



VALTIONEUVOSTON KANSLIA



Mitä tiedämme politiikkatoimien vaikuttavuudesta lasten ja nuorten syrjäytymisen sekä hyvinvointierojen vähentämisessä?

Politiikkatoimien vaikuttavuuden tieto- ja arviointikatsaus

Mitä tiedämme politiikkatoimien vaikuttavuudesta
lasten ja nuorten syrjäytymisen sekä
hyvinvointierojen vähentämisessä?

Politiikkatoimien vaikuttavuuden tieto- ja arviointikatsaus

Julkaisija VALTIONEUVESTON KANSLIA		KUVAILULEHTI 7.3.2013	
Tekijät Heidi Ristolainen, Sampo Varjonen ja Jukka Vuori Sosiaali- ja terveysalan asiantuntijalaitosten yhteenliittymä SOTERKO		Julkaisun laji Raportti	
		Toimeksiantaja Valtioneuvoston kanslia	
		Toimielimen asettamispäivä	
Julkaisun nimi			
Mitä tiedämme politiikkatoimien vaikuttavuudesta lasten ja nuorten syrjäytymisen sekä hyvinvointierojen vähentämisessä? Poliittikkatoimien vaikuttavuuden tieto- ja arviointikatsaus			
Tiivistelmä			
<p>Tieto- ja arviointikatsauksessa kuvataan lasten ja nuorten syrjäytymistä ehkäiseviä ja vähentäviä politiikkatoimia ja kootaan yhteen olemassa olevaa tutkimustietoa niiden vaikuttavuudesta. Katsauksessa keskitytään erityisesti lapsiperheiden tukimuotoihin, peruskouluun ja nuoren työelämäkulun siirtymävaiheisiin. Katsaus on tehty SOTERKO-tutkimusyhteenliittymässä valtioneuvoston tutkimus-, ennakointi- ja arviointitoimintaa koordinoivan työryhmän toimeksiannosta.</p> <p>1990-luvulla monissa kunnissa säästettiin lasten, nuorten ja perheiden palveluissa, ja leikkaukset ovat sittemmin näkyneet korjaavien palveluiden tarpeen kasvuna. 2000-luvulla palveluiden valtiollista ohjausta on lisätty ensin kansallisilla suosituksilla ja viime vuosina yhä enemmän kuntia sitovilla säännöksillä, joilla palveluiden painopistettä on yritetty siirtää varhaiseen puuttumiseen ja ongelmien ennalta ehkäisyyn. Ei-sitovien suositusten ohjausvaikutukset ovat osoittautuneet vähäisiksi. Sitovat säännökset pyritään puolestaan usein täyttämään liian vähäisillä resursseilla, mikä voi viedä voimavaroja muusta toiminnasta. Painopisteen siirtäminen korjaavasta työstä ennaltaehkäisevään työhön edellyttää säännösten kehittämisen lisäksi myös resurssiohjausta ja riittäviä henkilöstövoimavaroja perheiden palveluissa.</p> <p>Peruskoulun oppilashuolto ja oppilaanohjaus ovat merkittävässä roolissa syrjäytymisen ehkäisyssä. Onnistunut siirtymävaiheiden yli ulottuva ohjaus auttaa nuorta valitsemaan realistisen ja motivoivan urapolun ja vähentää toisen asteen opintojen keskeytyksiä. Maahanmuuttajataustaisilla nuorilla ja erityistukea saavilla opiskelijoilla on muita korkeampi riski jäädä nivelvaiheessa ulkopuolelle tai keskeyttää opinnot varhaisessa vaiheessa. Nuorten yhteiskuntatutkimus ja koulutustakuu sen osana ovat keskeisiä keinoja, joilla ongelmiin on viime vuosina pyritty tarttumaan. Varsinkin heikommassa asemassa olevien kohdalla takuiden toteutumisessa on yhä puutteita. Syrjäytymisvaarassa oleville nuorille voitaisiin kehittää vaihtoehtoisia, työelämää lähellä olevia koulutusmuotoja. Kehittämisen lähtökohtina voisivat olla nykyisen oppisopimuskoulutuksen ja työelämää nykyistä lähemmäs vietyjen työpajojen lisääminen. Syrjäytymisvaarassa olevien kohdalla tulisi keskittyä erityisesti voimavaroja ja onnistumisen kokemuksia lisääviin toimenpiteisiin nuorisolain sosiaalisen vahvistamisen tavoitteiden mukaisesti.</p> <p>Syrjäytymistä ehkäisevien toimenpiteiden ja palveluiden vaikuttavuudesta on yleisesti hyvin vähän tutkimus- ja arviointitietoa. Vaikuttavuustutkimusta tulisikin järjestelmällisesti lisätä. Myös maahanmuuttajataustaisten lasten, nuorten ja perheiden palveluiden käytöstä, tuen tarpeista ja toisaalta menestystekijöistä tulisi kerätä enemmän tietoa toimenpiteiden kohdentamisen helpottamiseksi. Heikommassa työmarkkinatilanteessa olevien nuorten osalta tulisi kehittää työkyvyn arviointitoimintaa sekä tutkia, millaisissa työpaikoissa nämä nuoret menestyvät parhaiten ja millaista tukea he mahdollisesti tarvitsisivat. Hankerahoituksen ongelmia olisi syytä selvittää: hankkeissa on kehitetty paljon toimivia malleja ja työkaluja syrjäytymisen ehkäisemiseksi, mutta niiden ongelmana on toiminnan lyhytjänteisyys ja heikko arviointi, eivätkä hyvätkään käytännöt usein vakiinnu tai leviä laajempaan käyttöön.</p>			
Avainsanat			
Syrjäytyminen, ehkäisevät toimenpiteet, vaikuttavuus, lapset, nuoret, lapsiperheet, neuvola, varhaiskasvatus, oppilashuolto, maahanmuuttajien koulutus, nuorisopolitiikka, opinto-ohjaus, nuorisotyöttömyys			
Sarjan nimi ja numero		ISSN	ISBN (painettu)
Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 2/2013			
Kokonaissivumäärä	Kieli	Luottamuksellisuus	ISBN (PDF)
75	Fi	julkinen	
Kustantaja		Taitto	
Valtioneuvoston kanslia Julkaisu PDF:nä: www.vnk.fi/julkaisut Lisätietoja: julkaisut@vnk.fi		Valtioneuvoston kanslia/Politiikka-analyyysyksikkö	

Utgivare STATSRÅDETS KANSLI		PRESENTATIONSBLAD 7.3.2013	
Författare Heidi Ristolainen, Sampo Varjonen och Jukka Vuori Sammanslutningen av sakkunniginrättningar inom social- och hälsovården SOTERKO		Typ av publikation Rapport	
		Uppdragsgivare Statsrådets kansli	
		Datum då utredningen tillsattes	
Publikationens namn			
Vad vet vi om effekterna av de politiska åtgärder som syftar till att minska utslagningen av barn och unga och minska skillnaderna i deras välbefinnande? Informations- och utvärderingsöversikt över effekterna av de politiska åtgärderna			
Sammandrag			
<p>I informations- och utvärderingsöversikten beskrivs de politiska åtgärder som förebygger och minskar utslagning av barn och unga samt sammanställs befintliga forskningsdata om deras effekter. Översikten fokuserar särskilt på stödformer för barnfamiljer, grundskolan och de ungas övergång till arbetslivet. Översikten har utarbetats av forskningssammanslutningen SOTERKO på uppdrag av arbetsgruppen för samordning av statsrådets forsknings-, prognostiserings- och utvärderingsverksamhet.</p> <p>På 1990-talet sparades det i många kommuner in på tjänsterna för barn, unga och familjer, och nedskärningarna har senare lett till en ökning av behovet av korrigerande tjänster. På 2000-talet har den statliga styrningen av tjänsterna utökats - först genom nationella rekommendationer och de senaste åren i allt högre grad genom bestämmelser som är bindande för kommunerna. På så sätt har man strävat efter att förflytta tyngdpunkten för tjänsterna till tidigt ingripande och förebyggande av problem. Styreffekterna av de icke-bindande rekommendationerna har visat sig vara små. Därtill försöker man ofta verkställa bindande bestämmelser med allt för små resurser, vilket kan sluka resurser från den övriga verksamheten. En förflyttning av tyngdpunkten från korrigerande arbete till förebyggande arbete kräver inte bara utveckling av bestämmelserna, utan också resursstyrning och tillräckliga personalresurser inom familjetjänsterna.</p> <p>Elevvården och elevhandledningen inom grundskolan spelar en viktig roll när det gäller att förebygga utslagning. En lyckad styrning som sträcker sig över övergångsskedena hjälper den unga att välja ett realistiskt och motiverande yrke och minskar mängden avbrott i studier på andra stadiet. Unga med invandrarbakgrund och studerande som får specialstöd löper större risk än andra för att i ett övergångsskede hamna utanför systemet eller avbryta studierna i ett tidigt skede. Samhällsgarantin för unga och den utbildningsgaranti som utgör en del av samhällsgarantin är sådana centrala åtgärder genom vilka man under de senaste åren har försökt ta itu med problemen. Särskilt i fråga om de mest utsatta förekommer det fortsättningsvis brister när det gäller förverkligandet av garantierna. Det kunde utvecklas alternativa utbildningsformer som står nära arbetslivet för unga som riskerar att marginaliseras. En utvidgning av den nuvarande läroavtalsutbildningen och flera ungdomsverkstäder som står närmare arbetslivet kunde vara utgångspunkter för utvecklingen. I fråga om dem som riskerar att marginaliseras borde man särskilt koncentrera sig på åtgärder som ökar resurserna och ger de unga upplevelser av framgång i enlighet med ungdomslagets målsättningar att stärka de ungas sociala identitet.</p> <p>Det finns överlag väldigt lite forsknings- och utvärderingsinformation om effekterna av de åtgärder och tjänster som är till för att förebygga utslagning. Forskningen om effekterna borde ökas systematiskt. För att det ska vara lättare att inrikta åtgärderna borde det också samlas in mer information om hur barn, unga och familjer med invandrarbakgrund använder tjänster och vilket behov av tjänster de har samt också om framgångsfaktorer. I fråga om de unga som har det svårast på arbetsmarknaden borde den verksamhet som går ut på att bedöma arbetsförmågan utvecklas. Det borde också undersökas på vilka arbetsplatser dessa unga klarar sig bäst och vilket slags stöd de möjligtvis skulle behöva. Det är också skäl att utreda problemen med projektfinansiering; inom olika projekt har det utvecklats många fungerande modeller och verktyg för förebyggande av utslagning, men problemet är att verksamheten är kortsiktig och utvärderingen dålig. Följden är ofta att inte ens goda förfaranden etableras eller sprids så att de kunde tas i bruk i större omfattning.</p>			
Nyckelord			
Utslagning, förebyggande åtgärder, effektivitet, barn, unga, barnfamiljer, rådgivningsbyrån, småbarnspedagogik, elevvård, utbildning för invandrare, ungdomspolitik, studiehandledning, ungdomsarbetslöshet			
Publikationsseriens namn och nummer		ISSN	ISBN (tryck)
Statsrådets kanslis rapportserie 2/2013			
Sidantal	Språk	Sekretessgrad	ISBN (PDF)
75	Fi	Offentlig	
Förläggare		Layout	
Statsrådets kansli Publikationen som PDF: www.vnk.fi/julkaisut Ytterligare information: julkaisut@vnk.fi		Statsrådets kansli/Enheten för politikanalys	

Publisher PRIME MINISTER'S OFFICE		DESCRIPTION 7 March 2013	
Authors Heidi Ristolainen, Sampo Varjonen and Jukka Vuori Consortium of National Institutes for Health and Wellbeing (SOTERKO)		Type of publication Report	
		Commissioned by Prime Minister's Office	
		Date of appointment	
Title of publication What do we know about the effectiveness of policy measures in reducing social exclusion and welfare differences among children and young people? A review and assessment of the effectiveness of policy measures.			
Abstract			
<p>This review and assessment outlines policy measures to prevent and reduce the social exclusion of children and young people and analyses existing research data on their effectiveness. The review focuses on support for families with children, comprehensive schools, and the transition of young people from education into working life. The review was conducted by the Consortium of National Institutes for Health and Wellbeing (SOTERKO) and was commissioned by the Government working group for the coordination of research, foresight and assessment activities.</p> <p>In the 1990s, many municipalities made cutbacks in services for children, young people and families, and these cuts have later resulted in a growth in the need for corrective measures. In the 2000s, central government steering of services has increased, first through national recommendations and, in recent years, increasingly through binding provisions on municipalities, aimed at shifting the focus of services to early intervention and problem prevention. The steering effects of non-binding recommendations have proved to be modest. Moreover, efforts are often made to fulfil binding provisions with limited resources, which may draw resources from other activities. Shifting the focus from corrective work to preventive work not only requires the development of provisions but also resource management and adequate human resources in services for families.</p> <p>Comprehensive school student welfare and counselling have a significant role in preventing social exclusion. Successful counselling through transition stages helps young people select a realistic and motivating career path and reduces drop-outs from upper secondary school studies. Young people of an immigrant background and students receiving special support have a higher risk of being excluded at transition points or dropping out of studies at an early stage. In recent years, the Government's social guarantee for young people and the education guarantee as part of it are important means for addressing the problems. There are still shortcomings, however, particularly in the implementation of the guarantees among those in a disadvantaged position. Alternative forms of education close to working life should be developed for young people in danger of being socially excluded. This development could be based on increasing current apprenticeship training, as well as bringing workshop training closer to real working life. In risk groups, resources should be focused particularly on measures that increase experiences of success in accordance with the social empowerment objectives of the Youth Act.</p> <p>In Finland, there is very little research-based evaluation knowledge on the effectiveness of measures and services to prevent social exclusion. Accordingly, effectiveness research should be systematically increased. To facilitate the targeting of measures, more data should also be gathered on the use of services as well as on the support needs and success factors of children, young people and families of an immigrant background. Working capacity assessments should be developed for young people in a disadvantaged labour market situation. Moreover, research should increasingly address such questions as in what kind of workplaces would these young people succeed best and what kind of support they might need. It is recommended that the problems of project funding should be examined: many prototype models and tools to prevent social exclusion have been developed in local projects, but these methods are not evaluated and they end up in short-term use. This way even good practices are often not established or extended for wider use.</p>			
Keywords Social exclusion, preventive measures, effectiveness, children, young people, families with children, child welfare clinic, early childhood education, student welfare, immigrants training, youth policy, careers and guidance counselling, youth unemployment			
Name of series and number of publication Prime Minister's Office Reports 2/2013		ISSN	ISBN (print)
Number of pages 75	Language En	Confidentiality rating Public	ISBN (PDF)
Publisher Prime Minister's Office Publication as a PDF: www.vnk.fi/english Further information: julkaisut@vnk.fi		Layout Prime Minister's Office/Policy-analysis Unit	

ESIPUHE

Syrjäytyminen on kasautunutta huono-osaisuutta, jossa yhdistyvät työttömyys, toimeentulo-ongelmat, elämänhallintaan liittyvät ongelmat ja syrjäytyminen yhteiskunnasta. Syrjäytyneen henkilön saattaminen uudestaan kiinni yhteiskunnan toimintaan on vaikeaa ja siksi syrjäytymisen ennalta ehkäiseminen on ensiarvoisen tärkeää.

Sosiaali- ja terveysalan asiantuntijalaitosten yhteenliittymä SOTERKO on tuottanut tieto- ja arviointikatsauksen, jossa kuvataan lasten ja nuorten syrjäytymistä ehkäiseviä politiikkatoimia ja kootaan yhteen tietoa niiden vaikuttavuudesta. Katsaus on laadittu valtioneuvoston tutkimus-, ennakointi- ja arviointitoimintaa koordinoivan työryhmän (TEA-työryhmä) toimeksiannosta. Katsauksen avulla pyritään tuottamaan tietoa päätöksenteon ja erityisesti syrjäytymistä, köyhyyttä ja terveysongelmia vähentävän toimenpideohjelman sekä nuorten yhteiskuntatakuun tueksi. Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmassa köyhyyden, eriarvoisuuden ja syrjäytymisen vähentäminen on yksi kolmesta painopistealueesta.

Katsauksen tuottamisesta ovat vastanneet tutkija Heidi Ristolainen (Työterveyslaitos, TTL), tutkija Sampo Varjonen (Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, THL) ja tutkimusprofessori Jukka Vuori (TTL). Hankeen ohjauksesta on vastannut pieni tutkimuslaitosten ja sosiaali- ja terveysministeriön asiantuntijoista koostuva ohjausryhmä sekä laaja eri ministeriöiden hallinnonaloja edustava seurantaryhmä. Pieneen ohjausryhmään kuuluivat ylijohtaja Marja Vaarama (THL), tutkimusprofessori Sakari Karvonen (THL), erikoistutkija Johanna Lammi-Taskula (THL), teemajohtaja Päivi Husman (TTL), johtaja Raija Volk (STM) ja finanssineuvos Marja-Liisa Parjanne (STM). Laajan, eri ministeriöiden hallinnonaloja edustavan seurantaryhmän tehtävänä oli koota hallinnonalakohtaista tausta-aineistoa tutkijoiden käyttöön sekä ohjata ja tukea hanketta haluttuun suuntaan sparraamalla ja keskustelemalla tutkijoiden kanssa. Tulokset ja raportin näkemykset ovat kuitenkin hankkeen tutkijoiden esittämiä, eivätkä välttämättä edusta seurantaryhmän yhtenäistä kantaa. Laajemman seurantaryhmän puheenjohtajana toimi johtaja Raija Volk (STM) ja jäsenenä ohjelmaneuvos Sirpa Kekkonen (VNK), erityisasiantuntija Sari Löytökorpi (VNK), neuvotteleva virkamies Arne Kinnunen (OM), sisäisen turvallisuuden sihteeristön päällikkö Tarja Mankkinen (SM), suunnittelija Kia Vertio (SM), neuvotteleva virkamies Hannele Kerola (VM), ylitarkastaja Tarja Tolonen (OKM), neuvotteleva virkamies Merja Vahva (LVM), projektipäällikkö Sari Haavisto (TEM), neuvotteleva virkamies Liisa Winqvist (TEM), erityisasiantuntija Jaana Nevalainen (YM) ja Veli Särämäkari (Puolustusvoimat). Suuret kiitokset kaikille hankkeeseen osallistuneille!

Katsaus osoittaa, että syrjäytymisriskien kasautumisen ennaltaehkäisyyn kohdistettujen toimenpiteiden vaikuttavuudesta on hyvin vähän tutkimustietoa. Toimenpiteiden seurannassa keskitytään yleensä säännösten toimeenpanoon ja vaikutuksiin palveluiden saatavuuteen. Varsinaista vaikuttavuutta on usein arvioitu heikosti ja tuolloin raportin arviot vaikuttavuudesta perustuvat asiantuntijoiden arvioihin.

Vaikuttavuusarviointia tulisi raportin mukaan huomattavasti lisätä ja panostaa samalla tutkimukseen, joka tuottaa tietoa syrjäytymiseltä suojaavista tekijöistä ja riskitekijöistä. Erityinen havaittu tietoaukko koskee maahanmuuttajataustaisia perheitä. Arviointi- ja tutkimustiedon aukkojen osoittamisen lisäksi raportissa esitetään joukko suosituksia toimenpiteistä, joilla tutkimuksen mukaan on merkitystä syrjäytymisen ehkäisemisessä.

Helsingissä 7.3.2013



Olli-Pekka Heinonen

Tutkimus-, ennakointi- ja arviointiryhmän (TEA) puheenjohtaja

SISÄLLYS

ESIPUHE.....	5
1 JOHDANTO	11
1.1 Syrjäytymisprosessi	11
1.2 Syrjäytymisen ehkäisy ja syrjäytymiskiirteen katkaisu	16
2 KATSAUKSEN TAVOITTEET JA AINEISTON RAJAUS	19
3 LASTEN JA PERHEIDEN PALVELUT	20
3.1 Neuvolatoiminta	20
3.2 Varhaiskasvatus	24
3.3 Perheiden tukeminen ja lastensuojelu.....	26
3.4 Maahanmuuttajalapsen ja -perheen.....	30
4 PERUSOPETUS	31
4.1 Oppilashuolto.....	31
4.2 Oppimisen tukeminen	34
4.3 Harrastustoiminta ja kouluhyvinvointi	36
4.4 Maahanmuuttajat perusopetuksessa	38
5 KOULUTUKSEN SIIRTÄMÄONGELMIEN EHKÄISY.....	39
5.1 Ohjauksen merkitys siirtymätilanteissa	40
5.2 Koulutuksen läpäisyn vahvistaminen	42
6 NUORISOTYÖTTÖMYYDEN TORJUMINEN	44
6.1 Nuorten yhteiskuntatakuu kärkihankkeena	46
6.2 Nuorisolain muutokset.....	47
6.3 Maahanmuuttajanuorten koulutuksen ja työllistymisen tukeminen.....	49
6.4 Nuorisotyöttömyyden torjuminen vertailumaissa.....	51
6.5 Toimenpiteet nuorten rikollisuuden vähentämiseksi	54
7 YHTEENVETO	55
KIRJALLISUUS	58
Liitetaulukko: Lasten ja nuorten syrjäytymisen ehkäisemiseksi vuosina 1990–2011 suoritettujen toimenpiteiden arviointia	69

1 JOHDANTO

Tässä SOTERKO-tutkimusyhteisliittymän arviointikatsauksessa kuvataan lasten ja nuorten syrjäytymistä ehkäiseviä politiikkatoimia 1990-luvulta alkaen ja kootaan yhteen olemassa olevaa tutkimustietoa niiden vaikuttavuudesta. Katsauksessa keskitytään erityisesti lapsiperheiden tukimuotoihin, peruskouluun ja nuoren elämänkulun siirtymävaiheisiin. Lisäksi huomiota kiinnitetään syrjäytymistä ennalta ehkäiseviin, mahdollisesti syrjäytymisvaarassa olevien nuorten voimavaroja kasvattaviin toimenpiteisiin. Katsauksen avulla pyritään tuottamaan tietoa erityisesti syrjäytymistä, köyhyyttä ja terveysongelmia vähentävän toimenpideohjelman sekä nuorten yhteiskuntatakuun tueksi.

Katsausta työstäessä on käynyt ilmi, että lasten ja nuorten syrjäytymisen ennaltaehkäisyyn kohdistettujen politiikkatoimien vaikuttavuudesta ei ole olemassa juuri lainkaan tutkimustietoa (ks. VTV 2007). Lasten ja nuorten palveluita koskevien säännösten seurannassa keskitytään useimmiten niiden toimeenpanoon ja vaikutuksiin palveluiden saatavuuteen, jota voidaan sinänsä pitää edellytyksenä toimenpiteille asetettujen tavoitteiden saavuttamiselle. Tutkimustiedon vähäisyyden vuoksi katsaukseen kootut arviot toimenpiteiden vaikuttavuudesta perustuvat pääosin asiantuntijoiden arvioihin, käyttäen apuna muista maista saatuja tuloksia.

1.1 Syrjäytymisprosessi

Nuoren syrjäytymisessä on kyse huono-osaisuutta aiheuttavien haitallisten tilannetekijöiden kasautumisesta ja usein myös ketjuuntumisesta. Syrjäytymiseen liittyy monenlaisia elämänkulun ongelmia, jotka eivät yksinään tai erikseen olisi välttämättä riittävän vakavia, jotta voitaisiin puhua syrjäytymisestä. Syrjäytyminen hahmotetaan tutkimuskirjallisuudessa usein asteittain syveneväksi prosessiksi, jossa erilaisia ongelmia nivoutuu yhteen (esim. Jyrkämä 1986; Takala 1992; Rintanen 2000; Järvinen & Jahnukainen 2001). Syrjäytyminen ilmenee tällöin moniulotteisena, pidemmän ajan kuluessa työttömyyden ja köyhyyden ympärille kehittyvänä ongelmien kasautumana. Prosessinäkökulma on tärkeä erityisesti poikkihallinnollisesta näkökulmasta, sillä syrjäytyminen muuntaa muotoaan ja sisältöään ajassa ja paikassa; sosiaalinen ongelma voi ilmentyä terveydellisenä ongelmana tai päinvastoin. Ilmiön kohtaaminen vain yhden hallinnonalan tai sektoriviranomaisen näkökulmasta voi jättää alkuperäiset syyt ja riskit näkymättömiin. (STM 1999a.)

Monet selviytyvät elämässä hyvin lapsuuden häiriötekijöistä huolimatta, kouluttautuvat ja kiinnittyvät työelämään. Toisaalta suotuisissakin oloissa kasvaneilla voi olla paljon ongelmia elämän eri osa-alueilla. Kuten syrjäytymisprosessissa yleensäkin, myös kodin häiriötekijöissä eri ongelmat kasautuvat ja sekoittuvat keskenään, ja niiden seurauksien ennustaminen on mahdotonta (Forssén ym. 2002; Holmila ym. 2008.) Siksi Kestilän ym. (2011) mukaan myös syrjäytymisen ehkäisy tulisi tapahtua kokonaisvaltaisesti ja monella tasolla yhtä aikaa. Sekä yksilöt että perheet tarvitsevat tukea, mutta samalla tulisi myös puuttua yhteiskunnan rakenteellisiin ongelmiin ja toisaalta luoda uusia, nuorten osallistumista mahdollistavia rakenteita. Koska syrjäytymisprosessi voi kestää varhaisesta lapsuudesta aikuisuuteen, varsinkin lapsuuden elinoloilla ja elämänkulun eri siirtymävaiheilla on suuri painoarvo. Erityisesti tulisi pyrkiä ehkäisemään ylisukupolvista huono-osaisuutta. (Kestilä ym. 2011.) Vuoden 1987 syntymäkohorttia koskevassa tutkimuksessa on havaittu, että vanhemman sairastuminen, mielenterveysongelmat ja työttömyys sekä toimeentulo-ongelmat ovat vahvassa yhteydessä lasten myöhempään hyvinvoinnin ja koulunkäynnin ongelmiin (Paananen ym. 2012).

Kodin ja perheen merkitys syrjäytymisprosessissa

Useissa tutkimuksissa on todettu, että perheen pitkäaikainen köyhyys on yhteydessä lapsen epäedulliseen fyysiseen, sosiaaliseen ja kognitiiviseen kehitykseen. Perheen toimeentulo-ongelmat heijastuvat lapseen sekä välittömästi arkielämän materiaalisena niukkuutena että välillisesti aiheuttamalla stressiä ja paineita perheen sisällä ja siten heikentämällä perheilma-
piiriä ja kasvatuskäytäntöjä. (Forssén ym. 2002; Haapasalo 2006; Lämsä 2009.) Taloudellisten paineiden negatiiviset vaikutukset voivat ulottua sekä vanhempien että lasten mielen-
terveyteen ja näkyä perheenjäsenten keskinäisessä vuorovaikutuksessa (Solantaus ym. 2004). Pitkittäistutkimuksissa on havaittu, että vanhempien alhainen koulutus ja sosioekonominen asema kasvattavat riskiä myös lapsen myöhempään koulutukselliseen syrjäytymiseen (Rintanen 2000).

Vanhempien työttömyys ja perheiden toimeentulo-ongelmat näkyvät myös lastensuojelussa. Heinon (2007) tutkimuksessa todettiin, että lähes puolet lastensuojelun asiakkaaksi tulleista asui perheessä, joka oli saanut tai sai yhä toimeentulotukea. Hiitolan (2008) tutkimuksessa alle 3-vuotiaiden lastensuojeluasiakkaiden perheissä toimeentulotukea saaneiden osuus oli jopa 70 prosenttia. Vuoden 1987 syntymäkohorttiin kohdistuneessa tutkimuksessa (Kestilä 2012) havaittiin, että vanhempien pitkäaikainen toimeentulotuen saanti sekä alhainen koulu-
tus kasvattivat merkittävästi lapsen kodin ulkopuolelle sijoittamisen riskiä, ja riski oli sitä suu-
rempi, mitä nuorempi lapsi oli kyseessä. Myös epävakaa perheolosuhteet voivat heijastua
negatiivisesti kasvatuskäytäntöihin ja vaikeuttaa lapsen kehitystä ja sopeutumista (Haapasalo
2006). Avioeron kokeneilla tai syntymästään asti yhden vanhemman kanssa eläneillä lapsilla
on muita suurempi riski joutua lastensuojelun asiakkaaksi tai tulla sijoitetuksi kodin ulkopuo-
lulle (Heino 2007; Kestilä 2012).

Sekä rankaisevan kasvatuksellisen kurin että vanhempien mielenterveysongelmien on todettu
olevan yhteydessä lasten ja nuorten oireiluun. Kaltoinkohtelun ja perheväkivallan pitkäaikai-
set seuraukset riippuvat voimakkaasti lapsen kehitystasosta, ja niiden kirjo on laaja. Koulu- ja
nuoruusikäisillä altistumiseen voi liittyä muun muassa aggressiivisuutta ja käytöshäiriöitä,
oppimisvaikeuksia, erilaisia emotionaalisia oireita ja ongelmia sosiaalisissa suhteissa sekä
mielenterveysongelmia, päihteidenkäyttöä ja rikollisuutta. (Oranen 2004; Turunen 2004;
Haapasalo 2006; Lepistö 2010.) Vanhempien psykiatriset häiriöt lisäävät diagnoosista riippu-
matta voimakkaasti lapsen riskiä sairastua masennukseen, ahdistus- ja käytöshäiriöön. Psy-
kiatriset häiriöt ovat voimakkaan ylisukupolvisia: on arvioitu, että jopa 60 prosenttia masen-
nusta sairastavien vanhempien lapsista sairastuu psyykkisesti alle 25-vuotiaana. (Solantaus &
Paavonen 2009.)

