiminnasta. Pelkona kuitenkin on, että ilman rahallista kannustetta alueet eivät panosta nuorten työttömien aktivointiin. Kunnilla puolestaan ei ole mahdollisuutta siihen ilman sote-palveluita.

Kunnissa on havaittu hyvin vaikuttavaksi toimenpiteeksi koulunuorisotyö. Koulunuorisotyötä on rahoitettu koronatoimenpiteiden kautta, mutta tarvetta on saada pysyvämpi valtion rahoitus koulunuorisotyöhön. Nuorisotyön ydintä ovat osallisuuteen ja vapaa-aikaan liittyvät toiminnot, joten niukoilla resursseilla on hankala toteuttaa hyvää ennalta ehkäisevää palvelua. Oppivelvollisuuden laajentaminen on tuonut esille vaikeimmassa asemassa olevia nuoria, jotka ovat jo peruskoulun aikana ”pudonneet keltasta”. Uudistus on edellyttänyt räätälöityjä toimenpiteitä siihen, miten nuoret saataisiin valmistumaan määrääjassa. Koulunuorisotyöllä voitaisiin toteuttaa ennalta ehkäiseviä toimia, jotka parantaisivat erityisen tuen tarpeessa olevien nuorten tilannetta.

Suomen harrastamisen mallin rahoitusta ja ohjeistusta pitäisi muuttaa. Koska valtakunnalliset ohjeistukset korostavat toiminnan volyymeitä ja pitkäkestoisuutta, malli tavoittaa niitä lapsia ja nuoria, joilla on jo harrastuksia. Se ei kuitenkaan tavoita sitä pientä vähemmistöä, jolla harrastuksia ei ole ja joiden kotien kulttuuri ei tue harrastustoimintaa.

Kehittämiskohteena on myös suomalainen tietosuoja koskeva lainsäädäntö. Esimerkiksi TYP-lakia pitäisi uudistaa siten, että se mahdollistaisi paremmin yhteistyön nuorten parissa toimivien välillä, kun hyvinvointialueiden toiminta käynnistyy. Työllisyydenhoidon lainsäädännössä olisi tärkeää saada joustoja aikarajoihin ja muihin toiminnan puitteisiin, jotta työntekijät voisivat käyttää aikaa asiakkaan kohtaamiseen eikä työttömyysturvan byrokratiaan. Muutosta tarvittaisiin myös sosiaalihuoltolain mukaiseen vammaisten työtoimintaan, josta on saatu hyviä kokemuksia ryhmätoiminnan järjestämisessä. Lääkäreiden antamien liikuntareseptien lisäksi nuorille annetut työtoimintareseptit ovat olleet hyvä keino saada mielenterveysongelmaisia nuoria ryhmätoimintaan kotona sairastamisen sijasta. Valtion tukeman ennalta ehkäisevän työn nykyistä rahoitusjärjestelmää ei pitäisi rapauttaa. Ennalta ehkäisevästä työstä leikataan herkästi etenkin rakenneuudistusten yhteydessä, kuten sote-uudistuksen kaltaisissa suurissa muutoksissa.

7 Tulokset: Syrjäytymisen ehkäisyn tarkastelu kohdekunnittain

Seitsemännessä pääluvussa arvioidaan syrjäytymisen ehkäisyä kahdesta näkökulmasta. Ensin tarkastellaan yli 10 000 asukkaan kohdekuntia tilastollisesti ja sen jälkeen käsitellään kohdekunnissa työskentelevien ammattilaisten kokemuksia ennalta ehkäisevien, tukevien ja korjaavien palveluiden riittävydestä. Tilastollinen indikaattoritarkastelu osoitti, että kunnat poikkeavat toisistaan suuresti siinä, millainen riski nuorilla on syrjäytyä. Vastaavasti tarkastelu osoitti myös sen, että yksi mittari ei anna riittävää kuvaa syrjäytymisestä vaan syrjäytymiskehityksen tai -riskin tunnistamiseksi tarvitaan useita toisistaan riippumattomia mittareita.

7.1 Tilastollinen tarkastelu kohdekunnittain

Taulukosta 3 näkee, kuinka nuorten määrä vähenee kohdekunnissa Tamperetta lukuun ottamatta. Erityisen voimakasta nuorten määrän lasku oli 18–24-vuotiaiden ikäryhmässä Raisiossa vuosina 2016–2019. Samaan aikaan 25–29-vuotiaiden määrä kasvoi kunnassa merkittävästi. Nuorten määrien nopeat muutokset eri ikäryhmissä vaikuttavat nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palvelujen tarpeeseen lyhyelläkin aikavälillä, minkä lisäksi palvelujen volyymit voivat heilahdella voimakkaasti.

	Nuorten määrän muutos 2016-2019, %				Muutos 2016-2019, kpl	Määrä 2019, kpl
	15-24 vuotta	18-24 vuotta	25-29 vuotta	15-29 vuotta		
Kokkola	-5,6	-10,0	-2,1	-4,4	-384	8 267
Kontiolahti	-5,7	-5,2	-2,4	-4,7	-103	2 095
Lahti	-5,9	-8,1	+3,3	-2,7	-597	21 590
Raisio	-13,7	-16,6	+9,1	-6,7	-260	3 629
Somero*	-4,2	-8,9	-0,6	-3,2	-36	1 079
Tampere	+2,5	+2,7	+5,4	+3,7	+2 067	58 106
Yhteensä	-5,3	-7,7	0,0	-3,7	-	-

* Somero ei ole vertailussa mukana, sillä kunnassa on alle 10 000 asukasta.

Taulukko 3. Nuorten määrän muutokset kohdekunnissa ikäryhmittäin.

Kohdekuntien kehitystä vuosina 2016–2019 tarkasteltiin kolmen valitun syrjäytymistä kuvastavan indikaattorin mukaan (syrjäytymisriskissä olevat 18–24-vuotiaat, perustointitulotukea vuoden aikana saaneet 18–24-vuotiaat sekä rikoksista epäillyt 18–24-vuotiaat). Näitä tuloksia peilattiin kunnan olosuhdetekijöihin ja palvelujärjestelmän toimintaa kuvaaviin tekijöihin. Samalla tunnistettiin kuntia, joissa tilanne parantui vuosien 2016–2019 aikana verrokkikuntia keskimääräistä paremmin siten, että vuonna 2019 tilanne oli myös keskimääräistä parempi. Analyysi tuottaa kunnille tietoa nuoriin kohdistuvan rahoitusrakenteen ja palveluntarpeiden tarkasteluun. Siitä nousevia havainnot peilataan edelleen laadulliseen aineistoon. Tilastoaineiston saatavuuden vuoksi tarkastelu rajautuu pääosin 18–24-vuotiaisiin.

	Syrjäytymisriskissä olevat* 18–24-vuotiaat, %		Toimeentulotukea saavat 18–24-vuotiaat, %		Rikoksista epäillyt 18–24-vuotiaisiin suhteutettuna, %	
	Osuus 2019, %	Muutos 2016–2019, %	Osuus 2019, %	Muutos 2016–2019, %	Osuus 2019, %	Muutos 2016–2019, %
Kokkola	15,7	-4,3	15,4	-2,8	19,0	+4,6
Kontiolahti	20,9	-0,7	17,0	-1,1	19,8	-2,3
Lahti	21,0	+0,1	30,4	-2,3	21,2	+2,3
Raisio	18,6	-3,5	20,5	-2,3	25,0	+7,8
Somero**	14,2	-6,9	12,9	-2,2	14,3	-3,4
Tampere	15,7	-4,1	20,0	-2,5	13,7	+0,0
Yhteensä	20,9	-2,4	19,1	-2,3	21,9	0,7

* Syrjäytymisriskissä olevilla tarkoitetaan niiden nuorten osuutta (%) vastaavan ikäisestä väestöstä, jotka eivät ole työssä, opiskele tai suorita varusmiespalvelusta.

** Somero ei ole vertailussa mukana, sillä kunnassa on alle 10 000 asukasta.

Taulukko 4. Syrjäytyminen indikaattoreiden valossa kohdekunnissa.

Taulukosta 4 nähdään, että Lahtea lukuun ottamatta kohdekunnat menestyvät syrjäytymistä kuvastavien indikaattoreiden valossa hyvin verrattuna muihin yli 10 000 asukkaan kuntiin. Huomioitavaa on, että Somero on alle 10 000 asukkaan kunta ja se näyttää menestyvän suurempia kuntia paremmin. Syrjäytymisriskissä olevia 18–24-vuotiaita on kaikissa verrokkikunnissa Lahtea ja Kontiolahtea lukuun ottamatta vähemmän kuin yli 10 000 asukkaan kunnissa keskimäärin. Toimeentulotukea saavien ja rikoksista epäiltyjen 18–24-vuotiaiden osalta Lahti ja Raisio ylittävät yli 10 000 asukkaan kuntien keskiarvot. Muut kohdekunnat jäävät keskiarvojen alapuolelle. Kokkola menestyy valituilla indikaattoreilla kohdekunnista parhaiten, sillä syrjäytymisriskissä olevien nuorten ja toimeentulotukea saavien nuorten vastaavan ikäisestä väestöstä ovat alhaisia. Lisäksi tilanne on kehittynyt keskimääräistä paremmin vuosien 2016–2019 aikana. Raisiossa, Kokkolassa ja Lahdessa 18–24-vuotiaiden rikoksista epäiltyjen määrä on kasvanut vuosien 2016–2019 aikana. Rikoksista epäiltyjen osalta on huomioitava, että kyseessä on tilastointi rikospaikkakunnan ja epäiltyjen määrän mukaan, joten yhteyttä kunnan palvelujärjestelmään

ei voida pitää suoraviivaisena. Poliisilain mukaisten rikoksista epäillyille 15–20-vuotiaille laadittavien seuraamuselvytysten valossa tilanne on vuosina 2016–2019 peräti parantunut Raisiossa ja Lahdessa ja pysynyt samana Kokkolassa. Lisäksi analyysin mukaan nuorten yleisellä työllisyystilanteella on merkittävä yhteys syrjäytymisriskissä olevien indikaattoriin, eikä kunnan palvelujärjestelmällä voida vaikuttaa siihen kuin yksilötasoisesti. Liitteessä 4 on graafit tässä selvityksessä käytetystä kuudesta keskeisestä indikaattorista, jotka kuvaavat syrjäytymistä (syrjäytymisriskissä olevat 18–24-vuotiaat, koulutuksen ulkopuolelle jääneet 17–24-vuotiaat, nuorisotyöttömät 18–24-vuotiaat, toimeentulotukea pitkäaikaisesti saaneet 18–24-vuotiaat, depressiolääkkeistä korvausta saaneet 18–24-vuotiaat sekä rikoksista epäillyt 18–24-vuotiaat). Graafeissa on havainnollistettu kohde-kuntien ja kaikkien yli 10 000 asukkaan kuntien tilanne. **Lahdessa** korkeassa syrjäytymis-riskissä olevien sekä toimeentulotukea saavien nuorten osuuden taustalla on osaltaan korkea nuorisotyöttömyyden taso (17,6 % vuonna 2019). Se on laskenut vain vähän (2,5 %) vuosien 2016–2019 aikana. Muihin yli 10 000 asukkaan kuntiin verrattuna yli kolme kuukautta työttömänä olleiden määrä on laskenut keskimääräistä vähemmän, minkä vuoksi tilanne oli vuonna 2019 hieman keskimääräistä heikompi. Koulutuksen ulkopuo-lle jääneitä 17–24-vuotiaita on keskimääräistä enemmän (9,7 % vuonna 2019). Keski-määräistä korkeampi (4,0 %) on myös niiden nuorten osuus, jotka eivät jatka koulutuk-sessa suoraan peruskoulun jälkeen. Tilanne heikentyi merkittävästi vuosien 2016–2019 aikana. Pitkäaikaisesti toimeentulotukea saavien osuus (5,2 %) on lähes kaksinkertainen muihin yli 10 000 asukkaan kuntiin verrattuna. Tilanne parani vuosina 2017–2019 vain vähän. Kelan ilmoitusten määrä yli neljä kuukautta toimeentuloa saaneista suhteutettuna 18–24-vuotiaisiin perustoimeentulotuen saajiin kuitenkin väheni vuosien 2017–2019 aikana. Ilmoitusten osuus oli vuonna 2019 lähes keskimääräisellä tasolla. Edelleen perustoimeentulotuen saajien määrä 17–24-vuotiaisiin työmarkkinatuen saajiin suh-teutettuna oli vuonna 2019 lähellä keskiarvoa. 16–24-vuotiaiden sairauspäivärahan ja Kelan kuntoutusrahan saajien osuus jokaista 18–24-vuotiasta toimeentulotuen saajaa kohtaan oli sen sijaan merkittävästi alhaisempi. Sairauspäivärahan saajien määrä kasvoi (21,8 %) keskiarvoa vastaavasti vuosien 2016–2019 aikana. Kuntoutusrahan saajien määrä sen sijaan kasvoi merkittävästi keskimääräistä heikommin (16,5 %) huolimatta siitä, että nuorten määrä väheni vertailukuntia vastaavasti.

Myös **Kontiolahdella** nuorisotyöttömyyden taso (17,8 % vuonna 2019) on keskimääräistä huomattavasti korkeampi ja erityisesti virta yli kolmen kuukauden työttömyyteen vastoin yleistä trendiä kasvoi merkittävästi vuosina 2016–2019. Se heijastuu suoraan syrjäytymisris-kissä olevien 18–24-vuotiaiden osuuteen eli määritelmällisesti ei työssä, opiskelemassa tai varusmiespalveluksessa olevien osuuteen vastaavan ikäisestä väestöstä. Sen sijaan nuoret sijoittuvat hyvin opintoihin välittömästi peruskoulun jälkeen ja koulutuksen ulkopuolelle jääneiden 17–24-vuotiaiden osuus oli vain 4,2 % vuonna 2019. Nuorten heikko työmarkki-na-asema alueella heijastuu yli neljä kuukautta Kelasta toimeentulotukea saavien määrän merkittävänä kasvuna vuosina 2017–2019 – niin lukumääräisesti kuin suhteutettuna kaikkiin toimeentulotuen saajiin. Samaan aikaan pitkäaikaisesti toimeentulotukea saavien nuorten osuus on laskenut ja on keskimääräistä alhaisempi (1,1 %). Työmarkkinatuen ja kuntoutusrahan saajia on hieman keskimääräistä enemmän perustoimeentulotuen saajiin suhteutettuna, kun taas sairauspäivärahan saajia on hieman keskimääräistä vähemmän. Sairauspäivärahan saajien määrä kasvoi merkittävästi vuonna 2019 verrattuna edellisiin vuosiin. Myös kuntoutusrahan saajien määrä oli vuosina 2017–2019 kasvussa.

Muissa kohdekunnissa nuorisotyöttömyys oli vuonna 2019 lähellä yli 10 000 asukkaan kuntien keskiarvoa (12,7 %). **Tampereella** nuorten virta yli kolmen kuukauden työttömyyteen oli kuitenkin vuonna 2019 huomattavan korkea (43,4 %) siitä huolimatta, että tilanne oli kehittynyt merkittävästi parempaan suuntaan vuosien 2016–2019 aikana. Tampereella jatketaan koulutuksessa suoraan peruskoulun jälkeen kohdekunnista heikoiten (4,1 % peruskoulun päättävistä ei jatka). Niiden määrä, jotka eivät jatka koulutuksessa suoraan peruskoulun jälkeen, yli kaksinkertaistui vuosien 2016–2019 välillä. Koulutuksen ulkopuolella olevia 17–24-vuotiaita on sen sijaan keskimääräistä vähemmän (5,8 %). Kelan ilmoitukset alle 25-vuotiaista työttömistä, jotka saivat yli neljä kuukautta pääsääntöisenä tulonaan toimeentulotukea, laskivat vuosien 2017–2019 aikana merkittävästi. Ilmoitukset vähenivät niin määrällisesti (44 %) kuin kaikkiin perustoimeentulotuen saajiin suhteutettuna. Vuonna 2019 ne olivat vertailukuntien tasolla. Pitkäaikaista perustoimeentulotukea saavien osuus (3,4 %) on hieman keskimääräistä korkeampi, mihin vaikuttanee osaltaan muita kohdekuntia korkeammat asumiskustannukset ja perustoimeentulotuen rooli toimeentulon täydentäjänä. Jos muiden etuuksien eli työmarkkinatuen, sairauspäivärahan ja kuntoutusrahan saajat suhteutetaan perustoimeentulotuen saajiin, määrät ovat muiden yli 10 000 asukkaan kuntien keskimääräisellä tasolla. Sairauspäivärahaa saavien nuorten määrä kasvoi vertailukuntia vähemmän vuosina 2017–2019 huolimatta merkittävästä nuorten määrän kasvusta.

Kokkolassa nuorten syrjäytyminen näyttäytyy valikoiduilla indikaattoreilla verrattain vähäisenä, kun tarkastellaan koko 2010-lukua. Nuoret sijoittuvat hyvin välittömästi peruskoulun jälkeiseen koulutukseen, ja koulutuksen ulkopuolelle jääneiden 17–24-vuotiaiden osuus on keskimääräistä pienempi (5,6 % vuonna 2019). Nuorisotyöttömyys on hyvin lähellä yli 10 000 asukkaan kuntien keskimääräistä tasoa. Toimeentulotukeen turvaudutaan merkittävästi harvemmin kuin vertailukunnissa keskimäärin. Sen käyttö on vähäisempää niin ajallisesti kuin suhteutettuna muihin etuuksiin eli työmarkkinatukeen, sairauspäivärahaan ja kuntoutusrahaan. Kelan kuntoutusrahan saajien määrä lähes kaksinkertaistui vuosien 2017–2019 aikana, kun taas sairauspäivärahan saajien määrä kasvoi lähes keskimääräisesti (22,3 %). Samaan aikaan nuorten määrä ikäryhmässä väheni. Tilastojen valossa palvelujärjestelmä saattaa pitkäjänteisesti vastata keskimääräistä paremmin nuorten tarpeisiin.

