

Mirja Määttä

LAUSUNTO 13.10.2015

Tutkija, VTT, Kohtaamo-hanke, Keski-Suomen ELY-keskus

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan kuuleminen 14.10.2015 klo 11.30**Miten heikossa asemassa olevia nuoria voidaan tukea palveluissa?**

Lausunto jakautuu kahteen osaan. Ensin tiivistän, mitä tilastojen perusteella voidaan sanoa koulutuksen ja työelämän ulkopuolisista nuorista, sitten syvennyn nuorten palvelujen kehittämisen tarpeisiin. Tutkimukseni, joihin lausunnossani viittaan, on tehty Itä-Suomen yliopistossa Suomen Akatemian ja Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan rahoituksella.

Työn ja koulutuksen ulkopuoliset nuoret tilastoissa

Vuoden 2013 työssäkäyntitilaston mukaan Suomessa oli noin 45 000 16–29-vuotiaista toisen asteen koulutuksen ja työelämän ulkopuolella. Heillä ei siis ole eivätkä he ole opiskelemaan perusasteen jälkeistä tutkintoa. Näistä nuorista yli kolmannes asuu yksin ja 4800 on asunnottomana. Yksinasuvat ja asunnottomat nuoret ovat usein hyvin vähäisen sosiaalisen tuen varassa. Kotimaista kieltä puhuvien ulkopuolisten nuorten määrä on vähentynyt vuodesta 2000 vuoteen 2013 lähes kolmanneksella. Vieraskielisten syrjään jääneiden suhteellinen osuus on myös vähentynyt.¹ (Myrskylä 2015, teoksessa: Määttä & Määttä (toim) Parempia ratkaisuja koulutuksen ja työn ulkopuolella olevien nuorten tukemiseen http://vnk.fi/documents/10616/1456483/VNK+16_2015.pdf/2efb35eb-0f6e-4428-93bf-5998df7d983d)

Maakunnista Kymenlaaksossa tilanne oli heikoin v. 2013: yli neljännes vieraskielisistä ja noin 7 % kotimaista kieltä puhuvista nuorista on koulutuksen ja työn ulkopuolella ilman perusasteen jälkeistä tutkintoa. Vieraskielisten tilanne on heikko myös Kainuussa, Lapissa ja Etelä-Savossa. Kotimaista kieltä puhuvilla tilanne on heikko Kymenlaakson lisäksi myös Päijät-Hämeessä ja Kanta-Hämeessä. (Myrskylä 2015.) Lisäksi on ulkopuolisia nuoria, joilla on jokin toisen asteen tutkinto, mutta siitä huolimatta heillä voi olla heikot mahdollisuudet ja edellytykset työelämään ja jatkokoulutukseen.

Suomessa 15–29-vuotiaiden NEET-nuorten (not in employment, education or training) osuus vuonna 2014 oli 11,8 prosenttia. Ruotsissa vastaava osuus oli 7,8 prosenttia ja EU-maiden keskiarvo oli 15,4 prosenttia. (Eurostat 2015).

¹ Yksi syy tähän myönteiseen kehitykseen on huomion kiinnittäminen nuorten siirtymiin ja toimenpiteet, joita on tehty muun muassa peruskoulun ja toisen asteen nivelvaiheessa sekä koulutuksen keskeyttämisen vähentämiseksi. Nuorisotakuu-työryhmän loppuraportissa (2015) arvioidaan, että vuoden 2014 keväällä perusopetuksensa päättäneistä ilman mitään koulutuspaikkaa jäi joitakin satoja, kun aiempina vuosina luku on ollut arviolta 3000–4000 nuorta.