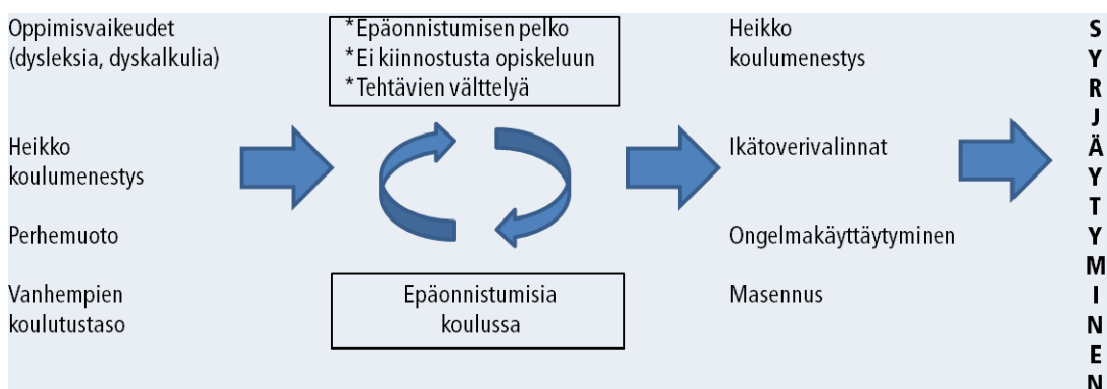
Vanhempien mielenterveysongelmiin ja lapsen kaltoinkohteluun liittyy lisäksi usein päihde-
ongelmia. On arvioitu, että joka kymmenes suomalainen on elänyt perheessä, jossa liiallinen
alkoholin käyttö tai muu päihdeongelma on aiheuttanut hänelle ongelmia tai haittaa.
(Peltoniemi 2005; Haapasalo 2006; Holmila & Raitasalo 2008.) Myös alkoholistien lapsilla on
todettu olevan muita enemmän temperamenttiin, tunne-elämään ja käyttäytymiseen liittyviä
riskitekijöitä, sekä suurempi todennäköisyys psykiatristen ongelmien kehittymiselle ja päihteiden
väärinkäytölle (Holmila & Raitasalo 2008). Huostaanottojen taustalla yleisimpiä lapseen
itseensä liittyviä tekijöitä ovat lapsen ristiriidat vanhempien kanssa, lapsen huono psyykinen
terveys ja vaikeudet koulunkäynnissä (Hiitola 2008). Lapseen liittyvien tekijöiden merkitys
voimistuu iän myötä. Myllärniemen (2005) aineistossa pääkaupunkiseudulla huostaan otetuis-
ta 13–17-vuotiaista yli puolella oli ristiriitoja kotona ja puolella oli kouluvaikeuksia. Monien
kohdalla raportoitiin myös päihteidenkäytöstä sekä psyykkisestä ja asosiaalisesta oireilusta.

Vaikeudet perusasteella ja koulupudokkuus

Koti ja elinolot ennustavat lapsen sopeutumista kouluympäristöön, mikä voi puolestaan vaikuttaa koulumenestykseen ja edelleen koulutus- ja työuraan. Pelkän peruskoulun päättötodistuksen varaan jäämisen taustalla vaikuttaa usein joukko mahdollisesti hyvin varhain alkaneita ongelmia, kuten huonot sosiaaliset olot kotona, epävakaat perhesuhteet, sopeutumis- ja oppimisvaikeudet koulussa ja mahdollisesti laajemmat elämänhallinnan ongelmat. (Johansson & Vuori 1999; Rönkä 1999.) Syrjäytyminen näyttäytyy kumulatiivisena prosessina myös tilastoissa (Kivelä & Ahola 2007). Ilman peruskoulun jälkeistä tutkintoa jäävillä esiintyy huomattavasti muita yleisemmin mielenterveysongelmia, toimeentulo-ongelmia ja rikollisuutta (Paananen ym. 2012).

Vaikka lapsen tai nuoren ongelmien taustalla olisi pitkäaikaisia vaikeuksia varhaislapsuudessa ja kotioloissa, on syrjäytymisvaara usein havaittavissa vasta peruskoulussa ilmenevinä erilaisina oireiluina. Osalla oppilaista ilmenee ala-asteella haluttomuutta opiskella, mikä voi olla seurausta esimerkiksi oppimisvaikeuksista, heikoista kognitiivisista perusvalmiuksista, tarkkaavaisuushäiriöistä tai sosiaalisista tai psyykkisistä ongelmista. Osa nuorista reagoi ongelmiinsa häiriökäyttäytymisellä, osa eristäytyy. Heikko koulumenestys erityisesti yläasteella vaikeuttaa pääsyä peruskoulun jälkeiseen koulutukseen, sillä nuoren on tällöin vaikeampi päästä häntä kiinnostavalle alalle. "Väärälle" alalle päätyvä taas kärsii todennäköisemmin motivaatio-ongelmista ja keskeyttää todennäköisemmin koulutuksensa. (Linnakangas & Suikkanen 2004.) Nurmi (2011) kuvaa syrjäytymisen psykologista mekanismia noidankehäksi, jossa nuoren kielteinen ajattelu ja heikko motivaatio sekä koulumenestys muodostavat itseään toteuttavan kielteisen kierteen.

Kuvio 1 Syrjäytymisen sosiaaliset ja yksilölliset mekanismit.



Lähde: Nurmi 2011.

Rintasen (2000) tutkimuksessa ilmeni, että kutsuntaikäisten miesten koulutuksesta syrjäytymisellä oli vahva yhteys aikaisemmin koettuun heikkoon koulumenestykseen sekä erilaisiin kouluhäiriöihin, erityisesti poissaoloihin ja tarkkailuluokkasijoituksiin. Lähes kaksi kolmasosaa pojista, joilla oli ollut peruskoulussa terveydenhoitajan kirjaamia poissaoloja ja luvattomia poissaoloja, oli kutsuntaikässä syrjäytymisvaarassa. Myös Kokon ja Pulkkinen (2000) pitkittäistutkimuksessa todettiin peruskoulun sopeutumis- ja oppimisongelmien ennustavan aikuisiän pitkiä työttömyysjaksoja. Oppimisongelmista aiheutuva heikko koulumenestys ennusti myöhempää koulutuksen puuttumista tai sen keskeyttämistä ja lopulta työttömyyttä.

Koulupudokkaiksi määritellään ne nuoret, jotka keskeyttävät peruskoulun ennen oppivelvollisuuden suorittamista sekä nuoret, jotka suorittavat peruskoulun oppimäärän, mutta eivät aloita toisen asteen koulutusta tai keskeyttävät sen (esim. Ahola ym. 2009). Keskeyttämisiongelma ilmenee erityisesti ammatillisella puolella. Jatkokoulutukseen pääsyä ennustaa kaikkein parhaiten peruskoulussa menestyminen: Ne oppilaat, joilla on vähän onnistumisen kokemuksia ja itseluottamusta, jäävät varmimmin ilman koulutuspaikkaa (Pirttiniemi 2000).

Taulukko 1 Peruskoulun koulupudokkaat lukuvuosina 2005/2006–2009/2010.

Lukuvuosi	Oppilaiden määrä yhteensä	Pudokkaat	Oppivelvollisuusiän ohittaneet ilman päästötodistusta olevat
2005/2006	66 473	60	178
2006/2007	66 230	55	152
2007/2008	67 388	47	115
2008/2009	65 687	39	150
2009/2010	65 560	41	152

Lähde: Koulutustilastot, Tilastokeskus.

Taulukko 2 Lukiokoulutuksessa ja ammatillisessa koulutuksessa keskeyttäminen lukuvuosina 2005/2006–2009/2010.

Lukuvuosi	Lukiokoulutus, %	Ammatillinen koulutus, %
2005/2006	4,2	10,5
2006/2007	4,2	10,2
2007/2008	4,5	9,8
2008/2009	3,9	8,5
2009/2010	4,0	9,1

Lähde: Koulutustilastot, Tilastokeskus.

Erilaiset koulu- ja oppimisvaikeudet ovat hyvin yleisiä, ja ne heijastuvat elämään myös myöhemmin aikuisiässä. Lavikaisen ym. (2006) aineistossa lähes kuudesosa nuorista aikuisista ilmoitti kokeneensa kouluaikana yli yhden lukukauden ajan vaikeuksia koulunkäynnissä tai oppimisessa. Noin puolet vaikeuksia kokeneista, ja kolme neljästä keskittymis- tai käytös- vaikeuksista ilmoittaneista, ei myöskään ollut saanut kouluaikaansa tuki- tai erityisopetusta. Kouluvaikeuksilla oli tilastollisesti merkitseviä yhteyksiä aikuisiän toimintaan: niitä kokeneista naisista pienempi osuus oli töissä ja suurempi osuus hoitamassa omaa taloutta tai perheenjäsentä, miehistä taas useampi oli kokenut aikuisiällä työttömyyttä. Oppimisvaikeuksilla on myös todettu olevan yhteyksiä kouluikäisten terveysongelmiin (Rimpelä ym. 1998) sekä masentuneisuuteen, tupakointiin ja alkoholinkäyttöön (Rimpelä 1999).

Myös ongelmat toverisuhteissa voivat heikentää opiskelutaitoa ja -motivaatiota ja kasvattaa syrjäytymisvaaraa myöhemmin elämässä. Koulukiusaamisella voi olla pitkäaikaisia seurauksia niin kiusaamisen kohteeksi joutuneelle kuin kiusaajallekin. Kiusattujen on todettu kärsivän sekä henkisen hyvinvoinnin että fyysisen terveyden ongelmista. Myös kiusaajilla on todettu masentuneisuutta ja ahdistuneisuutta, ja myöhemmin elämässä heillä ilmenee muita todennäköisemmin antisosiaalisia persoonallisuushäiriöitä, päihteiden väärinkäyttöä ja rikollisuutta. (Pörhölä 2008; Kestilä 2008.) Peruskoulun negatiivinen ja rauhaton ilmapiiri on yhteydessä myös oppilaiden koulu-uupumukseen (Salmela-Aro 2008). Uupumus voi johtaa masennukseen ja häiritä nuoren siirtymistä jatko-opintoihin, ja siksi ongelmaan tulisi suhtautua vakavasti.

Väkivalta liittyy kiinteästi syrjäytymiseen, ja sama henkilö voi usein olla sekä väkivallan tekijä että uhri (SM 2012). Syrjäytymiseen liittyvä rikollisuus syntyy monen tekijän yhteisvaikutuksesta. Ongelmat perheessä, ystävyysuhteissa ja koulunkäynnissä sekä heikko koulumenestys ennustavat myös rikoskäyttäytymistä. Rikolliselle käyttäytymiselle voivat lisäksi altistaa yksilön henkilökohtaiset ominaisuudet, kuten aggressiivisuus, impulsiivisuus ja alhainen itsekontrolli. Koska rikollisuuden tiedetään olevan yhteydessä myöhempään syrjäytymiseen koulutuksesta ja työelämästä, voidaan rikollisuutta ehkäisemällä ehkäistä myös syrjäytymistä. (Haapasalo 2006; Aaltonen & Kivivuori 2009.)

Uravalinta ja työelämään kiinnittyminen

Samalla kun työelämän koulutusvaatimukset kovenevat, koulutusuralta syrjäytyvät nuoret ovat entistä suuremmissa vaaroissa syrjäytyä myös työmarkkinoilta. Yhteiskunnallisen muutoksen myötä ammatinvalinta on vaikeutunut ja monimutkaistunut. Siirtyminen perusopetuksesta toisen asteen koulutukseen tulisikin ymmärtää pidempikestoisena nivelvaiheena, jossa nuori päätyy vähitellen jonkinasteiseen varmuuteen elämänsä suunnasta. (Ahola ym. 2009.) Epäonnistuminen peruskoulussa on yhteydessä toisen asteen koulutuksesta karsiutumiseen, mikä puolestaan johtaa usein heikkoon ja epävarmaan työmarkkina-asemaan (Järvinen & Jahnuainen 2001). Sipilän ym. (2011) tutkimuksessa kävi ilmi, että pelkän peruskoulun suorittaneiden työttömyysriski oli miehillä kuusin- ja naisilla nelinkertainen verrattuna vähintään ylioppilastutkinnon suorittaneisiin. Tälle ryhmälle kasautuu todennäköisimmin myös muita syrjäytymisvaaraa kasvattavia ongelmia. Alhaisella koulutuksella ja työttömyydellä on myös yhteys huonoihin elintapoihin sekä heikkoon terveyteen (Kestilä 2008).

Suurimassa syrjäytymisvaarassa olevista, eli työvoiman ja opiskelun ulkopuolisista pelkän peruskoulun käyneistä nuorista (15–29-vuotiaat), kaksi kolmasosaa on miehiä. Maahanmuuttajataustaisten, pelkän peruskoulun suorittaneiden ulkopuolisuus- ja työttömyysriski on lähes kuusinkertainen kantaväestön nuoriin verrattuna. (Myrskylä 2011.) Toinen selkeä riskiryhmä on huostassa olleet nuoret. 20–24-vuotiaiden ikäluokissa heidän koulutuksensa on jäänyt perusasteen tasolle yli kolme kertaa useammin kuin muilla nuorilla, ja huostassa olleet nuoret ovat myös muuta väestöä useammin työttömänä ja eläkkeellä. (Heino & Johnson 2010.) Ulkopuolelle jääminen vähintään viivästyttää siirtymistä työelämään, mutta voi myös johtaa työmarkkinoilta syrjäytymiseen (Sihto ym. 2012). Suuri osa työttömistä nuorista, joilla ei ole peruskoulun jälkeistä koulutusta, ei myöskään ole ilmoittautunut työttömiksi työnhakijoiksi, mikä merkitsee jäämistä työvoimakoulutuksen ja sijoitustöiden ulkopuolelle. Myrskylän (2012) mukaan näitä nuoria (15–29-vuotiaita) on noin 32 000, ja he muodostavat syrjäytymisongelman ”kovan ytimen”. Kaikki koulutuksen ulkopuolella olevat tai työttömät nuoret eivät kuitenkaan ole omasta mielestään syrjäytyneitä, vaan monilla on omat tekemisensä, ihmissuhteensa ja suunnitelmansa (Kivelä & Ahola 2007).

Suomen nuorisotyöttömyys on ollut koko 2000-luvun korkeampi kuin EU-maissa keskimäärin ja se on viime vuosina kasvanut taloudellisen taantuman seurauksena (Tilastokeskus). 2000-luvun lopussa nuorisotyöttömyys oli kohonnut yli 20 prosenttiin ja talouskasvu on jäänyt senkin jälkeen heikoksi. Lyhytaikaiset, omaa koulutus- tai taitotasoa vastaamattomat työsuhteet sekä työttömyys heikentävät syrjäytymisvaarassa olevien nuorten itsetuntoa ja elämänhallintaa (Johansson & Vuori 1999). Työttömyyden haitalliset vaikutukset näkyvät vasta silloin, kun työttömyys tai ilman koulutuspaikkaa jääminen uhkaavat jäädä pitkäaikaiseksi (Takala 1992).

Vaarana on ajautuminen työkyvyttömyyteen, harmaaseen talouteen tai jopa rikollisuuteen. Nuorten aikuisten mielenterveyteen liittyvät työkyvyttömyyseläkkeet ovat lisääntyneet huolestuttavasti 2000-luvulla. Vuonna 2008 1 848:lle alle 30-vuotiaalle myönnettiin työkyvyttömyyseläke mielenterveyssyistä ja noin 300:lle tämä myönnettiin masennuksen vuoksi.

Taulukko 3 18–29-vuotiaat nuoret päätoiminnan ja koulutusasteen mukaan 2010.

	Työssä	Työttömät	Opiskelijat	Eläkeläiset	Työvoiman ulkopuolella	Yhteensä
Vain peruskoulu	76 504	18 251	81 560	7 516	27 514	211 345
Keskiaste	295 996	36 789	113 018	2 936	23 750	472 489
Korkea-aste	102 972	6 033	11 781	77	4 611	125 474
Yhteensä	475 472	61 073	206 359	10 529	55 875	809 308

Lähde: Myrskylä 2012.

1.2 Syrjäytymisen ehkäisy ja syrjäytymiskiirteen katkaisu

Monet kokevat lapsuudessa ja nuoruudessa vaikeuksia ja syrjäytymisen riskitekijöitä, mutta vain osa näistä nuorista lopulta syrjäytyy. Rönkön ym. (2002) pitkittäistutkimuksessa yli puolet nuorista, joilla oli useita perhetaustaan, koulunkäyntiin tai omaan käyttäytymiseen liittyviä riskitekijöitä, selviytyi aikuisuudessa ilman ongelmien kasautumista. Rönkä ym. jakoivat selviytymiskokemusten positiiviset käännekohtat ulkoisen väylän, käyttäytymisen ja sisäisen väylän muutoksiin. Ulkoisen väylän muutoksena keskeisin oli muutos elinympäristössä tai -olosuhteissa, joka auttoi irti huonoja malleja tarjoavista ihmissuhteista, kuten ongelmallisesta perheestä tai epäsosiaalisesta vertaisryhmästä. Vastaavasti ulkoista tukea saattoi löytyä uusista tasapainoisista ihmissuhteista, kuten vaihtuneesta kaveripiiristä tai uudesta parisuhteesta. Tämä saattoi puolestaan käynnistää positiivisen muutoksen henkilön käyttäytymisessä, mikä ilmeni muun muassa parantuneina elintapoina, rauhoittumisena ja itsenäistymisenä. Sisäisen väylän muutoksiin sisältyi puolestaan onnistumisten myötä kohentunut itsetunto ja viiteryhmän muutos, vastuullisuus, vaikeuksissa elämisen myötä kasvanut sinnikkyys sekä henkilön oma aktiivinen rooli muutoksen aikaansaamisessa. Kuronen (2010) mainitsee yhteenvedossaan myönteisistä käännekohtista lisäksi muun muassa yleiset onnistumisen kokemukset ja elämykset, kuten myönteiset oppimiskokemukset, ammattiin valmistumisen ja ensimmäisen työpaikan. Siinä missä syrjäytymisprosessissa yksilö kohtaa kasautuvaa ja ketjuuntuvaa huono-osaisuutta, myös onnistumiset voivat seurata toisiaan, kasautua ja synnyttää myönteisiä kehä.

Syrjäytymistä voidaan ehkäistä ja syrjäytymiskiirteeseen voidaan puuttua lapsen ja nuoren "syrjäytymisuran" eri vaiheissa. Alle kouluikäisten lasten osalta yhteiskunta voi ehkäistä syrjäytymistä tehokkaimmin vaikuttamalla perheisiin ja sitä kautta lapsiin. Kouluikäisten lasten syrjäytymisen ehkäisyssä ja syrjäytymiskiirteen katkaisussa kouluilla sekä muilla oppilaitoksilla ja niihin liittyvillä yhteiskunnallisilla palveluilla on tärkeä rooli. Myös työhallinnolla on keskeinen mahdollisuus tukea työllistymään pyrkivien nuorten asemaa. Muita toimijoita ovat esimerkiksi erilaiset kuntouttajat ja oikeustoimet.

Syrjäytymisen ehkäisy lapsuudessa

Bardyn ja Öhmanin (2007) kirjallisuuskatsauksessa vauva- ja pikkulapsiperhetyön kansainvälisiin interventiotutkimuksiin todettiin, että ollakseen tehokkaita, interventioiden tulisi kohdistua samanaikaisesti vanhempien psykologisiin ja sosiaalisiin tarpeisiin, vanhempana käyttäytymiseen, lapsen kehitykseen sekä sosiaaliseen tukeen. Lisäksi tuen täytyy olla intensiivistä, riittävän pitkäkestoista ja ennen kaikkea mahdollisimman varhaista: suurin hyöty interventiosta on silloin, kun riskiäidit tavoitetaan ja heitä autetaan jo ennen lapsen syntymää. Westmanin ym. (2005) perheinterventioita koskevan kirjallisuuskatsauksen johtopäätökset ovat samansuuntaisia. Perheisiin kohdistettujen interventioiden katsottiin yleisesti tuottaneen myönteisiä vaikutuksia, ja monimuotoisiin ongelmiin pystyttiin vaikuttamaan monimuotoisilla tai syvälliseen vuorovaikutukseen (hoito, kuntoutus ja terapia) perustuvilla interventioilla. Kevyemmät interventiot eivät välttämättä olleet riittäviä pitkäaikaisten tai syvien ongelmien ratkaisemiseksi, mutta varhaisessa vaiheessa niilläkin voidaan ehkäistä ongelmien pahentumista. Myös Salmi ym. (2012) ovat korostaneet varhaisten palveluiden merkitystä, sillä niillä voidaan ratkaista ongelmia ennen niiden kärjistymistä huostaanottotarpeeksi. Toimenpiteiden kohdistaminen mahdollisimman varhaiseen kehitysvaiheeseen on myös taloudellisesti tehokkaampaa, koska tällöin voidaan vähentää kalliiden erityispalveluiden tarvetta myöhemmin nuoren elämässä. Tutkijoiden mukaan vaikeuksissa oleviin nuoriin kuluvia kustannuksia voidaan vähentää ennakoivasti muun muassa neuvolajärjestelmän kautta toimivilla ja kotikäynteihin perustuvilla varhaisilla vanhemmuuden tukijärjestelmillä, alle kouluikäisten lasten vanhempien valmennus- ja tukiryhmillä, ehkäisevällä lastensuojelulla ja laadukkaalla päivähoidolla.

Syrjäytymisen ehkäisy nuoruudessa

Nuorten osalta keskeisin yhteiskunnallinen työ syrjäytymisen ehkäisemiseksi tehdään kouluissa. Voidaan myös sanoa, että opinnoissa tai luokkahuoneen toveripiiriin sopeutumisessa epäonnistuminen eivät ole vain koulutuksellisia ongelmia. Ne ovat myös psykologisia epäonnistumisen ongelmia, jotka johtavat helposti heikkoon itsetuntoon, odotuksiin huonoista suorituksista jatkossakin sekä ongelmakäyttäytymiseen ja sitä kautta mahdollisesti syrjäytymiseen (Bandura ym. 2001; Forssén ym. 2002). Opettajat, opinto-ohjaajat, koulukuraattorit, koulupsykologit ja kouluterveydenhoitajat ovat avainhenkilöitä syrjäytymisvaaran tunnistamisessa. Yksittäisellä opettajalla ei kuitenkaan usein ole riittävästi tietoa tai mahdollisuuksia nuoren tukemiseen, eikä monilla paikkakunnilla ole resursseja erityisopetukseen ja tukitoimiin. (Linnakangas & Suikkanen 2004.)

Tovereille ja opettajille muodostuu uudesta oppilaasta usein nopeasti tyypittelevä käsitys, jota voi olla vaikea muuttaa ja joka voi vakavastikin haitata nuoren kehitystä (Deci ym. 1991). Kun syrjäytymisriskissä oleva nuori aloittaa koulun, hän on kehityksessä monesti luokkatovereitaan jäljessä ja voi tuntea huonommuutta, mikä taas heikentää hänen oppimiskykyään (Buhs ym. 2006). Nuorilla, niin kuin muillakin ihmisillä, on perustarpeina kuuluminen johonkin yhteisöön ja pärjääminen (Harpine 2008). Huhtanen (2007) on korostanut onnistumisen kokemuksia vaikeuksista ja riskitekijöistä selviydyttäessä. Motivaation ja toimintakyvyn vahvistuminen voidaan nähdä voimaantumisen prosessina, jossa nuorella täytyy olla halu ja kyky asettaa omia päämääriä ja luottaa omiin mahdollisuuksiinsa. Ongelmiin puuttumisessa tulisikin pyrkiä nuoren omien voimien kehittämiseen ja vastuunottoon. Myös Rönkä (1999) on painottanut nuoren itsetunnon ja sisäisten selviytymisresurssien kehittämistä.

Harpinen (2008) mukaan tehokkailla nuorten syrjäytymistä ehkäisevillä interventioilla on kolme tärkeää ominaisuutta:

- 1) Interventiot kohdistuvat sisäisen motivaation kasvattamiseen. Syrjäytymisvaarassa oleva nuori ei yleensä tee asioita ainoastaan sen vuoksi, että esimerkiksi opettaja on kehottanut tekemään niin. Hän tekee ne siksi, että on asiasta itse kiinnostunut ja siihen sitoutunut. Sisäisen motivaation kasvattamisen pitäisi olla läpimenevä periaate opetuksessa. Sisäisen motivaation kasvattamiseen liittyy esimerkiksi oppilaskeskeinen opetus. Opettajat tietävät sen olevan tehokas opetustapa, erityisesti syrjäytymisvaarassa oleville, mutta monesti välttävät sitä, koska pelkäävät menettävänsä opetustilanteen hallinnan. On kuitenkin olemassa oppilaskeskeisen opettamisen tapoja, joissa opettajien rooli on hyvin hallittu.
- 2) Interventiot lisäävät nuoren taitoja selviytyä haasteistaan. Syrjäytymisvaarassa olevien nuorten haasteet voivat liittyä esimerkiksi oppimistyyliin tai opintouraa koskeviin päätöksiin. Näitä taitoja ei yleensä suoraan opeteta kouluissa, mutta ne ovat niin sanottuja ydintaitoja, joiden merkitys yleisesti tiedetään. Koulutuksessa niiden opettamisen vastuu on usein kaikilla opettajilla, mutta aikapaineista johtuen ne saattavat jäädä käytännössä kuitenkin vähälle huomiolle. Erityisopetuksessa niiden rooli korostuu ja siellä niitä myös opetetaan enemmän. Nämä taidot liittyvät usein opinto- ja tulevan työuran hallintaan, elinikäiseen oppimiseen ja sosiaalisiin taitoihin.
- 3) Interventiot korostavat yhteenkuuluvuutta. Koululuokassa toveriryhmillä on tärkeä merkitys nuorten itsetunnon ja kouluun sopeutumisen kannalta. Vastaavasti sopeutumisongelmat ja toveriryhmien ulkopuolelle jääminen voivat muodostua riskitekijöiksi heikentäen opiskelutaitoa ja -motivaatiota ja kasvattaen syrjäytymisvaaraa (Forssén ym. 2002). Syrjäytymisvaarassa oleville nuorille on eduksi mahdollisuus oppimiseen ryhmässä, jossa yhteenkuuluvuutta korostetaan.

Syrjäytymisen ehkäisy nuorten siirtyessä työelämään

Syrjäytymisriskissä olevien nuorten tilanne heidän koulutuksensa jälkeen on usein jo heikko. Monet ovat keskeyttäneet ammatilliset opintonsa ja joiltakin ne puuttuvat kokonaan. Vuonna 2010 noin joka kolmas kaikista TE-toimistoihin hakeutuneista nuorista sijoitettiin toimenpiteisiin, yleisimmin joko ammatilliseen koulutukseen tai jatkotoimenpiteisiin. Ryhmä on työmarkkinavalmiuksiltaan heterogeeninen ja suuri osa on vielä etäällä avoimista työmarkkinoista (Sihto ym. 2012.) Nuorten työllistämiseen pyrkivien toimenpiteiden onnistumista ei näin ollen voi arvioida ainoastaan lyhyellä aikavälillä työllistyslukujen perusteella, vaan monilla nuorilla tie työllisyyteen on pitkä. Vaadittavan ammattitaidon lisäksi syrjäytymisvaarassa olevilta nuorilta puuttuu usein myös sosiaalisia yhteistyötaitoja sekä taitoja selviytyä niistä esteistä ja vaikeuksista, joita koulusta työelämään siirtymiseen ja työelämään kiinnittymiseen monesti liittyy (Koivisto & Vuori 2005; 2006).

Malmberg-Heimosen (2005) mukaan syrjäytymisvaarassa olevien nuorten pyrkiessä työelämään pitää huomioida työllistymisen laatu, hakijan ammatillinen kehitys, työhakuaktiivisuus ja mielenterveyden edistäminen. Hän on kiinnittänyt tarkastelussaan huomiota erityisesti niihin työttömien ryhmiin, joiden työllistymisennuste on ollut huono. Pakottamiseen tai taloudellisen edun menettämiseen perustuvat aktiivitoimenpiteet eivät toimi hyvin sellaisilla henkilöillä, joilla ei ole tarpeeksi voimavaroja tilanteessa menestyksekkäästi selviytymiseen. Tällaiset toimet johtavat syrjäytymisvaarassa olevien lannistamiseen. Toimivampaa olisi pyrkiä lisäämään henkilöiden voimavaroja selviytyä kyseessä olevasta tilanteesta. Näin myös syrjäytymisvaarassa olevien motivaatio osallistua toimenpiteisiin kasvaisi. (Malmberg-Heimonen 2005.) Lisäksi syrjäytymisvaarassa olevat nuoret usein samaistuvat huonosti auktoriteetteihin, kuten opettajiin ja viranomaisiin. Aiemmat, jo klassikoiksi muodostuneet kansainväliset tutki-

mukset ovat osoittaneet, että uusien taitojen oppiminen tapahtuu tällöin tehokkaimmin vertaisryhmien kautta (French & Raven 1959; Kelman 1958). Toimiakseen tehokkaasti vertaisryhmien tulisi myös lisätä vastoinikäymisiin varautumista, jolloin niissä voidaan selviytymistaitojen parantamisen lisäksi ehkäistä huono-osaisuuteen usein liittyvää masentuneisuutta (Vuori ym. 2005).

Suomessa työpajatoiminta on ollut viime vuosina yksi keskeisimmistä toimintamuodoista syrjäytymisvaarassa olevien, koulutuksesta valmistuneiden tai koulutuksensa keskeyttäneiden nuorten auttamiseksi. Se on paljolti vertaisryhmissä tapahtuvaa toimintaa, jossa myös toteutuu paljolti Harpinen (2008) esittämät kolme periaatetta: sisäisen motivaation kasvattaminen, taitojen lisääminen ja yhteisöllisyyden vahvistaminen. Työpajatoiminnasta on saatu hyviä kokemuksia myös oppimismielessä (VTV 2007). Ongelmallista kuitenkin on, ettei työpajatoiminta kytkeydy suoraan työmarkkinoihin vaan toimii niistä irrallisena. Näin nuoret sosiaalisutuvat enemmänkin taitoihin ja toveripiireihin, joilla ei ole vahvoja kytkentöjä työmarkkinoihin tai oman työuran luomiseen.