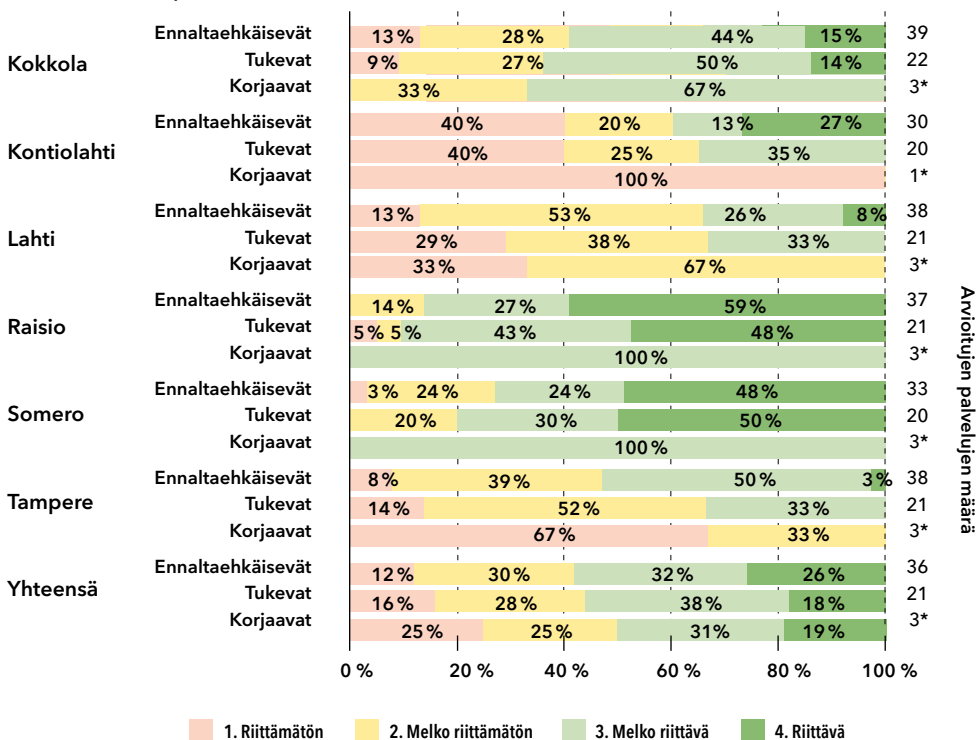
Raisiossa on keskimääräistä enemmän koulutuksen ulkopuolelle jääneitä 17–24-vuotiaita nuoria (8,5 %), ja tilanne on kehittynyt keskimääräisesti vuosina 2016–2019. Lähes kaikki nuoret kuitenkin sijoittuvat peruskoulun jälkeisiin opintoihin välittömästi. Nuorten työmarkkinatilanne on kehittynyt erityisen hyvin vuosien 2016–2019 aikana: yli neljä kuukautta toimeentulotukea saavia alle 25-vuotiaita työttömiä koskevat ilmoitukset ovat vähentyneet vuosien 2017–2019 aikana, ja pitkäaikaisesti toimeentulotukea saavien osuus on laskenut merkittävästi. Vuonna 2019 ilmoitusten osuus kaikista perustoimeentulotukea saavista nuorista (12,0 %) ja pitkäaikaisesti toimeentulotukea saavien osuus (3,1 %) olivat kuitenkin yhä keskimääräistä heikommalla tasolla. Kelan kuntoutusrahaa saavien nuorten määrä suhteutettuna perustoimeentulotuen saajiin oli merkittävästi vertailukuntia alhaisempi, kun taas sairauspäivärahan saajien ja työmarkkinatuen saajien osalta tilanne oli verrattain lähellä keskiarvoa. Sairauspäivärahan saajien ja Kelan kuntoutusrahan saajien määrät kasvoivat vuosina 2017–2019 lähelle keskimääräistä tasoa. Kun otetaan huomioon nuorten määrän voimakas kasvun samassa ikäryhmässä, suurempi osa nuorista pääsi sairauspäivärahan ja kuntoutusrahan piiriin.

Somerolla syrjäytymisen ohella myös nuorisotyöttömyys on yli 10 000 asukkaan kuntiin verrattuna alhaisempaa ja nuoret etenevät hyvin koulutuksessa. Toimeentulotuen saajien tarkastelua ei voida tehdä vähäisten havaintojen vuoksi.

7.2 Havaintoja ammattilaisten kokemuksesta peruspalvelujen riittävyydestä

Monialaiset ammattilaisryhmät arvioivat AVIn nuorisotoimen peruspalveluarvioinnin aineiston (2019) avulla sitä, kuinka suuri osuus nuorten palveluista koetaan riittäväksi, melko riittäväksi, melko riittämättömäksi tai riittämättömäksi. Kyselyssä pyydettiin arvioimaan samoja palveluja erikseen alle 18-vuotiaille ja 18–29-vuotiaille. Tutkimusryhmä luokitteli palvelut liikennevalomallin mukaisiin palvelusegmentteihin tutkimuksen viitekehyksen mukaisesti. Kuva 20 kertoo, kuinka suuren osan ennalta ehkäisevistä, tukevista ja korjaavista palveluista ammattilaiset kokevat kuntatasolla riittäväksi, melko riittäväksi, melko riittämättömäksi tai riittämättömäksi. Kohdekunnista vastaajia on ollut

AMMATTILAISTEN KUNTAKOHTAINEN ARVIO ENNALTA EHKÄISEVIEN, TUKEVIEN JA KORJAAVIEN NUORTEN PALVELUIDEN RIITTÄVYYDESTÄ, % arvioiduista palveluista



* Korjaavissa palveluissa on arvioitu ainoastaan yhdestä kolmeen palvelua, joten vertailu ei ole mahdollista

Kuva 20. Ammattilaisten kokemus syrjäytymistä ehkäisevien palvelujen riittävyydestä kohdekunnissa.

usealta hallinnonalalta Kontiolahtea lukuun ottamatta, jossa kaikki vastaajat edustivat nuorisotoimea. Ammattilaisia, jotka ovat vastanneet kyselyyn, on ollut kunnasta riippuen 2–12. Lahdesta vastaajia oli enemmän, mutta lukumäärä ei ole tiedossa.

Kuvasta 20 näkee, että kohdekuntien ammattilaiset arvioivat lähtökohtaisesti ennalta ehkäisevät palvelut yhtä riittäviksi tai melko riittäviksi (58 %) kuin tukevat palvelut (56 %). Korjaavissa palveluissa ammattilaiset arvioivat kunnasta riippuen ainoastaan yhdestä kolmeen palvelua, minkä takia kokemusta korjaavien palvelujen riittävydestä ei voida verrata ennalta ehkäisevien ja tukevien palveluiden kanssa. Kuntakohtaisesti kokemus ennalta ehkäisevien palveluiden riittävydestä vaihtelee merkittävästi: Raisiossa ammattilaiset kokevat, että 86 prosenttia arvioituista palveluista on riittäviä tai melko riittäviä, mutta Lahdessa vastaava osuus on 32 prosenttia palveluista. Raisiossa arvioidaan peräti 91 prosenttia tukevista palveluista riittäviksi tai melko riittäviksi, kun taas Lahdessa ja Tampereella vastaava osuus on 33 prosenttia arvioituista palveluista. Kokonaisuudessaan Kontiolahdella ja Lahdessa palvelut koetaan keskimääräistä vähemmän riittäviksi, kun taas Raisiossa ja Somerolla palvelut koetaan riittävämmiksi kuin muissa kunnissa.

8 Nuorten eteneminen koulutus- ja työmarkkinoilla sekä kokemukset palveluista case-tutkimuksen valossa

Nuorten elämäntulkua ja kokemuksia palveluista tarkastellaan vuosina 2018–2020 toteutettujen nuorten aikuisten yksilöhaastattelujen perusteella. Haastatteluja on yhteensä 97 kappaletta. Nuoret tavoitettiin monialaista ohjausta tarjoavista Ohjaamoista, jotka sijaitsevat Lahdessa ja Vantaalla. Haastatteluissa tarkasteltiin nykyisten työ- ja koulutusmarkkinoiden tuottamia mahdollisuuksia ja haasteita nuorten aikuisten elämässä sekä eri palvelujen kykyä tukea heitä. Nuorilta kysyttiin myös parannusehdotuksia palveluihin. Suurin osa nuorista (29/40) osallistui myös seurantahaastatteluihin, joten heidän kohdallaan tarkastelu on pitkäjänteistä. Viimeisenä haastatteluvuotena, 2020, nuorten iän keskiarvo oli 25,6 vuotta, joten heillä oli jo paljon kokemusta yhteiskunnan palveluista.

Seurantahaastatteluihin osallistuneista 18 oli miehiä ja 11 naisia. Heistä suurin osa (17) oli suorittanut yhden tai useamman ammatillisen tutkinnon. Ammattikorkeakoulun suorittaneita oli neljä ja yliopistotutkinnon suorittaneita yksi. Neljä oli suorittanut ylioppilastutkinnon, ja pelkän peruskoulun varassa oli kolme haastateltavaa. Maahanmuuttajataustaisia haastatelluista oli kolme. Elämäntulkun kannalta nuoret aikuiset voidaan jakaa kolmeen ryhmään: etenevän elämän ryhmään, oma polku haussa -ryhmään sekä takkuilevan elämän ryhmään. Kaikissa ryhmissä oli nuoria, joilla oli työ- ja opiskelukykyyn vaikuttavia fyysisiä, psyykkisiä tai sosiaalisia haasteita. Yleisimmin nuoret puhuivat mielenterveyden haasteista, kuten masennuksesta tai masennustaipumuksesta, mutta melko yleisiä olivat myös fyysiset rajoitteet.

Vaikka tässä nuoret jaoteltiin kolmen vuoden seuranta-ajan perusteella kolmeen eri ryhmään, on tärkeää huomioda, että samankaltaisia palvelu- ja ohjaustarpeita voi olla jokaiseen ryhmään kuuluvilla nuorilla. Jos nuori sai oikea-aikaista tukea ja löysi ratkaisuja senhetkisiin pulmiin esimerkiksi ammatinvalinnassa, asuntoasioissa tai työnhaussa, elämäntulkku saattoi kääntyä hyvään suuntaan. Osa nuorista sen sijaan koki, ettei saanut riittävästi tukea palveluista. Osa taas ei saamastaan tuesta huolimatta kokenut etenevänsä toivomaansa suuntaan.

Nuorista 15 koki elämän etenevän pääosin hyvään suuntaan. Neljä **etenevän elämän** ryhmään kuuluneista nuorista aikuisista oli saanut jo jalansijaa työelämässä. Iso osa oli edennyt omaksi kokemallaan alalla opintoihin, joko ensimmäistä kertaa tai kouluttautumaan uudelleen. Useat näistä nuorista suhtautuivat tulevaisuuteen myönteisesti ja miettivät myös lisäkouluttautumista omalla alallaan. Useat heistä olivat saaneet ammatti-

laisilta sekä läheisiltä tukea oman alan etsimisessä, omien vahvuuksien tunnistamisessa sekä eteen tulleisiin haasteisiin vastaamisessa.

Muutama opintoihin päässeistä mietti edelleen, onkohan ala oikea tai onko opinnoista hyötyä työllistymisessä. Heidät voidaan sijoittaa **oma polku haussa** -ryhmään. Vaikka uudelleen kouluttautuminen etenee, suunta on epävarma.

Joni (peitenimi), 30 (kaksi ammattitutkintoa / amk-opiskelija): *No, nyt on kumminkin jotain tekemistä, mutta vieläki on vähä niinku sillai hukassa, et mitä tällä elämällä pitäis tehdä, tai tälleen. Tääki on vaan niinkun toive, tää koulussa käynti nytten, että jos nyt tällä kertaa. Ku kaks ammattia kuitenkin jo on alla. Ei täs kauheesti niinku... Sanotaanko, et se luotto sitä kohtaan, että täs saatat elämä jonkinäkösille suunnille, nii ei ole vahvaa luottoa niin sanotusti. Saas nähdä, meneekö edes sinne suuntaan ollenkaan. Nyt on ainaki saatiin se korjausliike, että saatiin edes sitä koulua. Päästä opiskelemaan se uus ammatti, jolla nyt viimein, toivottavasti, pääsis työelämään kiinni. Siinä toivottavasti sitten se kaikki muukin loksahdaa paikoilleen.*

Oma polku haussa -ryhmään kuuluvat myös kaksi luovalle alalle kouluttautunutta nuorta, joiden suhdetta työelämään voidaan kuvata vaihtoehtoiseksi. Heille omien taitojen kehittäminen työttömyysturvalla tai osa-aika- ja vapaaehtoistyö oli mahdollista, koska "vähälläkin tulee toimeen". Hyvään elämään kuuluvat läheiset ihmiset ja mahdollisuus kehittyä ihmisenä.

Nuorista kymmenen kuului **takkuilevan elämän** ryhmään. He eivät päässeet työhön tai mielekkäisiin opintoihin, eikä heidän muukaan elämänsä tuntunut etenevän yrityksistä huolimatta toivottuun suuntaan. Monella oli takanaan useita aktivointitoimia, kuten palkkatukijaksoja, työkokeiluja, kuntouttavaa työtoimintaa tai TYP-palveluja. Sosiaaliset vaikeudet, työkyvyn rajoitteet sekä perheen vähäinen tuki näkyivät taustalla. Tulevaisuudelta toivottiin omaa kotia, perhettä ja työtä – perinteisiä aikuisuuteen liitettäviä asioita. Pääseminen työelämään tuntui hankalalta, ja sen koettiin rajoittavan myös muiden toiveiden toteutumista.

Saku, 26 (amk-tutkinto): *No mulla on hirvittävän huono tuuri noiden työpaikkojen saamisessa, että mä en ole onnistunut kertaakaan saamaan työpaikkaa itelleni ja sitten mä en oo hirvittävän ihmisystävällinen henkilö ylipäättänsä, niin tän [oman alan] hommat niinku, ei mulle löydy työpaikkoja, kun mä en oo riittävän puhelias henkilö.*

Haastattelija: *Joo, mutta aika monenlaisiahan kai siellä on mahdollisuus kuitenkin?*

Saku: *Joo, mut kaikki haluaa semmosen pirteän henkilön, joka on semmonen, aina hymyilee ja hyvä asenne ja kaikkea.*

Oman elämän yrittämisiä ja eteenpäin pääsemättömyyttä kuvasi myös Johanna.

Johanna, 27 (ammattitutkinto): *Ku yrittää päästä elämässään eteenpäin, mut sit ei voi niinku kertoa mitään selkeitä edistysaskelia. Se on vähä sellasta turhauttavaa. Kun haluais kertoa jotain positiivista, mutta ei voi.*

Kun tarkastellaan kaikkia haastateltuja nuoria, huomataan, että nuoret kokivat yleisesti haasteita ja epävarmuutta itselle sopivan alan löytämisessä sekä työllistymisessä (ks. Kuisma 2021). Sekä työnhakuun että sopivan alan löytämiseen nuoret kaipasivat ammattilaisten tukea, ja mitä vaikeampaa työnsaanti oli, sitä pidempää tukea.

Huonot työolot, epäselvyydet työehdoissa sekä työpaikkakiusaaminen värittivät useiden nuorten ensimmäisiä työkokemuksia. Niihin puuttumisessa nuoret tarvitsivat tukea. Työnantajien ei myöskään koettu arvostavan palkkatukitoita ja työkokeiluja työkokemuksina. Siihen toivottiin asennemuutosta. Lyhyitä pätkä- ja vuokratyösuhteita oli vaikeaa sovittaa yhteen sosiaaliturvan kanssa, eikä aina ollut voimia edes hakea itselle kuuluvaa työttömyysturvaa. Toisinaan eri viranomaisilta sai ristiriitaisia neuvoja, ja niiden selvityksessä tarvittiin usein ammattilaisten apua.

Liisa, 19 (ylioppilas): *Vaik on ollu aika monimutkaisia asioita tai, koska Kela laitto mulle jonku karenssin kesken työkokeilun ja sit se jotenki sotki ton koko jutun ni, sitte just ton [Ohjaamon] työntekijän kaa me ollaan hoidettu sitä asiaa Kelan ja TE-toimiston ja tän Ohjaamon ja sen mun työkokeilupaikan kanssa.*

Erityisen raskaaksi koettiin pitkät työttömyysjaksot, epäonnistumiset työnhaussa sekä työttömiin liitetyt negatiiviset ennakkoluulot. Yhteiskunnalle ei haluttu tuottaa taloudellista taakkaa.

Tommi, 28 (kaksi ammattitutkintoa): *Että vaikka sä laittaisit monelle tällaselle vuokratyöryitykselle papereita eteenpäin niin, se tuntuu yhtä tyhjän kanssa periaatteessa. Et koska ei ole mitään kontaktia ihmisten kanssa, ei ole mitään, et okei, mä osasin tällast asiaa tehdä tai vastaavaa. Et se on vähän, tuntuu hankalalta. Tässä työnhaussa ei ole mitään hirveemmin isoo makua enää. Että se alkaa tuntua hirveen köyhältä ja itse en haluaisi enää olla pelkästään tuen ja pelkästään Kelan rahojen varassa tai sitten liiton rahoilla. Että se tuntuu todella rintaan todella pahalta ajatella sitä, että elän toisten rahoilla, koko ajan. Enkä pysty enää edes löytämään mitään töitä, koska ei tunnu enää oikeen löytyvän töitä tai sitten ei tule mitään vastauksia töistä.*

Nuoret kokivat, että peruskouluun, toiselle asteelle ja ylipäätään palveluihin tarvittaisiin enemmän neuvoja ja ohjausta opiskelumahdollisuuksista sekä työelämästä. Työllistymistä tukevissa palveluissa tarvittaisiin hyviä yhteyksiä monenlaisiin työpaikkoihin, ei vain vuokratyöfirmoihin ja matalaa koulutusta edellyttävälle palvelualoille. TE-toimiston palvelut koettiin usein byrokraattisina, sanktioivina ja osin epäreiluina (ks. Haikkola ym. 2021). Oleellista oli saada kasvokkaisia, yksilöllisiä ja mahdollisuuksia avaavia palveluja. Kuntoutustukien ja -palvelujen saaminen on monimutkaista ja vaatii kovaa selvittelytyötä. Nuoria auttaisi, jos neuvot ja ohjauksen saisi yhdestä paikasta.