NEET-nuorten osuus pitää sisällään monenlaisessa elämäntilanteessa olevia nuoria, osa voi valmistautua pääsykokeisiin tai vaikkapa matkustella. ”Vuonna 2011 suomalaisista NEET-nuorista 59 prosenttia (31 400) ilmoitti pääasialliseksi toiminnakseen työttömyyden, 17 prosenttia (8 900) kertoi olevansa työkyvytön, 14 prosenttia (7 500) hoiti kotona lapsiaan ja 7 prosenttia (4 000) sanoi tekevänsä jotain muuta. Vajaa 60 prosenttia oli suorittanut lukion tai ammattikoulututkinnon, muilla oli peruskoulupohja.” Sen selvittäminen, kuinka moni nuorista on niin sanotusti syrjäytymisvaarassa tai kohdennetun tuen tarpeessa, ei tämän tilaston valossa ole mahdollista. (Larja 2013).

Kohdennetun tuen tarpeessa olevat nuoret ja palvelujen kehittäminen

Nuorten etuus-, palvelu- ja koulutusjärjestelmässä on erilaisia avun saamisen esteitä ja tuen yhteensovittamattomuutta. Viranomaiset ja ammattilaiset voivat piirittää nuorta, suunnitella toimenpiteitä ja ohjata kukin oman toimivaltansa, lainsäädäntönsä ja ohjeistustensa mukaisesti eteenpäin, mutta nuori ei välttämättä koe tulleen kohdatuksi ja autetuksi asiassaan. Raportteja ja analyyseja on paljon: samat kohtaamattomuuden, päällekkäisen työn ja tietojenvaihdon ongelmat tuntuvat toistuvan kuin 15 tai 20 vuotta sitten. Pohdimme Parempia ratkaisuja – raportissamme, mikä muutosta estää. Miksi tieto ei muuta käytäntöjä?

Vaikeimmassa asemassa olevien nuorten tilanne on paradoksaalinen: he tarvitsevat eniten yhteiskunnan palvelujärjestelmän tukea, mutta heidän äänensä kuuluu siinä heikoiten. Heidän toimijuutensa tarvitsee eniten vahvistumista, mutta palvelujärjestelmä saattaa jopa lamaannuttaa sitä lisää. (Aaltonen ym. 2015.) Kokonainen nuori ja hänen näkökulmansa hukkuvat helposti erilaisten diagnoosien ja työelämä- ja opiskelulähtöisten statusten joukkoon. Palvelut ponnistavat usein käyttäjien tarpeiden sijaan palvelujärjestelmän toimintalogiikasta ja asiakastyöstä etäännyneiden asiantuntijoiden ja johtajien näkemyksistä. (Määttä & Määttä (toim.) 2015, luku 9.)

Raportissa esitämme politiikkasuosituksia, millä tavalla auttamisen esteitä ja palveluiden päällekkäisyyksiä voidaan purkaa. Politiikkasuositukset ovat: 1) nuorten matalan kynnyksen palvelu tarvitaan jokaiseen kuntaan, 2) monialaista tukea tarvitsevalle nuorelle tulee saada luottotyöntekijä ja yksi suunnitelma, 3) nivelvaiheansoista on päästävä tuen jatkuvuuteen, 4) toimeentulotuen sijaan tarvitaan tulevaisuustuki, 5) nuorten tukijärjestelmää on johdettava kokonaisuutena. Konkretisoimme suosituksia niin, että niitä voidaan kokeilla ja testata jatkossa käytännön kehittämistoiminnassa ja perustyössä nuorten parissa.

Raportin sivulla 36 tiivistämme taulukkomuotoon vaikeimmassa asemassa olevien nuorten tukemisen haasteita ja ratkaisuja: Koulutuksen ja työelämän ulkopuolella olevien nuorten tavoittaminen on vaikeaa. Kaikkien niiden toimijoiden, joiden puoleen nuori saattaa kääntyä tai jotka saavat yhteyden nuoreen, on tiedostettava ohuenkin yhteyden merkitys. Nuoren luottamuksen saavuttamiseen voi mennä aikaa, mutta kuunteleminen auttaa löytämään hänelle sopivia mahdollisuuksia tai tarvittavia palveluita. On varmistettava, että nuorelle on tarjolla sopivia palveluja ja kiinnittymisen paikkoja (esim. sosiaalinen kuntoutus, starttivalmennus, työpajatoiminta). Nuorille tarjottavien palveluiden tai toiminnan on oltava sellaisia, jotka nuoret kokevat itse hyödyllisiksi.