2 KATSAUKSEN TAVOITTEET JA AINEISTON RAJAUS

Katsauksen tavoitteena on koota olemassa olevaa tutkimustietoa poliittisten toimenpiteiden vaikutuksista ja vaikuttavuudesta lasten ja nuorten syrjäytymisen ehkäisemiseksi ja tehdä suosituksia jatkotoimenpiteiksi. Toimenpiteiden tarkasteluajanjakso ulottuu 1990-luvun alusta nykyhetkeen. Huomio on kiinnitetty lakien ja asetusten toimeenpanoon, seurauksiin ja vaikuttavuuteen. Vaikuttavuuden arviointi perustuu pääosin tutkimustietoon ja asiantuntija-arviointiin. Joissain tapauksissa on käytetty tilastotietoa kuvaamaan toimenpiteen seurauksia, koska perinteisessä interventiotutkimuksessa käytettävää vertailuaineistoa on vaikea, ja jossain tapauksissa jopa mahdoton saada. Myös tutkimukseen valikoitumista on usein vaikea arvioida. Lisäksi syrjäytymisvaarassa olevat nuoret pudottautuvat usein myös tutkimuksista (Nurmi 2011). Tarkasteluun on valittu mukaan poliittisia ohjelmia ja kansallisia hankkeita silloin kun 1) niiden katsotaan tuovan lisäarvoa toimenpiteen kuvaukseen, tai 2) niissä kuvataan sellaisia hyviä käytäntöjä, joiden vaikuttavuudesta on olemassa tutkimustietoa.

Syrjäytymisen ehkäisy on monitahoinen kysymys, joka vaatii ratkaisuksi useiden hallinnonalojen yhteisiä, muun muassa sosiaali- ja terveystieteiden, koulutukseen ja työttömyyden vähentämiseen liittyviä toimenpiteitä. Nuorten osalta toimenpiteet kuuluvat pääosin sosiaali- ja terveysministeriölle, opetusministeriölle sekä työ- ja elinkeinoministeriölle (VTV 2007). Työssä on tarkasteltu toimenpiteitä ensisijaisesti kohderyhmän näkökulmasta. Katsauksen kohderyhmä pikkulapsista varhaisaikuisiin mukailee Takalan (1992) syrjäytymisen prosessin syvenemistä:

1. vaikeudet koulussa, kotona tai sosiaalisessa toimintaympäristössä
2. koulun keskeyttäminen tai alisuoriutuminen
3. työmarkkinavaihe, ajautuminen huonoon työmarkkinatilanteeseen.

Seuraavat vaiheet (4. täydellinen syrjäytyminen ja 5. laitostuminen) vaativat korjaavia, eivät niinkään ehkäiseviä toimenpiteitä (vrt. VTV 2007). Erytishuomio on kohdistettu lasten ja nuorten elämän nivelvaiheisiin, koska epäonnistuneet siirtymät kasvattavat osaltaan syrjäytymisriskiä. Katsauksen ikäraajaksi on asetettu nuorisotakuun mukaisesti alle 30-vuotiaat. Maahanmuuttajien erityisryhmää tarkastellaan aineistossa läpileikkaavana.

Arviointikatsaukseen on koottu yhteen tutkimustietoa sekä ministeriöiden, opetushallituksen ja eri tutkimuslaitosten tuottamia tuloksia poliittisten toimenpiteiden vaikutuksista. Lähdeaineistona on käytetty pääosin julkaistuja tutkimusraportteja, poliittisten ohjelmien loppuraportteja sekä työryhmäselvityksiä. Lisäksi katsausta varten on haastateltu asiantuntijoita Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselta, työ- ja elinkeinoministeriöstä, opetushallituksesta sekä Valtion taloudellisesta tutkimuslaitoksesta. Haastatteluissa on kerätty tietoa tutkimuksista ja suunnitteilla olevista jatkotoimenpiteistä.

3 LASTEN JA PERHEIDEN PALVELUT

Lasten hyvinvointiongelmat näkyvät vasta pitkän ajan kuluessa, eikä ole mahdollista ennustaa, ketkä pärjäävät ja ketkä ei. Siksi varhaisessa tukemisessa ja syrjäytymisen ehkäisyssä keskeisessä roolissa ovat peruspalvelut, jotka tavoittavat mahdollisimman suuren osan lapsista ja perheistä. Hyvinvoinnin tukeminen tulisi aloittaa ja tuen tarpeet tulisi havaita mahdollisimman varhain, jolloin niihin voidaan myös vaikuttaa ennen vaikeiden ongelmien ilmaantumista. (Paananen ym. 2012.) Seuraavissa luvuissa kuvataan ja tarkastellaan keskeisiä valtakunnantason toimenpiteitä, joita lasten, nuorten ja perheiden palveluihin on suunnattu syrjäytymisriskien ja ongelmien kasautumisen ehkäisemiseksi. Useimmissa tapauksissa näiden toimenpiteiden vaikuttavuudesta ei ole tutkimustietoa, vaan katsauksessa on koottu yhteen asiantuntija-arvioita. Joidenkin toimintamallien kohdalla on viitattu kansainväliseen tutkimustietoon, mutta laajempaa katsausta muiden maiden käytäntöihin ei tehdä. Esimerkiksi Pohjoismaissa lasten ja perheiden hyvinvointia edistävissä järjestelmissä on todettu olevan yleisellä tasolla melko vähän eroavaisuuksia (Hiilamo 2008).

Palveluita on kehitetty Suomessa lainsäädännön lisäksi 2000-luvulla myös lukemattomin paikallisin hankkein. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisen kehittämissuunnitelman (Kaste) Lasten Kaste -hankkeen alla toimi yli 80 pilottia tai osahanketta. Hankkeita on kuvattu THL:n toimittamassa raportissa (Siltala & Paananen 2010). Paikalliset hankkeet on rajattu tämän katsauksen ulkopuolelle. Muun muassa Valtiontalouden tarkastusvirasto (2007) on kuitenkin huomauttanut, että syrjäytymisen ehkäisyssä sinänsä tarpeellisten hankkeiden ongelmana on usein ”epäjatkuvuus, lyhytjänteisyys, vaihtuvat työntekijät ja palvelukentän hajanaisuus”. On myös vaarana, että perustyön ohessa toteutettavat hankkeet syövät itse perustyön edellytyksiä. Lyhytaikaisten hankkeiden arviointi on myös hyvin vaihtelevaa, eivätkä hyvätkään käytännöt usein vakiinnu tai leviä laajempaan käyttöön.

3.1 Neuvolatoiminta

Neuvolapalveluja käytetään Suomessa hyvin aktiivisesti. Äitiysneuvolassa käy vuosittain noin 60 000 äitiä puolisoineen ja lastenneuvolassa noin 400 000 lasta ja 600 000 vanhempaa. On arvioitu, että palveluja käyttämättä jäävien osuus on noin 0,2–0,5 prosenttia. Neuvolapalvelut tavoittavat siis lähes kaikki Suomen lapsiperheet, ja niillä on siten keskeinen tehtävä syrjäytymisriskien ennaltaehkäisyssä. (Hakulinen-Viitanen ym. 2008.) Neuvolatoiminta muuttui merkittävästi 1990-luvulla. Sosiaali- ja terveydenhuollon valtiosuuslainsäädännön uudistus vuonna 1993 antoi kunnille suuremman vastuun ja vapauden päättää palveluiden järjestämisestä ja rahoittamisesta (Kokko 1993). Käytännössä kunnat hakivat säästöjä etenkin työvoimaa vähentämällä, mikä vaikutti tarjottaviin palveluihin. Monissa lastenneuvoloissa määräraikaistarkastuksia, ennaltaehkäisevää perhevalmennusta ja kotikäyntejä vähennettiin. (Salmi

ym. 1996.) Perusterveydenhuollon lastenneuvolakäyntien määrä tuhatta 0–7-vuotiasta kohden oli vuonna 2010 yhä pienempi (2971) kuin vuonna 1994 (3104) (SOTKANet).

Vuonna 2000 tehdyssä tutkimuskatsauksessa (Pelkonen & Löthman-Kilpeläinen 2000) todettiin, että neuvolapalveluiden laatu vaihteli huomattavasti eri puolilla Suomea. Sosiaali- ja terveysministeriön asettama asiantuntijatyöryhmä julkisti vuonna 2004 lastenneuvolatoiminnan järjestämisestä valtakunnalliset suositukset, joiden keskeisenä tavoitteena oli tasa-arvon ja oikeudenmukaisuuden toteutuminen palveluiden tarjonnassa. Oppaassa korostettiin varhaisen puuttumisen, moniammatillisen työn ja kotikäyntien merkitystä erityisesti lasten ja nuorten syrjäytymisen ehkäisyssä. (STM 2004a.)

Vuonna 2005 julkaistussa selvityksessä (Hakulinen-Viitanen ym. 2005) kävi ilmi, että neuvolatoiminnan todellisuus jäi kauas suosituksista muun muassa henkilöstövoimavarojen, määräaikaistarkastusten ja kotikäyntien osalta. Etenkin tuen kohdentaminen erityistukea tarvitseville perheille toteutui huonosti, mihin ensisijaisena syynä oli aika- ja resurssipula. Kolme vuotta myöhemmin tehdyssä selvityksessä (Hakulinen-Viitanen ym. 2008) todettiin, että palvelut olivat kehittyneet myönteisesti etenkin niiden osa-alueiden osalta, joissa oli ollut suurimpia puutteita. Terveyskeskusten välillä oli kuitenkin yhä suuria eroja, ja esimerkiksi määräaikaistarkastusten puutteiden katsottiin erityisesti vaikeuttavan lasten ja perheiden ongelmien varhaista tunnistamista. Vaikka henkilöstövoimavarat olivat parantuneet, terveydenhoitajien asiakasmäärä oli suositusten mukainen alle puolessa ja lääkäreiden asiakasmäärä alle kolmasosassa terveyskeskuksia. Selvityksen mukaan valtakunnallisilla ohjeistuksilla oli todennäköisesti ollut vaikutusta neuvoloissa kolmen vuoden aikana tapahtuneeseen myönteiseen kehitykseen, mutta terveyskeskusten välisiä suuria eroja palveluiden toteutumisessa ne eivät olleet olennaisesti vähentäneet.

Kansanterveyslain muutoksella (928/2005) lakiin lisättiin mahdollisuus antaa valtioneuvoston asetuksella tarkempia säännöksiä neuvolapalveluista siinä tapauksessa, ettei pelkillä suosituksilla olisi riittävää vaikutusta palveluiden järjestämiseen. Vuonna 2009 annettiin kuntia sitova asetus (380/2009), jonka tavoitteena on taata riittävät yhtenäiset ja alueellisesti tasa-arvoiset palvelut neuvolatoiminnassa, koulu- ja opiskeluterveydenhuollossa sekä nuorten ehkäisevässä suun terveydenhuollossa. Käytännössä asetus muutti suosituksia muun muassa määräaikaistarkastuksista kuntia sitoviksi velvoitteiksi. Keskeisenä tavoitteena oli varhainen puuttuminen lasten ja perheiden ongelmiin sekä syrjäytymisen ehkäiseminen.

Merkittävänä uudistuksena asetuksessa määrättiin laajoista terveystarkastuksista, joissa arvioidaan lapsen tai nuoren terveyden lisäksi koko perheen elinoloja ja hyvinvointia. Tarkastukseen kutsutaan lapsen molemmat vanhemmat. Laajoja tarkastuksia tulee tehdä kerran odotusaikana, kolmesti ennen lapsen kouluikä ja kolmesti peruskouluikä. Näin tarkastukset muodostavat viidentoista vuoden jatkumon, jossa perheen hyvinvointia tarkastellaan kattavasti säännöllisin väliajoin. Lisäksi ensimmäistä lastaan odottavalle perheelle on järjestettävä moniammatillisesti toteutettua perhevalmennusta, johon sisältyy vanhempainryhmätoimintaa. Perheen erityisen tuen tarve tulee selvittää, jos lapsessa, perheessä tai ympäristössä on tekijöitä, jotka uhkaavat lapsen tervettä kasvua ja kehitystä. Tuen tarpeen arvioimiseksi on tarvittaessa järjestettävä lisäkäyntejä ja kotikäyntejä. Henkilökunnan tulee myös pyrkiä selvittämään tuen tarve niiden perheiden kohdalla, jotka jäävät pois määräaikaista terveystarkastuksista. (STM 2009a.) Asetus tuli voimaan kesällä 2009 ja määräaikaisten terveystarkastusten osalta vuonna 2011.

Asetuksen periaatteena oli, että sen velvoitteet lisäisivät kustannuksia ainoastaan niissä kunnissa, joissa ehkäiseviä palveluita ei ollut järjestetty suositusten mukaisesti. Kuntien arvioiden perusteella asetuksen toimeenpano edellytti noin 37 miljoonan euron lisämäärärahaa (STM 2009a), josta puolet katettiin valtionosuuskorotuksella. Rimpelän ym. (2008) selvityksen mukaan neuvolatoiminnan ja kouluterveydenhuollon henkilöstömitoituksen nostaminen valtakunnallisten suositusten tasolle olisi kuitenkin edellyttänyt 54 miljoonan euron lisämäärärahaa.

Valviran vuonna 2011 toteuttaman kyselyn perusteella terveyskeskukset suunnittelivat toteuttavansa määräaikaista terveystarkastuksia melko kattavasti, mutta henkilöstömitoitukset olivat edelleen kaukana suosituksista, mikä herätti kysymyksiä tarkastusten laadusta ja sisällöstä (Valvira 2011.) THL:n vuonna 2012 toteuttaman selvityksen (Wiss ym. 2012) mukaan äitiys- ja lastenneuvoloissa laajat terveystarkastukset toteutuivat vuonna 2011 noin 87–88-prosenttisesti.

Alustavat kokemukset laajoista terveystarkastuksista ovat olleet positiivisia: vanhemmuuden tuki on varhaisempaa ja monipuolisempaa, perheet huomioidaan paremmin ja lasten ongelmat tunnistetaan varhaisemmin (Pelkonen 2012). Henkilömitoitusten osalta hidas kehitys on kuitenkin aiheuttanut edelleen huolta. Terveystarkastajien henkilöstömitoitussuosituksia toteutuivat vuonna 2011 äitiysneuvolan osalta 58 prosentissa ja lastenneuvolan osalta noin kolmasosassa terveyskeskuksissa. Lääkäreiden osalta luvut ovat äitiysneuvolassa 62 prosenttia ja lastenneuvolassa 20 prosenttia. Asetuksen toimeenpanon on katsottu edellyttävän suositusten mukaista henkilöstömitoitusta. Koska useissa terveyskeskuksissa tarkastusten ilmoitetaan toteutuvan asetuksen mukaisesti mutta henkilöstömitoituksessa on suuria puutteita, on mahdollista, että asetuksen velvoitteet täytetään muiden tehtävien kustannuksella. Tällöin ongelmien varhainen tunnistaminen ja erityisen tuen, esimerkiksi lisäkäyntien ja kotikäyntien, järjestäminen ei todennäköisesti toteudu. (Wiss ym. 2012.)

Valtioneuvoston asetus on ollut merkittävä muutos neuvolatoiminnassa, sillä se on merkinnyt siirtymistä väljästä informaatio-ohjauksesta vahvempaan normiohjaukseen. Kuntia tiukemmin velvoittavat säännökset ovat parantaneet määräaikaisten tarkastusten toteutumista ja henkilöstömitoitussuosituksia on lähestytty, mutta hitaasti. On todennäköistä, että säännösten mukaisesti toteutetuilla tarkastuksilla on myönteisiä vaikutuksia ongelmien varhaiseen tunnistamiseen ja perheiden tukemiseen. Mikäli asetuksen velvoitteita kuitenkin täytetään henkilöstön vähäisyyden vuoksi säästämällä muista tehtävistä, kuten perheille kohdistettavista tukitoimenpiteistä, tämä todennäköisesti heikentää asetuksen tavoitteiden toteutumista ja vaikeuttaa syrjäytymisen ehkäisyä mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.

Äitiys- ja lastenneuvolan kotikäynnit ja niiden kautta toteutettava tuki ovat erityisen tärkeitä ongelmien varhaisessa ennaltaehkäisyssä. Kotikäynteihin perustuvan tuen ja interventioiden vaikuttavuudesta on paljon tutkimusnäyttöä, varsinkin kun tuki on riittävän intensiivistä ja pitkäkestoista (Bardy & Öhman 2007). Kotona interventiot voidaan integroida perheen arkeen, ja tiiviillä kotikäynneillä voidaan myös tehokkaasti ehkäistä mielenterveysongelmia. Tutkimusten mukaan kotikäynti-interventioiden myönteiset vaikutukset voivat myös olla hyvin pitkäkestoisia. (Laajasalo & Pirkola 2012.) Mannerheimin lastensuojeluliiton vuosina 1996–2000 toteuttamassa Lapsiperhe-projektissa terveydenhoitajien ja perhetyöntekijöiden yhteistyössä tekemillä kotikäynneillä pystyttiin lisäämään perheiden hyvinvointia ja arvioiden mukaan välttämään huomattavasti suurempia kustannuksia ongelmien kärjistymistä ehkäisemällä. (Häggman-Laitila ym. 2001.) Myös Imatralta on saatu viime vuosina näyttöä siitä, että ns. hyvinvointineuvolan varhaisella perhetyöllä on voitu vaikuttaa korjaavien palveluiden tarpeen ja kustannusten vähenemiseen (Peltola 2010).

Asetus neuvolatoiminnasta, koulu- ja opiskelu-terveydenhuollosta sekä lasten ja nuorten ehkäisevästä suun terveydenhuollosta annettiin uudelleen terveydenhuoltolain (1326/2010) yhteydessä 2011 (338/2011). Asetuksen toteutumista kunnissa seurataan parhaillaan Valviran valtakunnallisen valvontaohjelman puitteissa. Ohjelmassa arvioidaan myös määräaikaista tarkastuksista poisjäävien tuen tarpeen selvittämistä, erityisen tuen tarpeen tunnistamista, tukitoimenpiteiden järjestämistä ja henkilöstömitoitusten toteutumista. (Valvira 2012.)

Perhekeskustoiminta

Osana sosiaalialan kehittämishanketta järjestetyssä sosiaali- ja terveysministeriön PERHE-hankkeessa 2005–2007 käynnistettiin lähes sadassa kunnassa perhekeskustoimintaa, jossa koottiin yhteen lasten ja perheiden hyvinvointia edistäviä palveluita. Perhekeskuksen palveluihin kuuluvat äitiys- ja lastenneuvola, varhaiskasvatus sekä varhaisen tuen ja perhetyön paikalliset palvelut. Yksi keskeinen toiminnan muoto on perhevalmennus, johon voi sisältyä muun muassa vanhempainryhmiä, vertaistukea ja ennaltaehkäisevää parisuhdetyötä. Perhekeskuksmallin tavoitteena on tehostaa moniammatillista yhteistyötä, perheiden saamien palveluiden jatkuvuutta ja varhaista puuttumista perheiden ongelmiin. (Viitala ym. 2008; Laajasalo & Pirkola 2012.) Lapsiperheiden palveluiden yhdistämistä suositeltiin jo vuoden 2004 neuvolatoiminnan oppaassa (STM 2004a), ja perhekeskusten kehittäminen on ollut tavoitteena myös Vanhasen II hallituksen sekä Kataisen hallituksen hallitusohjelmissa (VNK 2007; VNK 2011). Perhekeskustoimintaa on vuodesta 2008 kehitetty osana Kaste-ohjelmia. Vielä vuonna 2007 perhepalveluverkostoja tai perhekeskuksia oli perustettu alle viidesosaan terveyskeskuksia, ja kolmanneksessa ne olivat suunnitteilla. Puolet kunnista ei ollut tehnyt mitään ratkaisuja asian suhteen. (Hakulinen-Viitanen 2008.) Vuonna 2011 tehdyn tutkimuksen (Perälä ym. 2011) mukaan perhekeskusten määrä ei ollut tästä enää merkittävästi lisääntynyt.

Perhekeskuksille osoitetuissa kyselytutkimuksissa on käynyt ilmi, että perhekeskus on käsitteenä epämääräinen ja toimintamalli on saanut eri paikkakunnilla hyvin erilaisia muotoja (Raatikainen 2010; Halme ym. 2012). Keskuksissa on kuitenkin ollut yhtenevä näkemys siitä, että malli lisää perheiden hyvinvointia ja ehkäisee ongelmia ja syrjäytymistä. Monialainen yhteistyömalli tavoittaa perheet paremmin ja madaltaa kynnystä turvautua tarvittaessa muihin palveluihin, jolloin perheitä voidaan paremmin tukea ennen ongelmien kärjistymistä. Haasteena on pidetty toimintamallin toteuttamista hankkeiden tai kokeilujen muodossa, mikä aiheuttamasta pysyvän rahoituksen puutteesta seuraa epätietoisuutta ja toiminnan lyhytjänteisyyttä. (Raatikainen 2010.)

Varhaisen vuorovaikutuksen tukeminen (VaVu)

Sosiaali- ja terveysministeriö toteuttivat vuosina 1997–2002 varhaisen vuorovaikutuksen tukeminen perustason työssä -hankkeen (VaVu). Hankkeessa kehitettiin menetelmiä ehkäisevän mielenterveystyön saamiseksi kiinteäksi osaksi peruspalveluita tuomalla riskien tunnistamisen ja lapsen ja vanhemman vuorovaikutuksen tukemisen osaksi perustason työtä. Tavoitteena oli projektiin sisältyneen koulutusohjelman puitteissa kouluttaa lastenneuvolan terveydenhoitajia tunnistamaan lapsen psykososiaalista kehitystä haittaavia tekijöitä sekä käyttämään työssään vanhemman ja lapsen välisen vuorovaikutuksen tukemisen menetelmiä. Hankkeessa pystyttiin vaikuttamaan myönteisesti lapsen ja äidin väliseen vuorovaikutukseen, ja lisäkoulutus lisäsi terveydenhoitajien valmiuksia käsitellä perheiden ongelmia. Varhaisen vuorovaikutuksen tukeminen on sittemmin vakiintunut pysyväksi toimintamuodoksi. (Puura 2002; Hastrup ym. 2005; Laajasalo & Pirkola 2012.)

3.2 Varhaiskasvatus

Varhaiskasvatuksen tavoitteena on edistää lapsen tervettä kasvua, kehitystä ja oppimista (STM 2002). Varhaiskasvatuspalveluihin kuuluvat kunnan ja yksityisen järjestämä päivähoito, esiopetus, avoin varhaiskasvatus ja koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminta. Päivähoidossa, perhepäivähoidossa tai yksityisen hoidon tuen piirissä on yli 60 prosenttia alle kouluikäisistä lapsista (THL 2011a), ja esiopetukseen osallistuu yli 97 prosenttia kuusivuotiaiden ikäluokasta (STM 2008). Lähes kaikki lapset saavat jossakin elämänsä vaiheessa varhaiskasvatuspalveluja, ja siksi niiden piirissä tulee olla mahdollisuus ongelmien tunnistamiseen ja lasten ja perheiden varhaiseen tukemiseen. Suurimmassa syrjäytymisvaarassa olevat lapset ovat usein tunnistettavissa jo päivähoitossa (Heikkilä ym. 2003).

Vuonna 1993 säännökset päivähoiton lapsiryhmien enimmäiskoosta korvattiin työntekijän ja lasten välisen suhdeluvun määrittelyllä (806/1992), mikä mahdollisti aikaisempaa suurempien lapsiryhmien muodostamisen. Myös erityispäivähoidon osalta normitusta karsittiin, eikä päivähoitolaki enää tuntenut erityisryhmiä tai niille korotettua valtionosuutta. (Pihlaja 2004.) Toinen 1990-luvun merkittävä muutos oli subjektiivisen päivähoito-oikeuden laajentaminen kaikkiin alle kouluikäisiin lapsiin vuoden 1996 alusta. Vuonna 2004 tehdyn selvityksen (Väinälä 2004) mukaan joka kymmenennellä kunnallisessa kokopäivähoidossa olevalla lapsella oli toinen tai molemmat vanhemmat kotona, mutta suurimman osan kohdalla päivähoito oli silti perusteltua. Kataisen hallitusohjelman mukaan päivähoito säilyy subjektiivisena oikeutena.

1990-luvun uudistukset ja lama johtivat päivähoiton resurssien tiukentumiseen ja ryhmäkokojen kasvuun. Myös päivähoitoasetuksessa (239/1973) säädettyjen suhdelukunormien toteutumisessa on ollut paljon vaihtelua, ja niiden ylittyminen vähintäänkin tilapäisesti on melko yleistä sekä päivä- että ryhmäperhepäivähoidossa (Färkkilä ym. 2006; Parrila 2007). Vuonna 2002 tehdyssä päivähoiton tilannekatsauksessa (Kahiluoto 2002) vain 19 prosenttia kunnista arvioi mitoituksen toteutuvan päivittäin. Sosiaali- ja terveysministeriön asettama varhaiskasvatustyöryhmä totesi raportissaan vuonna 1999 ylisuurten ryhmien ja vaihtuvien kontaktien olevan ristiriidassa päivähoiton tavoitteiden kanssa, joiden mukaan päivähoiton tulee tarjota lapselle jatkuvat, turvalliset ja lämpimät ihmissuhteet (STM 1999b). Myöskään päivähoiton tilojen neliömäärästä lasta kohden ei ole sitovia säännöksiä, ja tiloissa onkin suurta vaihtelua lapsiryhmien välillä. Suuret ryhmät yhdistettynä pieniin tiloihin voivat lisätä erityisen tuen tarpeessa olevien lasten oireilua sekä vaikeuttaa heidän tukemistaan ja yleisemminkin lapsikohtaisen tuen tarpeen tunnistamista. (Pihlaja & Junttila 2001.) Päivähoidon ryhmien enimmäiskoon säätämistä on ehdotettu monessa yhteydessä sekä työryhmien että päivähoiton työntekijöiden toimesta 1990-luvulta saakka (esim. STM 1999b; Kahiluoto 2002; Heikkilä ym. 2003; STM 2007b; STM 2008; Siitonen 2011).

Kunnille on annettu melko suuri vapaus myös erityispäivähoitopalveluiden järjestämisessä. Päivähoitoasetuksen (239/1973) mukaan erityisen hoidon tarpeessa olevan lapsen tullessa päivähoitoon on hänestä hankittava alan erikoislääkärin tai asiantuntijan lausunto, ja lain mukaan hänelle tehdään kuntoutussuunnitelma. Lisäksi erityisen hoidon tarpeessa olevat tulee ottaa huomioon päivähoiton resursoinnissa ja ryhmien koossa. Vuoden 2006 tilannekatsauksen (Färkkilä ym. 2006) mukaan kunnan järjestämässä päivähoitossa olevista lapsista on seitsemälle prosentille määritelty varhaiskasvatus- tai kuntoutussuunnitelmassa erityisen tuen tarve. Lisäksi kuntien arvion mukaan noin neljä prosenttia lapsista on erityisen tuen tarpeessa, mutta heille ei ole laadittu kuntoutussuunnitelmaa. Kaikki erityistä tukea tarvitsevat lapset saivat suunnitelmassa määriteltyjä tukitoimia 65 prosentissa kunnista. Erityislasten-

tarhanopettajien palveluja oli riittävästi saatavilla noin joka neljännessä kunnassa. Yli puolet kunnista ilmoitti, ettei erityistä tukea tarvitsevia lapsia myöskään kyetä ottamaan riittävästi tai lainkaan huomioon ryhmien koossa. Kansallisen sosiaalialan kehittämisprojektin 2002–2003 selvityshenkilöiden raportissa (Heikkilä ym. 2003) todettiin, ettei sääntelyllä ollut riittävässä määrin pystytty turvaamaan erityisen tuen tarpeessa olevien lasten palveluja päivähoitossa. Suurena ongelmana oli tuolloin ja on edelleen pula koulutetuista erityislastentarhan- ja lastentarhanopettajista (OAJ 2009).

2000-luvulla valtion informaatio-ohjaus päivähoitossa on lisääntynyt. Valtioneuvosto teki vuonna 2002 periaatepäätöksen varhaiskasvatuksen valtakunnallisista linjauksista (STM 2002), joiden keskeisenä tavoitteena oli edistää varhaiskasvatuksen yhtenäistä toteuttamista. Linjauksiin sisältyi päätös laatia valtakunnallinen varhaiskasvatussuunnitelma, joka ohjaisi varhaiskasvatuksen sisällöllistä kehittämistä koko maassa. Varhaiskasvatussuunnitelman perusteissa (Stakes 2005) ohjeistetaan sekä kunnallisten, yksikkökohtaisten että lapsikohtaisten varhaiskasvatussuunnitelmien laatimista. Keskeistä on, että suunnitelmassa tuodaan esille lapsen hyvinvointiin liittyvät huolet ja niihin haetaan ratkaisua yhteistyössä vanhempien kanssa. Suunnitelmaan tulee myös sisältyä lapsen mahdollisen tuen tarpeen määrittely ja tuen järjestäminen, mikä korvaa päivähoitolain määräämän kuntoutussuunnitelman. Tukitoimet tulee aloittaa heti, kun tuen tarve on havaittu. Tavoitteena on ehkäistä tuen tarpeen kasautumista ja pitkittymistä. (Stakes 2005.)

Kuntien palautteen mukaan varhaiskasvatussuunnitelmat ovat kehittäneet varhaiskasvatuksen laatua ja henkilöstön ammatillisuutta. Suunnitelman tekeminen yhteistyössä eri toimijoiden kesken on yhtenäistänyt ja selkeyttänyt päivähoiton toimintakäytäntöjä ja parantanut yhteistyötä. (Harju ym. 2007.) Lapsikohtaisia suunnitelmia ei tosin usein tehdä kaikille lapsille: vuonna 2007 lapsikohtaiset varhaiskasvatussuunnitelmat oli tehty 80–100 prosentille lapsista vain noin 63 prosentissa kunnista. Vuonna 2010 määrä oli kasvanut yli 80 prosenttiin. (THL 2011b.) Suunnitelmien laatiminen on myös usein asiantuntijajohtoista ja vanhempien osallisuus ei välttämättä toteudu hyvin päivähoiton arjessa. Suunnitelmat saattavat unohtua niiden laatimisen jälkeen, jolloin niihin palataan vasta, jos lapsen kanssa ilmenee ongelmia. (Alasuutari 2010, Rantalan ym. 2012 mukaan.)