Neuvoja ja tukea tarvitaan usein juuri senhetkisiin pulmiin, pieniin ja isompiin kysymyksiin. Oikea-aikaisesti, nuorta kuunnellen tarjottu tuki estää ongelmien syvenemistä (ks. myös Merikukka 2021). Yhteiskunnan palvelu- ja etuusjärjestelmän toimivuuden lisäksi alueen koulutus- ja työmahdollisuuksilla on merkittävä vaikutus siihen, löytävätkö nuoret aikuiset paikkaansa vai jäävätkö he ikään kuin työelämän odotushuoneeseen. Ensin pitää huolehtia nuoren hyvinvoinnista sekä sopivista palveluista, sitten vasta miettiä työ- ja opiskeluasioita, kuten eräs haastateltu nuori totesi (ks. myös Gretschel & Myllyniemi 2020).

Nuorten aikuisten toiveita hyvästä palvelusta voidaan tiivistää seuraavasti:

- lämmin vastaanotto palveluissa
- kasvokkaiset, ihmisläheiset ja kannustavat palvelut, joissa voi puhua luottamuksellisesti omista asioista, pelkäämättä sanktioita
- selkeät, toimivat nettisivut ja ohjeistukset
- helposti saatavilla olevat monialaiset palvelut
- kirjatut henkilökohtaiset suunnitelmat ja hyvä tiedonkulku palvelun sisällä
- riittävän aktiivinen ja aikainen kontakti työn ja koulutuksen ulkopuolelle jääneisiin nuoriin
- ammattilaisilta saatu yksilöllinen pohdintatuki ja käytännön mahdollisuuksien avaaminen
- hyvät yhteydet ja tiedot opiskelu- ja työmahdollisuuksista
- vertaistukiryhmät.

9 Tulosten yhteenveto

Tässä luvussa kootaan yhteen keskeisiä tuloksia ja havaintoja, joita tutkimuksessa on esitetty. Havainnot on jäsennetty hankkeessa toteutettujen tutkimuskokonaisuuksien mukaisesti: syrjäytymistä ehkäisevät rakenteet ja palveluntuottajien yhteistyö, nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn käytetyt resurssit ja niiden kohdentuminen sekä syrjäytymisen ehkäisyyn käytettyjen julkisten varojen vaikutusten analyysi. Tulosten yhteenvedon pohjalta tutkimusryhmä on muodostanut järjestelmä-, asiakkuus- sekä asiakastason johtopäätöksiä ja suosituksia, jotka on esitetty luvussa 10.

9.1 Syrjäytymistä ehkäisevät rakenteet ja palveluntuottajien yhteistyö

Hankkeen ensimmäisessä tutkimuskokonaisuudessa keskityttiin syrjäytymistä ehkäiseviin rakenteisiin ja palveluntuottajien yhteistyöhön. Analyysin tavoitteena oli saada kokonaiskuva siitä, miten palvelujärjestelmä tällä hetkellä ehkäisee nuorten syrjäytymistä ja sen riskiä ja mihin suuntaan palvelujärjestelmää tulisi kehittää syrjäytymisriskin pienentämiseksi.

Syrjäytymistä ehkäisevien rakenteiden ja palveluntuottajien yhteistyön analyysistä saatiin seuraavia tuloksia:

- Valtionhallinnossa syrjäytymisen ehkäisyn vastuut koetaan pääosin selvinä, mutta yhteistyö ei toimi optimaalisesti hallinnonalojen siiloutumisen takia.
- Syrjäytymisen ongelmia ratkaistaan ministeriökohtaisesti palvelu ja hanke kerrallaan, koska hallinnonaloja poikkileikkaavaa pitkäjänteistä kehittämistyötä ei juurikaan tehdä.
- Keskeinen haaste valtionhallinnon yhteistyölle on se, että resurssit ja rahoitus kohdennetaan hallinnonaloittain eikä yksittäisellä hallinnonalalla ole kannustinta jakaa omia budjettivarojaan pitkäjänteiseen yhteiseen kehittämistyöhön.
- Sekä valtionhallinnossa että kunnissa koetaan, että millään taholla ei ole kattavaa kuvaa siitä, mitä palveluita nuorille on tarjolla ja mihin tarpeeseen.
- Kunnissa koetaan, että nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palveluista puuttuu valtakunnallisesti sovittu koordinointi ja omistajuus, mikä heijastuu johtamiseen kuntatasolla. Tämä vaikeuttaa palveluiden yhteensovittamista ja pakottaa kohdentamaan merkittävästi resursseja verkostotyöhön. Verkostoista huolimatta palvelukenttä koetaan sirpaleisena ja verkostoyhteistyön ohjaus ja tuloksellisuus ajoittain heikkoina.
- Pienissä kunnissa syrjäytymisen ehkäisyn hankkeita ei juurikaan ole. Suurissa kunnissa puolestaan toimintaa suunnitellaan ministeriön tavoin hanke kerrallaan ilman pitkäjänteistä, valtuustokaudet ylittävää työtä.

- Eri toimintojen välinen yhteistyö ei näyttäydä kaikilta osin toimivalta. Esimerkiksi mielenterveys- ja päihdetyön yhdistämisessä on ollut haasteita, samoin nuorisotyön ja sosiaalitoimen välisessä yhteistyössä.
- Syrjäytyneisyyden ehkäisyä ja syrjäytymisen ehkäisyyn tähtääviä palveluja ei tarkastella asiakkuus- tai asiakastason segmentointiajattelun avulla. Toimivia hoitopolkuja ei ole kuvattu.
- Palvelujärjestelmään osoitetut resurssit eivät ohjaa sanktioiden kohdentumista kannustavasti sellaisille nuorille, jotka ovat syrjäytymisvaarassa ja tarvitsevat monialaista tukea.
- Poliittista tahtotilaa valtion budjettivarojen käyttämiseen yhteisesti nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn ei [ministeriöiden mukaan] ole.
- Varojen ohjautuminen on sidoksissa sen hetken poliittiseen tahtotilaan. Tämän vaikutuksesta toimiviksi todettujen hankkeiden jatkuvuus yli hallituskausien on puutteellista sekä valtakunnallisella tasolla että kuntatasolla.
- Palveluiden järjestämisessä budjettiohjausta tehdään palvelutarjonta edellä sen sijaan, että palveluiden järjestämistä katsottaisiin palvelutarpeen näkökulmasta.
- Varhaiseen tukeen ja ennalta ehkäiseviin palveluihin on haasteellista löytää varoja budjettineuvotteluissa, sillä kunnat resursoivat palveluihin lainsäädännöllisen velvoittavuuden mukaisesti. Tuen painopisteen siirtäminen varhaiseen tukeen ja ennaltaehkäisyyn vaatisi alkuvaiheessa kaksinkertaista budjetointia, jota on vaikea perustella budjettineuvotteluissa.
- Julkisia lakisääteisiä palveluita täydentää vaihtelevasti järjestösektorin palvelutuotanto. Alueelliset erot ovat merkittäviä.
- Lainsäädäntö ja asiakas- ja potilastietojärjestelmät eivät nykyisellään tue kokonaiskuvan koostamista nuoren tilanteesta ja palvelun käytöstä.
- Sama haaste koskee tiedonvaihtoa sosiaaliturvajärjestelmässä. Sen vuoksi on haastavaa kohdentaa nuorille tarkoituksenmukaisia ja oikea-aikaisia sanktioita ja aktivointitoimenpiteitä, jotka kannustaisivat opiskelemaan tai tekemään työtä.
- Toimeentulotuki ja työmarkkinatuki muodostavat merkittävän kannustinloukun nuorille, sillä ne eivät välttämättä kannusta kouluttautumaan tai tekemään matalapalkkaista työtä. Opintotuen määrä on pienempi kuin toimentulotuen määrä, eivätkä haastavista perhetaustoista tulevat tai oppimisestaan epävarmat nuoret ole halukkaita opiskelemaan opintolainan turvin.
 - 18–24-vuotiaiden nuorten asemaa, kun he pyrkivät rahoittamaan opintojaan, tulisi parantaa osana sosiaaliturvauudistusta. Tämä koskee erityisesti toisen asteen opintoja.
 - Ilman toisen asteen tutkintoa olevien 18–24-vuotiaiden nuorten asemaa voidaan parantaa lyhyellä aikavälillä. Esimerkiksi niin sanottu opintolainaosuus voidaan muuttaa rahaksi kotitalouden tulojen perusteella. Toinen vaihtoehto on luopua harkinnanvaraisesti velvoitteesta hakea opintolainaa ennen toimeentulotukea. Tämä vaatii kuitenkin nuoren tilanteen kartoittamista tavalla, joka tämän ja aiempien tutkimusten valossa ei usein toteudu. Yhdenvertaisuuden kannalta ratkaisu ei ole paras mahdollinen.

- Nuorten näkökulmasta monialainen ja nuorilähtöinen palvelu helpottaa asioiden hoitamista ja oman polun löytämistä.
- Nuoret kaipaavat jo peruskoulussa opinto- ja työelämäohjausta. Opiskelumahdollisuuksia ja tukimuotoja on monia myös nuorille aikuisille, mutta kattavaa tietoa on vaikea saada.
- Oleellista on tarjota palveluita nuoren ensisijaisiin tarpeisiin: hyvinvointiin ja opiskelu- ja työkykyyn ennen varsinaisia työ- ja opiskeluasioita. Oikea-aikaiset ja harkitut siirtymät ovat kestävämpiä kuin hätiköidyt ja pakon edessä tehdyt.
- Tulevaisuudessa vastuu nuorten syrjäytymisen ehkäisystä jakautuu kuntien ja hyvinvointialueiden kesken. Silloin on ratkaistava yhdyspintojen johtaminen yhteisten tavoitteiden näkökulmasta ja vältettävä osaoptimoinnin vaara. Koordinoitavaksi tulee kunnan ja hyvinvointialueen sisäinen sekä alueiden välinen yhteistyö.
- Syrjäytymisen ehkäisyssä hyvin menestyneille kunnille ovat tyypillisiä seuraavat seikat:
 - Niissä on sitouduttu panostamaan pitkäjänteisesti lasten ja nuorten palveluketjujen toimivuuteen, edistämään yhteistyötä eri toimialojen ja sektoreiden välillä ja tarvittaessa tekemään organisaatiomuutoksia ja nopeita panostuksia lasten ja nuorten ennalta ehkäiseviin palveluihin. Myös luottamushenkilöt ovat sitoutuneet tähän.
 - Niissä on onnistuttu rekrytoimaan ammattitaitoisia ja motivoitunutta henkilöstöä toteuttamaan ennalta ehkäisevää, nopeasti reagoivaa ja nuorten tavoittamiseen tähtäävää toimintakulttuuria.
 - Kunnan myönteisellä väestörakenteella ja sijainnilla on merkitystä. Lisäksi kunnan riittävän pieni koko helpottaa toimialojen välistä yhteistyötä.
 - Niissä on panostettu varhaiskasvatuksen, peruskoulutuksen ja toisen asteen siirtymävaiheisiin.
 - Ne ovat kehittäneet varhaisen tuen ja ennalta ehkäisevän matalan kynnyksen moniammatillisia palveluita niin lapsille, nuorille kuin perheillekin. Näin ne voivat tukea vanhempien kanssa tehtävää matalan kynnyksen työtä.
 - Niissä on panostettu omaan työllisyydenhoitoon moniammatillisten tiimien tai monipuolisen nuorten työpajatoiminnan avulla.
 - Niissä on panostettu koulunuorisotyöhön ja oppilaitoksissa tarjottaviin matalan kynnyksen palveluihin. Oppilaitoksissa toimii esimerkiksi psykiatrisia sairaanhoitajia.
 - Niissä on hyvät harrastusmahdollisuudet, ja harrastusten yhteydessä tehdään yhteistyötä järjestöjen kanssa.

Luvussa 2.1 esitettiin tutkimuskysymyksiä, jotka koskivat syrjäytymistä ehkäiseviä rakenteita ja palveluntuottajien yhteistyötä:

- Ketkä kantavat päävastuun nuorten syrjäytymisen ehkäisystä?
- Miten eri toimijat hahmottavat vastuunsa osana palvelujärjestelmää?
- Miten palveluiden painopistettä saadaan siirrettyä korjaavista palveluista ennalta ehkäiseviin?

Yhteenvedona voidaan todeta, että monialainen poikkihallinnollinen työskentely on osin kehittämätöntä ja vaikeuttaa tavoitteiden saavuttamista ja kokonaiskoordinaatiota. Mikään taho tai palvelu yksin ei siis kanna vastuuta nuorten syrjäytymisen ehkäisyssä. Valtionhallinnossa vastuut syrjäytymisen ehkäisystä koetaan pääosin selvinä, mutta yhteistyö ei toimi optimaalisesti hallinnonalojen siiloutumisen takia. Kuntatasolla puolestaan koetaan, että nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palveluista puuttuu valtakunnallisesti sovittu koordinointi ja omistajuus. Jos painopistettä halutaan siirtää korjaavista palveluista ennalta ehkäiseviin palveluihin, katse on suunnattava tulevaan hyvinvointialueen ja kunnan yhteistyömalliin sekä järjestöjen kanssa tehtävään yhteistyöhön. Syrjäytymistä ehkäiseviä rakenteita ei saada luotua yksittäisillä palveluilla, vaan se vaatii toimivia palveluketjuja.

9.2 Nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn käytetyt resurssit ja niiden kohdentuminen

Toisessa tutkimuskokonaisuudessa keskityttiin syrjäytymisen ehkäisyyn käytetyn rahoituksen ja rahoitusrakenteen analyysiin. Sen tavoitteena oli saada kokonaiskuva siitä, mikä osuus nykyisistä julkisista varoista kohdistuu nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn.

Nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn käytetyistä resursseista ja niiden kohdentumisesta saatiin budjettianalyysien pohjalta seuraavia tuloksia:

- Nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn suoraan ja epäsuoraan kohdistuvien varojen osuus valtion kokonaisbudjetista on muutamien prosenttien luokkaa. TEM:n budjetista syrjäytymisen ehkäisyyn käytettyjen menojen osuus on noin 4 prosenttia, OKM:n 3 prosenttia ja STM:n 0,6 prosenttia.
- Tarkastelluissa kohdekunnissa noin 10 prosenttia kuntien nettokäyttökustannuksista kohdennetaan nuorten syrjäytymistä ehkäiseviin palveluihin.
- Kohdekunnat kohdentavat korjaaviin palveluihin keskimäärin 45 prosenttia koko nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn käytetystä rahoituksesta.
- Ostopalveluiden osuus erityisesti korjaavien palveluiden kustannuksista oli merkittävä (85 %). Sen seurauksena muiden kuin kunnallisten palveluntuottajien rooli oli kokonaisuudessaankin huomattava.
- Kustannusjakaumat liikennevalomallin mukaan tarkasteltuina olivat melko tasaiset kohdekuntien välillä siitä huolimatta, että tarkasteluun valittiin erilaisia kuntia ja nuorta kohden käytetty euromäärä vaihteli kuntien välillä merkittävästi.
- Kohdekuntien syrjäytymisen ehkäisyyn käytettyjen eurojen toimiala- tai liikennevalopainotuksissa ei näkynyt se, vastasiko palveluiden järjestämisestä kunta vai kuntayhtymä.
- Eniten syrjäytymisen ehkäisyyn panostaneiden kuntien kustannukset eivät painottuneet muita kuntia enemmän korjaaviin palveluihin.
- Yli 18-vuotiaiden nuorten syrjäytymistä ehkäiseviin palveluihin käytettiin merkittävästi vähemmän rahaa kuin alle 18-vuotiaille tarkoitettuihin palveluihin.

- Väestölähtöisen ja palveluihin keskittyvän menetelmän suurimpana ongelmakohtana on nuorten (15–29-vuotiaiden) kohdalla kustannusten kohdentaminen laskennassa oikealle ikäryhmälle. Tämä johtuu siitä, että palvelut jakautuvat useimmiten alle ja yli 18-vuotiaille tarjottaviin palveluihin.
- Etuudet ovat merkittävä rahavirta ehkäisevässä ja korjaavassa toiminnassa.
- STEA-avustuksien osuus nuorten syrjäytymisen ehkäisyn rahoituskokonaisuudesta on pieni. Vuonna 2020 se oli 4,2 miljoonaa euroa. Vuodesta 2017 vuoteen 2020 STEA-avustukset korjaaviin palveluihin ovat kasvaneet peräti 111 prosenttia ja ehkäiseviin palveluihin 76 prosenttia.
- STEA-rahoituksen määrittämis- ja seuraamisperiaatteet ovat olleet [poliittisessa] myllerryksessä, mikä on aiheuttanut epävarmuutta ja epäjätkumoa nuorten syrjäytymistä ehkäisevien palveluiden toteuttamiseen.

Luvussa 2.1 esitettiin tutkimuskysymyksiä, jotka koskivat nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn käytettyjä resursseja ja niiden kohdentumista:

- Miten paljon julkisia varoja nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn käytetään?
- Onko olemassa alueellisia eroja nuorten syrjäytymisen ehkäisyn panostuksissa, ja jos on, mitä tekijöitä tässä on taustalla?