Nykytilanteen ongelmia	Ratkaisuja
Nuoren kokemat ongelmat koulussa ovat yksi selkeä koulutuksen ja työelämän ulkopuolelle ajautumisen taustatekijä: esim. koulukiusaaminen, heikko koulumenestys ja luvattomat poissaolot. Myös maahanmuuttajatausta, heikko sosioekonominen asema, terveys- ja sosiaaliongelmia, vähäinen vanhempien tuki sekä rikostausta lisäävät ulkopuolisuuden riskiä. Koulu on vahvistanut monen nuoren epäonnistumisen kokemuksia ja kielteistä käsitystä itsestä. Osa nuorista on menettänyt luottamuksen aikuisten ja ammattilaisten tahtoon ja kykyyn auttaa heitä. Nuorten kokemuksissa toistuu usein monenlaisia petetyksi tulemisen ja yksin jättämisen kokemuksia esimerkiksi vanhempien kyvyttömyydestä huolehtia lapsistaan, opettajien haluttomuudesta tarttua koulukiusaamiseen tai nuorten asiakkaiden luukulta toiselle ”pompottelusta” viranomaisverkostoissa. Palvelujen siirtyminen verkkoon on uhka niiden nuorten kohdalla, joilla on jo olemassa olevia elämänhallinnan, terveyden tai toimintakyvyn ongelmia. Verkkopalvelujen hankaluus, virkailijoiden huono tavoitettavuus, pitkät jonotusajat ja puhelinpalvelujen toimimattomuus ovat esimerkkejä nuorten kohtaamista TE-toimistojen palvelujen vaikeudesta. Myös sosiaalityöntekijälle on usein vaikea päästä, tuki on sidottu toimistoon ja toimistotyöaikaan. Sama ongelma on perusterveydenhuollossakin. Ajoittain palveluissa tehdään liikaa nuoren puolesta, mikä voi tukea nuoren avuttomuutta. Palvelujen lähtökohtana on usein se, että nuori joutuu jatkuvasti osoittamaan ongelmansa ollakseen oikeutettu palveluun. Nuori oppii järjestelmälähtöisen kielen ja alkaa suhtautua itseensä ongelmakeskeisesti. Mielenterveyden ongelmista puhutaan yhteiskunnassa ja palveluissa ehkä jo liikaakin. Osa nuorista omaksuu nämä selitykset ja sairaan roolin, vaikka mahdollisuuksia olisi muuhunkin. Nuoret, joilla on päihde- ja mielenterveysongelmia, ovat monella tapaa työskentelyn keskiössä. Paradoksaalisesti ongelmana on usein hoidon piiriin pääseminen. Nuoren oikeutta sairauslomaan sekä ensi- ja viimesijaisiin etuuksiin ei aina oteta huomioon psykiatrisissa palveluissa. Puutteita on myös tuetun asumisen järjestämisessä.	Koulukiusaamiseen tarvitaan nollatoleranssi. Luvattomiin poissaoloihin pitää puuttua välittömästi, koska ne saattavat kertoa muista ongelmista. Peruskouluihin ja 2. asteen oppilaitoksiin, joissa on paljon maahanmuuttajaopiskelijoita, pitää luoda oppimistilanteita, joissa tuetaan maahanmuuttajien ja kanta-suomalaisten vertaissuhteita, lisätä kielenopetusta ja selkokielisyyttä, sekä panostaa opintojenohjaukseen ja positiiviseen erityiskohteluun. Luottotyöntekijä ja palvelujen joustavuus lisäävät nuoren luottamusta. Tanskassa on malli, jossa nuori, joka ei vuoden aikana peruskoulun päättymisestä ole ilmaantunut mihinkään jatko-opintoihin tai muuhun valmennukseen, etsitään ja aloitetaan keskustelu siitä, mitä hän elämältään haluaa. Luottotyöntekijälle on annettava mahdollisuus kulkea nuoren rinnalla nuoren tarpeiden mukaan, etteivät petetyksi tulemisen kokemukset pääse kertaantumaa. Sähköiset palvelut toimivat hyvin massoille, mutta palveluiden suunnittelussa on huomioitava erikseen syrjäänvetäytyvät nuoret ja luotava sähköisten palveluiden rinnalle erikseen heitä tukevat palvelut. Kysyntää on erityisesti etsivistä, liikkuvista ja kohtaavista palveluista. Palveluihin hakeutumista voidaan motivoida taloudellisella tuella ilman, että nuorelta odotetaan heti aktiivitoimiin selviytymistä. Osalle nuorista taloudelliseen tukeen sidotut aktivointivaateet ovat liian suuret. Palveluissa keskitytään aina myös nuoren omiin voimavaroihin, ei vain ongelmiin. Se, mikä nuorelle on hyvää, kaunista ja totta, saa näkyä. Riippumatta siitä, missä nuori kohdataan ensimmäisen kerran, kartoitetaan hänen kokonaistilanteensa voimavarat ja tuentarpeet huomioiden. Nuoren kanssa yhdessä sovitaan, miten asioiden kanssa edetään ja kehen hän voi olla yhteydessä, jos jotakin muutoksia tilanteeseen tulee. Kokonaistilanne ja taloudellinen tilanne on tärkeää selvittää jo asiakkuuden alkuvaiheessa, jotta ei jouduta jatkokuntoutuksessa ylitsepääsemättömiin ongelmiin siksi, että aiemmin ei ole kirjoitettu sairauslomaa tai nuorta ei ole ohjattu hakemaan ensisijaisia etuuksia tai hänen asumisolonsa ei ole selvitetty.