Suomalaisen päivähoiton vaikuttavuudesta syrjäytymisen ehkäisyssä ei ole vankkaa tutkimustietoa. On kuitenkin tutkimusnäyttöä siitä, että laadukkaalla päivähoitolla on pitkälle murrosikään ulottuvia myönteisiä kognitiivisia ja sosioemotionaaliseen kehitykseen liittyviä vaikutuksia sekä – myöhempien ongelmien ennaltaehkäisyn ansiosta – kustannusvaikutuksia. (esim. Heckman ym. 2006; Vandell ym. 2010; ks. myös STM 2007a.) Ollakseen laadukasta ja siten vaikuttavaa, päivähoito edellyttää kuitenkin koulutettuja lastentarhanopettajia sekä riittävän pieniä ryhmiä (Heckman ym. 2006). Selvitysten perusteella suomalaisessa päivähoitossa suurinta vaihtelua ja puutteita esiintyy juuri näissä asioissa. Kataisen hallituskaudella valmistellaan kokonaan uutta varhaiskasvatustilaa, jonka on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2015 alusta.

Esiopetus

Vuoden 2001 alusta säädettiin lapsille oikeus maksuttomaan esiopetukseen oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna (1288/1999). Esiopetukseen sisältyy myös oikeus opetukseen osallistumiseen tarvittavaan oppilashuoltoon. Valtioneuvoston selonteossa esiopetuksen tilasta (OPM 2004) esiopetuksen katsottiin yleisesti edistävän hyvin lasten valmiuksia koulunkäyntiin. Joka kolmannessa esiopetusryhmässä oppilashuollon palvelut olivat kuitenkin riittä-

mättömiä, eikä kaikille erityisopetukseen otetuille lapsille ollut tehty lain edellyttämää henkilökohtaisen opetuksen järjestämistä koskevaa suunnitelmaa (HOJKS). Koulutuksen arviointineuvoston selvityksessä (Hujala ym. 2012) todettiin, että oppilaiden varhainen tuki toteutui melko hyvin, mutta oppilashuollosta katsottiin puuttuvan suunnitelmallisuutta. Säännöllisesti kokoontuvia moniammatillisia oppilashuoltoryhmiä ei ollut lainkaan, ja myös erityisopettajista oli pulaa.

Opetuksen järjestäjille tehdyissä kyselyissä ja selvityksissä (Kola-Torvinen 2010; Niinikoski ym. 2010; Hujala ym. 2012) on katsottu, että varhaiskasvatuksen, esiopetuksen ja perusopetuksen tulisi muodostaa pedagoginen jatkumo. Nivelvaiheita tulisi lieventää opetussuunnitelmallisilla ja yhteistyötä lisäävin ratkaisuin siten, että kukin toimijataho olisi tietoinen lapsen aikaisemmasta oppimispolusta. Toimivan yhteistyön ja jo ennen perusopetusta alkavan tuen on katsottu olevan mahdollinen keino siirtyä korjaavasta työstä kohti ennaltaehkäisyä. Jyväskylän yliopiston Alkuportaati-hankkeessa (esim. Ahtola 2012) on saatu tutkimusnäyttöä siitä, että opetussuunnitelmallisella jatkumolla ja esi- ja perusopetuksen välisellä yhteistyöllä, erityisesti lasta koskevan tiedon siirtämisellä seuraavalle asteelle, on merkittävä yhteys lasten koulumenestykseen.

Varhaisen puuttumisen Varpu-hanke ja varhaisen tuen vahvistaminen varhaiskasvatuksessa (VarTu)

Sosiaali- ja terveysministeriön käynnistämässä ja koordinoimassa Varpu-hankkeessa 2001–2005 pyrittiin vaikuttamaan vallitsevaan kasvatuskulttuuriin ja ihmisten valmiuteen tehdä väliintulo lasten ja nuorten käyttäytymiseen tai perheiden elämäntilanteisiin. Tavoitteena oli sitouttaa lasten ja nuorten kanssa toimivia varhaisen puuttumisen ideaan ja käytäntöihin ja luoda uusia, moniammatillisia puuttumisen käytäntöjä. Hankkeessa tehdyn koulutuksen ja tiedottamisen lisäksi Stakes kehitti hankkeen käyttöön metodisia välineitä, kuten huolen puheeksi ottamisen lomakkeen ja menetelmän. Toiminta oli lähes maanlaajuista ja hankkeen päätyttyä varhainen puuttuminen omaksuttiin laajalti hyvinvointityön strategioissa, mukaan lukien Kaste-ohjelmassa 2008–2011. (Varpu 2005; Satka 2009.)

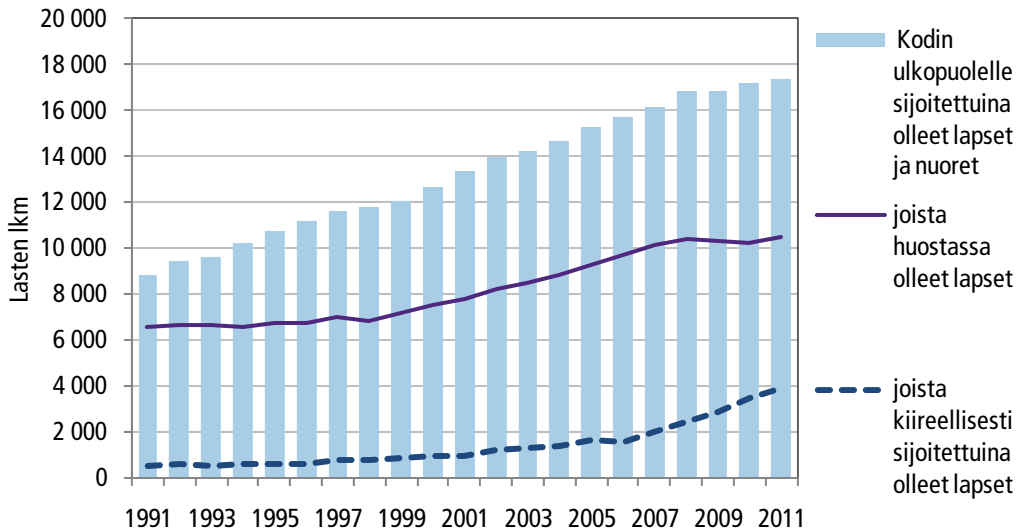
Stakes toteutti osana sosiaalialan kehittämishanketta vuosina 2004–2005 varhaisen tuen VarTu-hankkeen, joka kokosi, kehitti ja mallinsi varhaiskasvatuksen työkäytäntöjä varhaisen tuen ja vanhempien osallistamisen suuntaan. Hankkeessa vahvistettiin työyhteisön perusosaamista ja tietoutta lapsen tuen tarpeista ja tukemisen tavoista. Uusia, hankkeessa mallinnettuja työkäytäntöjä koottiin ns. kehittämisvalikoksi, jonka tavoitteena on tarjota eri tilanteisiin soveltuvia kehittämisteemoja työvälineiksi keskusteluun ja kehittämisprosesseihin. Hankkeen pohjalta tuotettiin kehittämisvalikko-julkaisut sekä varhaiskasvatuspalveluiden (Heinämäki 2005) että peruskoulujen käyttöön. (Heinämäki 2006.)

3.3 Perheiden tukeminen ja lastensuojelu

Vuonna 2011 kodin ulkopuolelle oli sijoitettuna yli 17 400 lasta ja nuorta. Kokonaisuutena kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten ja nuorten määrä on kasvanut tasaisesti jo pitkään, ja määrä on kaksinkertaistunut 20 vuoden aikana. Lastensuojelun avohuollon asiakkaina oli vuonna 2010 jo noin 81 500 lasta ja nuorta. Määrä on yli kaksinkertaistunut vuodesta 1998. Avohuollon alle 18-vuotiaista asiakkaista uusia asiakkaita oli 47 prosenttia. (THL 2012a.) Ilmoitusten määrää ovat lisänneet muun muassa tilastoinnin erot, muutokset työmenetelmissä ja lisääntynyt varhainen puuttuminen, mutta taustalla on myös pahoinvoinnin lisääntymis-

tä (Heino ym. 2005; Heino 2008). Erityisesti sijaishuolto tulee yhteiskunnalle hyvin kalliiksi: Kodin ulkopuolelle sijoittamisen kustannukset olivat vuonna 2006 430 miljoonaa euroa, ja vuonna 2010 jo 620 miljoonaa euroa. Kasvu johtuu asiakasmäärien kasvun lisäksi sijoitusten laitosvaltaistumisesta ja hoidon kallistumisesta. (Heinonen ym. 2012.)

Kuvio 2 Kodin ulkopuolelle sijoitettuna olleet lapset ja nuoret sekä niistä huostassa olleet ja kiireellisesti sijoitetut lapset vuosina 1991–2011*.



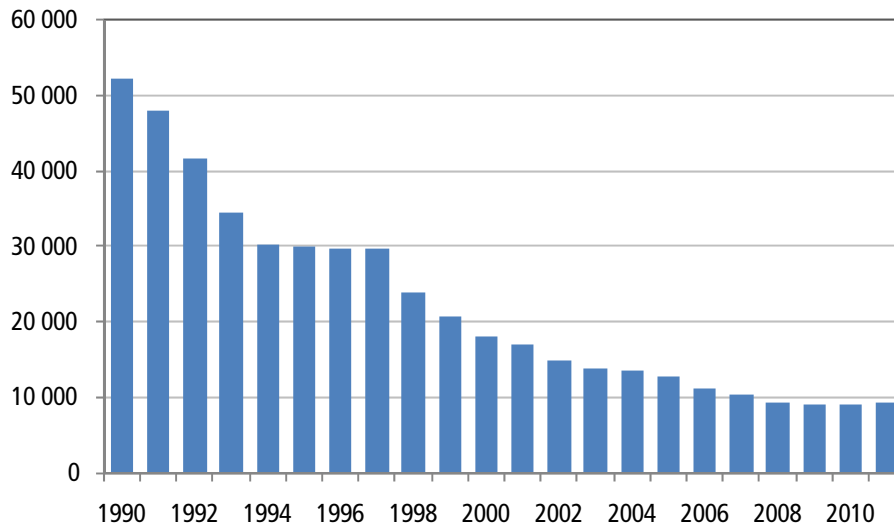
*Sama lapsi voi sisältyä sekä kiireellisiin sijoituksiin että huostassa olleiden lukumääriin.

Lähde: Lastensuojelu 2011. Tilastoraportti 26/2012, THL.

Perheiden tukeminen

1990-luvun laman jälkeen lapsiperheiden tukemisen tavoissa on tapahtunut merkittäviä muutoksia. Kunnallisen kotipalvelun tarjontaa on vähennetty siinä määrin, että useimmissa kunnissa perheet saavat sitä vasta tilanteen jo kriisidyntyä. Samalla erilaiset perhetyön muodot ovat lisääntyneet ja vakiintuneet. Kurosen ja Lahtisen (2010) mukaan tässä kehityksessä on pääpiirteissään ollut kyse siitä, että universaali, ennaltaehkäisevä palvelu on korvattu tarkemmin kohdennetuilla interventioilla perheisiin, joista on jo tullut lastensuojelun asiakkaita. Ensisijaisesti perhetyötä tarjotaan perheille, joiden vanhemmilla katsotaan olevan ongelmia vanhemmuudessa esimerkiksi päihteiden käytön tai mielenterveysongelmien vuoksi. Vaikka lastensuojelun perhetyön tarkoituksena on ongelmien syvenemisen ja kodin ulkopuolelle sijoittamisen tarpeen ehkäisy, käytännössä perhetyö aloitetaan usein vasta tilanteessa, jossa perheillä on jo monimutkaisia ja vaikeita ongelmia. (Kuronen & Lahtinen 2010.) Kunnallisen kotipalvelun muodossa perheitä voidaan sen sijaan tukea jo ennen lastensuojelun asiakkuutta. Kotipalvelun lisääminen on ollut tavoitteena Vanhasen II hallituksen sekä Kataisen hallituksen hallitusohjelmissa. Monessa muussakin yhteydessä on todettu, että kotipalvelu ei nykyisellään vastaa perheiden tarpeeseen ja sille pitäisi suunnata enemmän resursseja (STM 2006a; Heino 2008; Kuronen & Lahtinen 2010; Paavola ym. 2010; STM 2010). Kasvatus- ja perheneuvoloiden määrä on sitä vastoin pysynyt likimain samana 1990-luvun alusta alkaen, eikä niiden asiakasmäärissä ole tapahtunut enää kasvua 1990-luvun jälkeen. Noin kymmenesosa kunnista ei järjestä perheneuvolapalveluja (Stakes 2008).

Kuvio 3 Kunnallista kodinhoitoapua saaneet lapsiperheet 1990–2011.



Lähde: SOTKANet.

Sekä uudessa lastensuojelulaissa (417/2007) että terveydenhuoltolaissa (1326/2010) on aikaisempaa selkeämmin määrätty, että lapsen hoidon ja tuen tarve täytyy selvittää ja taata riittävä hoito ja tuki, kun lapsen huoltaja saa päihdehuolto- tai mielenterveyspalveluja tai muita sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja. Sisäasiainministeriön selvityksessä perhe- ja lapsensurmien taustoista (SM 2012) todettiin, että erityisesti aikuisten mielenterveyspalveluiden osalta laki toteutuu kuitenkin puutteellisesti, eikä vanhempien kykyä huolehtia lapsen hoidosta ja kasvatuksesta arvioida systemaattisesti.

Jo vuodesta 2001 lähtien toimineen THL:n Toimiva lapsi & perhe -hankkeen tavoitteena on ennaltaehkäistä mielenterveys- ja päihdeongelmien sekä sosiaalisen syrjäytymisen ylisukupolvista siirtymistä. Paitsi että hankkeessa on tutkittu ja kehitetty menetelmiä ottaa lapset huomioon aikuisten palveluissa, tarkoituksena on myös levittää ja juurruttaa toimivat mallit ja käytännöt kunnissa tehtävään asiakastyöhön. Hankkeessa on yhdistelty useita erilaisia työskentelymalleja, kuten perheinterventioita ja vertaisryhmätoimintaa. Hankkeesta on saatu hyviä kokemuksia niin perheiden kanssa toimivien ammattilaisten kuin perheidenkin näkökulmasta, ja lyhyilläkin interventioilla on todettu olevan hyviä vaikutuksia. (Solantaus ym. 2011; Laajasalo & Pirkola 2012.)

Uusi lastensuojelulaki

Lastensuojelun kehittämisohjelman (2004–2007) puitteissa valmisteltiin uusi lastensuojelulaki (417/2007), joka tuli voimaan 2008. Lain keskeisenä tavoitteena oli suunnata lastensuojelun painopistettä avohuoltoon ja varhaiseen tukeen. Laissa täsmennettiin ja yhtenäistettiin kuntien velvollisuuksia koskien muun muassa palvelujen sisältöä, laitosten lastensuojeluhenkilöstön määrää ja menettelytapoja. Laissa on erikseen määritelty ehkäisevä lastensuojelu, jolla tarkoitetaan kunnan peruspalveluiden piirissä tapahtuvaa lasta ja perhettä tukevaa työtä. Lisäksi laissa pyrittiin madaltamaan kynnystä lastensuojeluilmoituksen tekemiseen selkeyttämällä ilmoitusvelvollisuutta ja laajentamalla ilmoitusvelvollisten piiriä. Lakiin lisättiin myös uusi säännös määräaikaan sidotusta lastensuojelutarpeen selvittämisestä asiakkuuden alkessa. Jälkihuollon sisältöä täsmennettiin ja sen toimenpiteet laajennettiin koskemaan myös avohuollon tukitoimena sijoitettuna olleita lapsia. Koska varhaiseen tukeen panostaminen vähentäisi tarvetta lasten sijoittamiseen kodin ulkopuolelle, arvioitiin lain pitkällä aikavälillä vähentävän lastensuojelun kustannuksia. (STM 2006a; HE 252/2006.)

Etelä-Suomen aluehallintoviraston selvityksessä (Miettinen & Stenroos 2011) todettiin lastensuojeluilmoitusten määrän kasvaneen nopeasti madaltuneen ilmoituskynnyksen ansiosta. Työntekijöiden asiakasperheiden määrä ylittää useimmissa kunnissa suositukset, eikä lastensuojelutarpeen selvityksen määräajoista pystytä usein pitämään kiinni. Kuntien välillä on myös suuria eroja suositusten toteutumisessa; puutteet ovat suurimpia suurimmissa kunnissa. Verrattaessa vuoden 2011 tuloksia aikaisempiin vuosiin, tilanne ei ole huomattavasti parantunut. On huomionarvoista, että vuoden 2008 talousarvioon lastensuojelulain toimeenpanoa varten lisätystä valtionosuudesta vain noin kolmasosa kohdennettiin kunnissa henkilöstöresurssien lisäämiseen (Heino & Kuure 2009). Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuksessa (VTV 2012) katsottiin, ettei laki ole olennaisesti muuttanut avohuollon käytäntöjä eikä turvannut palvelujen saatavuutta, ja pula työntekijöistä on vain vahvistanut lastensuojelun roolia ongelmien korjaajana. Lastensuojelulain toimivuuden kehittämistä käsittelevän työryhmän (STM 2012) mukaan myös työntekijöiden vaihtuvuus ja riittämätön valtakunnallinen tuki ovat syitä siihen, ettei lastensuojelun painopiste ei ole siirtynyt ehkäiseviin palveluihin tai avohuoltoon. Tarkastusviraston (VTV 2012) mukaan avohuollon vaikuttavuutta voisi parantaa panostamalla henkilöstöresursseihin sekä perhetyön ja kotipalvelun saatavuuteen, mikä vähentäisi pidemmällä aikavälillä laitoshoidon tarvetta ja sijaishuollon kustannuksia.

Tarkastusviraston tarkastuksessa katsottiin myös, ettei jälkihuoltoon kiinnitetä riittävästi huomiota ja kuntien tarjoama henkilökohtainen tuki on riittämätöntä. Jälkihuollon epäonnistuminen nuoren kohdalla merkitsee käytännössä kalliiden lastensuojelun investointien valumista hukkaan (VTV 2012). Australialaisessa tutkimuksessa (Raman ym. 2005) on todettu, että intensiivinen jälkihuollon tuki kahtena ensimmäisenä sijoituksen jälkeisenä vuonna, yhdistettynä 25 vuoden ikään jatkuvaan yksilölliseen joustavaan tukeen, tuottaa suuria julkisten menojen säästöjä verrattuna siihen, jos tukea ei järjestetä. Myös lastensuojelutyöryhmä huomautti väliraportissaan (STM 2012) kuntien välisistä suurista eroista jälkihuollon järjestämisessä. Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV 2012) suositteli vähintäänkin pohdittavaksi suosituksen antamista jälkihuollon vähimmäissisällöstä.

Lastensuojelun Keskusliiton ehkäisevän lastensuojelun toimijoille tekemässä kyselyssä (Paavola ym. 2010) 41 prosenttia sosiaalitoimen edustajista ilmoitti, ettei heillä ollut lainkaan aikaa ehkäisevään lastensuojeluun. Lähes yhtä moni katsoi, etteivät toimintatavat ja mahdollisuudet olleet parantuneet uuden lain voimaantulon jälkeen. Ongelmana pidettiin ehkäisevien matalan kynnyksen peruspalveluiden, erityisesti perhetyöntekijöiden ja kotipalvelun vähäisyyttä: perheen saamisen tuen piiriin katsottiin usein edellyttävän lastensuojeluilmoituksen tekemistä, vaikka tehokkaampi tuki peruspalveluiden tasolla riittäisi. Samassa kyselyssä kuitenkin todettiin, että madaltunut kynnyksen lastensuojeluilmoitusten ja selvityspyyntöjen tekemiseen oli lisännyt eri toimijoiden välistä yhteistyötä ja helpottanut varhaista puuttumista.

Yksi uuden terveydenhuoltolain tavoitteista on varmistaa lastensuojelun asiakkaana olevien pääsy mielenterveyspalveluihin kohtuullisessa ajassa. Arvioiden mukaan vähintään puolella sijaishuollossa olevista nuorista on tarvetta psykiatriselle hoidolle. Nuorten tarpeen mukainen hoito toteutuu kuitenkin heikosti, mikä johtaa äkillisiin kriisitilanteisiin. Nuoren mahdollisiin psykiatrisen hoidon tarpeisiin tulisi kiinnittää huomiota jo sijaishuoltopaikkaa valittaessa. Tämä edellyttää toimivampaa yhteistyötä lastensuojelun ja mielenterveyshuollon välillä. (Pylkkänen & Marttunen 2010; Koponen ym. 2010; VTV 2012.)

3.4 Maahanmuuttajalapsen ja -perheen

Maahanmuuttajien neuvolapalveluiden käytöstä tiedetään hyvin vähän. Syntymärekisteritietojen perusteella maahanmuuttajanaiset käyttävät äitiysneuvolapalveluita keskimäärin samassa määrin kuin kantaväestökin. Maahanmuuttajien lastenneuvolapalveluiden käytöstä ei kuitenkaan ole valtakunnallista tietoa, sillä tietoa ei kerätä asiakasryhmittäin. Sektoritutkimuksen neuvottelukunnan (2009) selvityksen mukaan tiedon keräämiseksi lastenneuvoloitten terveysseurannassa tulisikin kysyä sekä lapsen että tämän vanhempien syntymämaata sekä kotikieltä.

Maahanmuuttajien tiedetään käyttävän alle 3-vuotiaiden lasten päivähoitopalveluja kantaväestöä vähemmän ja hoitavan pieniä lapsia useammin kotona. Yli 3-vuotiaiden kohdalla ero on kuitenkin vain pieni. Noin joka kymmenes maahanmuuttajataustainen lapsi tarvitsee päivähoitossa erityistä hoitoa, siinä missä kantaväestöstä erityistä hoitoa tarvitsee joka kahdeskymmenes. (Sarvimäki & Kangasharju 2006.)

Päivähoitoasetuksen (239/1973) mukaan päivähoiton kasvatustavoitteisiin kuuluu myös eri maahanmuuttajaryhmien lasten oman kielen ja kulttuurin kehittäminen. Sekä varhaiskasvatussuunnitelman perusteissa (Stakes 2005) että esiopetuksen opetussuunnitelman perusteissa (OPH 2010) korostetaan sekä suomen tai ruotsin että lapsen oman äidinkielen kehittämisen merkitystä. Perusteet antavat kuitenkin vain yleiset raamit, ja paikalliset varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen mallit eroavat paljon toisistaan. (Latomaa 2007.) Vuonna 2006 vieraskielisistä esiopetusikäisistä vain noin puolet sai suomen tai ruotsin kielen opetusta (OPH 2011b). Varhaiskasvatuksen neuvottelukunnan maahanmuuttajatyön kehittämisjaoston selvityksen (STM 2007c) mukaan kuntien varhaiskasvatus- ja esiopetussuunnitelmissa otettiin vain harvoin huomioon, miten maahanmuuttajataustaisten lasten kielen opetus tulisi järjestää. Myöskään kuntien kotouttamisohjelmissa maahanmuuttajataustaisten lasten varhaiskasvatuksen järjestämistä ei otettu systemaattisesti huomioon. Jaoston mukaan suomi tai ruotsi toisena kielenä -opetukseen ja lasten oman äidinkielen ylläpitämiseen tulisi kiinnittää kunnissa enemmän huomiota sekä varhaiskasvatussuunnitelmien tasolla että lisäämällä monikulttuurisuuteen perehtyneitä erityislastentarhanopettajia perushenkilöstön tueksi.

Myöskään maahanmuuttajista lastensuojelun asiakkaina ei tiedetä paljoa. Ainakin Helsingissä ja Vantaalla maahanmuuttajataustaisia on lastensuojelun asiakkaina ja sijoitettuina väestöosuuteensa suhteutettuna hieman enemmän kuin kantaväestöön kuuluvia. Yleisesti ottaen alle kouluikäisten maahanmuuttajataustaisten lasten tuen tarpeista, tukitoimien saatavuudesta ja riittävydestä ja niiden vaikuttavuudesta tai toisaalta menestystekijöistä tiedetään hyvin vähän. (Sarvimäki & Kangasharju 2006; Sektoritutkimuksen neuvottelukunta 2009.)

4 PERUSOPETUS

Koulu on tärkeä osa lasten ja nuorten elämää. Kouluun liittyvistä rakenteellisista tekijöistä syrjäytymisen ehkäisyssä on kuitenkin vähän tietoa. Julkisessa keskustelussa on kiinnitetty paljon huomiota erityisesti opetusryhmien kokoon, mutta senkään vaikutuksesta esimerkiksi oppimistuloksiin ei ole päästy yksimielisyyteen. Useissa analyyseissä (ks. Alatupa ym. 2011) on kuitenkin katsottu, että pienet opetusryhmät hyödyttävät erityisesti alisuoriutuvia ja matalista sosioekonomisista ryhmistä tulevia oppilaita. Riittävän pienellä luokkakoolta voi olla positiivinen vaikutus koulumenestyksen lisäksi myös oppilaan psyykkiseen hyvinvointiin ja sosiaalisen pääoman kasvuun. Vaikutukset näyttäisivät kuitenkin edellyttävän alle 20 oppilaan ryhmiä. On esitetty, että koulun koon kasvaessa yli 600–700 oppilaaseen ja ryhmän koon kasvaessa yli 30 oppilaaseen oppimistulokset vastaavasti huononevat ja oppilaiden väliset erot kasvavat (Keltikangas-Järvinen 2007). Alatupa ym. (2011) ovat lisäksi havainneet koulun ja luokkakoon kasvun kasvattavan eroja tyttöjen ja poikien oppimistuloksissa: erityisesti pojat näyttäisivät siis kärsivän liian suurista ryhmistä.

Suomessa opetusryhmien enimmäiskokoja säädeltiin vuoteen 1999 asti asetuksella siten, että 1.–2. luokkien enimmäiskoko oli 25 oppilasta ja 3.–9. luokkien enimmäiskoko 32 oppilasta. Vuoden 1999 alusta voimaan tulleen perusopetuslain myötä säätelystä luovuttiin, ja ryhmäkoot jäivät koulutuksen järjestäjän päätettäväksi. Opetusministeriön selvityksessä vuonna 2008 todettiin opetusryhmien koon kuitenkin täyttävän kaikilla luokka-asteilla yli 90-prosenttisesti aikaisemmat vaatimukset. Ryhmäkokojen keskiarvot ovat selvästi vanhojen määräysten alapuolella, ja yli 30 oppilaan ryhmät ovat kaikilla luokka-asteilla suhteellisen harvinaisia. (OPM 2008.) Osana Perusopetus paremmaksi (POP) -ohjelmaa 2008–2011 perusopetuksen opetusryhmien pienentämiseen suunnattiin lisärahoitusta, ja vuoteen 2010 mennessä ryhmät pienenevät hieman: erityisesti yli 20 oppilaan ryhmien osuus väheni ja alle 20 oppilaan ryhmien osuus vastaavasti kasvoi. (OKM 2010.) Kataisen hallitusohjelman mukaan opetusryhmien pienentämistä tullaan jatkamaan.

4.1 Oppilashuolto

Perusopetuslain (628/1998) mukaan oppilashuollolla tarkoitetaan ”oppilaan hyvän oppimisen, hyvän psyykkisen ja fyysisen terveyden sekä sosiaalisen hyvinvoinnin edistämistä ja ylläpitämistä sekä niiden edellytyksiä lisäävää toimintaa”. Oppilashuollon tavoitteena on muun muassa luoda terveellinen oppimisympäristö, ehkäistä syrjäytymistä ja edistää hyvinvointia. Perusopetuslain muutoksella (477/2003) vuonna 2003 säädettiin oppilaille oikeus maksuttomaan, opetukseen osallistumisen edellyttämään tarvittavaan oppilashuoltoon. Tähän sisältyy opetuksen järjestäjän hyväksymän opetussuunnitelman mukainen oppilashuolto sekä kansanterveyslaissa (sittemmin terveydenhuoltolaissa) tarkoitettu kouluterveydenhuolto ja lastensuojelulaissa tarkoitettu tuki koulunkäyntiin eli koulukuraattori- ja koulupsykologipalvelut. Opetussuunnitelman perusteiden (OPH 2004a) mukaan opetussuunnitelmassa tulee laatia myös suunnitelma, jossa kuvataan oppilashuollon tavoitteet ja keskeiset periaatteet. Oppilashuolto-työtä voidaan koordinoita ja kehittää moniammatillisessa oppilashuoltoryhmässä. Ryhmistä ei ole säädetty laissa, mutta useimmissa kouluissa on sellainen (Peltonen 2010).

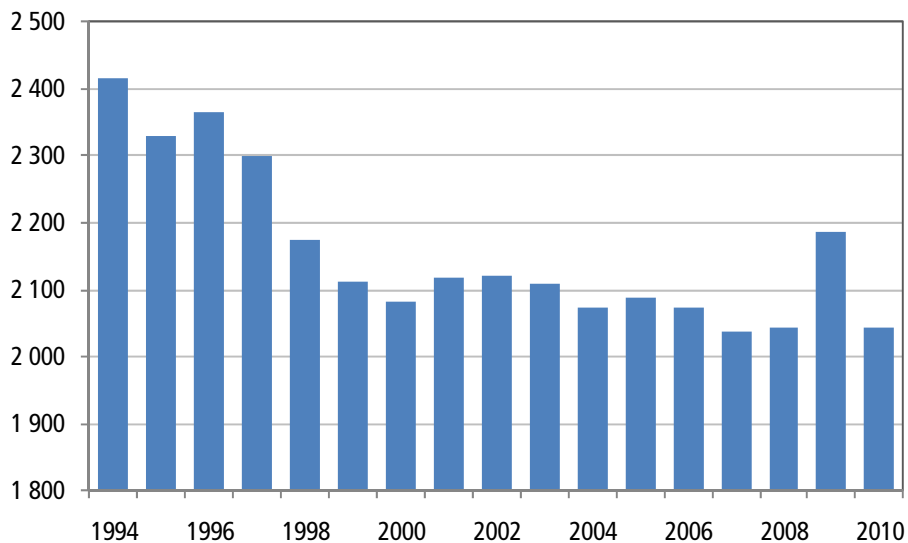
Sekä oppilashuoltoon liittyvän lainsäädännön uudistamistyöryhmä (STM 2006b) että Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV 2007) huomauttivat raporteissaan, että oppilashuollon eri toimijoita koskevat salassapitosäännökset olivat hajanaisia, sisälsivät paljon epäselvyyksiä eivätkä soveltuneet hyvin moniammatilliseen oppilashuoltotyöhön. Vuonna 2010 eri hallin-

nonalojen ammattihenkilöiden yhteistyötä selkeytettiin lakimuutoksella (642/2010). Perusopetuslakiin lisättiin säännökset salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta oppilashuollon henkilöstön välillä yhteistyössä oppilaan ja tämän perheen kanssa. Opetuksen järjestäjä sai myös oikeuden saada sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaiselta oppilaan opetuksen järjestämisen kannalta välttämättömiä tietoja salassapitosäännösten estämättä.