Yhteenvetona voidaan todeta, että valtion vuoden 2020 kokonaisbudjetista syrjäytymisen ehkäisyyn suoraan ja epäsuoraan kohdistuvien varojen osuus on muutaman prosentin luokkaa. Kohdekonttien tarkastelun valossa näyttää siltä, että painopiste on korjaavissa palveluissa ennaltaehkäisyn sijaan. Kunnat kamppailevat lainsäädännöllisten velvoitteiden ja peruspalveluiden vahvistamisen kanssa, eikä kykyä investoida ennaltaehkäisyyn ole riittävästi. Palveluiden järjestämistapa ei näkynyt kohdekonttien liikennevalo- tai toimialapainotuksissa, eivätkä eniten panostaneiden kuntien kustannukset painottuneet muita enemmän korjaaviin palveluihin. Alueiden olisi hyvä jakaa keskenään entistä enemmän kokemuksia vaikuttavuudeltaan onnistuneista kuntouttavista asiakaspoluista ja siitä, minkälaisilla panostuksilla ja menetelmillä saavutetaan toivotunlaista vaikuttavuutta.

9.3 Syrjäytymisen ehkäisyyn käytettyjen julkisten varojen vaikutusten analyysi

Kolmannessa analyysikokonaisuudessa syvennyttiin syrjäytymisen ehkäisyyn käytettyjen julkisten varojen vaikutuksiin. Tavoitteena oli saada kokonaiskuva siitä, miten käytetyillä julkisilla varoilla saataisiin aikaan entistä parempaa vaikuttavuutta syrjäytymisen ehkäisyssä. Lisäksi haluttiin tarkastella, millaisia vaikutuksia rahoituksen erilaisen kohdentamisella on nuorten palveluihin. Analyysia toteutettaessa todettiin, että kuntien nykyiset kirjanpidon ja taloustilastoinnin käytänteet eivät mahdollista sellaista tutkimusasetelmaa, jossa palveluiden rahoituksen kehitystä ja syrjäytymisuhkaa kuvaavien indikaattoreiden kehitystä olisi voitu tarkastella samanaikaisesti aikasarjana pitkittäisanalyysin kautta. Koska kuntien organisaatorakenteet poikkeavat toisistaan eikä saatavilla ole riittävän tarkkaa, yhdenmukaisesti luokiteltua taloustilastotietoa, kuntien rahavirtojen vertaaminen vaatii manuaalista ja työlästä käsittelyprosessia. Sitä ei ollut mahdollista toteuttaa riittävän monelle kunnalle riittävän monelta vuodelta tämän tutkimuksen puitteissa.

Hankkeen kuntabudjettianalyysissa käytetty kohdentamisperiaate on laskennallinen, sillä nuorten väestöryhmässä kustannuksia ei ole mahdollista kohdistaa ikäryhmittäin. Kuten myös lapsibudjetoinnista on esitetty, voidaan todeta, että jos vastaava menetelmä otetaan käyttöön työkaluna nuorille suunnattujen palveluiden vaikuttavuuden seurantaan, tarvitaan kansallista ohjausta ja tukea, poikkisektoraalisesti koordinoivaa kansallista vastuutahoa sekä investointeja osaamiseen ja toteutukseen. (Jokiranta ym. 2020.)

Nuorten syrjäytymisen ehkäisyn vaikuttavuuden seurannassa on seuraavia haasteita:

- Nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn käytettyjen julkisten varojen vaikutukset syntyvät yleensä välillisesti ja tulevat näkyviksi pitkällä aikavälillä, minkä takia vaikutukset ovat hankalasti mitattavia.
- Kattavia vertailukelpoisia kunta-aineistoja on vaikeaa tai mahdotonta tuottaa sekä palvelutuotannon että rahavirtojen vertaamisen näkökulmasta.
- Tilastoja, jotka kuvaavat syrjäytymistä ehkäisevän toiminnan tuloksia kuntatasolla, on vain muutama.
- Syrjäytyminen ymmärretään yleisesti erilaisten riski- ja puutetekijöiden kasautumisena. Tämän vuoksi myös syrjäytymisen ja syrjäytymisriskin tunnistamisessa tulisi käyttää useita mittareita.
- Nuoret eivät tyypillisesti ole erikseen tarkastelussa oleva kohderyhmä. Sen sijaan tarkastelua tehdään yleensä ikäryhmäkohtaisten palvelunantovelvoitteiden mukaisesti.
- Osa syrjäytyneistä nuorista ei ole minkään palvelun tai toiminnan piirissä eikä sen vuoksi myöskään näy keskeisissä tilastoissa.
- Olemassa olevista nuoria koskevista asiakastietorekistereistä ei saada kerättyä laadukasta seuranta-aineistoa, joka kattaisi eri hallinnonalojen tiedot ja toimet.

Syrjäytymisen ehkäisyyn käytettyjen julkisten varojen vaikutusten arvioinnista saatiin seuraavia havaintoja:

- Tilastotuotantoa pitää kehittää, jotta voidaan arvioida julkisten varojen vaikutuksia ja kuntien rahallisten panostusten yhteyttä nuorten syrjäytymiseen kunnittain. Rahoituksen kustannusvaikuttavuutta ei kaikilta osin pystytty seuraamaan. Esimerkiksi kuntaosuuksien kohentumisesta syrjäytymisen ehkäisyyn ei ole saatavilla valtakunnallista tietoa.
- Palvelujen rahoituksen ja syrjäytymiskehityksen välistä syy-yhteyttä pitäisi tarkastella pitkällä aikavälillä kokonaispanostuksina sekä siitä näkökulmasta, miten panostuksen muutokset vaikuttavat palveluihin ja koko palvelujärjestelmään.
- Nuorten syrjäytymisen ehkäisyssä erityisen kustannustehokkaita ovat toimivat palveluketjut, eivät niinkään yksittäiset palvelut. Tämä vahvistaa näkemystä, että nuorten syrjäytymisen ehkäisyssä on ennen kaikkea kyse hyvin toimivasta palveluverkostosta ja yhteistyömallista, joissa nuorta tuetaan moniammatillisesti moninaisissa tarpeissa.
- Tiedolla johtamisen näkökulmasta tunnistettuja syrjäytymisen riski- ja puutetekijöitä olisi tarpeen seurata. Lisäksi julkisten palveluiden vaikuttavuutta pitäisi arvioida kunta- ja yksilötasoisista rekisteriaineistoa hyödyntämällä.

- Syrjäytyminen on sosiaalinen ilmiö. Sen vuoksi yksilövaikutusten rinnalla tulee tarkastella julkisten varojen vaikutuksia yhteisöihin ja yhteiskunnan rakenteisiin.

Luvussa 2.1 esitettiin tutkimuskysymyksiä, jotka koskivat syrjäytymisen ehkäisyyn käytettyjen julkisten varojen vaikutuksia:

- Mitä käytetyllä rahalla saadaan aikaan?
- Miten rahallisten panostusten vaikuttavuutta seurataan ja miten vaikuttavuuden mittaamista voitaisiin kehittää?
- Mitkä palvelut koetaan erityisen kustannustehokkaiksi nuorten syrjäytymisen ehkäisyssä?

Yhteenvedona voidaan todeta, että kuntien nykyiset kirjanpidon ja taloustilastoinnin käytänteet ovat keskenään niin erilaisia, että palveluiden rahoituksen ja syrjäytymisuhkaa kuvaavien indikaattoreiden kehitystä ei voida seurata samanaikaisesti. Vaikuttavuuden seuranta voidaan parantaa tilastotuotantoa kehittämällä sekä kunta- ja yksilötasoista rekisteriaineistoa hyödyntämällä. Kustannustehokkaiksi koetaan yksittäisten palvelujen sijasta palveluketjut, joissa nuorta tuetaan moniammatillisesti.

10 Johtopäätökset ja suositukset

Tässä pääluvussa kuvataan tutkimukseen perustuvat johtopäätökset ja suositukset, jotka pohjautuvat edellisessä pääluvussa jäsenneltyihin keskeisimpiin tutkimustuloksiin sekä aikaisempien tutkimusten löydöksiin. Kappaleessa esitetyt johtopäätökset ja suositukset on jaettu kolmeen kokonaisuuteen:

1) strategisen tason suositukset

- Seurataan rahoitusjärjestelmän vaikuttavuutta.
- Suunnitellaan budjettia ja seurataan sen toteutumista.
- Kehitetään johtamista yhdyspinnoilla.

2) palvelutuotantotason suositukset

- Kehitetään monialaista työtä ja palvelutuotantoa.

3) asiakastason suositukset

- Mukautetaan suunnitelmat asiakkaiden tarpeisiin.

10.1 Strategisen tason suositukset

Seurataan rahoitusjärjestelmän vaikuttavuutta

Rahoitusjärjestelmän vaikuttavuuden seurannassa on vielä paljon kehitettävää, sillä tutkimus vahvisti näkemystä, että seuranta ei nykytiedoin ole mahdollista. Suosittelemme muutoksia niin järjestelmään, vaikuttavuuden seurantaan kuin eri tahojen yhteistyöhönkin.

Pitkäjänteinen aineisto ja seuranta: Tässä tutkimuksessa selvitettiin, miten lapsibudjetoinnista tuttu väestölähtöinen käyttötalouden kartoitusmalli toimii, kun hahmotetaan nuorten budjettia ja tarkastellaan valtionhallinnon ja kunnan taloutta. Tutkimus antoi viitteitä siitä, että malli ei ole aukoton, vaan sitä pitää kehittää. Sen avulla voidaan kuitenkin yhteismitallistaa useiden toimijoiden erilaisia talous- ja tilinpäätöstietoja sekä saada ymmärrys siitä, miten palvelukokonaisuudet jäsentyvät liikennevalomallin mukaisesti eli missä on rahavirtojen painopiste ja mikä osuus rahavirroista tosiasiallisesti kohdentuu yksinomaan nuoriin eli paljonko ovat suorat kustannukset. Jotta rahoitusjärjestelmän vaikuttavuuden seuranta voidaan kehittää niin, että se tukee syrjäytymisen ehkäisyä, on jatkossa suositeltavaa seurata kattavammin eri alueita (malli skaalautuu niin kunnan, kuntayhtymän kuin hyvinvointialueiden tarkasteluun) sekä ulottaa tarkastelua usean vuoden seuranta-aineistoon. Tämä edellyttää, että vertailukelpoista aineistoa voidaan tuottaa vähemmällä työllä kuin nykytilanteessa. Rahavirtojen lisäksi tulisi tarkastella laajalla aineistolla palveluiden käyttöä.

Vaikuttavuuden seuranta ja sen kehitysvastuun määrittäminen: Vastuutetaan jokin taho kehittämään nuorten indikaattoritietojen sekä rahoitusjärjestelmän vaikuttavuuden seurantaan pitkäjänteisesti. Luonteva valinta voisi olla Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos, Nuorisotutkimuskeskus tai esimerkiksi Itsenäisyyden juhlaruokavuosien lastensäätiö (Itla). Lisäksi tulisi valita ohjausryhmä, johon otettaisiin keskeisten ministeriöiden edustajat sekä kuntien, hyvinvointialueiden ja järjestöjen edustajat, jotta ymmärrettäisiin, millaista rahoitusta ja kehitystä kokonaisuus edellyttää.

Yhdenmukaiset luokittelut: Jotta rahavirtoja ja tulevaisuudessa myös kustannusvaikuttavuutta pystytään seuraamaan, tulee huolehtia siitä, että sekä kunnan että tulevan hyvinvointialueen palveluluokittelut noudattavat yhdenmukaista logiikkaa, ovat kansallisten suositusten mukaisia ja melko pysyviä eivätkä pohjautu organisaatiohierarkiaan. Taloustilastoinnin puolesta vaikuttaisi siltä, että käynnissä oleva automaattisen taloustilastoinnin kehittämistyö tukee tätä tavoitetta kohtuullisen hyvin, koska silloin myös pystytään analysoimaan budjettia hankkeessa hahmotellulla tavalla väestölähtöisesti nykyistä selvästi paremmin. Ongelmaksi edelleen jää se, että palveluiden kustannukset pilkotaan palvelun sisällä eri ikäryhmille. Siksi myös palvelujen käytön tilastoluokituksissa tulee entistä monipuolisemmin voida tutkia yksivuotisia perustuvia tutkimustarkoituksiin kohdistettu aineistotarkastelu, joka mahdollistaa paremmin kulloinkin tarkoituksenmukaiseen nuorten ikäluokkaan kohdistetun tutkimuksen. Myös talouden ja palveluiden käytöstä kertovassa tilastoinnissa tulee noudattaa samaa luokittelua.

Tiedolla johtamisen vastuiden määrittely kuntien ja hyvinvointialueen yhdyspinnalla: Kuntien ja hyvinvointialueiden rahoituspohja uudistuu merkittävästi lähivuosina. Kuntien tulot muodostuvat erilaisista verotuloista, muista tuloista sekä valtionosuuksista. Kuntien valtionosuusjärjestelmän kautta valtio osallistuu kunnallisten peruspalvelujen rahoitukseen. Valtionosuuksien seurantamekanismit (sen tarkastelu, mihin rahoitus on tosiasiallisesti käytetty), ovat verrattain heikkoja, vaikka kyse on merkittävästä rahoitus-erästä. Hyvinvointialueiden rahoitus tulee pääasiassa valtiolta, eivätkä määräytymisperusteet eroa olennaisesti nykyisistä perusteista siinä mielessä, että yleiskatteellinen rahoitus pohjautuu pitkälti väestöön ja erilaisiin tarvetekijöihin. Koska rahoitusta ei korvamerkitä tiettyjen palveluiden tuottamiseen, on haasteellista seurata, mikä osuus rahoituksesta käytetään nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn. Koska nuorten syrjäytymisen ehkäisyn toiminnasta ja palveluista vastaavat sekä kunnat että tulevaisuudessa hyvinvointialueet, tulee yhdyspinnoilla yhdessä määritellä keinoja vaikuttavuuden tiedolla johtamiseen ja seurantaan. Alueilla on seurattava sekä itse toimintaa että rahoituksella aikaan saatuja tuloksia. Jos keskustelua ei käydä, on riskinä, että hyvinvointialueet eivät esimerkiksi seuraa resurssien käyttöä kuntakohtaisesti, koska se ei ole keskeistä hyvinvointialueen järjestämisvastuulla olevien palvelujen ohjaamisessa. Kunnat vastaavat syrjäytymisen ehkäisystä pitkälti jatkossakin, joten olisi tärkeä saada myös sote-palvelujen käytön kuntakohtaiset tiedot. Suosituksena on, että keskeiset toimijat sopivat omista ja yhteisistä mittaamistavoitteistaan ja -tavoistaan sekä jakavat tietoa säännöllisesti paitsi tulevaa suunnitellessaan myös mennyttä reflektoidessaan. Tämän vuoksi hyvinvointialueilta tulee edellyttää paitsi palvelu- myös kuntakohtaista tietoa siitä, mihin taloudelliset resurssit on kohdennettu.

Rahoituksen kohdistumisen tarkastelu kokonaisuutena ja pitkäjänteisesti: Tutkimuksen yksi keskeinen havainto oli se, että syrjäytymisen ehkäisyn onnistumisessa keskeinen tekijä on se, että palveluprosessit ja palvelujärjestelmä toimivat kokonaisuutena. Tähän ovat vaikuttaneet pitkän aikavälin panostukset nuorten palveluihin ja asiakasprosesseihin. Siksi palvelujen rahoituksen ja syrjäytymiskehityksen välistä syy-yhteyttä pitäisi tarkastella pitkällä aikavälillä kokonaispanostuksina palveluihin ja koko palvelujärjestelmään. Jos palveluihin on panostettu pitkäjänteisesti ja ne toimivat kustannustehokkaasti, voivat kustannukset tämänhetkisessä tilanteessa olla hyvinkin pienet. Jos sitten vertaillaan palveluihin tehtyjä panostuksia syrjäytymisen eri mittareilla yhden tai kahden vuoden ajalta, voi syntyä täysin väärä kuva niiden välisestä yhteydestä.

Toisistaan riippumattomat seurantaindikaattorit: Syrjäytymistä ei voi kuvata yksiselitteisillä mittareilla, sillä syrjäytymiskehitykseen ja huono-osaisuuteen vaikuttavat useat toisistaan riippuvat sekä riippumattomat riski- ja puutetekijät. Oli kysymys sitten rahoituksen kohdistumisen tai palveluiden vaikutusten arvioinnista, tulee syrjäytymisriskiä tai -kehitystä tarkastella useilla ja mielellään toisistaan riippumattomilla mittareilla.

Koettujen vaikutusten tiedon kerääminen ja tiedon yhdistäminen muihin aineistoihin: Kun tavoitteena on selvittää, mitä kohdennetuilla rahoilla on saatu aikaan, tulee tarkastella paitsi rahoitusta ja tuloksia (palvelujen käyttöä) myös sitä, minkälaisia vaikutuksia on tosiasiallisesti saatu aikaan nuoren itsensä, läheisten sekä ammattilaisten kokemusten ja arvioiden mukaan. Suosittelemme, että kvantitatiivisia ja kvalitatiivisia tutkimusaineistoja yhdistetään, jotta kustannusvaikuttavuutta voidaan arvioida laajalaisemmin osana muuta vaikuttavuuden kehitystyötä.

Suunnitellaan budjettia ja seurataan sen toteutumista

Tutkimushankkeessa todettiin, että rahavirtoja on työlästä jäljittää kuntien tilinpäätöstiedoista, sillä se täytyy tällä hetkellä tehdä pitkälti manuaalisena työnä. Tilinpäätöstiedot ovat saatavilla yhteismitallisesti vain tuloslaskelmatasolla koko kunnan tilinpäätöksestä tai Tilastokeskuksen kuntien taloustilastosta valmiiksi laskettuina tilastoluokkina. Taloustieto täytyy siis tällä hetkellä kerätä kunkin organisaation yksittäisiltä kirjanpidon kustannuspaikoilta ja yhtenäistää yhteisten määritelmien mukaan. Kuntien ja kuntayhtymien taloustilastointi on kuitenkin muutoksessa, ja ilmiöön kohdistuvan väestölähtöisen budjetin näkökulma tulisi huomioida, kun siirrytään uuteen tilastointikäytäntöön.