Nuorten osallistumisen pakot ja mahdollisuudet

Aktivoiva sosiaalipolitiikka ja työvoimapolitiikka sekä osallistava sosiaaliturva ovat keskeisiä heikossa asemassa olevia nuoria koskevia politiikkoja. Niiden mukaan nuoria ohjataan aktiivitoimiin: koulutukseen, työelämään tai kuntoutukseen. Nämä ovat keskeisiä osallisuuden areenoja yhteiskunnassa, eikä ”kukaan nuori ole 100-prosenttisesti opiskelukyvytön tai –kykyinen”. Periaatteet sosiaali- ja työttömyysturvan kannustavuudesta ja vastikkeellisuudesta ovat vahvistuneet hyvinvointivaltion murroksessa. (Saarinen – Salmenniemi – Keränen 2014.) Työttömän oikeus toimeentuloturvaan kytkeytyy aiempaa tiiviimmin yksilön vastuuseen ja velvollisuuteen osallistua työhön tai koulutukseen. (Keskitalo & Karjalainen 2013.)

Nuorten tukemiseen kytkeytyy nuoria velvoittavia toimenpiteitä, joilla pyritään sitouttamaan, vastuuttamaan ja osallistamaan toimeentulotuen ja työhallinnon asiakkaita. Palveluihin liittyvät odotukset ja velvoitteet voivat osaltaan estää luottamuksellisen tukisuhteen syntyä sekä aikaa vieviä kypsymisen prosesseja ja pahimmillaan ajaa nuoria pois yhteiskunnallisen tuen piiristä.

Olemme kehittäneet Sanna Aaltosen (Määttä & Aaltonen, 2016) kanssa nuorten osallistumista koskevan nelikentän kuvaamaan osallistumisen moninaisuutta.