Kouluterveydenhuolto

1990-luvun laman aikana myös kouluterveydenhuollon henkilöstöä vähennettiin ja toimintoja karsittiin monissa kunnissa. Kouluterveydenhuollon käynnit vähenivät vuosina 1994–2005 lääkärikäyntien osalta 29 prosenttia ja muiden käyntien osalta 14 prosenttia. Samalla lisääntyi huoli lasten ja nuorten pahoinvoinnin lisääntymisestä ja alueellisesta eriarvoisuudesta palveluiden saatavuudessa. (Kivimäki ym. 2005.) Stakes laati vuonna 2002 kouluterveydenhuollon oppaan sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelman (TATO) tueksi (Stakes 2002). Sosiaali- ja terveysministeriö laati puolestaan vuonna 2004 oppaan pohjalta kouluterveydenhuollon laatusuosituksen (STM 2004b), joiden tavoitteena oli tukea palveluiden yhdenvertaista toteutumista koko maassa. Terveydenhuollon parantamiseen osoitettiin myös lisäresursseja: vuosina 2002–2003 kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisia valtionosuuksia korotettiin, tavoitteena lasten ja nuorten hyvinvoinnin parantaminen ja kouluterveydenhuollon sekä iltapäivähoidon järjestäminen.

Kuvio 4 Perusterveydenhuollon kouluterveydenhuollon käynnit tuhatta 7–18-vuotiasta kohden 1994–2010.



Lähde: SOTKANet.

Laatusuosituksen ohjausvaikutus on todettu vähäiseksi. Terveystarkastuksissa ja palveluiden saatavuudessa ei tapahtunut suuria muutoksia, ja kuntien väliset erot pysyivät suurina (Rimpelä ym. 2007). Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV 2006) mukaan valtionosuuksien korotuksella ei myöskään ollut toivottuja vaikutuksia kuntien resurssien suuntaamiseen. Vuonna 2009 kunnille annettiin valtioneuvoston asetuksella (380/2009; 338/2011) sitovampia määräyksiä kouluterveydenhuollon järjestämisestä. Asetuksen mukaan oppilaalle tulee tehdä jokaisella vuosiluokalla terveystarkastus, ja ensimmäisellä, viidennellä ja kahdeksannella vuosiluokalla tarkastuksen on oltava laaja. Vanhempien mukanaolo tarkastuksessa mahdollistaa koko perheen hyvinvoinnin seuraamisen, minkä puolestaan tulisi helpottaa ongelmien varhaisesta tunnistamisesta ja ennaltaehkäisyä. (STM 2009a.) Säännös laajoista terveystarkastuksista tuli voimaan vuoden 2011 alusta.

Vielä vuonna 2009 puolet terveystarkastuksista ei täyttänyt suosituksia määräaikaisista tarkastuksista peruskoulussa (Stahl & Saaristo 2011). Keväällä 2011 tilanne näytti parantuneen, mutta henkilöstömitoitusten osalta kehitys oli vähäistä (Valvira 2011). Vuonna 2012 tehdyn terveystarkastuskyselyn perusteella vaikuttaa siltä, että kehitys on jatkunut samansuuntaisena: asetuksen määräämät tarkastukset toteutuvat aikaisempaa paremmin, mutta usein suosituksia vähäisemmillä henkilöstöresursseilla, joskin niidenkin osalta suosituksia on hiljalleen lähestytty (Wiss ym. 2012). Laajojen terveystarkastusten ansiosta kouluterveydenhoito näytetään vahvemmin perheille, yhteistyö on parantunut ja toiminta on tavoitteellisempaa ja perhekeskeisempää. Henkilökunta kokee kuitenkin riittämättömyyden tunnetta ja kiirettä, ja laajojakin terveystarkastuksia tehdään tarkoitettua lyhyemmässä ajassa. (Hietanen-Peltola 2012.) Kuten lastenneuvoloiden kohdalla, myös kouluterveydenhuollossa asetuksen toimeenpanon lähtökohdalla on suositusten mukainen henkilöstömäärä. Jos asetuksen määräämät tarkastukset tehdään tarkoitettua pienemmällä henkilöstöllä, on niihin suunnattu työpanos todennäköisesti pois muusta toiminnasta. (Wiss ym. 2012.) Tämän on syytä olettaa heikentävän asetuksen vaikuttavuutta, vaikka asetuksen määräykset kunnissa täyttyisivätkin.

Psykososiaalinen oppilashuolto

Lastensuojelulakiin lisättiin vuonna 1990 säännös (139/1990), jonka mukaan kunnan tuli järjestää perusopetuksen oppilaille riittävä tuki ja ohjaus koulunkäyntiin liittyvien sosiaalisten ja psyykkisten vaikeuksien poistamiseksi. Tätä tehtävää varten kunnassa voi olla koulupsykologin ja -kuraattorin virkoja. Opetushallitus ja Stakes julkaisivat vuonna 1992 oppaan koulupsykologi- ja kuraattoritoiminnasta, minkä jälkeen uusia valtakunnallisia ohjeita ei ole annettu. Käytännössä kunnilla säilyi melko suuri vapaus palveluiden järjestämisessä.

Vuotta 2004 koskeneessa arvioinnissa psykososiaalisten palveluiden katsottiin olevan tarpeisiin nähden riittämättömiä, ja koulukuraattori- ja -psykologipalveluiden saatavuuden todettiin heikenevän etelästä pohjoiseen mentäessä (SM 2005; VTV 2007). Uudessa lastensuojelulaissa (417/2007) todettiin aikaisempaa selkeämmin, että kuntien tulee järjestää koulupsykologi- ja koulukuraattoripalveluita, jotka antavat oppilaille riittävän tuen koulunkäyntiin ja sosiaalisten ja psyykkisten vaikeuksien ehkäisemiseksi ja poistamiseksi. Riittävästä määrästä ei ole tarkempaa suositusta. Vuoden 2009 peruskoulututkimuksessa kävi ilmi, että viidenneksessä kouluista ei ole lainkaan koulupsykologi- ja kuraattoritoimintaa (Rimpelä 2010). Vuonna 2011 oppilashuoltopalvelujen voimavarojen todettiin kuitenkin jonkin verran parantuneen, erityisesti kuraattoritoiminnan osalta (Kumpulainen 2012).

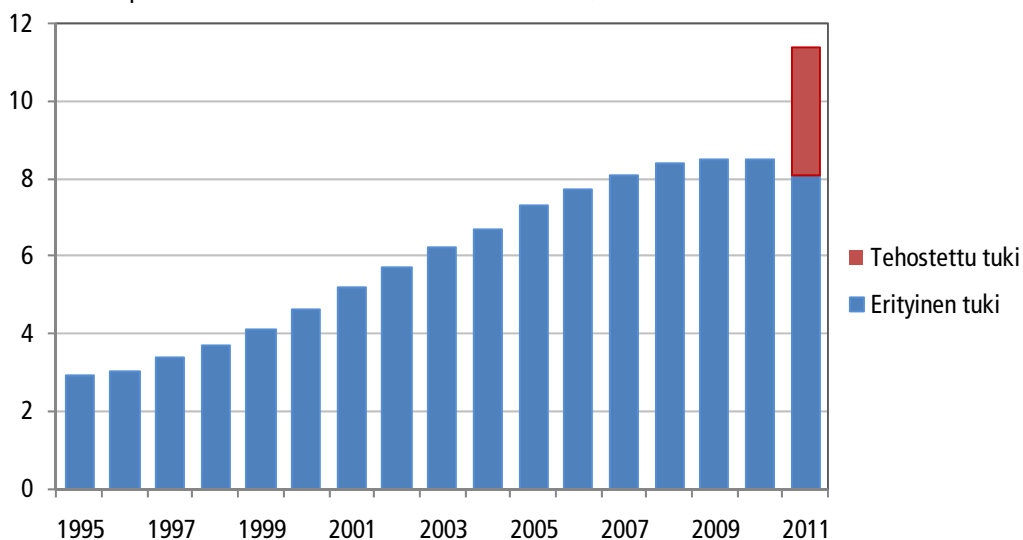
Opetusministeriö koordinoi vuosina 2007–2011 oppilashuollon laadun ja palvelurakenteen kehittämistoimintaa, johon osallistui yhteensä 192 kuntaa (Laitinen & Hallantie 2011). Kehittämistoiminnan katsottiin muun muassa tukeneen hallinnonalojen välistä yhteistyötä oppilashuollossa ja monialaista oppilashuollon yhteistyötä opetussuunnitelmien laatimisessa (STM 2009b). Palvelujen saatavuuteen kehittämistoiminnalla ei pystytty olennaisesti vaikuttamaan. Myös toiminnassa mukana olleille kunnille tehdyssä kyselyssä (Niinikoski ym. 2010) korostui koulukuraattori- ja -psykologipalveluiden riittämättömyys. Kunnissa koettiin vahvasti, että oppilashuollon toiminta keskittyi pääasiassa korjaavaan työhön, ja ennalta ehkäisevä työ jäi vähäiseksi. Myös oikeuskansleri on kiinnittänyt asiaan huomiota ja todennut, ettei oppilaiden oikeus oppilashuoltoon toteudu yhdenvertaisesti varsinkaan psykososiaalisen tuen osalta. Oikeuskanslerin mukaan valtiollinen ohjaus ja valvonta ovat olleet riittämättömiä. (Oikeuskansleri 2012.)

Vuosina 2006 ja 2009 toimineet oppilashuollon kehittämistä pohtineet työryhmät (STM 2006b; STM 2009b) pitivät tarpeellisena kokonaan uuden lain säätämistä, jossa sovitettaisiin yhteen oppilas- ja opiskelijahuoltoa koskevat säännökset. Laki on parhaillaan valmisteilla. Siihen on suunniteltu asetettavan määräajat koulukuraattorin ja -psykologin palveluihin pääsemiselle, minkä voi olettaa parantavan palveluiden saatavuutta ja helpottavan työn painopisteen siirtämistä ehkäisevään työhön. Uusi laki tulee todennäköisesti samalla merkittävästi lisäämään näihin tehtäviin tarvittavien ammattilaisten määrää.

4.2 Oppimisen tukeminen

Koulumenestyksen on useissa yhteyksissä todettu olevan vahvassa yhteydessä etenemiseen toiselle asteelle ja menestymiseen myöhemmässä elämässä. Siksi on tärkeää, että peruskouluissa on olemassa keinoja tukea oppimista erilaisin keinoin. Perusopetuslain (628/1998) mukaan oppilailla on oikeus oppimisen tukimuotoihin aina, kun laissa mainitut edellytykset täyttyvät. Ennen vuotta 1999 erityisopetus määriteltiin pääasiassa erityisluokka- tai koulu-perustaisesti, ja erityisoppilaita oli yleisopetuksen ryhmissä mukana melko harvoin. Vuonna 1998 säädetty uusi perusopetuslaki antoi mahdollisuuden ottaa erityisopetukseen tai määritellä erityisopetukseen otetuiksi myös sellaisia oppilaita, jotka opiskelivat yleisopetuksen ryhmässä, mutta joilla oli laissa määritelty syy erityisopetuksen tarpeelle. Kaikille erityisopetukseen otettaville tuli tehdä henkilökohtainen opetuksen järjestämisestä koskeva suunnitelma (HOJKS). Erityisopetuksessa olevien oppilaiden määrä lähti uuden lain myötä voimakkaaseen kasvuun, ja heidän osuutensa kaikista peruskoululaisista yli kaksinkertaistui kymmenessä vuodessa, ollen yli 8 prosenttia vuonna 2010. Osa-aikaista erityisopetusta on saanut 2000-luvulla reilu viidennes oppilaita. Jatkuvasti yleistyvä trendi on myös ollut erityisopetukseen otettujen tai siirrettyjen oppilaiden opettaminen ainakin osan ajasta yleisopetuksen ryhmissä. (Jahnukainen 2006; Jahnukainen ym. 2012; Tilastokeskus 2012.)

Kuvio 5 Tehostettua ja erityistä tukea saaneiden peruskoululaisten osuus kaikista peruskoululaisista vuosina 1995–2011*, %.



* Vuosien 1995–2010 erityisopetukseen otetut ja siirretyt oppilaat on rinnastettu erityistä tukea saaneisiin oppilaisiin.

Lähde: Koulutustilastot, Tilastokeskus.

Erityisopetusta koskevia säännöksiä uudistettiin vuoden 2011 alusta alkaen (642/2010). Lakimuutoksella pyrittiin vahvistamaan oppilaan varhaista tukea oppimiseen ja kehitykseen liittyvien ongelmien ja syrjäytymisen ehkäisemiseksi (HE 109/2009). Uudistuksessa otettiin käyttöön kolmiportainen oppimisen ja koulunkäynnin tuen malli, joka jakaantuu yleiseen, tehostettuun ja erityiseen tukeen. Yleinen tuki korostaa opettajan ja koulu yhteisön roolia kouluilmapiirin luojana. Jos yleinen tuki ei riitä, oppilaalle voidaan opettajien tekemän pedagogisen arvion perusteella antaa tehostettua tukea hänelle tehtävän opetus suunnitelman mukaisesti. Tukeen voi kuulua muun muassa tukiopetusta ja osa-aikaista erityisopetusta. Kolmas taso, erityinen tuki, vastaa aiemman mallin mukaista erityisopetukseen ottamista. (OPH 2011a; Jahnukainen ym. 2012.) Lain voimaantulon jälkeen vuonna 2011 erityistä tukea saavien oppilaiden osuus laski hieman, 8,1 prosenttiin – uutena ryhmänä tehostettua tukea sai yli 3 prosenttia oppilaista. Molemmista ryhmistä poikia on noin kaksi kolmasosaa. (Tilastokeskus 2012.)

Erilaisista oppimisvaikeuksista kärsivät saavat Suomessa kansainvälisesti katsoen poikkeuksellisen paljon tukea. Oppimisen tuen voi olettaa olevan merkittävä tekijä syrjäytymisen ehkäisyssä, varsinkin jos se auttaa parantamaan oppimistuloksia ja etenemään toisen asteen opintoihin. Erityisopetuksen – ja uuden tehostetun tuen – tehokkuudesta tai vaikuttavuudesta on kuitenkin vain vähän vakuuttavaa tutkimusnäyttöä, eikä sellaista ole tehty Suomessa juuri lainkaan. Kansainvälisten tutkimusten (Dyson ym. 2004 ja Kalambouka ym. 2005, Savolaisen 2009 mukaan) perusteella vaikuttaa ainakin siltä, ettei erityisoppilaiden opettaminen yleisen opetuksen ryhmässä heikennä merkittävästi muiden oppilaiden oppimistuloksia. Yleisopetus on nähty erityisluokkaa keskimääräisesti paremmaksi vaihtoehdoksi sekä tiedollisilta että sosiaalisilta vaikutuksiltaan (Naukkari 2005). PISA-tulosten kansainvälisen vertailun perusteella on myös tehty johtopäätöksiä, jotka tukevat suomalaista erityisopetuksen mallia. Suomen menestys PISA-tuloksissa selittyy ennen kaikkea sillä, että heikoimmat oppilaat saavat huomattavasti parempia tuloksia Suomessa kuin muissa OECD-maissa keskimäärin. Lisäksi on näyttöä siitä, että heikosti ja hyvin menestyvien oppilaiden oppimisen erot ovat kaventuneet Suomessa pitkän ajan kuluessa samalla, kun oppimisessaan vaikeuksia kokevien tukeminen on lisääntynyt. (Kivirauma & Ruoho 2007; Savolainen 2009.)

Holopaisen ja Savolaisen (2005) tutkimuksessa seurattiin 1.–6-luokkalaisten osa-aikaisen erityisopetuksen vaikutuksia oppimistuloksiin 9. luokalla. Tutkimuksessa havaittiin, että erityisopetus oli kohdistunut oppilaiden yksilöllisiin vaikeuksiin: sitä oli annettu pisimpään niille, joilla oli suurimmat ja pysyvimmat lukivaikeudet. Edes pitkään jatkunut osa-aikainen erityisopetus ei kuitenkaan pystynyt auttamaan kaikkia vaikeuksista kärsiviä oppilaita, ja oppilaiden väliset erot kasvoivat peruskoulun päättymisen lähentyessä. Korkeakosken (2005) selvityksen mukaan kaikilla luokka-asteilla erityisopetuksen kysyntä oli myös melko paljon suurempaa kuin mihin koulujen resurssit riittivät, ja tarpeen ja tarjonnan ero oli sitä suurempi, mitä suurempi koulu oli kyseessä. Selvityksen jälkeen erityisen – tai tehostetun – tuen piirissä olevien määrä on lisääntynyt huomattavasti, mikä voi tarkoittaa sitä, että kysyntään pystytään vastaamaan nyt paremmin. Koivulan ja Fröjdin (2010) mukaan oppilaan oikeus tukeen tosin toteutuu yhä vaihtelevasti asuinpaikasta riippuen.

Joustava perusopetus

Opetusministeriö käynnisti vuonna 2006 joustavan perusopetuksen (Jopo) toiminnan, jonka tavoitteena on tukea 7.–9.-luokkalaista nuoria peruskoulun loppuun saattamisessa ja ehkäistä ennalta koulupudokkuutta ja syrjäytymistä. Toimintaa järjestetään peruskoulun yhteydessä toimivissa ryhmässä, ja opetus järjestetään osittain työpaikoilla tai muissa oppimisympäris-

toissa ohjattuna opiskeluna. Oppilaille tehdään oma oppimissuunnitelma ja tehtävät muokataan kullekin oppilaalle sopivaksi. (Numminen & Ouakrim-Soivio 2009.) Lukuvuonna 2007–2008 tehdyn arvioinnin (Manninen & Luukannel 2008) mukaan lähes yhdeksällä oppilaalla kymmenestä opiskelutilanne parani toiminnan myötä, eli toiminta on ollut hyvin vaikuttavaa. Jopo edisti peruskoulun päättötodistuksen saamista, vähensi poissaoloja ja käyttäytymishäiriöitä, paransi opiskelumotivaatiota ja selkiytti jatko-opiskelusuunnitelmia. Keskeisiä tekijöitä toiminnan onnistumisessa oli pienryhmäopiskelu sekä henkilökohtainen tuki. Toimintaan osallistuneiden sukupuolijakauma oli samankaltainen kuin pelkän peruskoulun varassa olevilla ulkopuolisillakin: poikia oli yli kaksi kolmasosaa.

Vuonna 2009 perusopetuslakiin lisättiin säännökset joustavasta perusopetuksesta (1707/2009) ja rahoitus vakiinutettiin siten, että toimintaa varten myönnetään lisärahoitusta siihen osallistuvien oppilaiden määrän perusteella. Ohjeet toiminnasta lisättiin myös opetussuunnitelman perusteisiin vuoden 2011 alusta (OPH 2011). Toiminta on laajentunut vuosittain – lukuvuonna 2011–2012 sitä järjestettiin 109 kunnassa ja mukana oli lähes 1500 oppilasta (Orellana 2012). Jopo-toiminta on todettu tehokkaaksi keinoksi syrjäytymisen ehkäisyssä ja valtion tuen ansiosta se ei tuota kunnille merkittäviä lisäkustannuksia.

4.3 Harrastustoiminta ja kouluhyvinvointi

Koulujen kerho- sekä aamu- ja iltapäivätoimintaa supistettiin 1990-luvulla huomattavasti. Sekä kerhojen määrä että kunnan järjestämässä aamu- ja iltapäivähoidossa olevien koululaisten määrä puolittuivat 1990-luvun aikana (OPM 2002; Rajala 2010). Koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestämistä selvittänyt työryhmä totesi mietinnössään (OPM 2002), ettei kuntien järjestämän toiminnan tarjonta ollut riittävää: yli neljännes kunnista ei kyennyt järjestämään toimintaa kaikille sitä tarvitseville koululaisille. Työryhmä katsoi, että pienille koululaisille jäi liikaa itsenäistä selviytymistä vaativaa aikaa, mikä kasvatti lasten syrjäytymisvaaraa.

Perusopetuslakiin lisättiin vuonna 2003 säännökset aamu- ja iltapäivätoiminnasta (1136/2003). Lakimuutoksen tarkoituksena oli selkeyttää toiminnan tavoitteita, sisältöä ja rahoitusta. Aamu- ja iltapäivätoimintaa järjestävän kunnan tuli tarjota toimintaa 1. ja 2. vuosiluokan oppilaille sekä muiden vuosiluokkien erityisopetuksessa oleville oppilaille. Kuntia ei kuitenkaan veloitettu toiminnan järjestämiseen. Toimintaa rahoitettiin osittain valtionosuuksilla ja osittain kuntien perimillä kuukausimaksuilla, joille määrättiin laissa enimmäissumma. Opetushallitus julkisti vuonna 2004 myös koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnan perusteet (OPH 2004b). Opetusministeriön tekemän selvityksen (OPM 2006) mukaan säännökset aamu- ja iltapäivätoiminnasta mahdollistivat toiminnan laajentamisen noin joka toisessa kunnassa. Alueelliset erot pienenivät ja lisääntynyt tuntimäärä vähensi lasten yksinäistä aikaa.

Vuonna 2009 tehdyn selvityksen (Iivonen 2009) mukaan aamu- ja iltapäivätoimintaan osallistuneiden oppilaiden määrä kasvoi vuodesta 2004 vuoteen 2008 jonkin verran. Määrät ovat kuitenkin huomattavasti alhaisemmat kuin mitä lakia säätäessä arvioitiin toiminnan todelliseksi tarpeeksi. Selvityksessä arveltiin yhdeksi syyksi toiminnan asiakasmaksuja, jotka voivat nousta vuositasolla 760 euroon. Laki antaa kunnille mahdollisuuden jättää maksu tarvittaessa perimättä, mutta kuntien käytännöissä on suuria eroja, ja Iivosen mukaan voimassa oleva käytäntö ei turvaa riittävässä määrin pienituloisten perheiden lasten mahdollisuuksia aamu- ja iltapäivätoimintaan. Lisäksi monien kuntien todettiin taloudellisista syistä järjestävän toimintaa kysyntää vähemmän. Iivosen mukaan koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitel-

missa (OPM 2007b; myös OKM 2012) asetetut tavoitteet aamu- ja iltapäivätoiminnan tarjoamisesta kaikille mukaan haluaville tuskin toteutuvat, jos laissa ei ole säädetty kunnille toiminnan järjestämisvelvoitetta. (Iivonen 2009.)

Perusopetuslaissa (628/1998) mainitaan, että perusopetuksen yhteydessä voidaan järjestää kerhotoimintaa, mutta velvollisuutta tähänkään ei ole. Opetus- ja kulttuuriministeriö on viime vuosina kohdentanut Perusopetus paremmaksi -ohjelman (POP) yhteydessä lisärahoitusta kerhotoiminnan kehittämiseen. Vaikutukset ovat olleet merkittäviä: kun vuonna 2008–2009 kerhoja oli noin 7000, vuonna 2011–2012 kerhoja oli noin 25000 ja toimintaa järjestetään yli yhdeksässä koulussa kymmenestä. Toiminnan merkitys on suuri etenkin harvaan asutuilla alueilla, joilla muuta harrastustoimintaa on tarjolla vähemmän. Saadun palautteen mukaan myös erityisen tuen tarpeessa oleville sekä niille, joilla ei aikaisemmin ole ollut omia harrastuksia, on löydetty kerhotoiminnan kautta uusia harrastusmahdollisuuksia. (Rajala 2010; Rajala 2011.) Kataisen hallitusohjelmassa todetaan, että kerhotoiminta vakiinnutetaan.

Harrastustoiminnan on todettu vahvistavan lasten turvallisuutta ja sosiaalisia suhteita, ja samalla ehkäisevän sellaisia ongelmia, joita voi syntyä lasten omaehtoisessa ajankäytössä koulupäivän jälkeen. Lisäksi koulun yhteydessä järjestetty matalan kynnyksen kerhotoiminta voi ehkäistä syrjäytymistä harrastuksista ja vuorovaikutussuhteista. (Häikiö 2009.) Nimenomaan koulun puitteissa järjestetty harrastustoiminta toimii suojaavana tekijänä muun muassa koulupudokkuutta ja rikollisuutta vastaan (Mahoney & Cairns 1997, Pulkkinen 2002 mukaan). Toiminta on erityisen merkittävää oppilaille, joiden elämässä kasautuu useita riskitekijöitä. Siinä missä yksin oleminen ennustaa huonoa sopeutumista, ohjattu toiminta mahdollistaa positiivisten suhteiden luomisen koulutovereihin sekä koulun henkilökuntaan. (Pulkkinen 2002.) Tukemalla lasten keskinäisten ystävyyssuhteiden solmimista ja tarjoamalla positiivisia ryhmäkokemuksia kerhotoiminta tarjoaa myös mahdollisuuksia koulukiusaamisen ehkäisyyn (Roos 2009).

Koulukiusaaminen

Koulukiusaamisella tarkoitetaan toistuvaa henkistä, verbaalista tai fyysistä väkivaltaa, joka kohdistuu jollakin tapaa heikommissa asemassa olevaan koulutoveriin. Kouluterveyskyselyssä noin 7–8 prosenttia oppilaista ilmoittaa kokevansa toistuvaa kiusaamista kerran viikossa tai useammin. Suomessa kiusaamisen ehkäisemiseen on alettu kiinnittää enemmän huomiota vasta 2000-luvun puolella. Vuonna 2003 perusopetuslain muutoksella (477/2003) opetuksen järjestäjä veloitettiin laatimaan opetussuunnitelman yhteydessä suunnitelma oppilaiden suojaamiseksi väkivallalta, kiusaamiselta ja häirinnältä. Opetushallitus esitti vuonna 2005 ensimmäisen suosituksen kiusaamisen vastaisen toimintasuunnitelman sisällöksi. (Rimpelä & Fröjd 2010.)

Vuonna 2006 opetusministeriön johdolla käynnistettiin kansallinen kouluhyvinvointiohjelma, jonka yhtenä tavoitteena oli kiusaamisen vähentäminen. Osana ohjelmaa käynnistettiin kiusaamisen vastainen KiVa koulu -toimenpideohjelma. Ohjelmassa koulujen henkilökunnalle tarjotaan tietoa kiusaamisesta ja siihen puuttumisesta. Koulu sitoutuu käyttämään monipuolista kiusaamisen vähentämiseen tähtäävien toimenpiteiden kirjoja, ja koko kouluyhteisö otetaan työhön mukaan (Laajasalo & Pirkola 2012). KiVa koulu -ohjelman vaikuttavuutta on tutkittu kontrolloidulla asetelmalla ja sen on todettu merkittävästi vähentävän koulukiusaamista ja lisäävän kouluviihtyvyyttä (Salmivalli 2009; Kärnä 2012). Lisäksi ohjelman on todettu parantavan opettajien itsearvioituja valmiuksia puuttua havaitsemaansa kiusaamiseen (Ahtola 2012). KiVa koulu -ohjelma on levinnyt nopeasti, ja jo 90 prosenttia Suomen peruskouluista

on rekisteröitynyt sen käyttäjiksi (Laajasalo & Pirkola 2012). Vuonna 2012 hyväksytyssä sisäisen turvallisuuden ohjelmassa (SM 2012) otettiin tavoitteeksi ohjelman levittäminen kaikkiin kouluihin.

4.4 Maahanmuuttajat perusopetuksessa

Perusopetuslain (628/1998) mukaan kunta voi järjestää oppivelvollisuus- ja esikouluikäisille maahanmuuttajille perusopetukseen valmistavaa opetusta. Opetus on tarkoitettu kaikille maahanmuuttajataustaisille oppilaille, joiden suomen tai ruotsin kielen taito ei riitä perusopetuksen ryhmässä opiskeluun. Vuonna 2009 valmistavan opetuksen oppimäärä laajennettiin perusopetuslain muutoksella (1037/2008) puolesta vuodesta kokonaisen lukuvuoden mittaiseksi. Opetukseen osallistuvalla on oikeus siirtyä perusopetukseen aikaisemminkin, jos hän pystyy seuraamaan perusopetusta.

Perusopetukseen valmistavan opetuksen tavoitteet ja sisällöt on linjattu perusopetukseen valmistavan opetuksen opetussuunnitelman perusteissa. Perusteiden mukaan opetuksen pääpaino on suomi tai ruotsi toisena kielenä -opinnoissa, jotka antavat pohjan kaikille muille opinnoille. Tavoitteena on antaa oppilaille riittävät valmiudet siirtyä perusopetukseen. Samalla tulee mahdollisuuksien mukaan tukea myös lapsen oman äidinkielen hallintaa ja säilymistä sekä kulttuuri-identiteetin kehittymistä. Opetusryhmien muodostamisesta päättää opetuksen järjestäjä, eikä ryhmäkoolle ole asetettu vaatimuksia. (OPH 2009.) Perusopetukseen valmistavaan opetukseen osallistuneiden määrä on pysytellyt 2000-luvulla alle 1 500 oppilaassa, mutta viime vuosina määrä on kasvanut yli 2 000 oppilaaseen (OPH 2011b). Opetushallituksen teettämän selvityksen (Sarsama & Nissilä 2008) mukaan se, että opetuksen järjestäjällä on mahdollisuus olla järjestämättä perusopetukseen valmistavaa opetusta, voi saattaa maahanmuuttajataustaiset oppilaat eriarvoiseen asemaan. Selvityksen mukaan kielenopetuksen asemaa valmistavassa opetuksessa tulisi selkiyttää ja valmistavan opetuksen opettajien kelpoisuus tulisi määritellä. Vuonna 2004 muodollinen kelpoisuus oli noin seitsemällä valmistavan luokan opettajalla kymmenestä (Kuusela ym. 2008).