Rahavirtoja on tämänhetkisistä tiedonsaannin ongelmista huolimatta kuitenkin keskeistä jäljittää, jotta niukkojakin resursseja kyetään ohjaamaan hajanaisiin palveluihin mahdollisimman hyvin ja jotta tulevaisuudessa pystytään arvioimaan myös palveluiden kustannustehokkuutta ja jopa kustannusvaikuttavuutta. Tutkimuksen johtopäätöksenä ehdotetaan, että hankkeessa toteutettua ilmiöön kohdistuvaa väestöryhmälähtöisen budjetin lähestymistapaa edistettäisiin nuorten palveluiden kokonaisvaltaisessa strategisessa ohjauksessa ja seurannassa, joka tehdään kunnassa ja tulevaisuudessa etenkin kunnan ja hyvinvointialueen yhdyspinnassa.

Budjetin suunnittelussa ja seurannassa keskeistä on se, että nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn saadaan kohdennettua korvamerkittyjä varoja, koska niitä voidaan käyttää ja

seurata yli sektorirajojen, jos halutaan esimerkiksi mitata rahoituksen vaikuttavuutta. Tämän vuoksi suosittelemme ilmiöön kohdistuvaa väestölähtöistä budjetointia. Tässä budjetoinnin taustalla oleva ilmiö on syrjäytyminen ja kohdennettuna väestöryhmänä ovat nuoret, mikä tarkoittaa konkreettista budjettimäärärahaa nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn. Väestölähtöinen budjetointi on menetelmä, jolla nuorten palveluiden kokonaisuutta voitaisiin jäljittää joko toteutuneiden (tilinpäätöstiedot) tai suunniteltujen (talousarvotiedot) kulujen ja tuottojen näkökulmasta. Se vertautuu näin lapsibudjetoinnin (Jokiranta ym. 2020) menetelmään. Tässä tutkimuksessa selvityksen kohteena oli myös se, miten lapsibudjetoinnin menetelmä soveltuu nuorten väestöryhmään, joten aiemmin tunnistettuja lapsibudjetoinnin käyttöönottoa edistäviä toimenpiteitä voidaan sinänsä soveltaa myös nuorten väestöryhmään. Lapsibudjetoinnin käyttöönoton edistämiseksi on suositeltu muun muassa kansallista ohjausta ja tukea käyttöönottovaiheessa, omistajuuden määrittelyä ja lapsibudjetoinnin kytkemistä vuosikellon mukaisiin talousprosesseihin. Toimeenpanoa varmistamaan tarvitaan vaihteittaisia etenemismalleja, jolloin alueet voivat arvioida tavoitteitaan menetelmän käyttöönotolle realistisista lähtökohdista. Menetelmien kehittämiseksi tulee muun muassa parantaa palveluluokittelua ja laskentatapaa sekä arvioida koko menetelmää useamman kunnan tai kuntayhtymän taloustiedoilla.

Suosituksemme on, että ilmiöön kohdistuvan väestölähtöisen budjetin sisältö määriteltäisiin yhdessä. Väestölähtöinen budjetti koostuu eri toiminta-alueilta kerätyistä nuorten palveluiden käyttötalouden menoista, ja siihen on näkemyksemme mukaan hyvä sisällyttää laajasti sekä suoria että kollektiivisia nuorille tarjottavia palveluja, jotta nähdään kaikki käytettävissä olevat voimavarat ennaltaehkäisystä lähtien eikä rajatusti vain niitä palveluita, joilla pyritään katkaisemaan jo todettu syrjäytymiskehitys. Näin on mahdollista pohtia, ovatko voimavarat riittävät myös perustason palveluissa, kuten oppilashuollossa, nuorisopalveluissa ja kulttuuripalveluissa, ja onko kustannusrakenne toivotunlainen esimerkiksi liikennevalomallissa, joka erottaa toisistaan ennalta ehkäisevät, tukevat ja korjaavat palvelut.

Ilmiöön kohdistuva väestölähtöinen budjetti on tarkoitettu strategiseksi työkaluksi, joten sitä käyttävät esimerkiksi päättäjät, toimialueiden virkamiesjohto ja palvelualueiden johto. Se tarjoaa yhteisen tietopohjan taloudellisesta resursoinnista, jota tulee yhdistää tietoon muun muassa alueen nuorten hyvinvoinnista sekä alueen elinkeinoelämästä ja työllisyystilanteesta. Näin voidaan arvioida alueen palvelutarvetta ja palveluiden riittävyyttä.

Väestölähtöisen budjetin manuaalinen toteutus ei tutkijaryhmän näkemyksen mukaan ole vartenotettava vaihtoehto, koska se on työläs. Menetelmän käytännön toteutus tulisikin saattaa yhteensopivaksi valtiovarainministeriön vastuulla olevan ja Valtiokonttorin hallinnoiman automatisoidun talousraportoinnin kanssa. Kunnat ja kuntayhtymät raportoivat palveluistaan AURA-käsikirjassa määriteltyjen palvelukokonaisuuksien pohjalta vuoden 2021 tilinpäätöksestä alkaen (Valtiovarainministeriö & Valtiokonttori 2021). Raportointivelvoite koskee myös uusia hyvinvointialueita, mutta mitään linjausta tai asetusta ei ole vielä annettu siitä, miten kuntakohtaista tietoa jatkossa tuotetaan. Kun kunnassa laaditaan väestölähtöistä budjettia nuorille tai mille tahansa väestöryhmälle, tarvittaisiin vastaava tieto myös hyvinvointialueen taloudesta edelleen kunnittain ja riittävällä tarkkuustasolla.

AURA-käsikirjan mukaisia palveluluokkia tulee kuitenkin tarkentaa nuorten väestölähtöisen budjetin tarpeisiin. Tarkennuksia voitaisiin tehdä erityisesti nuorille tarkoitettuihin työllisyys- ja nuorisopalveluihin, joita ovat esimerkiksi nuorten työpajat, Ohjaamot sekä etsivä nuorisotyö. Lisäksi nuorille ja nuorille aikuisille suunnatut päihde- ja mielen-terveyspalvelut tulisi erottaa vanhemmalle aikuisväestölle tarjottavista palveluista ja alle 18-vuotiaiden palvelut kohdentaa palveluluokan sisällä tarkemmin eri ikäryhmille. Jos tiedot saataisiin pääsääntöisesti Valtiokonttorin muun raportoinnin yhteydessä, ei muutos aiheuttaisi merkittävää lisätyötä kunnille tai tuleville hyvinvointialueille. Taloushallintoa ja -raportointia muokataan parhaillaan sellaiseksi, että sieltä saadaan jatkossa tiedot palveluluokittain. Väestölähtöinen tarkastelu edellyttäisi näin ollen lähinnä sitä, että kytketään liikennevalomalli kuhunkin palveluluokkaan, rakennetaan uudenlaiset raportoinnin näkymät ja kehitetään tapa raportoida ikäryhmittäistä tietoa esimerkiksi palvelun käyttötilastoissa.

Nuorten väestölähtöinen budjetti nivoutuisi tarkemmin osaksi alueen talouden ja toiminnan vuotuista tarkastelua. Kun tilinpäätöstä tarkastellaan väestölähtöisen budjetin pohjalta, saadaan tietoa seuraavan vuoden talousarvion valmisteluun ja sen tavoitteisiin. Väestölähtöinen budjetti toimisi myös hyvinvointialueen ja kunnan välisenä yhteisenä suunnittelupohjana vähintään valtuustokausittain, kun suunnitellaan nuorten palveluja. Sen rinnalla on syytä arvioida – lapsibudjetoinnin lapsivaikutusten arvioinnin tavoin – myös budjettimuutoksia ja -päätöksiä sekä niiden vaikutuksia nuoriin.

Kehitetään johtamista yhdyspinnoilla

Tutkimuksessa ilmeni, että palvelukentän toimivuutta haastaa se, että kunnallinen päätöksenteko on hidasta. Tämän vuoksi palvelujen toimintaa ja tarjoamaa ei voida kehittää ketterästi nuorten tueksi. Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistus vaikeuttaa kuntien päätöksentekoa entisestään, kun vastuu nuorten syrjäytymisen ehkäisystä jakautuu jatkossa kahden tasavertaisen juridisen toimijan vastuulle: kunnan ja hyvinvointialueen. Mikäli jompikumpi ei pysty tarjoamaan nuorille laadukkaita matalan kynnyksen palveluja syrjäytymisen ehkäisyyn, syntyy kustannuksia molemmille osapuolille. Tällaisessa tilanteessa kunnassa esimerkiksi menetetään tulo-veron maksajia, tarvitaan lisää sosiaalisia asuntoja, etuuksien korvausmäärät kasvavat, koulutusaste jää heikoksi ja rikollisuus ja häiriökäyttäytyminen lisääntyvät. Hyvinvointialueella syrjäytyminen puolestaan nostaa esimerkiksi mielenterveys- ja päihdepalvelujen sekä lastensuojelun ja aikuissosiaalityön kysyntää. Hyvinvointialue joutuu osin sopeutumaan kuntien ratkaisuihin. Tehokkaimpia toimia ovat ennaltaehkäisy ja varhainen tuki, mutta jos kunta on panostanut niihin heikosti, hyvinvointialue maksaa osin alisteisena kuntien tekemille toimille korjaavia sote-palveluita. Toisaalta myös hyvinvointialueen kannattaa optimoida ennaltaehkäisyn ja varhaisen tuen palveluja, sillä näin se pystyy vaikuttamaan budjettikokonaisuutensa raskaimpien palvelujen kustannuskertymään.

Kokonaisuudessaan palvelurakenteiden painopisteitä on hankala siirtää, koska ennaltaehkäisyn investoinnit tulee tehdä eri kustannuspaikoille ja jopa eri organisaatioille kuin niille, missä aikaan saadut tulokset näkyvät. Ennaltaehkäisyn investoinnit näkyvät pitkällä aikavälillä korjaavien palveluiden kustannuspaikalla. Tämä keskeinen intressiristiriita ja palvelujen soaoptimointi vääristävät palvelurakennetta ja siirtävät budjettien

painopisteitä epätarkoituksenmukaiseen suuntaan. Ironista on, että budjettiristiriita ja osaoptimointi syntyvät osin niiden julkisten varojen käytöstä, joista osa tulee valtion kassasta mutta joiden käytöstä päättävät erilliset tahot. Yksinkertaisesti kyse on siis yhteisten rahojen kohdennusperiaatteesta.

Kolmas sektori täydentää palvelurakennetta, koska järjestöt kohtaavat sellaisia asiakkaita, joita julkiset tahot eivät tavoita. Järjestöillä on tärkeä rooli syrjäytymisen ehkäisyssä myös siksi, että ne valvovat usein sellaisten ihmisryhmien etuja, jotka eivät itse kykene ajamaan omia asioitaan. Järjestöt toimivat sekä kansalaisvaikuttajina että palvelujen tuottajina ja tärkeinä kumppaneina julkisille toimijoille yksityisten toimijoiden tapaan. Järjestöjen rahoituspohja ja itsenäinen asema palveluntuottajana kunnan rinnalla voi vaikeuttaa kokonaisuuden hahmottamista, sillä järjestöjen rahoituskanava on eri kuin kunnallisesti tuotettujen palvelujen. Siksi on syytä myös tutkia erikseen, miten järjestörahoitus vaikuttaa nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn. Ristiriitoja on herättänyt esimerkiksi se, miten nuorisotalon rahoitus on sidoksissa arpajaislakiin. Tässä tutkimuksessa ilmeni, että valtion budjetista suurin yksittäinen panostus nuorten syrjäytymiseen meni nimenomaan rahapelitoiminnan tuotoista nuorisotyöhön.

Nähtäväksi jää, miten kolmas sektori osallistuu toimintaan tulevilla hyvinvointialueilla, minkälaiset yhdenmukaiset toimintamallit kunta ja hyvinvointialue onnistuvat luomaan kolmannen sektorin kanssa tehtävään yhteistyöhön ja miten vältetään kaksikantasopimukset, kun kunta ja kolmas sektori sekä hyvinvointialue ja kolmas sektori luovat omat sopimuspuutteensa. Tavoitteena on luoda kolmikantainen sopimus- ja yhteistyömalli, jonka mukaan hoidetaan yhteisiä asiakkaita yhteisten tavoitteiden pohjalta.

Tutkimuksessa ilmeni, että kuntien näkökulmasta nuorten palvelujärjestelmän koordinoinnista puuttuvat omistajuus ja johtajuus, joita kuitenkin tarvitaan. Tarve koordinaation vahvistamiselle ei poistu uusilla hyvinvointialueilla, koska koordinoitavaksi tulee kunnan ja hyvinvointialueen sisäistä työtä sekä toimijoiden välistä yhteistyötä. Jatkossa on ratkaistava, miten parhaiten käytetään ja kohdennetaan rahoitusta sekä miten jaetaan ja vaihdetaan tietoja. Tiedonjakoa hankaloittaa se, että kuntien, hyvinvointialueiden ja kolmannen sektorin toimijat kirjaavat tietonsa omiin järjestelmiinsä eivätkä he voi jakaa sitä kuin summatasolla. Eri tahot hoitavat saman asiakkaan asioita täysin tietämättöminä siitä, miten muut ratkaisevat asiakkaan palvelutarpeita. Nuori voi ainoastaan jakaa tietoja toimijoiden välillä, mikä kuormittaa, kun palveluhistoria täytyy kertoa uudelleen alusta jokaiselle eri organisaation ammattilaiselle. Jos tietoja voisi jakaa toimijoiden välillä helpommin, se keventäisi palvelurakennetta niin nuorten kuin ammattilaistenkin näkökulmasta.

Suosituksemme on, että kun laaditaan tulevien hyvinvointialueiden strategisia asiakirjoja, huomioidaan erikseen yhdyspintojen johtamisen tärkeys ja kirjataan myös selkeät ja mitattavissa olevat tavoitteet, miten ehkäistään nuorten syrjäytymistä. Tavoitteet tulisi kirjata paitsi hyvinvointialuestrategiaan myös hyvinvointialueen palvelustrategiaan sekä sitä täydentävään lasten ja perheiden hyvinvointisuunnitelmaan. Nuorten syrjäytymistä ehkäisevä toiminta tulisi kirjata hyvinvointisuunnitelmaan omaksi osiokseen. Budjetissa tulisi myös varata riittävät resurssit tämän toiminnan toteuttamiseksi.

10.2 Palvelutuotantotason suositukset

Kehitetään monialaista työtä ja palvelutuotantoa

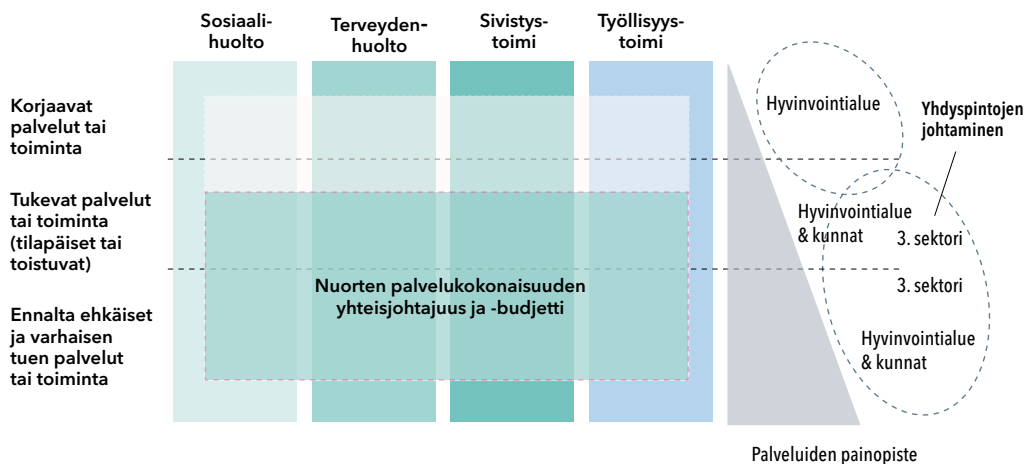
Tutkimuksessa kartoitettiin nuorten syrjäytymistä ehkäisevän palvelurakenteen muodostumista. Yhtenä keskeisenä johtopäätöksenä nousi se, että mikään taho ei vastaa näistä palveluista kattavasti. Vastuut ovat jakautuneet usealle eri taholle, minkä vuoksi hyviä toimintamalleja ja menetelmiä hyödynnetään ilman koordinoitua ja rahoitusta käytetään epätarkoituksenmukaisesti.

Tutkimusryhmän mukaan nuorten syrjäytymistä voitaisiin ehkäistä aiempaa tehokkaammin esimerkiksi siten, että nuoriin kohdistettuja rahavirtoja ohjattaisiin ja budjetointirakennetta kehitettäisiin ja hallinnoitaisiin allianssimallilla. Allianssimalli soveltuisi tulevien hyvinvointialueiden ja kuntien yhteiseksi nuorten väestöryhmän budjetin hallintamalliksi, ja se vahvistaisi sitä kautta nuorten syrjäytymisen ehkäisyä. Allianssi on allianssikumppaneiden muodostama yhteenliittymä, joka toimii yhteisen allianssisopimuksen ja allianssimallin mukaisesti. Allianssimallilla hallinnoitaisiin ja vahvistettaisiin ennalta ehkäisevien ja tukevien palveluiden kokonaisuutta kuntien ja hyvinvointialueiden yhteistyönä. Kunnat ja hyvinvointialueet tekisivät mallista erillisen sopimuksen ja määrittelisivät mallille mitattavat tavoitteet. Hyvinvointialue vastaisi korjaavista palveluista normaaliin tapaan.

Allianssimallissa kumppanit

- sitoutuvat yhteisiin tavoitteisiin, joista tärkeimpiä ovat asiakastavoitteet
- suunnittelevat ja toteuttavat palvelut yhdessä yhteisellä allianssiorganisaatiolla
- jakavat palveluiden tuottamisen riskit ja hyödyt
- luovuttavat toisilleen avoimesti tietoja
- määrittelevät yhdessä toiminnan ja eri palveluiden laadun ja tavoitteet, joihin kuuluu myös hinnoittelumalli
- sopivat yhteiset tuottavuustavoitteet ja keinot, joilla niihin päästään
- laativat yhteiset seurantamittarit ja valitsevat, ketkä vastaavat seurannasta
- sitoutuvat yhteisiin kannustimiin ja sanktioihin toimintansa vaikuttavuuden edistämiseksi
- laativat yhteisen budjetin, joka voi kattaa koko allianssisopimuskauden ja ylittää perinteisiä budjetti- ja hallitus- tai valtuustokausia.