Nuorten osallistumisen ja osallistamisen moninaisuus



Keskitymme palvelujen ja etuuksien edellyttämän osallistumisen tarkasteluun (kenttä 4). Siinä nuorten valinnan mahdollisuudet ja vapausasteet ovat rajalliset, se sisältää velvoitteita, pakkoja sekä sanktioita. Kohdennettua ja erityistä tukea tarvitsevat nuoret ovat kohdanneet vastoinkäymisiä, lyhyempi- tai pitkäaikaisempaa tuen tarvetta ja haavoittuvaisuutta. Kohdennetuissa palveluissa yhdistyvät aina tuki ja kontrolli.

Virallisesti tuetut ja ohjatut osallistumisen muodot (kenttä 2. ja 4.) sisältävät kumpikin nuorille yhteiskunnan kannalta toivottavaa ja osin velvoittavaa osallistumista. Formaalisissa osallistumisissa nuoret hyväksyvät velvoitteet (esimerkiksi opiskella, äänestää, harrastaa ohjatusti) tietoisesti tai tiedostamatta ja omasta halusta, usein kyseenalaistamatta. Ammatillisen puuttumisen ja kohdennetun tuen taustalla on sen sijaan aina ammatillisia huolia, riskiarviointeja, havaittuja toimijuuden puutteita nuoren elämässä. Nämä nuoren elämää ja tarpeita koskevat tulkinnat ja puuttumisen menetelmät eivät välttämättä ole nuoren tai lähiyhteisön mielen mukaisia. Siten osallistumisen tapojen ja velvoitteiden hyväksyminenkin on epävarmaa. Nuoren osallistumistavoista ja vaihtoehtoista on siis neuvoteltava. Järjestelmän vaateet on avattava ja tulkittava nuorelle. Järjestelmää, joka tiputtaa nuoria ulos, pitää tarvittaessa muokata. Tarvitaan uudenlaista asennetta ja joustavuutta sektorirajoitteiden sijaan.

Kohdennettu nuorten tukeminen ja osallistumisen dilemmat

Havaitsimme tutkimuksessamme (Määttä & Aaltonen 2016) ainakin kaksi nuorten osallistumisen dilemmaa nuorten ammatillisessa tukemisessa:

1. Puuttumisen dilemma: Millaisen palveluihin, koulutukseen tai työelämään liittyvän tuen ja kontrollin nuoret hyväksyvät, kun mutkia ja pettymyksiä on jo kertynyt? Mikä on oikea ja hyvä tapa tukea tätä nuorta?

Kansainvälisistä tutkimuksista ja aktivointipolitiikan linjauksista voidaan vetää yhteen, että nuoret ovat vastaanottavaisia tukitoiminnalle, joka lähtee vapaaehtoisuudesta, on nuoria ymmärtävää ja arvostavaa sekä joustavaa. Se sisältää yhteisöllisiä / ryhmäkokemuksia ja tuottaa tietoja ja taitoja, joista on nuorille hyötyä. (MacDonald & March 2005; Määttä & Saastamoinen). Aktivointi voi toimia, jos se sisältää mahdollisuuden pysyvään yhteiskuntaan kiinnittymiseen ja ymmärtää muunkin kuin koulutus- ja työelämäintegraation merkityksen, tietää ja tuntee asiakkaiden elämäntilanteen ja reittejä eteenpäin, on hyvin organisoitua, johdettua ja riittävästi resursoitua. (Geldof 1999)

2. Eteenpäin pääsyn dilemma: Onko yhteiskunta valmis ottamaan vastaan erilaisia nuoria? Kun nuorilla on halu päästä ja pärjätä koulutuksessa ja löytää paikkansa työelämässä, onko yhteiskunnassa halua ja mahdollisuutta ottaa vastaan ja tukea esimerkiksi erilaisia oppijoita ja työntekijöitä? Onko palveluissa kärsivällisyyttä ohjaukseen ja siirtymien tukemiseen?