Varsinaisessa perusopetuksessa opiskelee noin 17 000 vieraskielistä oppilasta. Maahanmuuttajaoppilaat sijoitetaan yleensä ikäänsä ja tietojaan ja taitojaan vastaavalle vuosiluokalle. Maahanmuuttajaoppilaille voidaan järjestää tukiovetusta eri oppiaineissa, oman äidinkielen opetusta sekä suomi/ruotsi toisena kielenä -opetusta. (OPH 2011.) Maahanmuuttajataustaisten nuorten koulumenestys on selvästi heikompi kuin kantaväestöllä, ja he ovat yliedustettuina erityisopetuksessa ja aliedustettuina toisen asteen koulutuksessa. Opetushallituksen selvityksessä (Kuusela ym. 2008) havaittiin, että jos koulumenestys vakioidaan, kantaväestön ja vieraskielisten toisen asteen tutkinnon suorittamisessa ei ole merkittävää eroa. Heikko koulumenestys ja puutteelliset opiskeluvälmiudet selittävät siis voimakkaasti maahanmuuttajien koulupudokkuutta. Vaikka maahanmuuttajataustaiset saavat kantaväestöä useammin erityistä tukea opintoihinsa, näyttää siltä, että tukitoimet eivät ole onnistuneet riittävässä määrin parantamaan heidän kielitaitoaan ja kognitiivisia valmiuksiaan ja auttaneet jatkamaan toisen asteen opintoihin. Maahanmuuttajaoppilaiden erityisopetuksen ja koulu-uran ongelmien syistä tai tuen riittävydestä ei ole kuitenkaan olemassa kattavaa tutkimustietoa. (Kuusela ym. 2008; Sektoritutkimuksen neuvottelukunta 2009.) Sektoritutkimuksen neuvottelukunnan (2009) selvityksen mukaan kouluterveyskyselyssä sekä oppilaitosten toimintatilastoissa tulisi kerätä tietoa oppilaiden vanhempien syntymämaasta sekä kotikielestä, ja tarvetta olisi myös seurantatutkimukselle maahanmuuttajanuorten siirtymistä koulutusasteelta toiselle.

Maahanmuuttajataustaisten oppilaiden kielitaidolla on keskeinen merkitys menestymiselle opinnoissa. Niille oppilaille, joiden suomen tai ruotsin kielen taito ei ole riittävä perusopetuksen seuraamiseen, voi opetuksen järjestäjä tarjota suomi/ruotsi toisena kielenä -opetusta. S2/R2-opetuksen tavoitteena on, että oppilas pystyy opiskelemaan täysipainoisesti kaikkia perusopetuksen oppiaineita ja jatkaa opintoja perusopetuksen jälkeen. Opetussuunnitelman perusteiden mukaan opetus vastaa vuosiviikkotunneiltaan suomi äidinkielenä -opetusta. (OPH 2004.) Käytännössä opetukselle ei ole määritelty laajuutta eikä velvoitetta erillisestä opetusryhmästä (Latomaa 2007).

Opetushallituksen selvityksen (OPH 2011) mukaan opetuksen järjestämisessä on suuria eroja kuntien välillä, ja vain noin 12 prosenttia maahanmuuttajaoppilaista saa S2/R2-opetusta koko äidinkieli ja kirjallisuus -oppiaineen tuntimäärän. Yleisimmin oppilaat saavat erillistä opetusta vain 1–2 tuntia viikossa, ja arviolta neljännes maahanmuuttajaoppilaista ei saa erillistä S2/R2-opetusta lainkaan. Yleisin syy opetuksen järjestämättä jättämiselle on resurssien puute (Kuusela ym. 2008). Jyväskylän yliopiston kielikoulutuspoliittinen projekti (KIEPO) päätyi suosittamaan, että S2-opetuksen oppimäärän normipohja määriteltäisiin lainsäädännössä ja sen tuntimäärän lähtökohdaksi otettaisiin koko äidinkielen ja kirjallisuuden tuntimäärä. Oppilaan kielitaidon kehittyessä olisi mahdollistettava joustava siirtyminen suomi äidinkielenä -opetukseen. (Latomaa 2007.) Myös opetushallitus on suositellut S2/R2-opetuksen normittamista siten, että kaikilla sitä tarvitsevilla maahanmuuttajaoppilailla olisi mahdollisuus saada opetusta (Kuusela ym. 2008).

5 KOULUTUKSEN SIIRTYMÄONGELMIEN EHKÄISY

Nuorten syrjäytymisen kannalta haasteellisimpina kohtina koulutusurilla on pidetty siirtymiä peruskoulusta toisen asteen koulutukseen ja ammatillisen tutkinnon jälkeen työelämään (Järvinen & Jahnuainen 2008). Perusopetuksen ja toisen asteen koulutuksen välinen siirtymä on kriittinen erityisesti niille nuorille, jotka jäävät ilman koulutuspaikkaa ikätoverien aloittaessa koulutuksen (Ahola ym. 2009). Käytännössä ongelmaksi muodostuu tilanne, jossa nuori hakee yhteishaussa, mutta ei saa opiskelupaikkaa (mm. Pirttiniemi 2000). Vuosittain perusasteen koulutuksen päättää noin 60 000 nuorta, josta noin 55 000 jatkaa välittömästi toisen asteen koulutukseen. Noin 4 000–5 000 nuorta jää kokonaan ilman koulutuspaikkaa (Myrskylä 2012). Koulutuksen ulkopuolelle jäänyt nuori saattaa tuntea itsensä epäonnistuneeksi ja yksinäiseksi vertaistensa rinnalla ja on vaarassa syrjäytyä ikäistensä normaalista elämäntilasta. Uhka on erityisen suuri, jos nuori ei löydä korvaavaa, hyödylliseksi kokeamaansa toimintaa koulutuksen tilalle, ja vaara kasvaa ulkopuolella vietetyn ajan pidentyessä. (Kivelä & Ahola 2007.) Ruotsalaisen selvityksen mukaan paluu koulu- tai työelämään vaikeutuu huomattavasti kahden vuoden jälkeen (SOU 2003).

Mahdollisia keinoja perusasteen ja toisen asteen siirtymän sujuvoittamiseksi ovat muun muassa riittävä ammatinvalintaa ja urasuunnittelua tukeva opinto-ohjaus sekä eri ammatti-aloihin tutustuminen perusasteella, perusasteen ja toisen asteen oppilaitosten välinen vuoropuhelu, yhteishaussa epäonnistuneiden tavoittaminen sekä yksilöllisten tarpeiden tunnistaminen ja tukeminen sekä vaihtoehtoisten opiskelumuotojen löytäminen. Syrjäytymisvaarassa olevalla nuorella on kuitenkin suuri riski jäädä siirtymävaiheissa palveluiden ulkopuolelle.

Opetusministeriön selvityksen (2009) mukaan nuori tarvitsee erityistä tukea ja ohjausta, kun hän

- ei ole hakenut, saanut tai vastaanottanut yhteishaussa jatko-opintopaikkaa
- ei ole vastaanottanut saamaansa paikkaa tai keskeyttää toisen asteen opinnot siirtymättä toiselle opintoalalle, töihin tai muuhun aktiiviseen toimintaan
- ei työllisty ja hänen arvioidaan tarvitsevan moniammatillista yhteistyötä
- keskeyttää toistuvasti hänelle suunnitellut aktivointipalvelut

Opetussuunnitelman perusteiden mukaan ohjaustoiminnan tulisi muodostaa jatkumo, jossa ohjauspalveluita olisi tarjolla esiopetuksesta työelämään saakka (OPM 2007b). Opetusministeriön Koulutus ja tutkimus -kehittämissuunnitelman 2007–2012 (OPM 2007a) mukaan koulutuksessa tulisi huomioida erityisesti työelämävastaavuuden ja työelämäyhteyksien vahvistaminen, työpaikalla tapahtuvan opiskelun järjestäminen sekä laajenevan asiakaskunnan yksilöllisten tarpeiden huomioon ottaminen koulutustarpeiden kehittämis- ja suunnittelupalveluissa.

5.1 Ohjauksen merkitys siirtymätilanteissa

Vanhasen I hallituksen työllisyyden politiikkaohjelman tavoitteeksi asetettiin nuorten nopea siirtyminen koulutus- ja työmarkkinoille. Toimenpiteiksi kirjattiin muun muassa opinto-ohjauksen ja ammatinvalinnan ohjauksen parantaminen ja käytännön tutustuminen työelämään. Koulutuspoliittisena tavoitteena oli nuorten kouluttautumisen varmistaminen *koulutustakuun* muodossa, jonka mukaisesti jokaiselle peruskoulun päättäneelle tarjotaan jatkokoulutusmahdollisuus. Tarkemmin tavoitteeksi asetettiin, että 98 prosenttia vuonna 2008 peruskoulun päättäneistä aloittaisi samana vuonna lukiossa, ammatillisessa koulutuksessa tai perusopetuksen lisäopetuksessa. Opinto-ohjauksen tavoitteet näytetään saavutettavan melko hyvin, mikäli mittana käytetään ainoastaan opetus- ja kulttuuriministeriön asettamaa tavoitetta: vuonna 2011 nuorista 91 prosenttia jatkoi tutkintotavoitteiseen koulutukseen (Tilastokeskus 2012).

Taulukko 4 Peruskoulun 9. luokan päättäneiden välitön sijoittuminen jatko-opintoihin 2007–2011.

Valmistumisvuosi	Peruskoulun 9. luokan päättäneet	Jatkoi lukio-koulutuksessa	Jatkoi toisen asteen ammatillisessa koulutuksessa	Ei jatkanut tutkintotavoitteista opiskelua
2007	65 235	50,8	40,7	8,5
2008	64 740	50,6	41,9	7,6
2009	64 137	50,2	41,2	8,6
2010	64 215	50,4	40,7	8,9
2011	63 194	49,6	41,2	9,1

Lähde: Koulutustilastot, Tilastokeskus.

Vuonna 2002 tehdyssä selvityksessä (Numminen ym. 2002) tarkasteltiin valtakunnallisesti perusopetuksen oppilaanohjauksen ja toisen asteen opinto-ohjauksen tilaa. Tutkimuksessa todettiin riittämättömät resurssit vastata oppilaiden ohjaustarpeeseen ja yhteistyön vähäisyys erityisesti perusasteen ja toisen asteen välillä. Vastaava arvio on tehty myöhemmin oppilaan- ja opinto-ohjauksen kehittämishankkeen loppuraportissa (Mäkinen 2007). Sen mukaan opiskelijan jälkiohjauksessa on valtakunnallisista säädöksistä huolimatta vaihtelevia käytäntöä. Monilla paikkakunnilla lähettävän oppilaitoksen jälkiohjausvastuu päättyy yhteishaun tulosten

selviämiseen. Varasijoista tiedottaminen sekä ulkopuolelle jääneiden opiskelijoiden ohjaus saattaa jäädä puutteelliseksi.

Vaikka koulutukseen hakeutumisessa on saatu aikaan parannusta, koulutuksen keskeyttäminen on sitkeä ja vaikea ongelma. Keskeyttämiseen ja koulutuksesta syrjäytymiseen on useita syitä, jotka voivat liittyä jo varhemmin alkaneeseen syrjäytymiskehitykseen. Esimerkiksi vanhempien vähäinen koulutus ja alhainen sosioekonominen asema voivat välittää nuorelle koulutusta vähätteleviä arvostuksia tai vaikuttaa vanhempien kykyyn ohjata ja tukea nuorta koulutusuralla (Nurmi 2011). Pirttiniemen (2000) tutkimuksessa selvitettiin peruskoulukokemusten vaikutusta jatkokoulutukseen hakeutumiseen. Tulosten mukaan nuorten itse arvioima koulumenestys ja onnistumisen kokemukset lisäsivät tytöillä koulutukseen pääsemistä ja pojilla koulutukseen hakeutumista. Pirttiniemen mukaan koulutuksellista syrjäytymisriskiä voidaan estää erityisesti oppilaiden koulutusmotivaatiota lisäämällä, koska mitä vähemmän koulussa on poissaoloja, sitä parempana oppilaat kokevat opetuksen ja luottavat tulevaisuuteen, ja todennäköisemmin saavat toisen asteen koulutuspaikan.

Opetushallituksen tutkimuksessa (Karppinen 2007) tarkasteltiin vuosien 1999–2004 rekisteriaineiston perusteella valikoitumisen yhteyttä siirtymäongelmiin. Tutkimustulokset osoittivat, että monilla nuorilla oli epärealistisia hakutoiveita opintomenestykseen nähden ja ulkopuolelle jääneet hakeutuivat usein aloille, joille on heidän koulumenestyksellään vaikea päästä. Tutkimuksen tekijät ehdottivat, että oppilaanohjauksessa tulisi olla tehokkaammin käytössä alueellista ja alakohtaista tietoa sisäänpääsytodennäköisyyksistä. Tutkimuksessa kiinnitettiin huomiota siihen, että alemmilta hakutoiveilta sisään päässeet keskeyttävät opintonsa selvästi ensisijaiselta sijalta päässeitä useammin, mikä selittää heikompaa motivaatiota. Ratkaisuksi tutkijat ehdottivat peruskoulun lisäopetuksen sisällyttämistä yhteishakuun: ilman haluamaansa paikkaa jäänyt nuori voisi keskittyä opiskelutaitojen kehittämiseen ja arvosanojen parantamiseen ja samalla tarkentaa tulevaisuudensuunnitelmia.

Koulutustakuu 2013

Koulutustakuu on edelleen hallituksen keskeinen hanke siirtymäongelmien ratkaisemiseksi. Alkuperäisiä tavoitteita on laajennettu koskemaan myös toisen asteen keskeyttämisen ehkäisyä, tutkinnon läpäisyn edistämistä ja siirtymää toiselta asteelta työelämään tai jatkoopintoihin. Vuoden 2013 alusta voimaan tullaan takuun mukaisesti kaikille alle 25-vuotiaalle ja alle 30-vuotiaille vastavalmistuneille tarjotaan työ-, harjoittelu-, opiskelu-, työpaja- tai kuntoutuspaikka. Tavoitteeksi on asetettu, että vuosikymmenen loppuun mennessä yli 90 prosentilla 20–24-vuotiaista on toisen asteen tutkinto. Yhteishakukäytäntöä tullaan muuttamaan siten, että perusopetuksen päättäneet ja ilman ammattitutkintoa olevat voidaan valita ensin toisen asteen opiskelijavalinnassa. Lisäksi muun muassa perusopetuksen lisäopetuksesta ja ammatilliseen koulutukseen valmentavien ja valmistavien koulutusten suorittamisesta saa lisäpisteitä valintaan. Näin voidaan tukea ura- ja opiskelunvalmiuksien vahvistamista ennen tutkintotavoitteiseen koulutukseen siirtymistä. Samalla pyritään ehkäisemään koulutuksen keskeyttämistä. Muutokset astuvat voimaan vuosina 2013–2014.

Toisen asteen aloituspaikkojen tarvetta arvioitiin laajasti vuonna 2009. Kartoitus on osa koulutustakuun toteutumista asuinalueiden kehittämisohjelmassa 2013–2015. Tarkoituksena on suunnata koulutuspaikkoja enemmän niille aloille, joissa on ennakoitavissa pulaa työvoimasta ja vähentää vastaavasti sieltä, missä on odotettavissa ylitarjontaa. Oikealla ennakkoinnilla ja kohtaannolla arvioidaan olevan vaikutusta työmarkkinoiden toimintaan ja nuoren työelämään kiinnittymiseen. Opetus- ja kulttuuriministeriön 2012 julkaiseman kehittämissuunnitelman

(OKM 2012) mukaisesti suurimmat vähentämispaineet ovat kulttuurialalla ja matkailu-, ravitsemus- ja talousalalla. Suurimmat lisäystarpeet ovat ajoneuvo- ja kuljetustekniikassa sekä sosiaali- ja terveysalalla. Koulutuspaikkoja on tarkoitus kohdentaa pääsääntöisesti metropolialueelle. Näillä toimilla pyritään lisäämään ammattiin valmistavan koulutusjärjestelmän toimivuutta. Vielä ei kuitenkaan tiedetä, kuinka paljon muutokset lisäävät syrjäytymisvaarassa olevien nuorten motivaatiota lisäopintoihin. Alueellinen suppea koulutustarjonta voi omalta osaltaan lisätä siirtymäongelmia. Vähäinen tarjonta lisää kilpailua opiskelupaikoista ja toisaalta kaventaa mahdollisuuksia alanvalintaan, mikä näkyy sukupuolisidonnaisena ilmiönä pudokkuus- ja keskeyttämistilastoissa. (Karppinen 2007.)

Asuinalueiden kehittämisohjelman muita koulutusta koskevia toimenpiteitä ovat tasa-arvo-ohjelman toteuttaminen metropolialueella ja valtiosuosusjärjestelmän uudistaminen tasa-arvoisen ja tasalaatuisen perusopetuksen saatavuuden varmistamiseksi. Koulujen välisten erojen katsotaan syntyvän siitä, että toisilla paikkakunnilla kasvuympäristö ei tue riittävästi oppilaita. Tuen tarve on yleensä suurempaa alueilla, joilla asuu paljon maahanmuuttajia, työttömiä ja matalasti koulutettuja. Opetus- ja kulttuuriministeriö suuntaa ohjelman mukaisesti avustusta haasteellisissa ympäristöissä toimivien koulujen opetusryhmien pienentämiseksi.

5.2 Koulutuksen läpäisyn vahvistaminen

Suuri yhteiskunnallinen ongelma on opintojen keskeyttäminen siirtymättä muuhun aktiiviseen toimintaan. Ammatillisten opintojen keskeyttäneiden osuus on Tilastokeskuksen mukaan noin 10 prosenttia. Koska laskentapäivä on vasta syyskuun lopulla, on moni ehtinyt jo keskeyttää opintonsa ja todellinen luku on arviolta yli 20 prosenttia. Näyttää siis siltä, että opinnonohjaus ei ole onnistunut riittävästi tämän syrjäytymisvaarassa olevan nuorten ryhmän tukemisessa koulutus- ja urasiirtymissään. Hakemattomuuden, yhteisvalinnassa ulkopuolelle jäämisen ja opintojen keskeyttämisen vuoksi jopa 110 000 20–29-vuotiasta nuorta on vailla perusasteen jälkeistä tutkintoa. Heistä naisia on 40 000 ja miehiä 70 000. (TEM 2012.)

Taulukko 5 Ammatillisen koulutuksen (nuorille suunnattu) uusien opiskelijoiden opintojen kulku vuoden 2010 loppuun mennessä.

Aloittamisvuosi	Opiskelijoita yhteensä	Tutkinnon suorittaneita	%
2003	46 000	33 839	73,6
2004	48 482	35 564	73,4
2005	48 041	34 720	72,3
2006	48 705	34 591	71,0
2007	48 247	31 009	64,3

Lähde: Koulutustilastot, Tilastokeskus.

Toisen asteen oppilashuoltoa koskevat säännökset vahvistettiin 1998 (Laki ammatillisesta koulutuksesta 630/1998). Laissa veloitettiin oppilaitokset antamaan erityisiä opetus- tai oppilashuoltopalveluita niitä tarvitsevalle opiskelijalle erityisopetuksena sekä laatimaan hänelle yksilöllisen suunnitelman (HOJKS). Koulutus- ja tutkimussuunnitelmassa 2011–2016 esitetään, että opiskelijahuoltoa tulisi edelleen kehittää. Käsittelyssä olevan uuden opiskelijahuoltolain mukaisesti toisen asteen opiskelijoille taataan mahdollisuus kuraattori- ja psykologipalveluihin. Perusopetuslain muutos (642/2010) taas varmistaa oppilaan oppilashuoltotoimenpiteitä käsittelevien tietojen siirron nivelvaiheessa. Tällä ns. saattaenvaihtotoimenpiteellä pyritään lisäämään nuoren tarvitsemää tukea uudessa opiskelupaikassa. Atjonen ym. (2011) raportoivat

lakimuutoksen vaikutuksia valtakunnallisen oppilaanohjauksen kehittämishankkeen arvioinnin yhteydessä. Sen perusteella kaikkien siirtymävaihetta koskevien oppimiskäytänteiden toimivuus oli katsottu parantuneeksi ja nivelvaiheiden tiedonsiirtokäytännöissä edistys oli selvintä.

Miettisen (2008) ammatillisten ja erityisammattillisten oppilaitosten HOJKS-suunnitelmia koskeneessa selvityksessä kävi ilmi, että suunnitelmia tehtiin runsaasti, mutta opiskelijalle tarjottavia palveluita ei ollut kuvattu opetussuunnitelmissa kattavasti. Kuntayhtymien järjestämässä koulutuksessa ja oppilaitoksissa, joissa on paljon opiskelijoita ja erityisopiskelijoita, tilanne on tältä osin parempi. Jauholan ja Miettisen (2012) uudemmassa, ammatillisen peruskoulutuksen järjestäjille suunnatussa kyselyssä 55 prosenttia vastanneista koki HOJKS-prosessin toteutuvan hyvin tai erittäin hyvin ja 42 prosenttia arveli HOJKS:n varmistavan opiskelijan saamat tukipalvelut ja opintojen sujuvuuden hyvin tai erittäin hyvin. Yleisenä ongelmana nähtiin opettajien osaamisen puute, joka heijastuu paitsi tukitoimien toteuttamiseen, myös HOJKS:n laadintaan. Koulutuksen jälkeistä kaikille suunnattua työhönsijoittumisen suunnittelua tehtiin useimmissa oppilaitoksissa (71 %), kuitenkin vain kolmasosa arvioi suunnittelun hyvin toimivaksi. Erityisopetusta saavien opiskelijoiden sijoittumista valmistumisen jälkeen seurattiin vain 38 prosenttia oppilaitoksista. Tutkimuksen johtopäätöksenä ehdotettiin, että uraohjaus tulisi tehdä läpinäkyväksi myös erityisopiskelijoille. Seurannan vahvistaminen tukee paitsi koulutuksen kehittämistä myös työelämän tarpeiden huomioimista.

Koska syrjäytymisvaarassa olevien nuorten ongelmien luonne vaihtelee paljon, he myös hyötyvät eri tavoin erilaisista toimenpiteistä. Pirin ja Harilan (2003) tutkimuksessa koulunsa keskeyttäneistä, kuntoutushankkeeseen osallistuneista nuorista hyötyivät eniten aktiiviset toimijat, kun taas suuremmassa syrjäytymisvaarassa olleet mielenterveys-, päihde- ja rikosongelmaiset nuoret olisivat tarvinneet tehostetumpaa tukea ja ohjausta. Koiviston (2010) mukaan olisi tärkeää kohdistaa ennaltaehkäisevät toimenpiteet niille nuorille, jotka kokevat toimenpiteet mielekkäiksi ja elämäntilanteeseen sopiviksi. Koiviston tutkimuksessa nuorten uravalintoja ja mielenterveyttä tukeviin, vertaistukeen perustuviin ohjausryhmiin osallistuminen auttoi erityisesti niitä nuoria, joilla oli heikot uravalmiudet, oppimisvaikeuksia tai muita suurempi riski mielenterveyden ongelmiin. Näissä ryhmissä keskityttiin erityisesti sisäiseen motivaatioon ja koulutussiirtymän haasteissa tarvittaviin taitoihin sekä osallistujien yhteenkuuluvaisuuden vahvistamiseen (Harpine, 2008).

Oppisopimuskoulutus on vaihtoehtoinen tapa suorittaa ammatillinen perustutkinto. Oppisopimuskoulutuksella tarkoitetaan työpaikalla käytännön työtehtävien yhteydessä järjestettäviä opintoja, joita täydennetään tietopuolisilla opinnoilla. Koulutus edellyttää työpaikkaa, jossa on koulutuksesta vastuullinen työpaikkaohjaaja. Sen keskeinen lainsäädäntö sisältyy lakeihin ammatillisesta koulutuksesta (630/1998) ja ammatillisesta aikuiskoulutuksesta (631/1998) sekä ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annettuun asetukseen (811/1998). Oppisopimuksena järjestettävä ammatillinen peruskoulutus on sisällytetty kuntien rahoitusosuuteen vuodesta 2001 alkaen. Opetushallituksen laskelman mukaan oppisopimuksena toteutettavan ammatillisen peruskoulun yksikköhinta oli vuonna 2012 keskimäärin noin 7 000 euroa/opiskelija, kun se ammatillisessa peruskoulussa oli noin 11 100 euroa/opiskelija. Oppisopimusten määrä kasvoi ennakoitua enemmän vuosina 2006–2009. Koska kasvu kohdistui muutamalle koulutuksen järjestäjälle, lisättiin oppisopimuskoulutukseen kohdistuvaa tarkastustoimintaa. Tarkastuksessa todettuja epäkohtia olivat muun muassa lisä- tai täydennyskoulutuksen järjestäminen perustutkintotasoisena koulutuksena. Tarkastusten jälkeen oppisopimusopiskelijoiden määrä on vähentynyt pääosin niillä koulutuksen järjestäjillä, joiden oppisopimusten määrät ovat aiempina vuosina eniten kasvaneet. (Väyrynen 2011.) Nykyisin oppisopimusopiskelijoiden määrä on noin 13 100, joka käsittää noin 15 prosenttia kaikista ammatillisen koulutuksen

opiskelijoista. Vuonna 2012 ilman toisen asteen aiempaa ammatillista koulutusta olevien 20–29-vuotiaiden oppisopimusopiskelijoiden lukumäärä oli 1 735 (13 %).

Opetusministeriön selvityksessä (Suomalainen 2011) oppisopimuskoulutusta pidettiin tehokkaana ja erilaisille opiskelijoille hyvin sopivana, mutta järjestelmänä työläänä. Esimerkiksi rahoituksen sitominen laskentapäiviin jäykistää koulutuksen järjestäjien mukaan oppisopimusten solmimista. Hämäläisen ja Tuomalan (2007) mukaan oppisopimuskoulutuksesta valmistuvista kaikenikäisistä oppilaista työllistyi 80 prosenttia tarkasteluajanjakson aikana ja työllistyneiden osuus kasvoi ajan kuluessa. On kuitenkin huomioitava, että oppisopimuskoulutukseen osallistuu yleensä henkilöitä, joilla on muutenkin melko hyvät työllistymismahdollisuudet. Kehittämissajatuksena voitaisiinkin nähdä oppisopimuskoulutuksen tapaisen koulutuksen ulottaminen myös nuorille, joilla on heikommat työllistymisedellytykset, vaikka tätä ei välttämättä koeta suoralta kädeltä työnantajien etuna. Asia voisi kuitenkin olla lisäselvitysten arvoinen, jos siinä olisi mahdollista hyvittää syrjäytymisen ehkäisystä syntyviä kuluja.

Monien palveluiden saatavuutta on viime vuosina tehostettu hyödyntämällä sähköisiä kanavia. Esimerkkejä nuorille suunnatuista verkkopalveluista on Opetushallituksen Opintoluotsi.fi-sivusto, joka kokoaa yhteen verkosta löytyviä koulutustietoja. Myös työ- ja elinkeinotoimistot tarjoavat palveluita sähköisenä. Sähköisiä kanavia on edelleen vahvistettu työvoima- ja yrityspalvelu-uudistuksen yhteydessä. Kaikilla ei kuitenkaan ole riittäviä tietoteknisiä taitoja tai mahdollisuutta päästä internetiin asioimaan. Rantasen (2005) mukaan tietokoneen käyttö on rinnastettavissa kansalaistaitoon ja kehityksestä poisjääminen voi johtaa monella tasolla syvenevään eriarvoisuuteen. Esimerkiksi iäkkäillä, vähävaraisilla ja vähän kouluttamattomilla on vaara jäädä ”digisyrjäytyneiksi”. Tätä on pyritty torjumaan myös politiikan keinoin. Yksi Vanhasen I hallituksen tietoyhteiskuntaohjelman päämäärästä oli tarjota kaikille kansalaisille mahdollisuus hyödyntää tietoyhteiskunnan palveluita asuinpaikasta tai sosiaalisesta asemasta riippumatta. Ohjelmasta vuonna 2006 suoritetun arvioinnin perusteella sosiaaliset tekijät vaikuttivat siihen, oliko kotitaloudessa käytössä internet-yhteys: mitä alhaisempi koulutustaso ja mitä pienemmän tulot, sitä harvemmin kotiyhteys hankitaan (Hallituksen politiikkaohjelmat 2006).

6 NUORISOTYÖTTÖMYYDEN TORJUMINEN

Nuorisotyöttömyys yli nelinkertaistui 1990-luvun alkupuolella (Johansson & Vuori 1999). 2000-luvulla työttömyys väheni, kun ns. pätkätyöt (määräaikaiset, osa-aika- ja tuetut työt) ja ammatillinen koulutus yleistyivät. Pätkätyöt sopivat monien nuorten vaihteleviin elämäntilanteisiin, kuten koulutuksen ohelle, varusmiespalvelukseen ja lastenhoitoon (Halonen ym. 2007). Hämäläisen (2002) tutkimuksen mukaan suhdannevaihtelut vaikuttavat nuorten työllisyyteen moninkertaisesti aikuisväestöön verrattuna. Työttömyys lisääntyi voimakkaasti taantumien myötä vuoden 2008 syksystä lähtien, minkä jälkeen se on tasaantunut, mutta pysynyt edelleen korkealla tasolla (Pitkänen ym. 2012). Työttömäksi rekisteröityjen nuorten asema on Myrskylän (2012) mukaan parempi kuin täysin ulkopuolisten, koska työnhakijat voivat saada työvoimakoulutusta tai päästä sijoitustöihin ja edelleen avoimille työmarkkinoille. Syrjäytymisen riski on erityinen vieraskielisillä. Mikäli syrjäytyminen kestää koko odotettavissa olevan työiän, on yhdestä syrjäytyneestä kansantulon menetyksenä aiheutuva kustannus noin 700 000 euroa (VTV 2007).