Jotta allianssimallilla voitaisiin johtaa monialaista työtä ja keinovalikoimaa ja saavuttaa tavoitteita syrjäytymisen ehkäisyssä, tarvittaisiin joitakin muutoksia paitsi rakenteisiin myös resursointiin ja toimintamalleihin. Tavoitteena olisi, että kunnat ja hyvinvointialueet sopisivat keskenään, miten yhdyspinoilla tuotetaan palveluja, kuten ehkäistään nuorten syrjäytymistä, miten yhteistoiminta järjestetään ja millaiset reunaehdot toiminnalle asetetaan. Neuvotteluissa olisivat edustettuina myös kolmannen sektorin palveluiden tuottajat, jotta sekä kunnat että hyvinvointialueet pystyisivät ohjaamaan kolmannen sektorin palveluita ja jotta vastuut saataisiin määriteltyä selkeästi. Kuntien ja tulevien hyvinvointialueiden budjettien seuranta kehitettäisiin siten, että budjetissa olisi selkeämmät kannustimet ehkäistä nuorten syrjäytymistä esimerkiksi laajentamalla terveyden ja hyvinvoinnin keinovalikoimaa. Kunta ja hyvinvointialue sopisivat yhdyspinta- palveluiden budjetin määrittämisperiaatteista nuorten syrjäytymisen ehkäisyssä allianssisopimuksilla.



Kuva 21. Havainnollistava esimerkki allianssimallista, jolla vahvistettaisiin nuorten ennalta ehkäisevien ja varhaisen tuen palvelujen tavoitteellista johtamista.

Allianssisopimus olisi määräaika- ja useamman vuoden mittainen sopimus, joka ylittäisi valtuustokaudet, jotta toimintaa pystyttäisiin kehittämään pitkäjänteisesti ja myös vaikuttavuutta seuraamaan yli perinteisten budjettikausien ja toimialarajojen. Kuntien allianssikumppaneina toimisivat tasavertaisina sivistys- tai kasvatustoimi, joita edustaisivat muun muassa perusopetuksen, toiseen asteen opetuksen, nuorisotoimen, ehkäisevän päihdetyön ja terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen toimijat, sekä työllisyys-toimi, jota edustaisivat muun muassa kuntakokeilujen pitkäaikaistyöttömyyden ehkäisy-toimi, TE-toimistojen heikossa työmarkkina-asemassa olevien asiakkaiden auttajat sekä maahanmuuton ja kotoutumisen toimijat. Tulevia hyvinvointialueita ja niitä kuntia ja kuntayhtymiä, jotka vastasivat alueensa sote-palveluista aiemminkin, edustaisivat allianssikumppaneina terveydenhuollon ja sosiaalihuollon toimijat niin mielenterveys- ja päihdetyöstä, jossa tarvitaan myös psykiatriasta osaamista, kuin myös kasvatusta ja perhetyöstä sekä aikuissosiaalityöstä. Jotta allianssimalli ei jäisi irralliseksi toimintamalliksi, tulisi se kytkeä selkeästi osaksi perhekeskusten kehittämistä.

Yhteisten asiakkuuksien johtamiseksi ja budjetin hallinnoimiseksi tulisi luoda uusi ohjausmalli asiakastyön kehittämiseksi ja ohjauksesta ja päättää selkeät roolit ja vastuut kaikille allianssimallin yhteistyökumppaneille. Myös päätäntäoikeudet ja -velvollisuudet tulisi määritellä etukäteen, jotta toimintalinjaukset ja mahdolliset erimielisyydet ja pystytään käsittelemään asianmukaisesti. Allianssissa tulisi olla myös asiakkaita eli nuoria joko äänioikeutettuina jäseninä, kokemusasiantuntijoina tai nuorisovaltuustojen edustajina. Allianssin johtaja vastaisi projektin kaikista tunnistetuista kehitystarpeista ja investoinneista sekä toimeenpanon budjetista ja seurannasta. Allianssikumppanit määrittelisivät keskeiset keinovalikoimat ja tuottajaohjauksen menetelmät, joilla ehkäistään nuorten syrjäytymistä käytännön toimintana ja palveluina. Nuorten syrjäytymisen ehkäisyn koordinoinnista vastaisi käytännössä tasolla allianssikumppaneiden yhteinen nuorten palvelujen asiakkuuskoordinaattori. Kunta ja hyvinvointialue vastaisivat allianssimallin ulkopuolisista lakisääteistä tehtävistään, kuten soten korjaavista palveluista, omilla budjeteillaan. Allianssikumppanit tekisivät tiivistä yhteistyötä korjaavien palvelujen tuottajien kanssa ja muodostaisivat toimintamalleja ja seurantakäytäntöjä, jotta yhteisiä

asiakkaita voitaisiin palvella mahdollisimman hyvin. Allianssikumppaneiden yhteistyöhön kuuluisi esimerkiksi neuvotella asiakkuuksien siirrosta ja muodostaa asiakkaiden tarpeiden mukaisia palvelukokonaisuuksia.

Allianssimalli nuorten syrjäytymisen ehkäisyn kokonaisuuden hallitsemiseksi on tutkijaryhmän ehdotus, jota pitää luonnollisesti vielä tarkentaa sekä kokeilla käytännössä. Sitä on sote-sektorilla toistaiseksi käytetty vain yksityisen ja julkisen välisessä yhteistyössä, mutta nähdäksemme ei ole mitään syytä, miksei sama ajatus voisi toimia julkisten organisaatioiden kesken. Ensisijaisesti allianssimallia tarvitaan siksi, että saataisiin täsmennettyä erityisesti ennalta ehkäisevien palvelujen vastuita, vältettyä osaoptimointia sekä siirrettyä rahoituksen painopistettä varhaisempaan tunnistamiseen ja puuttumiseen, jolloin tarvetta korjaaville palveluille ei syntyisi.

10.3 Asiakastason suositukset

Mukautetaan suunnitelmat asiakkaiden tarpeisiin

Nuorten asiakkaiden tarpeita on vaikeaa sovittaa yhteen, koska on niin monenlaisia tarpeita ja niin paljon palveluun osallistuvia toimijoita. Nuoret tulevat asiakkaiksi monien eri kanavien kautta, ja tämä palvelujärjestelmän sirpaleisuus tuottaa haasteita sekä ammattilaisille, kun he yrittävät järjestää tarvittavia palveluita, että nuorille itselleen, kun ohjautumiskanavia on lukuisia. Jo palvelujärjestelmä voi syrjäyttää, kun täytyy asioida oma-aloitteisesti ja monikanavaisesti. Voidaan todeta, että ne nuoret, jotka ovat päättäneet palvelujen asiakkaiksi, ovat hyväosaisia, kun taas samanaikaisesti on olemassa nuoria, joita mikään palvelu tai viranomainen ei tavoita. Keskeistä on panostaa myös etsivään työhön ja tunnistaa palvelujärjestelmän puutteet tai aukkokohdat, jotka voivat aiheuttaa syrjäytymistä. On kuitenkin tärkeää erottaa, jos nuori etääntyy palvelujärjestelmästä omaehtoisesti ja vapaasta tahdostaan.

Koska palvelukanavia on niin paljon, nuoret käyttävät samanaikaisesti useaa eri kanavia sekä anonyyminä että tunnistautuneena. Vaikka monikanavainen palveluvalikoima hyödyttää nuoria, ei samojen asiakkaiden samanaikaista tarpeita voida johtaa kokonaisuutena eikä tietoa voida jakaa eri toimijoiden kesken. Alueen asiakasohjauksella ja neuvonnalla on keskeinen rooli siinä, että palvelut ovat tarkoituksenmukaisia ja oikea-aikaisia, jos sinne ohjautuu yhteydenotto nuorta koskevasta huolesta tai palvelun tarpeesta. Huolellinen palvelutarpeen arviointi sekä yhteistyötahojen määrittäminen moniammatillisessa yhteistyössä ovat ensiaskelia, kun haetaan asiakastason ratkaisuja. Koulun tai oppilaitoksen terveydenhoitaja, psykologi tai kuraattori tai etsivä nuorisotyöntekijä voi havaita huolen ja ohjata nuoren saamaan apua. Nuori voi myös osallistua oma-aloitteisesti tai lähimmäisen neuvosta ammattilaisten ohjaamiin ryhmiin, vertaisryhmiin, työllistymistä edistäviin palveluihin tai päiväkeskustystyypisiin palveluihin ja siten pärjätä näillä kevyemmällä tukimuodoilla. Osaa toiminnasta ja palveluista säädetään laeilla, mutta osa palveluista perustuu nuortenvapaaehtoiseen osallistumiseen. On myös sellaisia palveluita, jotka ovat tietyille nuorille pakollisia, kuten työllistämistä edistävät palvelut esimerkiksi siksi, että nuori saisi työmarkkinatukea.

Jotta asiakastason suunnitelmia voidaan sovittaa yhteen, keskeistä on se, että nuoren kanssa yhdessä laaditaan sellainen tavoite- ja toteutussuunnitelma, johon hän on valmis

sitoutumaan. Lapsivaikutusten käyttöönottoa voidaan myös vahvistaa nuorten ikäryhmässä hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen. Vaikutuksia tulisi myös arvioida systemaattisesti, jotta pystytään optimoimaan nuorten palveluvalikoimaa. Nuorella tulee olla oikeus saada itseään koskevat tiedot. Hänelle on tärkeää selventää eri toimijoiden tiedonsaannin ja --siirron rajoitteet, ja hänen kanssaan pitää keskustella mahdollisesta suostumuksesta, joka tulee antaa kirjallisesti, jotta eri ammattilaiset pystyvät vaihtamaan tietoja keskenään, jos nuoren etu sitä edellyttää. On myös turvattava, että nuori itse voi osallistua ja edustaa itseään moniammatillisissa tapaamisissa.

Jotta suunnitelmat saadaan vastamaamaan asiakkaan tarpeita, suosittelemme nimeämään vastuuhenkilön jokaiselle nuorelle, jolla on asiakassuunnitelma. Vastuuhenkilöstä on hyötyä etenkin niille nuorille, joilla näkyy syrjäytymiseen viittaavia puute- tai riskitekijöitä. Keskeistä palvelujen kirjon keskellä on etenkin nuorten näkökulmasta se, että jollakin ammattilaisella on päävastuu yksittäisen asiakkaan asioiden hoitamisesta ja edistämisestä. Jos vastuutahoa ei ole saatu nimettyä, kukaan ei välttämättä ole ottanut nuoren asioita hoitaakseen. Pahimmassa tapauksessa nuori jää ilman tarvitsemaansa tukea tai häntä pompotellaan palvelusta toiseen.

Ratkaisuksi suosittelemme, että vastuun ottaa

- a) taho, johon on ensimmäisenä otettu yhteyttä, jos tämä osaa ja ehtii auttaa, tai
- b) henkilö, jonka ensimmäisen yhteydenoton saanut taho on määrittänyt vastaamaan asiakkaasta.

Vastuuhenkilö voi olla viranomainen, jos on kyse julkisista palveluista, tai muu vastuuhenkilö, jos järjestöt tuottavat palvelut.

Myös Blomgren ym. (2021) ovat ehdottaneet ratkaisuksi palvelujen koordinoinnin haasteisiin asiakasvastaavia, jotka ovat vastuussa asiakkaan koko palveluprosessista. Tämä voi olla haastavaa, koska myös palveluita tuottavien asiantuntijoiden on usein vaikeaa hahmottaa koko palvelujärjestelmää (Blomgren ym. 2021). Organisaatorajat ylittävä asiakasvastaavatoiminta vaatisikin merkittävästi koulutusta, resursseja sekä yhteistyöverkostoja. Myös hyvinvointialueuudistus hankaloittaa vastuutahon määrittämistä tulevaisuudessa, tai vähintäänkin vastuusopimukset täytyy tulevaisuudessa tehdä uudella tavalla.

Ratkaisevaa on, että nuoren huolta ei siirretä ammattilaiselta toiselle eikä nuori jää ilman tarvitsemaansa tukea. Vastuuhenkilön keskeisenä tehtävänä on vahvistaa nuorten osallisuutta ja huolehtia siitä, että heidän oikeutensa toteutuvat. Asiantuntijasta riippuen nuori voi saada vastuutyöntekijän jo ensimmäisellä yhteydenotolla tai viimeistään sitten, kun palvelutarpeet on kartoitettu ja arvioitu huolellisesti. Vastuuhenkilölle on myös nimetty työpari tai tiimi, joka voi huolehtia nuoren asioista sijaisena. Tärkeää on, että vastuuhenkilö on sitoutunut auttamaan nuorta ja edistämään tämän asemaa ja että nuori kokee vastuutahon luotettavaksi aikuiseksi, jonka kanssa on luontevaa hoitaa asioita. Jos palvelutarpeet muuttuvat ja sitä myötä vastuuhenkilö vaihtuu, tulee nuoren kanssa keskustella muutoksista ja varmistaa nuoren tiedonsaanti ja prosessin sujuvuus nivelvaiheessa, kun siirrytään palvelusta tai toiminnosta toiseen.

Käsitteet

Syrjäytyminen: Prosessi, joka tuottaa huono-osaisuutta. Ihmisen katsotaan syrjäytyvän, kun hänelle kasautuu erilaisia riski- ja puutetekijöitä, joita ovat muun muassa päihde- ja mielenterveysongelmat sekä puutteellinen koulutus.

Nuoret: 15–29-vuotiaat. Tämä selvitys rajautuu 15–29-vuotiaiden nuorten palveluihin, sillä esimerkiksi nuorisolaissa nuorella tarkoitetaan alle 29-vuotiaasta henkilöä ja Tilastokeskus kerää tietoa 15–29-vuotiaiden nuorten osallistumisesta työmarkkinoille iän ja koulutuksen mukaan.

Syrjäytymisen ehkäisyn palvelut: Palvelut, joilla pyritään ehkäisemään tunnistettuja riskitekijöitä ja katkaisemaan syrjäytymiskierre. Käytännössä suurin osa ikäraajattomista julkisista palveluista yrittää ainakin välillisesti ehkäistä syrjäytymistä, minkä takia tässä hankkeessa syrjäytymisen ehkäisyn palveluina tarkastellaan ainoastaan sellaisia palveluita, joiden kohteena ovat nuoret (ks. määritelmä yllä).

Vaikuttavuus: Se, kuinka hyvin palvelu auttaa asiakasta, kun otetaan huomioon asiakkaan tarpeet, palvelun kustannus ja rajalliset resurssit.

Suorat palvelut: Budjettianalyseissa käytetty kustannusten kohdentamis-periaate, jossa palvelut kohdennetaan sen mukaan, onko kyseessä suoraan syrjäytymisvaarassa oleville nuorille. Kuntabudjettianalyysissa suorat palvelut ovat sellaisia, että nuori on niiden välitön asiakas, esimerkiksi koulupsykologin ja nuorisopsykiatriin palvelut ja Ohjaamo-toiminta. Valtion budjettianalyysissa suorat määrärahat kohdistuvat suoraan syrjäytymisen ehkäisyn palveluihin, kuten nuorisotyöhön.

Kollektiiviset palvelut: Budjettianalyseissa käytetty kustannusten kohdentamisperiaate, jossa palvelut kohdennetaan sen mukaan, onko kyseessä kaikille nuorille eikä vain syrjäytymisvaarassa oleville nuorille tarkoitettu palvelu. Kuntabudjettianalyysissa kollektiiviset palvelut ovat kaikille kuntalaisille tarkoitettuja palveluita, kuten kirjasto ja ehkäisevä päihdetyö. Valtion budjettianalyysissa kollektiivisilla määrärahoilla ehkäistään syrjäytymistä välillisesti, mutta niiden pääasiallinen kohde on jokin muu.

Liikennevalomalli: Hankkeessa käytetty palveluiden luokittelumalli, joka kuvaa palveluiden intensiteetin astetta siten, että kun siirrytään vihreistä eli ennalta ehkäisevistä palveluista keltaisten eli tukevien palveluiden kautta punaisiin eli korjaaviin palveluihin, tulee avoimista ja vapaaehtoisista palveluista vähitellen asiakkaalle määrättyjä pakollisia palveluja.