Onko yhteiskunnassa korkean työttömyyden ja taantuman aikana mahdollisuuksia integroida nuoria työelämään? Miten vahvistetaan yksilöllisten polkujen löytämistä, työnetsintätoimintaa, yritysyhteistyötä, järjestöjen työllistäviä mahdollisuuksia? Entä mitä yhteisöllisiä integraation mahdollisuuksia yhteiskunta tarjoaa nuorille, jotka eivät saa töitä tai pärjää työelämässä?

Jos yhteiskunnassa halutaan pitää kiinni heikossa asemassa olevista nuorista ja aktivoida heitä taloudellisen ja psykososiaalisen tuen menettämisen uhalla, heidän pitämisenä tuen ja palvelujen piirissä vaatii tukimuodoilta aikaa ja ohjausresursseja, jotta nuoret saavat monipuolista tukea asioidensa hoitamiseen ja tulevaisuuden suunnitelmiansa edistämiseen. Kun nuorille halutaan tarjota osallisuutta, kansalaisuutta ja arjen hallinnan taitoja, tasapainoillaan nuorten omien valintojen ja yhteiskunnan tarpeiden ja ihanteiden välillä, auktoriteettien ja itsemääräämisoikeuksien välillä sekä realiteettien ja toiveiden välillä. Tarvitaan



aktiivista osallisuuteen ja osallistumisen pakkoihin liittyvää pontta ja nuorten kuuntelemista ja kunnioittamista.

Keskeiset lähteet

Aaltonen, Sanna & Berg, Päivi & Ikäheimo Salla (2015) Nuoret luukulla. Kolme näkökulmaa syrjäytymisen ja nuorten asemaan palvelujärjestelmässä. Nuorisotutkimusverkosto.

<http://www.nuorisotutkimusseura.fi/julkaisuja/nuoretluukulla.pdf>

Eurostat (2015) Young people neither in employment nor in education and training by sex and age (NEET rates) http://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-datasets/-/EDAT_LFSE_20

Geldof, Dirk (1999) New activation policies: promises and risks. In: Linking Welfare and Work, 13-26. Dublin: European Foundation.

Larja, Liisa (2013) Nuorten elinoloja ei voi kuvata pelkän työttömyysasteen avulla. Hyvinvointikatsaus 1/2013 http://www.stat.fi/artikkelit/2013/art_2013-03-11_002.html?s=0

MacDonald, Robert & Marsh, Jane (2005) Disconnected Youth? Growing up in Poor Britain. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Myrskylä, Pekka (2015) Toisen asteen koulutuksesta ja työelämästä syrjään jääneet 2000–2013. Teoksessa: Määttä, Mirja & Määttä, Anne (toim. 2015) Parempia ratkaisuja koulutuksen ja työn ulkopuolella olevien nuorten tukemiseen. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 16/2015.

http://vnk.fi/documents/10616/1456483/VNK+16_2015.pdf/2efb35eb-0f6e-4428-93bf-5998df7d983d

Määttä Mirja & Aaltonen Sanna (2016, tulossa): Between rights and obligations – Rethinking youth participation at the margins. International Journal of Sociology and Social Policy.

Määttä, Mirja & Määttä, Anne (toim. 2015) Parempia ratkaisuja koulutuksen ja työn ulkopuolella olevien nuorten tukemiseen. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 16/2015.

http://vnk.fi/documents/10616/1456483/VNK+16_2015.pdf/2efb35eb-0f6e-4428-93bf-5998df7d983d

Nuorisotakuu-työryhmän loppuraportti ja suositukset jatkotoimiksi (2015) Savolainen, Janne; Virnes, Elise; Hilpinen, Merja ja Palola, Elina. Työ ja yrittäjyys 19/2015. TEM.

http://www.nuorisotakuu.fi/files/42493/TEMjul_19_2015_web_19032015.pdf