Keskeinen työhallinnollinen toimenpide nuorten työttömyyden vähentämiseksi on vuonna 1994 voimaan tullut laki tarveharkintaisesta työmarkkinatuesta (1542/1993), jonka tarkoituksena oli edistää tuen saajan työmarkkinoille hakeutumisen tai palaamisen edellytyksiä. Tuki suunnattiin sekä pitkäaikaistyöttömille että ensi kerran työmarkkinoille tuleville nuorille, joiden oli mahdollista hakea tukea, vaikka työttömyysturvalain mukainen työssäoloehto ei täytynyt. Lakia päivitettiin edelleen vuonna 1996. Muutoksen mukaan 20–25-vuotiaat ilman ammatillista koulutusta olevat nuoret jäivät työmarkkinatuen ulkopuolelle, mikäli he kieltäytyivät ilman hyväksyttävää syytä tarjotusta työstä tai muusta toimenpiteestä, kuten työharjoittelusta, kokeilusta tai kuntoutuksesta, tai mikäli he eivät hakeneet soveltuvaan koulutukseen. Tavoitteena oli saada nuoret suorittamaan ammatillinen koulutus. Samoihin aikoihin otettiin käyttöön yksilölliset työnhakusuunnitelmat. Ahon ja Vehviläisen (1997) tutkimuksessa havaittiin, että työmarkkinatuen kytkentä velvoitteeseen hakeutua koulutukseen lisäsi koulutukseen hakeutumista ja toimenpiteisiin osallistumista. Ongelmallisena seurauksena oli kuitenkin, että osa peruskoulun varassa olleista pojista luopui työttömäksi rekisteröinnistä tai ei aloittanut opiskelua. Pojilla opiskelijoiden osuuden kasvu selittää vajaat puolet työttömien osuuden laskusta (Sihto 1998). Tulosten tulkintaa helpottaa Malmberg-Heimosen ja Vuoren (2005) tutkimus, jonka mukaan pakottaminen työvoimatoimenpiteisiin sopii niille henkilöille, joilla on riittävät henkilökohtaiset valmiudet toimenpiteistä, esimerkiksi työnhausta selviämiseen. Sen sijaan henkilöt, tässä tapauksessa suurimmassa syrjäytymisvaarassa olevat nuoret, joilla näitä resursseja ei ole, kokevat tämän pakottamisen lannistamisena ja jättäytyvät kokonaan pois työvoimapalveluista.

Niiden 18–24-vuotiaiden, joilla ei ole ammatillista koulutusta, on haettava sellaiseen ollakseen oikeutettuja työmarkkinatukeen. Aho ym. (2012) tekivät laajan selvityksen velvoitteen vaikutuksista ja tarkoituksenmukaisuudesta. Tutkimusryhmän haastattelujen perusteella merkittävin hakeutumisvelvoitteeseen liittyvä ongelma on ollut syksyn yhteishaun pakollisuus. Syksyllä paikkoja on tarjolla niukasti, mikä johtaa muun muassa siihen, ettei nuori välttämättä hae opiskelupaikkaa vakavissaan. Tutkimuksessa suurin osa TE-toimiston asiakkaana olevista nuorista ei hakeutunut koulutukseen velvoitteen mukaisella tavalla, mutta silti 90 prosenttia heistä oli suorittanut tutkinnon tai opiskeli yhä seuranta-ajan lopussa. Tämän tuloksen perusteella voidaan arvioida, että toisen asteen opintojen suuri keskeyttämisprosentti ei seuraa suoraan työmarkkinatukioikeuteen liittyvistä hakuvaatimuksista. Tutkimusryhmä näki kuitenkin ongelmallisena, että useaan kertaan keskeyttäneitä ja erityisopintoja tarvitsevia nuoria on pyritty ohjaamaan yhteishaussa haettavaan koulutukseen. Aineiston mukaan esimerkiksi erityisoppilaitokset, ammattistartit ja muut ohjaavat koulutukset olisivat monelle nuorelle paremmin soveltuvia koulutuspaikkoja, mutta ne puuttuvat yhteishausta.

Ammatillisella työvoimakoulutuksella on todettu olevan vertailuryhmätutkimuksessa enemmän työllistymisvaikutuksia alle 25-vuotiailla (Hämäläinen & Tuomala 2007). On kuitenkin todennäköistä, että ammatilliseen koulutukseen hakeutuneet tai ohjatut nuoret ovat vertailuryhmää motivoituneempia siirtymään työelämään ja näin saatu tulos on epävarma. Sen sijaan Hämäläinen ja Ollikainen (2004) totesivat tutkimuksessaan, että työmarkkinatuella tapahtuvalla työharjoittelulla ei näytä olevan nuorten työmarkkina-asemaa parantavia vaikutuksia. Toisaalta Sihdon ym. (2012) mukaan työharjoittelu, työelämävalmennus ja valmentava työvoimakoulutus voivat olla nuorille osia pidempää työllistymispolkua. Malmberg-Heimosen (2005) mukaan jatkuva uusiin työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin osallistuminen näyttää heikentävän työmarkkinoille tai koulutukseen pääsyä, kun taas tuloksetkaampia ovat toimenpiteet, joista osallistujille jää myönteisiä kokemuksia ja jotka ovat sidottu selvästi päämäärään, joko työllistymiseen tai lisäkoulutukseen.

Taulukko 6 Työmarkkinatuen työharjoittelun tai työelämävalmennuksen työttömyysetuudella päättäneiden nuorten työmarkkinatilanne koulutusasteittain kolme kuukautta toimenpiteen jälkeen 2010.

Toiminta	Perusaste, %	Ylioppilas, %	Ammatillinen keskiaste, %
Avoimilla työmarkkinoilla	10,3	22,7	23,3
Sijoitettu toimenpitein	13,3	15,3	17,9
Työvoimakoulutuksessa	4,2	1,4	3,3
Työttömänä	29,3	16,4	35,3
Varusmies/eläkkeellä	1,8	6,3	5,1
Opiskelemassa syksyllä 2010	16,5	28,7	6,7
Muu (syrjäytymisuhassa)	24,6	9,2	8,3
Yhteensä	100	100	100

Lähde: Sihto ym. 2012.

Julkiset palvelut eivät ole toistaiseksi pystyneet tehokkaasti estämään velvoitteilla suurimassa riskissä olevien nuorten syrjäytymistä. Käytännössä tämä on johtanut siihen, että vaikeimmassa tilanteessa olevat nuoret päätyvät työmarkkinatuen menettämisen myötä toimeentulotuen asiakkaisiksi (Aho ym. 2012). Tämä ryhmä näyttäisikin tarvitsevan erityyppisiä menetelmiä kuin voimavaroiltaan vahvemmat nuorten ryhmät (Malmberg-Heimonen 2005).

6.1 Nuorten yhteiskuntatakuu kärkihankkeena

Nykyään nuorisotyöttömyyttä pyritään ehkäisemään erityisen *nuorten yhteiskuntatakuun* eli *nuorisotakuun* puitteissa, joka on yksi Kataisen hallituksen kärkihankkeista. Takuu on ollut voimassa vuodesta 2005 alkaen. Se koskee alle 25-vuotiaita työttömiä ja sen tavoitteena on tukea nuorten siirtymistä koulutukseen ja työmarkkinoille, estää työttömyyden pitkittymistä ja tukea nuorten kestäviä uraratkaisuja. Pitkäsen ym. (2007) selvityksen mukaan takuun vaikutukset ovat käytännössä näkyneet tehostuneessa aktiivisessa ja kantaaottavassa palveluprosessissa. Se sitouttaa toimistot laatimaan nuorille työttömille suunnitelman ja tarjoamaan toimenpiteen kolmen kuukauden kuluessa työttömäksi ilmoittautumisesta. Suunnitelmaan kirjataan yhdessä työhakua tai koulutukseen hakeutumista edistävät tavoitteet. Alle 25-vuotiaille maahanmuuttajille laaditaan kotouttamissuunnitelma ja kuntouttavaa työtoimintaa koskevan lain piiriin kuuluville nuorille aktivointisuunnitelma. Nuorten yhteiskuntatakuun voimaantulo lisäsi ja nopeutti työnhakusuunnitelmien laadintaa, mutta tavoitetta ei saavutettu: kolmen kuukauden sisällä suunnitelma oli tehty 61 prosentille, 45 prosenttia suunnitelmista sisälsi lupauksen aktiivitoimenpiteestä ja vain 20 prosenttia lupauksista toteutui. Samassa selvityksessä todettiin, että maahanmuuttajataustaiset ja ammattikouluttamattomat sekä syrjäytymisvaarassa olleet, ammatilliset opinnot keskeyttäneet tai mukautetun koulutuksen suorittaneet nuoret ovat hyötyneet takuusta keskimääräistä vähemmän. (Pitkänen ym. 2007.)

Uusin, vuoden 2013 alusta voimaan tullut nuorisotakuu on laajennettu kohdistumaan myös vastavalmistuneisiin alle 30-vuotiaisiin nuoriin, joilla voi olla ongelmia saada oman alansa töitä kiristyneessä taloustilanteessa. Näiden nuorten kohdalla työllistymistä voidaan edistää työnantajalle tarjottavan palkkatuen avulla, jonka TE-toimisto voi myöntää työttömän henkilön palkkauskustannuksiin. Aiemmassa tutkimuksessa (Ala-Kauhaluoma & Härkäpää 2006) on käynyt ilmi, että suomalaisella palvelusektorilla on työllistävää potentiaalia myös heikommissa työmarkkina-asemassa olevien ryhmien kannalta, mutta työvoimapaalvelut ovat työnantajien keskuudessa melko huonosti tunnettuja. Toisessa tutkimuksessa (Työministeriö 2005) todettiin, että työllistämistuella toteutetun toimenpiteen jälkeen 45 prosenttia oli poistunut

työttömyysrekisteristä. Työ- ja elinkeinohallinnon vuoden 2010 lisäbudjetin avulla lievennettiin palkkatukimääräyksiä. Toukokuussa 2010 otettiin käyttöön erityinen Sanssi-kortti, jonka avulla nuori pystyy todistamaan työnantajalle, että hänen palkkukseensa voidaan myöntää palkkatukea. Sanssi-kortin käytöstä tehdyn tutkimuksen (Pitkänen ym. 2012) mukaan kortin sai vuoden 2010 toukokuun ja vuoden 2011 lopun välisenä aikana 13 prosenttia niistä alle 25-vuotiaista, jotka olivat kirjautuneina TE-toimistoon. Toisen asteen ammatillisen tutkinnon suorittaneista työnhakijoista lähes neljännes sai kortin. Tutkimus Sanssi-kortin käytöstä osoittaa, että kortti on jonkin verran lisännyt yksityiselle sektorille suunnatun palkkatuen käyttöä, mutta ei toimenpiteisiin osallistumista kaiken kaikkiaan. Tämä johtuu ammatilliseen työvoimakoulutukseen osallistumisen samanaikaisesta vähenemisestä: Sanssi-kortin käyttö on tapahtunut ammatillisen työvoimakoulutuksen kustannuksella.

Aktivointipoliittikan työllisyyspoliittiset vaikutukset kaikenikäisillä ovat usein osoittautuneet vaatimattomiksi, kun niitä tarkastellaan siirtymänä työttömyydestä avoimille työmarkkinoille tai ammatilliseen koulutukseen. Hieman parempia tuloksia saadaan silloin, kun kohderyhmänä ovat nuoret ja toimenpiteillä on yhteyksiä yritysmaailmaan tai ammatilliseen koulutukseen. Toimenpiteillä on sen sijaan voinut olla sosiaali- ja hyvinvointipoliittisia vaikutuksia. (Karjalainen & Karjalainen 2011.) Kuntouttavaa työtoimintaa koskeva laki (189/2001) pyrkii parantamaan pitkään työttömän olleiden edellytyksiä työllistyä avoimille työmarkkinoille tai osallistua työhallinnon toimenpiteeseen. Toiminta sisältää usein työtoimintaa ja sen aikana saatua tukea sekä terveydenhoito- ja kuntoutuspalveluita. Alun perin laki säädettiin velvoittavaksi alle 25-vuotialle, mutta vuoden 2010 jälkeen velvoittavuus on ulottunut myös tätä vanhempiin. Lakimuutosta koskeneen selvityksen mukaan havaittiin, että kunnilla ei ole erityisiä pyrkimyksiä palkkatuetun työn, työhönvalmennuksen tai -harjoittelupaikkojen lisäämiseen. Yhteistyötä TE-hallinnon ja järjestöjen kanssa halutaan tehdä erityisesti verkostojen muodossa. Kuntouttavaa työtoimintaa tulisi kehittää niin, että sen jatkeeksi olisi välittömästi tarjolla työvoimapolitiittisia toimenpiteitä, jotta kuntoutuneet ja motivoituneet osallistujat voivat siirtyä työelämään tai sinne johtavalle kehitysmuralle. (Karjalainen & Karjalainen 2011.) Kuntouttava työtoiminta onnistuu hyvin päämäärässään osallisuuden ja hyvinvoinnin edistäjänä. Se koskettaa kuitenkin pääosin yhteiskuntatakuun ulkopuolella olevia. Esimerkiksi pääkaupunkiseudulla tehdyn tutkimuksen mukaan valtaosa asiakkaista (84 %) oli yli 25-vuotiaita. (Karjalainen & Karjalainen 2010.)

6.2 Nuorisolain muutokset

Nuorisolain (72/2006) tavoite on tukea nuorten kasvua ja itsenäistymistä, edistää nuorten aktiivista kansalaisuutta ja parantaa nuorten kasvu- ja elinoloja. Erityistä huomiota kiinnitetään varhaiseen ongelmiin ja oireiluun puuttumiseen. Lakia on täydennetty vuosittain lisäämällä säännökset valtioneuvoston hyväksymästä nuorisopolitiikan kehittämisohjelmasta (1453/2009) sekä paikallisten viranomaisten moniammatillisesta yhteistyöstä ja etsivästä nuorisotyöstä (693/2010). Vuonna 2011 voimaan tulleella uudistuksella tarkoitetaan tehostaa syrjäytymisvaarassa olevien nuorten saamista palveluiden piiriin. Laki velvoittaa kunnat perustamaan monialaisia nuorten ohjaus- ja palveluverkostoja, joihin kuuluu opetus-, sosiaali-, terveys- ja nuorisotoimen sekä työ- ja poliisihallinnon edustajia. Verkostoon voi lisäksi kuulua puolustushallinnon ja muiden viranomaisten edustajia. Verkoston tehtävänä on muun muassa koota tietoa nuorten elinoloista paikallisen päätöksenteon tueksi, tehostaa ja suunnitella yhteisiä menettelytapoja sekä edistää palveluiden järjestämiseen liittyvää tietojen vaihtoa viranomaisten kesken. Aluehallintovirastojen (2012) suorittaman, vuotta 2011 koskevan arvioinnin perusteella 60 prosenttia kunnista oli perustanut nuorten ohjaus- ja palveluverkoston,

lisäksi sellainen oli valmisteilla lähes 30 prosentilla kunnista. Verkoista suurin osa oli kuntien omia. Verkostojen toiminnassa on vielä puutteita siltä osin, että terveystoimi puuttui noin 10 prosentista ja poliisitoimi noin 20 prosentista verkostoista. Yhdeksän kymmenestä kyselyyn vastanneesta uskoi nuorisolain jäsentävän nuorten ohjaus- ja palveluverkoston tehtäviä.

Etsivän nuorisotyön tarkoituksena on tavoittaa tuen tarpeessa olevia nuoria ja edistää heidän pääsyään palveluiden ja tuen piiriin sekä koulutukseen ja työmarkkinoille. Uudessa lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämissuunnitelmassa 2012–2015 nuorten työpajatoimintaa ja etsivää nuorisotyötä käsitellään osana nuorten yhteiskuntatakuuta. Kunnat voivat järjestää etsivää nuorisotyötä tarvittaessa, mutta ne eivät ole siihen velvoitettuja. Etsivään nuorisotyöhön suunnatuilla valtionavustuksilla on palkattu lähes 300 etsivän nuorisotyön työntekijää kaikkiaan 192 kuntaan (Häggman 2011). Etsivän nuorisotyön toiminnan aloittamisen taustalla on ollut erilaisia paikallisia ja alueellisia tarpeita, kuten koulupudokkaiden suuri määrä, maahanmuuttajanuorten kiinnittyminen työpajoille ja romaninuorten peruskoulun keskeytykset (Männikkö 2011). Vuonna 2010 etsivä nuorisotyö otti yhteyttä lähes 11 000 nuoreen ja kävi tarkempia keskusteluja heistä 5 724 nuoren kanssa. Toimintaan ohjatuista nuorista 3,3 prosenttia kieltäytyi toimenpiteestä ja kokonaan yhteistyöstä 4,5 prosenttia. (Häggman 2011).

Nuorten työpajat ovat alle 29-vuotialle työttömille tarkoitettuja työharjoittelupaikkoja. Toiminta on monialaista ja sijoittuu julkisen sosiaalialan palveluiden ja avoimien koulutus- ja työmarkkinoiden välimaastoon (Häggman 2011). Työpajojen toiminta on alkanut 1980-luvulla, jolloin kohderyhmänä olivat syrjäytymisvaarassa olleet nuoret. Laman seurauksena toiminta laajeni kaikenikäisiin valmennettaviin. Nykyisin toiminnan rahoituksesta vastaavat yhdessä työ- ja elinkeinoministeriö ja opetus- ja kulttuuriministeriö. Nuoria ohjataan työpajoille työmarkkinatuen alaiseen työharjoitteluun. Perusrahoituksesta vastaa opetus- ja kulttuuriministeriö. Työpajatoiminnan yleisenä perusteena on tarjota nuorelle moniammatillisen verkoston palvelut nuorisolain (72/2006) mukaisesti. Laki ei kuitenkaan velvoita työpajatoiminnan järjestämiseen.

Aluehallintovirastojen tarkastuskertomuksen (2012) mukaan työpajatoiminta kattaa noin 80 prosenttia kunnista, mutta vain vajaa kolmannes työpajoista pystyi ottamaan vastaan kaikki halukkaat valmentautajat. Tavoitteena on parantaa pajatoimintaan osallistuvan nuoren valmiuksia päästä koulutukseen, suorittaa koulutus loppuun tai päästä avoimille työmarkkinoille. Valtion tarkastusviraston tarkastuskertomuksen (2007) mukaan työpajatoiminta on ollut monilla paikkakunnilla ensimmäinen moniammatillinen toimintamuoto, joka on rakennettu yli sektori- ja kuntarajojen. Nuorten työpajatoiminnan ei todettu lisäävän työhön sijoittumista, mutta se on lisännyt opintoihin sijoittumista, ja siten sen voidaan katsoa välillisesti ehkäisevän syrjäytymistä. Työpajatoiminnan katsottiin haastatteluaineiston perusteella myös lisäävän osallistujien yleistä elämänhallintaa. (VTV 2007.) Työpajatoiminnasta saatava positiivinen palaute osallistuvilta nuorilta kertoo toiminnan monista hyvistä puolista: nuoret saavat toteuttaa toiminnassa omia tavoitteitaan, toiminnassa opitaan hyödyllisiä taitoja ja työpajat tarjoavat yhteenkuuluvuutta. Työpajoilla on vain yksi suuri puute: ne eivät tarjoa syrjäytymisvaarassa olevalle nuorelle selvää reittiä työelämään. Onnistuakseen tässä työpajojen toiminnalla pitäisi olla selkeä yhteys työelämään, mutta suomalaisessa työelämässä tätä kytkentää ei liene helppo tehdä.

Varsinais-Suomen koulupudokkuushankkeen raportissa (Ahola & Galli 2009b) todetaan, että syrjäytymisen ehkäisytoimien palettia on kehitetty onnistuneesti reilun vuosikymmenen jatkuneen kokeilu- ja hanketoiminnan kuluessa. Varsinais-Suomessa ESR-rahoituksella kehitetty maakunnallinen ohjausmalli on yksi esimerkki moniammatillisen asiantuntijaverkoston toiminnasta.

nasta. MAST-hankkeessa kehitettiin nivelvaihetta tukevia toimintamalleja, joista yksi tärkeimmistä on oppilaitosten ja nuorten työpajojen välinen sopimus opetussuunnitelman mukaisten ammatillisten opintojen suorittamisesta työpajoilla. Lisäksi hankkeessa määriteltiin kotikuntavastuu, jonka mukaisesti kaikkiin kuntiin tuli määritellä ohjauksen vastuuhenkilöt, jotka ovat yhteydessä yhteishaussa koulutuspaikkojen ulkopuolelle jääviin nuoriin. Raportin mukaan pajajaksoille ohjatut opiskelijat olisivat ilman räätälöityä oppimispolkua todennäköisesti keskeyttäneet opintonsa.

Myös puolustusvoimien viranomaiset voivat osallistua paikallisen monialaisen yhteistyön toimintaan. Puolustusvoimat tukee nuorten syrjäytymisen ehkäisyä etenkin Aikalisä-toimintamallilla. Mallin taustana on nuorten varusmies- ja siviilipalveluksen ulkopuolelle jääneiden erityinen riski syrjäytymiskehityksen kannalta (Stengård ym. 2008). Mallissa kutsunnoissa vapautuksen saaneille ja palveluksen keskeyttäneille tarjotaan mahdollisuutta osallistua kunnan toteuttamaan tukipalveluun. Aikalisä-ohjaajan henkilökohtaisessa ohjauksessa selvitetään asiakkaan voimavarat ja tuen tarpeet ja aktivoidaan omaehtoista toimintaa. Tarvittaessa nuori ohjataan edelleen muiden palveluiden piiriin. Nuorisolakiin on myös kirjattu puolustusvoimien velvoite luovuttaa palveluksen keskeyttäneen nuoren tiedot etsivälle nuorisotyölle. Matalan kynnyksen toiminnan painopiste on hyvinvointia ja selviytymistä edistävissä ja ongelmia ennaltaehkäisevissä tuessa. Aikalisä-toiminta on osoittautunut vaikuttavaksi ja sen avulla on pystytty vähentämään osallistujien psyykkistä kuormitusta (Appelqvist-Schmidlechner 2011). Keväällä 2012 toimintamalli oli käytössä 200 kunnassa.

Lasten ja nuorten hyvinvointipoliittisen suunnittelun normiohjaus on lisääntynyt uuden lainsäädännön myötä. Nuorisolain (72/2006) mukaan valtioneuvoston tulee hallituskausittain hyväksyä nuorisopolitiikan kehittämisohjelma, johon on kirjattu valtakunnalliset nuorisopolitiikan tavoitteet. Lisäksi lain mukaan opetusministeriön yhteydessä toimii nuorisoasiain neuvottelukunta, jonka tehtävänä on muun muassa arvioida kehittämisohjelman toteutumista, tehdä esityksiä nuoria koskevista toimenpiteistä ja tuottaa nuoria ja heidän elinolojaan koskevaa tietoa. Lastensuojelulaissa (417/2007) puolestaan kuntia veloitetaan laatimaan lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämistä sekä lastensuojelun järjestämistä ja kehittämistä koskeva suunnitelma, joka tulee hyväksyä kunnanvaltuustossa. Suunnitelmaan tulee kirjata muun muassa tiedot lasten ja nuorten kasvuoloista, ongelmia ehkäisevistä toimista, lastensuojelun tarpeesta ja voimavaroista ja ja viranomaisyhteistyöstä. (Heino & Kuure 2009.)

Kuntaliiton tekemien kyselyiden mukaan kunnat olivat vuoteen 2012 mennessä tehneet lastensuojelusuunnitelmat melko kattavasti. Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan suunnitelmilla on kuitenkin ollut vain vähäinen vaikutus lastensuojelun toteuttamiseen tai voimavaroihin. Suunnitelmien havaittiin olevan sisällöltään hyvin vaihtelevia, ja suunnitelmissa esille otetut kehittämistarpeet otettiin melko harvoin huomioon kuntien lastensuojeluun osoittamissa määrärahoissa ja henkilöstöresursseissa. (VTV 2012.) Positiivista suunnitelmien laatimisessa on kuitenkin ollut sekä kuntien että eri toimijoiden kuten perusopetuksen, terveydenhuollon ja varhaiskasvatuksen välisen yhteistyön lisääntyminen ja laajentuminen (Kuntaliitto 2012).

6.3 Maahanmuuttajanuorten koulutuksen ja työllistymisen tukeminen

Maahanmuuttajien määrä kasvaa nopeasti. Vuonna 1999 kotouttamislain (439/1999) tullessa voimaan ulkomaalaisia oli Suomessa noin 87 800. Luku on kymmenessä vuodessa lähes kaksinkertaistunut. Kotouttamislaissa määritellään maahanmuuttajan oikeus kotouttamistukeen

kolmen ensimmäisen maahantulovuoden aikana. Kotouttamistuen saaminen velvoittaa laatimaan työttömäksi ilmoittautuneelle maahanmuuttajalle kotouttamissuunnitelman, joka sisältää yksilöllisen toimenpidesuunnitelman käsittäen esimerkiksi kielipintoja, koulutusta tai työllistymistä. Kotouttamissuunnitelman laativat kunta, työvoimatoimisto ja maahanmuuttaja yhdessä. Tutkimushavaintojen perusteella kotouttamislaki on lisännyt sekä työllistymistä että ansiotuloja (Hämäläinen & Sarvimäki 2011). Laki ei suoraan velvoittanut kuntia huolehtimaan työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien kotouttamissuunnitelman laatimisesta. Myöhemmin Vanhasen I hallitus linjasi, että kaikki maahanmuuttajat tarvitsevat perehdytystä suomalaiseen kieleen ja yhteiskuntaan.

Maahanmuuttajilla esiintyy perus- ja toisen asteen välisiä siirtymäongelmia selvästi enemmän kuin kotimaisia kieliä äidinkielenään puhuvilla (OKM 2012). Opetushallituksen selvityksen (Kuusela ym. 2008, 12–14) mukaan peräti 15,4 prosenttia EU-maiden ulkopuolelta tulleista ensimmäisen polven maahanmuuttajista jätti hakematta toisen asteen koulutukseen tai jätti sen varhaisessa vaiheessa kesken, eikä luvuissa ole tapahtunut parannusta 11 vuoden seuranta-aikana. Toisen asteen tutkinto parantaa selvästi maahanmuuttajanuorten asemaa työmarkkinoilla, mutta kantaväestöön verrattuna tutkinnon suorittaneet maahanmuuttajanuoret ovat heikommassa asemassa. Selvityksen mukaan lukio on yleisempi toisen asteen koulutusvaihtoehto kaikilla maahanmuuttajaryhmillä. Koska maahanmuuttajaoppilaat pääsevät lukioon keskimäärin heikommalla arvosanoin kuin kantaväestöön kuuluvat, on lukiolla melko suuret haasteet näiden oppilaiden koulunkäynnin tukemisessa. (Kuusela ym. 2008.) Osa ongelmista johtuu yleisestä ammatillisen koulutuksen suosion noususta, johon voi tulla helpotusta varsinkin pääkaupunkiseudulla aloituspaikkojen lisäämisestä. Uusien opiskelupaikkojen kohdentamisen yhtenä perusteena on maahanmuuttajien koulutukseen pääsyn tukeminen (VNS 4/2008).

Toisen asteen siirtymän tukemiseksi on vuodesta 1999 alkaen järjestetty maahanmuuttajien ammatilliseen peruskoulutukseen valmistavaa koulutusta. Koulutuksen järjestäjille suunnatun kyselyn (Kapanen & Kantosalo 2009) perusteella vain alle 40 prosenttia vastaajista mainitsi koulutuksesta valmistuneiden hakeutumisesta ammatilliseen peruskoulutukseen lukuvuonna 2008–2009, yleisempiä vaihtoehtoja ovat työharjoittelu tai työelämä. Lisäksi vain noin 17 prosenttia opiskelijoista oli 16–20-vuotiaita. Toisen asteen koulutuksen suorittaneet maahanmuuttajat ovat keskimäärin Suomessa syntyneitä opiskelijoita vanhempia. Syynä tutkinnon suorittamisen viivästykselle on usein erilaisten välivaiheen koulutusten suorittaminen (Niemi ym. 2008). Maahanmuuttajataustaisten opiskelijoiden ammatillisten opintojen keskeyttämisistä 69 prosenttia on negatiivisia, eli nuori ei jatka muuhun koulutusmuotoon tai esimerkiksi suoraan työelämään (Kilpinen & Salonen 2011). Keskeyttämisten syitä tarkastelevan selvityksen (Kilpinen 2009) mukaan keskeyttämisä aiheuttavat erityisesti puutteelliset opiskeluvälit ja opetuskielivaikeudet, taloudelliset vaikeudet sekä vaikea perhe- ja elämäntilanne. Heikko kielitaito johtaa opintojen viivästyymiseen, joka puolestaan heikentää opiskelumotivaatiota ja lisää riskiä keskeyttää opinnot. Selvityksen perusteella oppilaitosten maahanmuuttajataustaisten opiskelijoiden määrällä on yhteys keskeyttämisten määrään.