Liitteet

Liite 1: Hankkeeseen toteutetut ja hyödynnetyt haastattelut

Organisaatio	Titteli
Opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM)	• Johtaja • Erikoisasiantuntija • Opetusneuvos
Valtiovarainministeriö (VM)	• Valtiosihteeri
Sosiaali- ja terveysministeriö (STM)	• Johtaja • Sosiaalineuvos
Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM)	• Erityisasiantuntija
Lapsiasiavaltuutettu	• Lapsiasiavaltuutettu
Kuntaliitto	• Erityisasiantuntija
Jyväskylän kaupunki	• Nuorisopalvelujen asiantuntija
Lahden kaupunki	• Nuorisopalvelujen asiantuntija
Oulun kaupunki	• Palvelupäällikkö
Raisio	• Nuorisopalvelujen asiantuntija
Somero	• Nuorisopalvelujen asiantuntija
Tampere	• Nuorisopalvelujen asiantuntija
Alavus, Lappeenranta, Lempäälä, Parainen ja Raasepori	• Kuntien toimijat (10 kpl)
Kokkolan, Kontiolahden, Lahden, Raision, Someron ja Tampereen kohdekunnat, työpaja 4.11.2021	• Kohdekuntien toimijat (19 kpl)
Ohjaamoista työelämään, seurantahaastattelut 2018-2020	• Nuoret aikuiset (40 kpl)

Liite 2: Kuntabudjettimenetelmän palvelujen luokittelu

Palvelu	Palvelun tarkenne	Toimiala	Liikennevalo	Jako-peruste	Suora/ kollektiivinen
Kirjasto	• Kirjasto	Sivistystoimi	Vihreä	15-29 v. koko väestöstä	Kollektiivinen
Kulttuuri-palvelut	• Kulttuuripalvelut • Liikuntapaikat • Liikuntapalvelut • Liikuntatoiminta • Seura- ja järjestötoiminta	Sivistystoimi	Vihreä	15-29 v. koko väestöstä	Kollektiivinen
Lukio	• Lukion oppilashuolto	Sivistystoimi	Vihreä	Kaikki	Suora
Museot	• Museot	Sivistystoimi	Vihreä	15-29 v. koko väestöstä	Kollektiivinen
Nuorisotyö	• Järjestöjen nuorisotoiminta • Nuorisotilat • Nuorisotoiminta • Nuorisotyö	Sivistystoimi	Vihreä	Kaikki	Suora
Nuorisotyö	• Erityisnuorisotyö (sis. etsivä nuorisotyö) • Nuorten työpajatoiminta	Sivistystoimi	Keltainen	Kaikki	Suora
Peruskoulu	• Peruskoulun oppilashuolto	Sivistystoimi	Vihreä	15 v. osuus 7-15-vuotiaista	Kollektiivinen
Sivistystoimen projektit	• Sivistystoimen projektit	Sivistystoimi	Vihreä	Kaikki	Suora
Vapaa sivistystyö	• Vapaa sivistystyö	Sivistystoimi	Vihreä	15-29v koko väestöstä	Suora
Työllistäminen	• Nuorten kesätyöt	Työllistäminen	Vihreä	Kaikki	Suora
	• Kuntouttava työtoiminta • Sosiaalinen työtoiminta • Muu työllistämistoiminta • Ohjaamo • Nuorten startti	Työllistäminen	Keltainen	18-29 v. yli 18 v. väestöstä Ohjaamo ja Nuorten startti; kaikki	Ohjaamo ja Nuorten startti; kollektiivinen

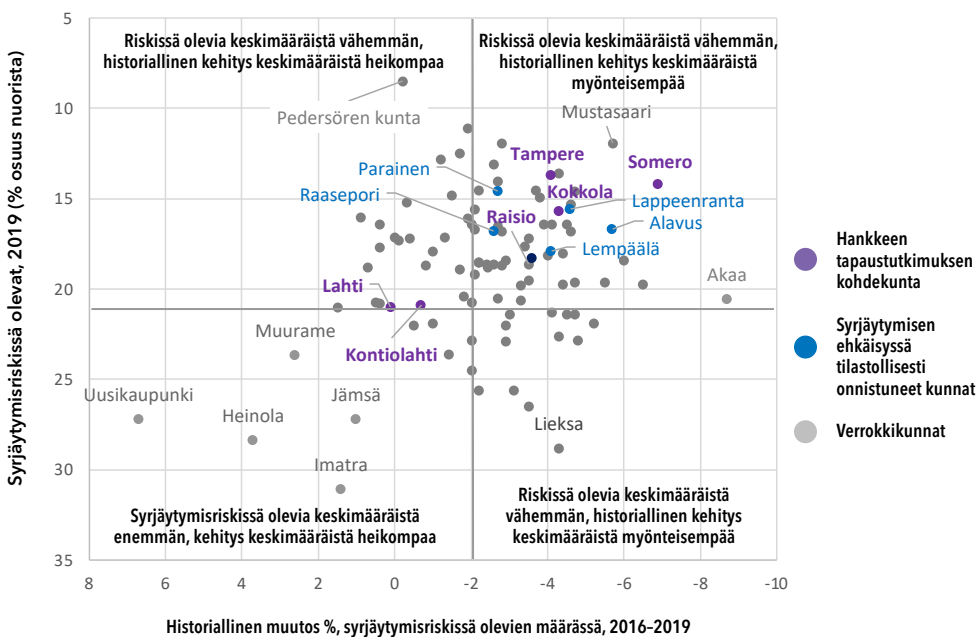
Palvelu	Palvelun tarkenne	Toimi- ala	Liikenne- valo	Jako- peruste	Suora/ kollektiivinen
Aikuispsyko- sosiaaliset	- Mielenterveys- ja päihdepalveluiden asumispalvelut - Päihdehuollon laitostuntoutus	Sote	Punainen	18-29 v. yli 18 v. väestöstä	Suora
	Mielenterveys- ja päihdepalveluiden avopalvelut		Keltainen	18-29 v. yli 18 v. väestöstä	
Aikuis- sosiaalityö	- Ehkäisevä toimeentulotuki - Työikäisten sosiaalityö - Täydentävä toimeentulotuki	Sote	Keltainen	18-29 v. yli 18 v. väestöstä	Suora
Erikoissairaan- hoito	- Aikuispsykiatria - Lasten ja nuorten psykiatria	Sote	Punainen	Aikuispsykiat- ria: 18-29 v. yli 18 v. väestöstä Lasten ja nuorten psykiatria: kaikki	Suora
Kuntoutus	- Apuvälinepalvelut - Fysioterapia - Muu avokuntoutus	Sote	Vihreä	15-29 v. koko väestöstä	Suora
Perhepalvelut	- Laitoshoido ja ammatilliset perhekodit - Perhehoito	Sote	Punainen	Kaikki	Suora
	- Avohuolto - Jälkihuolto - Perheneuvola - Sosiaalityö		Keltainen	Kaikki	
	- Ehkäisevät palvelut - Koulu- ja opiskelija-terveydenhuolto - Muu terveysneuvonta - Äitiys- ja lastenneuvola, perhesuunnittelu		Vihreä	Kaikki Muu terveys- neuvonta: 15-29 v. koko väestöstä	
Sosiaali- ja terveyden- huollon projektit	Sosiaali- ja terveydenhuollon projektit	Sote	Vihreä	Kaikki	Kollektiivinen
Vastaanotto- palvelut	Lääkäri- ja hoitajapalvelut	Sote	Vihreä	15-29 v. koko väestöstä	Kollektiivinen

Liite 3: Nuorten syrjäytymistä kuvaavia indikaattoreita

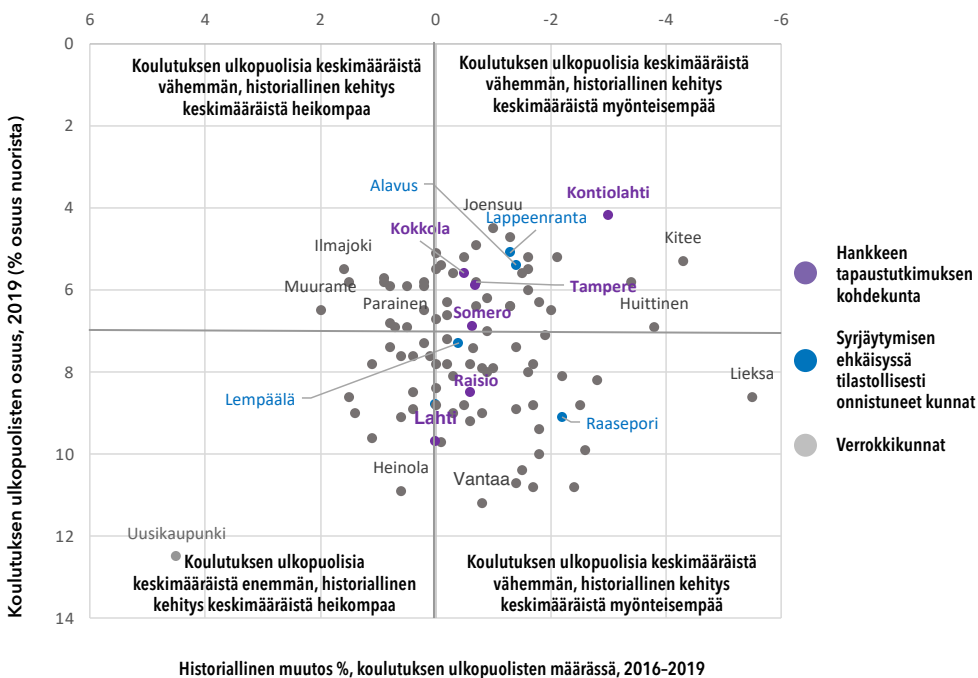
	Kuntatasoiset indikaattorit, vuositilastot, aikasarjoina 2016-2020
Nuorten syrjäytymistä kuvaavat indikaattorit	1. Syrjäytymisriskissä (ei työssä, ei opinnoissa, ei varusmiespalvelussa) olevat 18-24-vuotiaat, % vastaavanikäisistä. Lähde: THL 2. Perustoimeentulotukea vuoden aikana saaneet 18-24-vuotiaat, % vastaavan ikäisestä väestöstä. Lähde: THL 3. Selvitettyihin rikoksiin syylliseksi epäillyt 18-24-vuotiaat (rikoslaki). Lähde: Rikos- ja pakkokeinotilasto, Tilastokeskus.
Nuorten syrjäytymistä kuvaavat indikaattorit	4. Nuorisotyöttömät, % 18-24-vuotiaasta työvoimasta. Lähde: THL 5. Koulutuksen ulkopuolelle jääneet 17-24-vuotiaat, % vastaavan ikäisestä väestöstä. Lähde: THL
Nuorten syrjäytymistä kuvaavat indikaattorit	6. Nuorten virta yli 3 kk työttömyyteen (%). Lähde: työ- ja elinkeinoministeriö, Työnvälitystilasto 7. Peruskoulun 9. luokan päättäneiden välitön sijoittuminen jatko-opintoihin. Lähde: Koulutukseen hakeutuminen, Tilastokeskus 8. Toimeentulotukea pitkäaikaisesti saaneet 18-24-vuotiaat, % vastaavan ikäisestä väestöstä. Lähde: THL 9. Kelasta kuntiin lähetetyt ilmoitukset alle 25-vuotiaista työttömistä, joilla 4 kk toimeentulotukea. Lähde: Kela 10. Perustoimeentulotukea vuoden aikana saaneet 18-24-vuotiaat. Lähde: Kela 11. Työmarkkinatukea saaneet 17-24-vuotiaat. Lähde: Kela 12. Kelan kuntoutusrahaa saaneet 16-24-vuotiaat. Lähde: Kela 13. Sairauspäivärahaa saaneet 16-24-vuotiaat. Lähde: Kela
Muut	14. Väestö, 15-29-vuotiaat.: Lähde: THL 15. Depressiolääkkeistä korvausta saaneet 18-24-vuotiaat, % vastaavan ikäisestä väestöstä. Lähde: THL 16. Nuorten seuraamusselvitykset, 15-20-vuotiaat. Lähde: Rikosseuraamuslaitos

Liite 4: Graafit syrjäytymistä kuvaavista keskeisistä indikaattoreista

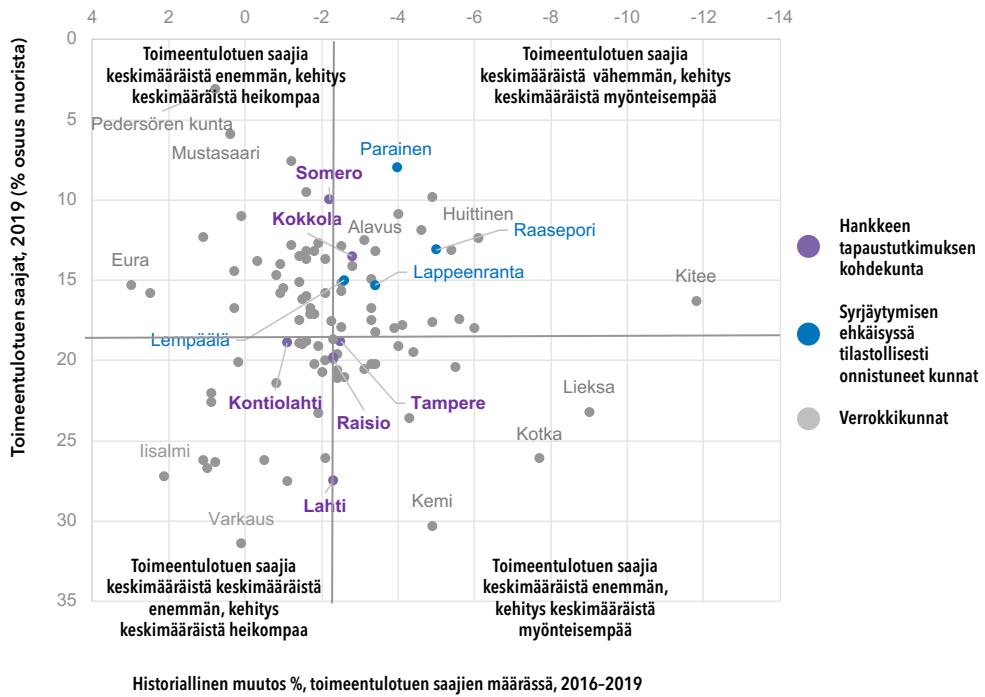
SYRJÄYTYMISRISKISSÄ OLEVAT 18-24 -VUOTIAAT, vuonna 2019



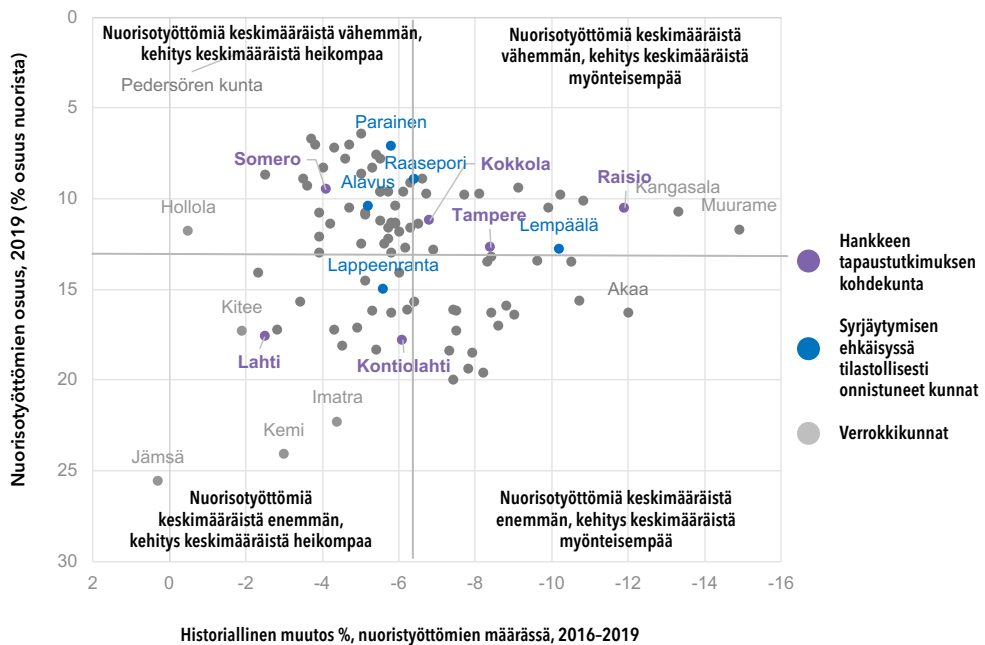
KOULUTUKSEN ULKOPUOLELLE JÄÄNEET 17-24 -VUOTIAAT, vuonna 2019



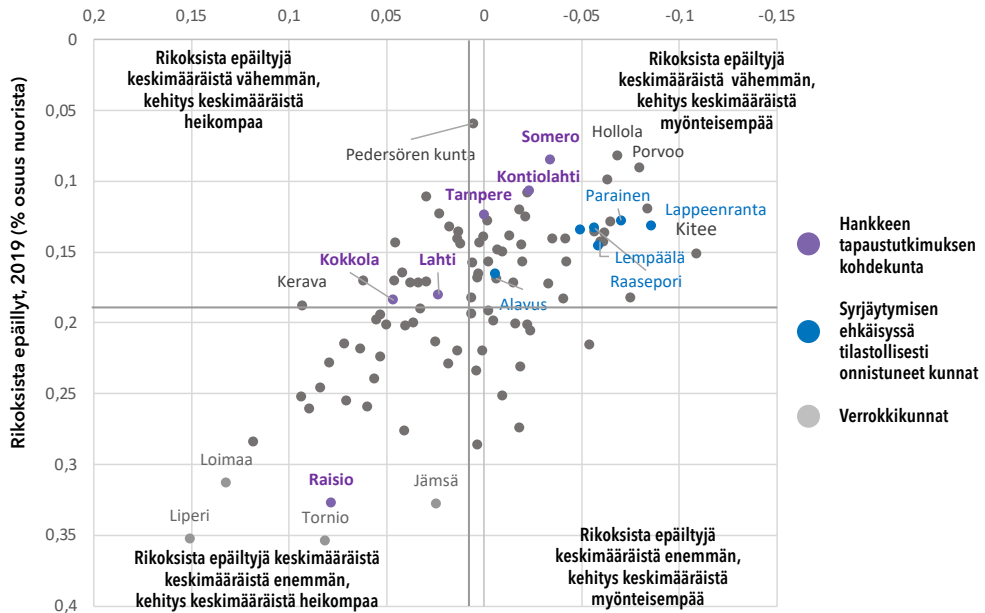
TOIMEENTULOTUKEA SAAVAT 18-24 -VUOTIAAT, vuonna 2019



18-24 -VUOTIAAT NUORISOTYÖTTÖMÄT, vuonna 2019

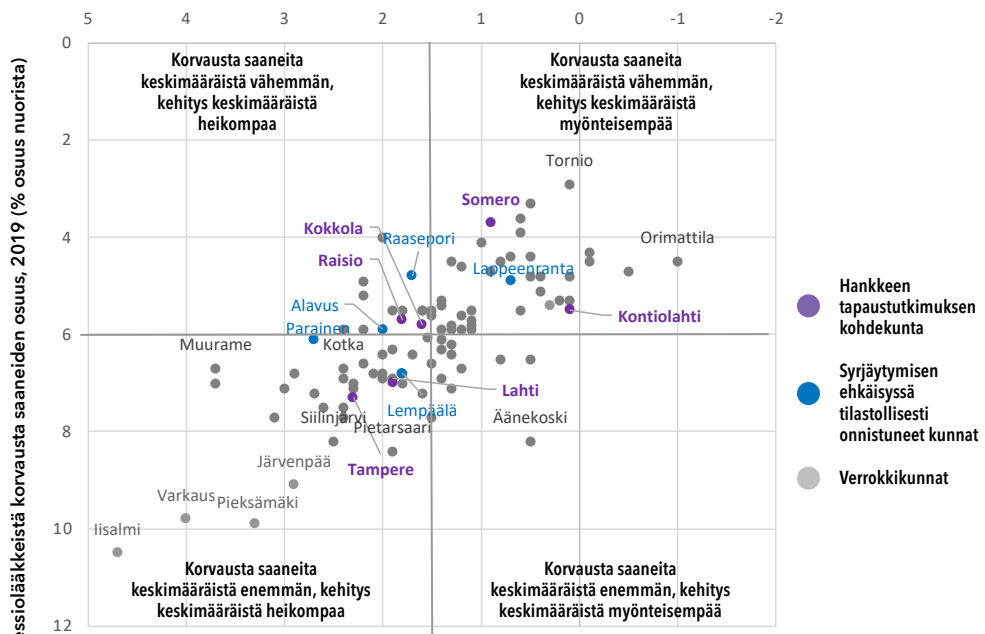


RIKOKSISTA EPÄILTY 18-24 -VUOTIAAT, vuonna 2019



Historiallinen muutos %, rikoksista epäiltyjen määrässä, 2016-2019

DEPRESSIOLÄÄKKEISTÄ KORVAUSTA SAANEET 18-24 -VUOTIAAT, vuonna 2019



Historiallinen muutos %, depressiolääkkeistä korvausta saaneiden määrässä, 2016-2019

Lähteet

Aaltonen, S., Berg, P. & Ikäheimo, S. (2015) Nuoret luukulla – Kolme näkökulmaa syrjäytymiseen ja nuorten asemaan palvelujärjestelmässä. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 25/2019. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

Angelin, A., Kauppinen, T., Lorentzen, T., Bäckman, O., Moisio, P., Dahl, E. & Salonen, T. (2014) Have Nordic Welfare Regimes Adapted to Changes in Transitions to Adulthood? Unemployment Insurance and Social Assistance among Young People in the Nordic Welfare States. Teoksessa Hamilton, M. & Roberts, S. (toim.) Young People and Social Policy in Europe: Dealing with Risk, Inequality and Precarity in Times of Crisis. Lontoo: Palgrave Macmillan Limited.

Bardy, M., Sauli, H., Järventie, I., Rimpelä, M. & Helander, M. (2018) Lapsiasiavaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018.

Berg, P. & Myllyniemi, S. (2021) (toim.) Palvelu pelaa! Nuorisobarometri 2020. Valtion nuorisoneuvosto, Nuorisotutkimusseura/Nuorisotutkimusverkosto, Opetus- ja kulttuuriministeriö.

Blomgren, J., Jäppinen, S., Korpela, T., Perhoniemi, R. & Rinne, H. (2021) Etuuksien ja palveluiden yhtäaikainen käyttö yleistä. Saatavana osoitteessa: <https://tutkimusblogi.kela.fi/arkisto/6201>

Blomgren, S. & Saikkonen, P. (2018a) Toimeentulotukiuudistus haastoi Kelan ja kuntien yhteistyön. Tutkimuksesta tiiviisti 7. Helsinki: Terveysten ja hyvinvoinnin laitos.

Blomgren, S. & Saikkonen, P. (2018b) Viimesijaisen turvan palveluissa parannettavaa: toimeentulotukiuudistuksen kuntakyselyn tuloksia. Tutkimuksesta tiiviisti 12. Helsinki: Terveysten ja hyvinvoinnin laitos.

Ervamaa, S., Haahkola, K., Illi, M., Markkola, A., Tukiainen, H. & Suomalainen, K. (2015) Lasten ja nuorten palvelut 2020. Jotta yksikään lapsi tai nuori ei tipahda turvaverkon läpi. Helsinki: Sitra.

Gretschel, A. & Myllyniemi, S. (2020) Kuulummeko yhteiskuntaan? Työn ja koulutuksen ulkopuolella olevien nuorten käsityksiä tulevaisuudesta, demokratiasta ja julkisista palveluista. KAKS – Kunnallisanalan kehittämissäätiö.

Gulliver, A. & Griffiths, K.M. & Christensen, H. (2010) Perceived barriers and facilitators to mental health help-seeking in young people: a systematic review. BMC Psychiatry 10 (113).

Haikkola, L., Määttä, M., Toiviainen, S. & Uusikangas, S. (2021) Työllistymistä edistävien palvelujen yhdenvertaisuus nuorten näkökulmasta. Teoksessa Berg, P. & Myllyniemi, S. (toim.) Nuorisobarometri 2020. Verkkojulkaisuja 157. Nuorisoneuvosto & Nuorisotutkimusseura / Nuorisoverkosto.

Haltia, P., Savolainen, J. & Palola, E. (2019) Koulutuksen ja työn ulkopuolella olevat (NEET) nuoret, katsaus tilanteeseen ja toimenpiteisiin. Verkkodokumentti. Saatavana osoitteessa: [https://okm.fi/documents/1410845/4449678/Koulutuksen+ja+ty%c3%b6n+ulkopuolella+olevat+\(NEET\)+nuoret,+katsaus+tilanteeseen+ja+toimenpiteisiin/51231944-1fc0-ef0b-fc7a-afc6c975b010/Koulutuksen+ja+ty%c3%b6n+ulkopuolella+olevat+\(NEET\)+nuoret,+katsaus+tilanteeseen+ja+toimenpiteisiin.pdf](https://okm.fi/documents/1410845/4449678/Koulutuksen+ja+ty%c3%b6n+ulkopuolella+olevat+(NEET)+nuoret,+katsaus+tilanteeseen+ja+toimenpiteisiin/51231944-1fc0-ef0b-fc7a-afc6c975b010/Koulutuksen+ja+ty%c3%b6n+ulkopuolella+olevat+(NEET)+nuoret,+katsaus+tilanteeseen+ja+toimenpiteisiin.pdf)

- Harju, J., Kanninen, O., Karhunen, H., Kosonen, T., Matikka, T. & Verho, J. (2019) Sosiaaliturvan byrokratialoukut: Suunnitelma satunnaistetusta kenttäkokeesta. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 25/2019. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Heckman, J. J. (2008) Schools, skills, and synapses. *Economic inquiry* 46 (3).
- Heinonen, H. & Laatu, M. (2018) Nuorten toimeentulotukiasiakkaiden asiakkuusprosessit. Esitys seminaarissa Uusi toimeentulotukijärjestelmä ei ole vielä valmis – tutkimus kehittämisen tukena II (Kelan pääatalo, Helsinki 8.5.2018). Saatavilla osoitteessa: <https://www.slideshare.net/kelantutkimus/nuorten-toimeentulotukiasiakkaiden-asiakkuusprosessit>
- Hilli, P., Ståhl, T., Merikukka, M. & Ristikari, T. (2017) Syrjäytymisen hinta – case investoinnin kannattavuuslaskelmasta. *Yhteiskuntapolitiikka* 82 (6).
- Hiilamo, H., Määttä, A., Koskenvuo, K., Pyykkönen J., Räsänen, T. & Aaltonen, S. (2017) Nuorten osallisuuden edistäminen. DIAK Puheenvuoro 11. Helsinki: Diakonia-ammattikorkeakoulu.
- Jokela, M., Kivipelto, M. & Ylikännö, M. (2019) Toimeentulotuelta sosiaalityön asiakkaaksi – Sosiaalityöhön ohjaaminen Kelan ja kunnan rajapinnassa. Työpäperi 26/2019. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Jokiranta, V., Peltonen, M., Rissanen, A., Rosenqvist, S., Voltti, S., Käsmä, L., Luoma, J., Falk, S. & Kuokkanen, J. (2020) Lapsilähtöinen budjetointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 23/2020. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Julkunen, R. (2017) Muuttuvat hyvinvointivaltiot. Eurooppalaiset hyvinvointivaltiot reformoitavina. SoPhi 137. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Kanste, O., Kivuruusu, O., Halme, N. & Haravuori, H. (2018) Mielialastaan huolestuneiden nuorten tuen ja avun saaminen koulusta, palveluista ja lähipiiriltä – Kouluterveyskyselyn 2017 tuloksia. Nuorten elinolot -vuosikirja 2018. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Kivivuori, J., Aaltonen, M., Näsi, M., Suonpää, K. & Danielsson, P. (2018) Kriminologia. Rikollisuus ja kontrollimuuttuvassa yhteiskunnassa. Helsinki: Gaudeamus.
- Kyyrä, T., Matikka, T. & Pesola, H. (2018) Osittaisen työllistymisen kannustimet. Työpoliittinen aikakauskirja 61 (3). Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Liukko, E., Koivisto, J. & Tiirinki, H. (2018) Pysyvät ja muuttuvat segmentit palvelujärjestelmän ja paikallisten ilmiöiden jäsentäjinä. Tutkimuksesta tiiviisti 43. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Linnakangas, R. (2004). Varhainen puuttuminen. Mahdollisuus nuorten syrjäytymisen ehkäisemisessä. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 7/2004. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Lämsä, A-L. (2009) Tuhat tarinaa lasten ja nuorten syrjäytymisestä: lasten ja nuorten syrjäytymisen sosiaalihuollon asiakirjojen valossa. Väitöskirja, Kasvatustieteen ja opettajankoulutuksen yksikkö. Oulu: Oulun yliopisto.
- Malmivaara, A. (2013) Real-effectiveness medicine–pursuing the best effectiveness in the ordinary care of patients. *Annals of Medicine* 45 (2).
- Merikukka, M., Hartman, M., Ristikari, T., Hilli, P., Juutinen, A., Keski-Säntti, M. & Virtanen, P. (2021) Vamos-nuortenpalvelun vaikuttavuustutkimus. Itlan tutkimukset 3/2021. Helsinki: Itsenäisyyden juhluvuoden lastensäätiö sr.
- Myrskylä, P. (2015) Toisen asteen koulutuksesta ja työelämästä syrjään jääneet 2000–2013. Teoksessa Määttä, A. ja Määttä, M. (toim.) Parempia ratkaisuja koulutuksen ja työn ulkopuolella olevien nuorten tukemiseen. Valtion selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 16/2015. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

- Mänttari-Van Der Kuip, M. (2013) Julkinen sosiaalityö markkinoistumisen armoilla? Yhteiskuntapolitiikka 78 (1).
- Määttä, A. (2012) Perusturvan poiskäännytetyt. Yhteiskuntapolitiikka 77 (2).
- Määttä, M., Asikainen, E. & Saastamoinen, M. (2016) Tukeminen ja pakot nuorten vaikeutuneissa koulutussiirtymissä. Nuorisotutkimus 34 (1).
- Määttä, A. & Keskitalo, E. (2014) Ulkoringiltä sisärinkiin. Kumuloituneista ongelmista kärsivät nuoret aikuiset pirstaleisessa palvelujärjestelmässä. Yhteiskuntapolitiikka 79 (2).
- Määttä, M. & Määttä, A. (2015) Parempia ratkaisuja koulutuksen ja työn ulkopuolella olevien nuorten tukemiseen. Valtion tutkimus- ja selvitystoiminnan julkaisusarja 16/2015. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Määttä, M. & Piirainen, M. (2022) Etsivän nuorisotyön ja työpajojen anti ja näkymät kunnan monialaisessa yhteistyössä. XAMK kehittää -julkaisu. Mikkeli: Kaakkois-Suomen ammattikorkeakoulu.
- Näätänen, A. (2020) Kelan ja kuntien asiantuntijoiden näkemykset Kelasiirron vaikutuksista asiakkaiden asemaan 2016–2018. Teoksessa Korpela, T., Heinonen, H., Laatu, M., Raittila, S. & Ylikännö, M. (toim.) Ojista allikkoon? Toimeentulotukiuudistuksen ensi metrit. Teemakirja 18. Helsinki: Kela.
- Paananen, R., Ristikari, T., Merikukka, M., Rämö, A. & Gissler, M. (2012) Lasten ja nuorten hyvinvointi Kansallinen syntymäkohortti 1987 -tutkimusaineiston valossa. Raportti 52. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Pajamäki, T. & Okker, A. M. (2018) Pitäis jaksaa, uskaltaa luottaa ja odottaa. Nuorten kokemuksia palveluista. Teoksessa Gissler, M., Kekkonen, M. & Känkänen, P. (toim.) Nuoret palvelujen pauloissa – Nuorten elinolot -vuosikirja 2018. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Palola, E., Hannikainen-Ingman, K. & Karjalainen, V. (2012) Nuoret koulutuspuodokkaat sosiaalityön asiakkaina. Tapaustutkimus Helsingistä. Raportti 29. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Pareliusson, J., Hwang, H. & Viitamäki, H. (2018) Basic income or a single tapering rule? Incentives, inclusiveness and affordability compared for the case of Finland, OECD Economics Department Working Papers 1464. OECD Economic Surveys: Finland 2018. OECD.
- Penttilä, R. & Hiilamo, H. (2017) Toimeentulotuen saajien sanktiointi eurooppalaisessa vertailussa. Yhteiskuntapolitiikka 82 (4).
- Rahkonen, S., Liukonen, R. & Rainio, K. (2021) Toimeentulotukilain uudistamista valmisteleva työryhmä. Työryhmän loppumietintö. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 22/2021. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Raittila, S., Korpela, T., Ylikännö, M., Laatu, M., Heinonen, H., Jauhiainen, S. & Helne, T. (2018) Nuoret ja perustoimeentulotuen saanti. Rekisteriselvitys. Työpapereita 138. Helsinki: Kela.
- Reavley, N.J. & Yap, M.B. & Wright, A. & Jorm, A.F. (2011). Actions taken by young people to deal with mental disorders: findings from an Australian national survey of youth. Early Interv Psychiatry 5 (4).
- Ristikari, T., Törmäkangas, L., Lappi, A., Haapakorva, P., Kiilakoski, T., Merikukka, M., Hautakoski, A., Pekkarinen E. & Gissler, M. (2016) Suomi nuorten kasvuympäristönä – 25 vuoden seuranta vuonna 1987 Suomessa syntyneistä nuorista aikuisista. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

Ristolainen, H., Varjonen, S. & Vuori, J. (2013) Mitä tiedämme politiikkatoimien vaikuttavuudesta lasten ja nuorten syrjäytymisen sekä hyvinvointierojen vähentämisessä? – Poliittikkatoimien vaikuttavuuden tieto- ja arviointikatsaus. Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 2/2013. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

Rowe, S. L., French, R. S., Henderson, C., Ougrin, D., Slade, M. & Moran, P. (2014) Help-seeking behaviour and adolescent self-harm: a systematic review. Australian & New Zealand Journal of Psychiatry, 48 (12).

Saikkku, P. (2015) Ajankohtaista aktiivipolitiikkaa – Katsaus työttömien aktiivitoimenpiteisiin ja sosiaaliturvaan Suomessa, Ruotsissa, Tanskassa, Norjassa, Saksassa, Iso-Britanniassa ja Alankomaissa. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.

Suurpää, L. (2009) Nuoria koskeva syrjäytymistieto. Avauksia tietämisen politiikkaan. Helsinki: Nuorisotutkimusseura.

STEA (2021) Tietoa STEAsta. Saatavana osoitteesta: <https://www.stea.fi/tietoa-steasta/> Tilastokeskus (2020) Suomen virallinen tilasto (SVT). Saatavana osoitteesta: <https://www.stat.fi/til/eot/index.html>

THL (2020). Nuorten syrjäytyminen. Saatavana osoitteesta: https://thl.fi/fi/web/lapset-nuoret-ja-perheet/tyon_tueksi/nuorten-syrjautyminen

Turku (2021). Nuorten syrjäytyminen – ilmiön mittarit. Saatavana osoitteesta: <https://www.turku.fi/nuorten-syrjautyminen-ilmion-mittarit>

Uusikangas, S. & Hiilamo, H. (2020) Nuorten aikuisten aktivointi, sanktiot ja poiskäännyttäminen TE-palveluissa. Teoksessa Määttä, M. ja Souto, A. (toim.) Tutkittu ja tulkittu Ohjaamo Nuorten ohjaus ja palvelut integraatiopyörteessä. Verkkojulkaisuja 154. Nuorisotutkimusverkosto/ Nuorisotutkimusseura.

Vaalavuo, M., Haula, T. & Bakkum, B. (2020) Nuoret aikuiset, terveys ja toimeentulotuki. Raportti 4. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.

Valtakari, M., Arnkil, R., Eskelinen, J., Mayer, M., Nyman, J., Sillanpää, K., Spangar, T., Åland, T. & Yli-Koski, M. (2020) Ohjaamot – monialaista yhteistyötä, vaikuttavuutta ja uutta toimintakulttuuria. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 13/2020. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

Valtiovarainministeriö & Valtiokonttori. (2021) Kuntien ja kuntayhtymien automatisoidun talousraportoinnin käsikirja AURA. Versio 2.1, julkaistu 1.11.2021. Saatavana osoitteesta: <https://www.valtiokonttori.fi/maatarkykset-ja-ohjeet/kuntien-ja-kuntayhtymien-automaattisen-taloustraportoinnin-kasikirja-aura/>

Vauhkonen, T. & Hoikkala, T. (2020) Kohdennetun nuorisotyön vaikuttavuus. Näkökulmia nro 55. Helsinki: Nuorisotutkimusseura.

Wrede-Jäntti, M. (2018) Suhdetyön merkitys nuoren onnistuneen työpajajakson taustalla. Nuorten elinolot -vuosikirja 2018. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.



EDUSKUNTA RIKSDAGEN

ISBN 978-951-53-3779-5 (NID.) | ISBN 978-951-53-3780-1 (PDF)
ISSN 1798-4688 (PAINETTU) | ISSN 2342-6616 (VERKKOJULKAISU)