Nuorisolain (72/2006) yhtenä lähtökohtana on monikulttuurisuus ja kansainvälisyys. Tämä näkyy muun muassa siinä, että monikulttuuriset työparit ovat painopisteenä etsivän nuorisotyön työparitoiminnassa. Työpajahenkilöstön valmiuksia toimia monikulttuurisessa ympäristössä on lisätty. (OPM 2009a). Maahanmuuttajien tilannetta on viime vuosina pyritty parantamaan myös erilaisilla hankkeilla. Käynnissä olevan Osallisena Suomessa -hankkeen (2010–2013) tavoitteena on asettamis päätöksen (2010) mukaisesti kehittää maahanmuuttajille tarjottavan kotouttamiskoulutuksen kolmen eri polun mallia: 1) nopeasti työmarkkinoille suun-

taava polku, 2) erityistä tukea tarvitsevien polku ja 3) lasten ja nuorten polku. Lasten ja nuorten polun perusrakenteena on normaali koulutusjärjestelmä. Huomiota kiinnitetään erityisesti erilaisiin tukitoimiin, joita ovat esimerkiksi perusopetukseen valmistava opetus, suomi/ruotsi toisena kielenä -opetus, oman äidinkielen opetus ja ammatilliseen peruskoulutukseen valmistava opetus. Turun seudulla toteutetussa Maahanmuuttajien VaSkooli-hankkeessa (ESR) pyrittiin etsimään ratkaisuja maahanmuuttajien koulutuspolkujen nivelvaiheiden tukemiseksi sekä seuranta- ja ennakoitijärjestelmien kehittämiseksi. Hankkeen aikana muun muassa luotiin yhtenäinen haku kaikkiin alueen valmistaviin koulutuksiin erillisten hakujen sijaan, sovittiin vastuista nuorten seurannassa ja otettiin käyttöön reaaliajassa oleva opiskelijaseurantajärjestelmä, jonka avulla pystytään tarkastelemaan esimerkiksi vieraskielisten opiskelijoiden sijoittumista, opintojen edistymistä ja opintojen mahdollista keskeytymistä. (Ahola ym. 2010)

6.4 Nuorisotyöttömyyden torjuminen vertailumaissa

Nuorisotyöttömyys on pahentunut viime vuosina monissa Euroopan maissa. Lähes viidesosa (17,8 %) nuorista on ollut työttömänä 2008–2010 (Eurostat 2010). Koska osa näistä nuorista ei ole tulossa työmarkkinoille, vaan esimerkiksi jatkamassa opintoihin, on EU:ssa alettu kerätä aineistoa kaikkien toimenpiteiden ulkopuolelle jäävästä kadonneiden joukosta. Näistä nuorista käytetään termiä NEET (not in employment, education or training). Vuonna 2010 EU-maiden alle 25-vuotiaista ulkopuolisten osuus oli keskimäärin 12,8 prosenttia. Vaihtelu eri maiden välillä on suurta, matalin arvo (4,5 %) oli Hollannissa. Vuonna 2008 kerätyssä jäsenvaltioiden rajat ylittäneessä pitkittäistutkimuksessa selvitettiin NEET-ryhmään joutumisen todennäköisyyttä. Tulosten mukaan maahanmuuttajataustaisten nuorten todennäköisyys joutua NEET-ryhmään oli 70 prosenttia muita korkeampi ja vähän koulutettujen kolme kertaa korkeakoulutuksen saaneita todennäköisempi. Nuoret, joiden vanhemmat ovat kokeneet työttömyyttä, joutuvat NEET-ryhmään 17 prosenttia muita todennäköisemmin. (Eurofound.)

Taulukko 7 15–24-vuotiaiden NEET-osuudet vertailumaissa vuosina 2007–2011.

	2007	2008	2009	2010	2011
Tanska	4,3	4,3	5,4	6,0	6,3
Ruotsi	7,5	7,8	9,6	7,8	7,5
Hollanti	3,5	3,4	4,1	4,3	3,8
Suomi	7,0	7,8	9,9	9,0	8,4

Lähde: Eurostat.

Ulkopuolisuuden ehkäiseminen ja ulkopuolelle jääneiden nuorten tavoittaminen on keskeistä koko EU:n alueella. Toimenpiteet kohdistuvat erityisesti koulupudokkuuden ja nuorisotyöttömyyden torjumiseen. EU:ssa tavoitteeksi on asetettu, että keskeyttäneiden määrä vähenee alle 10 prosenttiin. Nuorten työllistymistä on edistetty lisäämällä työkokemusta tarjoavia toimia, kuten työharjoittelua ja oppisopimuskoulutusta. Taantuman aikana havaittiin, että ”oppisopimusmaat” Saksa ja Itävalta saivat pidettyä nuorisotyöttömyyden alhaisella tasolla. (Eurofound.) Kaikki Pohjoismaat ovat laatineet erityiset nuorisotakuut ongelman ratkaisemiseksi. Norjassa, Ruotsissa ja Tanskassa on lainsäädännöllä velvoitettu viranomaisia puuttumaan nuoren ulkopuolisuuteen ja aloitteellisesti tarjoamaan vaihtoehtoja (OPM 2009b).

Taulukko 8 Nuorten työttömien osuus vertailumaissa vuosina 2009–2011, %.

	2009, %	2010, %	2011, %
Tanska	11,8	14,0	14,2
Ruotsi	25,0	25,2	22,9
Hollanti	7,7	8,7	7,6
Suomi	21,5	21,4	20,1

Lähde: Eurostat.

Ruotsi

Ruotsin työvoimapolitiittisten uudistusten tavoitteena on ollut lisätä työvoiman tarjontaa ja integroida työmarkkinoille heikommassa asemassa olevia ryhmiä (Alatalo & Räisänen 2012). Erityisryhmät on sitoutettu osallistumaan erilaisiin ohjelmiin, työllisyystakuisiin. Nuorisotyöttömyys on Ruotsissa Pohjoismaiden korkeinta ja sen vähentämiseksi otettiin vuonna 2009 käyttöön alle 25-vuotiaita koskeva nuorten työtakuu (Jobbgaranti för ungdom), jonka tavoitteena on tukea nuorten työllistymistä mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Takuun mukaisesti ensimmäiset kolme kuukautta tarjotaan tehostettua työllistymisneuvontaa ja tämän jälkeen toimenpidettä, joka on työharjoittelua, koulutusta, kuntoutusta tai apua oman yrityksen perustamisessa. Ruotsissa työttömyysturvaan ovat oikeutettuja vain yli 20-vuotiaat. Eurofound-selvityksen (2012) mukaan pilottikokemukset nuorisotakuusta lisäsivät työllistymistä yli 25-vuotiaisiin työttömiin verrattuna, mutta vaikutus väheni taloudellisen taantumisen aikaan.

Nuorten työllistymistä pyritään vauhdittamaan myös muilla keinoin. Alle 20-vuotiaat eivät ole Ruotsissa oikeutettuja sosiaaliturvaan, minkä tavoitteena on kannustaa nuoria opiskelemaan. Kunnilla on vastuu seurata heidän sijoittumistaan oppivelvollisuuden jälkeen ja tarjota tarvittaessa yksilöllistä palvelua. Koska palvelun resursointi on kuntien vastuulla, on seurannan toteutumisessa eroja kuntien välillä (OPM 2009b). Työnantajia kannustetaan ottamaan 20–25-vuotiaita töihin tarjoamalla verokevennyksiä.

Tanska

Pohjoismaisittain Tanskassa on matala nuorisotyöttömyys (13 %) ja sitä onkin pidetty nuorten osalta eräänlaisena työvoimapolitiikan mallimaana (VM 2010). Yhtenä selityksenä voi olla Tanskan työlähtöiset opiskeluväylät, esimerkiksi oppisopimuskoulutusten yleisyys, mikä osaltaan helpottaa nuorten kiinnittymistä työelämään. Tanskassa on lyhennetty työttömyysturvan kestoja 1990-luvun peräti yhdeksästä vuodesta kahteen vuoteen ja samalla lisätty aktiivintipolitiikkaa. Työttömyysturvan taso on säilytetty yleisesti korkeana, tosin alle 25-vuotiaat saavat pienempää korvausta, jotta motivaatio koulutukseen hakeutumiseen olisi korkeampi. Nuoria kouluttamattomia työttömiä koskeva nuorisotakuun nykymuotoja muistuttava työllisyysohjelma astui voimaan ensimmäisen kerran vuonna 1996. Ohjelmassa tarjottiin tehostettua tukea lisäsi nuorten koulutukseen hakeutumista. Myös hakeutumisen laiminlyönnistä johtuvien sanktioiden lisääminen vaikutti jonkin verran. (Jensen ym. 2002.)

Nuorisotakuu käynnistettiin Tanskassa syksyllä 2009. Sen mukaisesti 15–17-vuotiaiden on noudatettava henkilökohtaista koulutussuunnitelmaa, joka on nuorisolisän maksamisen ehto. Työharjoittelua tarjotaan jo 15-vuotiaille ilman koulutuspaikkaa oleville nuorille. 18- ja 19-vuotiaille tarjotaan varhaista ja tehostettua tukea työ- tai koulutuspaikan löytymiseksi. Alle 30-vuotiaiden työttömien tulee osallistua koulutuskokonaisuuteen ensimmäisen puolen vuoden aikana sekä aina hakiessaan työttömyyskorvauksen uudistamista. Koulutuksilla pyritään

vahvistamaan osallistujan työssä tarvittavia tai työllistymistä parantavia taitoja, kuten kieli-taitoa.

Tanskassa on perustettu valtion alainen nuorten ohjaus- ja neuvontakeskusten verkosto, jonka avulla pyritään ehkäisemään koulupudokkuutta, tavoittamaan nuoria ja auttamaan heitä työllistymään. Verkostosta on säädetty laissa ja se on koskenut vuodesta 2008 alkaen kaikkia alle 25-vuotiaita, jotka eivät joko hae tai ota vastaan opiskelupaikkaa, keskeyttävät opinnot tai ovat keskeyttäneet tai jättäneet osallistumatta tarjottuun palveluun (OPM 2009b). Keskukset ovat ns. matalan kynnyksen paikkoja ja nuoret voivat olla itse niihin yhteydessä. Keskuksilla on myös velvollisuus olla yhteydessä nuoriin, mikäli niihin on tullut tieto opintojen keskeytyksestä tai nuori ei osallistu suunniteltuun aktiivitoimenpiteeseen. Tällöin keskus selvittää poissaolon syyn ja ohjaa tarvittaessa nuoren eteenpäin palveluiden pariin.

Norja

Norjassa nuorten työllisyystilanne on jakautunut sukupuolittain muita Pohjoismaita voimakkaammin. Talouden taantuma iski erityisesti nuoriin miehiin, jotka työskentelevät tyypillisesti yksityisellä sektorilla, kun taas kuntasektorilla työskentelevien nuorten naisten työllisyystilanne on parempi (NOSOSCO 2011). Nuorisotyöttömyyden ehkäisyn pääpaino on koulupudokkuuden ehkäisyssä ja osaamisen kehittämisessä. Perustaitojen vahvistamista ja seuraamista suoritetaan tehokkaasti jo perusasteella. Vuodesta 1998 voimassa ollut laki velvoittaa maakunnat seuraamaan opinnot keskeyttäneitä tai haussa epäonnistuneita oppilaita ja opiskelijoita. Säädökset liittyvät opetuslakiin ja toiminnan resursointi on valtion vastuulla. Norjan vuonna 2009 aloitettu nuorisotakuu velvoittaa tarjoamaan toimenpidettä kuuden kuukauden sisällä niille 16–20-vuotiaille nuorille, jotka eivät ole työssä tai koulutuksessa. 20–24-vuotiaiden tilannetta seurataan tarkasti ja pyritään tarjoamaan erityistukea tarpeen vaatiessa.

Hollanti

Hollannissa on toteutettu viime vuosina erilaisia ohjelmia nuorten työllistymisen vahvistamiseksi. Keskeisimmät ohjelmat liittyvät monien muiden maiden tavoin koulupudokkuuden ehkäisyyn. Ohjelmien tavoitteet ovat 1) varmistaa erityistä tukea tarvitsevien ohjauspalvelut kouluissa, 2) tukea työssäoppimista tarjoamalla uusia harjoittelupaikkoja ja 3) antaa kokonaisvaltaista tukea sitä tarvitseville. Koulupudokkuus on saatu viime vuosina vähenemään tehokkaasti ohjelmien avulla (esim. Bekker 2010). Keskeyttämisvaarassa olevalla opiskelijalla on mahdollisuus siirtyä välillä työharjoitteluun, minkä on katsottu lisäävän sekä työllistymismahdollisuuksia että motivaatiota saada koulutus päätökseen. Mikäli opiskelija haluaa silti lopettaa, hänet ohjataan opiskelijaneuvontaan erikoistuneeseen työhallinnon palveluun. Tavoitteena on saada pudokas nopeasti takaisin aktiiviseen toimintaan. Aktivointi voi tapahtua työssäoppimisen muodossa. Tätä varten tavoitteeksi on asetettu 150 000 työssäoppimispaikkaa.

Myös nuorille työttömille on kehitetty oma ohjelmansa, jossa nuorille tarjotaan voimakkaammin toimenpiteitä, mutta myös sosiaaliturvan saamisen ehtoja on tiukennettu. Ohjelman mukaisesti alle 28-vuotiaat eivät ole oikeutettuja tukeen. Tällä pyritään houkuttelemaan nuoret aktiiviseen toimintaan: toimeentuloksi voi saada työttömyyskorvauksen sijaan työharjoittelusta saatavaa korvausta, opintotukea tai normaalia palkkatuloa. Hollannissa kokeillaan 2009–2014 määräaikaisten työsopimusten ehtojen helpottamista, jotta työnantajat palkkaisivat enemmän nuoria työntekijöitä. Kokeilussa alle 27-vuotiaiden pätkätyösopimusten sallittua uusimismäärää lisättiin kolmesta neljään kertaan ja ajanjaksoa kolmesta neljään vuoteen.

Tämän jälkeen sopimus katsotaan vakituiseksi. Määrä- ja osa-aikatöiden runsas määrä hollantilaisten nuorten keskuudessa yhdistettynä sosiaaliturvan tiukennuksiin saattaa tulevaisuudessa aiheuttaa epävarmuutta.

6.5 Toimenpiteet nuorten rikollisuuden vähentämiseksi

Koska rikollisen elämäntavan on tutkimuksissa johtavan usein syrjäytymiseen, voidaan syrjäytymistä ehkäistä rikollisuutta ehkäisemällä (Aaltonen & Kivivuori 2009). Tämä on myös yksi sisäisen turvallisuuden ohjelman päämääristä. Rikollisuutta vähentävä toiminta sisältää erityisesti varhaisen puuttumisen moniammatillisia muotoja. Poliisitoimessa yhteistyötä on kokeiltu poliisilaitoksille sijoitettujen sosiaalityöntekijöiden kanssa. Vuonna 2011 Suomen 24 poliisilaitoksesta 19:ssä työskenteli kunnan palkkaama sosiaalityöntekijä (SM 2011).

Nuorille rikoksentehtäville on pyritty kehittämään parempia tukimuotoja rikollisen elämäntavan katkaisemiseksi. Nuorisorangaistuksesta toteutettiin ensin pitkä kokeilu vuosina 1997–2004, minkä jälkeen siitä säädettiin laki (1196/2004). Kyseessä on sakkorangaistusta ankarampi rangaistus alle 18-vuotiaalle rikoksentehtäjälle. Se sisältää valvontatapaamisia, sosiaalista toimintakykyä edistäviä tehtäviä ja ohjelmia, tukea ja ohjausta sekä mahdollisuuksien mukaan perehtymistä työelämään. Nuorisorangaistuksesta on saatu kohtalaisen hyviä kokemuksia: Keisalan & Marttusen (2007b) tutkimuksessa noin joka toisen nuoren kohdalla nuorisorangaistuksen katsottiin olleen mielekäs ja tarkoituksenmukainen seuraamus. Nuorisorangaistusta on kuitenkin käytetty rangaistusmuotona erittäin vähän. (Keisala & Marttunen 2007a; 2007b.)

Käytetympi mutta vähemmän intensiivinen sakkoja ankarampi rangaistus on ehdollisen vankeuden valvonta, jonka tarkoituksena on seurata tapaamisten avulla nuoren olosuhteita ja edistää tämän kykyä elää rikoksetonta elämää. Ehdollisen vankeuden valvontaa selkeytettiin ja sen tukiluonnetta korostettiin, kun siitä säädettiin oma lakinsa vuonna 2010 (634/2010). Samalla säädettiin laki nuoren rikoksesta epäillyn tilanteen selvittämisestä (633/2010), jonka tarkoituksena on selvittää nuoren rikoksesta epäillyn sosiaalista tilannetta ja rikoksen syyt sekä arvioida uuteen rikokseen syyllistymisen riskiä. Lain mukaan rikosseuraamuslaitoksen on arvioitava, miten seuraamusvalinnalla voidaan edistää nuoren rikoksesta epäillyn sosiaalista selviytymistä.

Eryteisesti nuorille rikoksentehtäville käytetty ratkaisu on rikoksen sovittelu. Rikosasioiden sovittelussa rikoksen osapuolille järjestetään mahdollisuus käsitellä sovittelijan välityksellä rikoksen haittoja ja sopia toimenpiteistä niiden hyvittämiseksi. Sovittelu alkoi Suomessa jo 1980-luvulla ja se oli pitkään kuntien vapaaehtoisuuden varassa. Vuonna 2006 tuli voimaan laki rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta (1015/2005), jonka myötä malli valtakunnallistettiin ja valtio vastaa nyt sen kustannuksista. Tuomioistuinkäsittelyyn verrattuna sovittelun on havaittu tehokkaammin ehkäisevän nuorten uusintarikollisuutta (Eskelinen 2005). Lain säätämisen on todettu parantaneen sovittelupalvelun saatavuutta, lisänneen sen käyttöä ja muuttaneen viranomaisten asenteita sovittelulle myönteisemmäksi (Iivari 2010). Vuonna 2011 vain runsas 2 prosenttia rikoksista ohjattiin sovitteluun, mutta määrä on ollut kasvussa. Sovittelu on säilynyt voittopuolisesti nuorten rikoksentehtäjäiden menettelynä: lähes kaksi kolmasosaa sovitteluun ohjatuista on alle 30-vuotiaita. (THL 2012b.)

Varhaista puuttumista nuorten rikolliseen käyttäytymiseen on kehitetty myös Ankkuri-toiminnan pohjalta, joka alkoi paikallisen hankkeen muodossa 2004. Toimintamallissa rikoksesta kiinni jäänyt alaikäinen ohjataan moniammatillisen Ankkuritiimin puhutteluun. Tiimin työ perustuu poliisin, sosiaalityöntekijän, psykiatrisen sairaanhoitajan ja nuorisotyöntekijän yhteistyöhön, ja puhuttelussa ovat mukana myös nuoren vanhemmat. Yleensä tapaukset menevät sovitteluun ja päättyvät sopimukseen. Tarvittaessa tapaamisia järjestetään useita, ja pidempikestoista tukea tarvitseva nuori voidaan myös ohjata muihin tarvittaviin palveluihin. Ankkurissa käsitellään myös perhe- ja lähisuhdeväkivaltatapauksia. Ankkurissa mukana olleiden toimijoiden näkemysten perusteella toiminta on ollut hyvin vaikuttavaa, ja sillä on pystytty tehokkaasti ehkäisemään rikosten uusimista. Tällöin toiminta on myös kustannusvaikuttavuudeltaan merkittävää. (Kinnunen ym. 2012.) Vuonna 2012 hyväksytyssä sisäisen turvallisuuden ohjelmassa (SM 2012) otettiin tavoitteeksi ottaa Ankkuri-malli käyttöön koko maassa vuoteen 2014 mennessä.

7 YHTEENVETO

Lasten ja perheiden palvelut

1990-luvulla monissa kunnissa säästettiin palveluissa, jotka tavoittavat suuren osan perheistä ja joilla tulisi siten olla edellytykset tunnistaa ongelmia ja vaikuttaa niihin. Peruspalveluiden leikkaukset ovat sittemmin näkyneet korjaavien palveluiden tarpeen kasvuna. 2000-luvulla lasten, nuorten ja perheiden palveluissa valtiollista ohjausta on lisätty ensin kansallisilla suosituksilla ja viime vuosina yhä enemmän kuntia sitovilla laeilla ja asetuksilla, joilla palveluiden painopistettä on yritetty siirtää varhaiseen puuttumiseen ja ongelmien ennalta ehkäisyyn. Eisuositusten ohjausvaikutukset ovat kuitenkin osoittautuneet vähäisiksi. Sitovat säännökset pyritään puolestaan usein täyttämään liian vähäisillä resursseilla, mikä vie voimavaroja muusta toiminnasta.

2000-luvulla lapsiperheiden palveluita on kehitetty lukemattomilla paikallisilla hankkeilla. Niiden ongelmana on usein määräaikaisten rahoituksen epävarmuus, toiminnan lyhytjänteisyys ja heikko arviointi. Hankevetoisesta kehittämisestä tulisi siirtyä hyviksi havaittujen käytäntöjen pysyvään rahoitukseen ja valtakunnalliseen levitykseen.

Lasten hyvinvointiongelmat näkyvät vasta pitkän ajan kuluessa, eikä ole mahdollista ennustaa, ketkä pärjäävät ja ketkä ei. Siksi on olennaista kehittää niitä palveluja, jotka tavoittavat kaikki lapset ja nuoret. Painopisteen siirtäminen korjaavista palveluista ennaltaehkäiseviin palveluihin edellyttää säännösten kehittämisen lisäksi myös resurssiohjausta ja riittäviä henkilöstövoimavaroja. Investoinnit lasten ja perheiden peruspalveluihin tuovat pidemmällä aikavälillä suurempia säästöjä lastensuojelun ja korjaavien erityispalveluiden tarpeen vähentyessä.

Tutkimukseen ja asiantuntija-arviointeihin perustuvia suosituksia:

- Huolehditaan pätevän henkilöstön riittävydestä ja varhaisen tuen toteutumisesta neuvolapalveluissa, varhaiskasvatuksessa ja esi- ja perusopetuksen oppilashuollossa.
- Vakiinnutetaan monialainen perhekeskus-malli ja lisätään perhekohtaista, kotikäynteihin perustuvaa työtä lisätuen tarpeessa oleville perheille.
- Säädetään asetuksella päivähoitoryhmille enimmäiskoko ja parannetaan erityislastentarhanopettajien palveluiden saatavuutta päivähoitossa ja esiopetuksessa.
- Lisätään lapsiperheiden kotipalveluita ennalta ehkäisevän tuen muotona.
- Lisätään lastensuojelun avohuollon sosiaalityöntekijöitä ja resursseja lasten kodin ulkopuolelle sijoitusten tarpeen vähentämiseksi.

- Tehostetaan lastensuojelun jälkihuollon tukea riittävän pitkäkestoisella henkilökohtaisella tuella ja ohjauksella.
- Lisätään perusopetuksen aamu- ja iltapäivätoiminnan tarjontaa ja yksinkertaistetaan sosiaalisin perustein myönnettävien aamu- ja iltapäivätoiminnan asiakasmaksujen alennusten ja vapautusten käytäntöjä. Vakiinnutetaan koulujen kerhotoiminta.
- Määritellään lainsäädännössä maahanmuuttajaoppilaiden suomi/ruotsi toisena kieleenä -oppimäärän normipohja ja määritellään opetukselle vähimmäistuntimäärä. Järjestetään opetusta mahdollisuuksien mukaan erillisessä opetusryhmässä. Vahvistetaan maahanmuuttajien kielen oppimista myös varhaiskasvatuksessa ja esiopetuksessa.
- Lisätään nivelvaiheyhteistyötä ja tietojen siirtoa eri opetusasteiden välillä.
- Panostetaan kehittämishankkeissa kehitettyjen, hyviksi havaittujen käytäntöjen pysyvään rahoitukseen ja valtakunnalliseen levitykseen (esim. joustava perusopetus)

Syrjäytymisen ehkäisy koulutuksessa

Nuorten syrjäytymisen kannalta Suomen muuten hyvässä koulutusjärjestelmässä on puutteita oppilaanohjauksen kattavuudessa, toisen asteen opintojen aloittamisessa sekä erityisesti ammatillisten opintojen loppuun saattamisessa. Koulutustakuu on Ruotsin mallin mukaisesti kehitetty estämään koulutusuralta syrjäytymistä, ja toiselle asteelle siirryttäessä tämä toimii hyvin enemmistön osalta. Kuitenkin suurimmassa syrjäytymisvaarassa olevilla koulutuksesta toiseen ohjaaminen ei toimi ja se koetaan vaikeana ja turhauttavana. Myöskään työpajat eivät suuntaa työmarkkinoille ja syrjäytymisvaarassa olevia ei suosita oppisopimuksissa. Työmarkkinat ovat tältä osin jyrkkiä. Tähän tulisi etsiä uusia ratkaisuja maista, joissa syrjäytymisvaarassa olevien työhön integroituminen on hoidettu sujuvammin, kuten esimerkiksi Tanskasta.

Nuorisotakuun käytännön toimeenpanossa on puutteita. Maahanmuuttajataustaiset, koulutamattomat, koulutuksensa keskeyttäneet ja mukautetun koulutuksen saaneet nuoret eivät ole hyötäneet takuusta odotetusti. Erityisryhmien osalta tulisi selvittää laajemmin, missä vaiheessa tehostetun tuen tarve on suurinta ja varmistaa, että suunniteltujen toimenpiteiden tavoite on selkeä.

Tutkimukseen ja asiantuntija-arviointeihin perustuvia suosituksia:

- Tehostetaan oppilaanohjausta perus- ja toisen asteen opetuksessa niin, että se tavoittaa kaikki oppilaat, erityisesti maahanmuuttajat sekä passiivisemmat ja syrjäytymisvaarassa olevat oppilaat. Painotetaan syrjäytymisvaarassa olevien oppimisessa sisäistä motivaatiota, ydintaitojen oppimista sekä yhteenkuuluvuutta.
- Kehitetään työpajatoimintaa siten, että sieltä on suuremmin mahdollisuuksia edetä työelämään. Luodaan toimintaedellytyksiä ja yhteistyötä, jonka kautta suurimmassa syrjäytymisvaarassa olevien ammattiin ja työuralle oppiminen voisi tapahtua lähes kokonaan toiminnan ja työssä tapahtuvan oppimisen kautta.
- Lisätään oppisopimuskoulutusta. Etsitään toimialoja, joilla syrjäytymisvaarassa olevat voisivat tulla sopimusten piiriin ja etsitään keinoja saada useammat työnantajat tekemään oppisopimuksia heikommin koulutettujen kanssa.
- Kehitetään TE-toimistojen kykyä vastata nuorisotakuun velvoitteisiin maahanmuuttajataustaisten ja heikommin koulutettujen nuorten ryhmien osalta. Näiden nuorten osalta tulee välttää velvoittavien toimenpiteiden painottamista ja sen sijaan keskittyä voimavaroja ja sisäistä motivaatiota lisääviin toimenpiteisiin.

Tutkimustarpeet nuorten syrjäytymisen vähentämiseksi

Katsauksen kuluessa on todettu, että syrjäytymistä ehkäisevien toimenpiteiden vaikuttavuudesta on sekä peruspalveluiden että hankkeiden osalta yleisesti hyvin vähän tutkimus- ja arviointitietoa. *Vaikuttavuusnäytön vähäisyys ei tarkoita, ettei toimenpide olisi vaikuttava.* Vaikuttavuusarviointia tulisi kuitenkin huomattavasti lisätä ja panostaa samalla tutkimukseen, joka tuottaa tietoa syrjäytymiseltä suojaavista tekijöistä ja riskitekijöistä. Erityinen havaittu tietoa aukko koskee maahanmuuttajataustaisia perheitä: maahanmuuttajien neuvola-, varhaiskasvatus-, erityisopetus- ja oppilashuoltopalveluiden käytöstä, ongelmien syistä, tuen tarpeista tai menestystekijöistä tiedetään hyvin vähän.

Nuorten syrjäytymisen ehkäisyn kehittämisessä paljon käytettävä ESR-rahoitus on hallinnollisesti hankalaa ja tutkimusta rahoitetaan suhteellisen vähän. Koska keskeistä on toimenpiteiden vaikuttavuus, tulisi myös rahoitusmuotojen tukea toimintaa, jossa selvitetään kehittämistoimien vaikutuksia ja vahvistetaan hyvien käytäntöjen syntymistä sekä valtakunnallista implementointia. Tämä vaatisi mahdollisuuksia joustavammin yhdistää kehittämis- ja tutkimusrahoja.

Jotta heikosti koulutetut, syrjäytymisvaarassa olevat nuoret selviäisivät työelämässä, tarvitaan uutta tietoa näiden nuorten työkyvystä sekä heidän työpanoksestaan kiinnostuneista yrityksistä. Tarvitaan myös diagnostisia ja muita apuvälineitä TE-toimistojen käyttöön työhön tai toimenpiteisiin sijoittamisen tehostamiseksi. Lisäksi tarvitaan tietoa mahdollisista poliittisista säädöksistä ja toimenpiteistä, jotka parhaalla mahdollisella tavalla tukisivat heikosti koulutettujen nuorten osallistumista työmarkkinoille ja estäisivät työmarkkinoiden jakautumisen yhtäältä koulutettujen ja toisaalta heikosti koulutettujen markkinoiksi.

Suosituksat jatkotutkimus- ja kehittämistarpeista:

- Lisätään syrjäytymistä ehkäisevien palveluiden vaikuttavuuden arviointia.
- Panostetaan tutkimukseen, joka tuottaa tietoa syrjäytymiseltä suojaavista tekijöistä ja riskitekijöistä.
- Kootaan eri palveluissa tietoa lapsen vanhempien syntymämaasta ja kotikielestä maahanmuuttajaperheiden tuen tarpeiden ja menestystekijöiden selvittämiseksi.
- Luodaan nivelvaiheisiin tutkimustietoon perustuva, syrjäytymistä ehkäisevä ja suojaavia tekijöitä edistävä työskentelymalli ammattilaisten käyttöön.
- Selvitetään TEA:ssa mahdollisuuksia lieventää ESR-rahoituksen ongelmia. SOTERKO voi auttaa selvityksessä ja hyvien käytäntöjen arvioinnin sekä implementoinnin suunnittelussa.
- Tutkitaan maahanmuuttajataustaisten sekä kouluttamattomien nuorten työkykyä ja selviytymistä työelämässä sekä heikosti koulutettuja nuoria palkkaavia yrityksiä. Millaisissa organisaatioissa nämä nuoret selviytyvät parhaiten?
- Kehitetään tutkimukseen perustuvia välineitä TE-toimistojen käyttöön heikosti koulutettujen nuorten työkyvyn määrittämiseksi ja sijoittamisen helpottamiseksi.

KIRJALLISUUS

- Aaltonen, Mikko & Kivivuori, Janne: Yksilökohtaiset ominaisuudet, syrjäytyminen ja rikollisuus. Teoksessa Kivivuori, Janne (toim.): Nuorten syrjäytyminen ja rikollisuus. Suomessa tehdyn tutkimuksen ja sen katvealueiden kartoitusta. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos, Tutkimustiedonantoja 94, Helsinki 2009, 19–23.
- Aho, Simo & Pitkänen, Sari & Vanttaja, Markku: Nuorten työmarkkinatukioikeus ja koulutukseen hakeutuminen. Työmarkkinatuen saamisen edellytyksenä olevan kouluttautumisvelvoitteen arviointitutkimus. Työ- ja elinkeinoministeriö, Työ ja yrittäjyys 3/2012, Helsinki 2012.
- Aho, Simo & Vehviläinen, Jukka: Keppi ja Porkkana. Tutkimus alle 20-vuotiaita aktivoivan työvoimapolitiittisen uudistuksen vaikutuksista ja koulutuksen ulkopuolelle jäävistä nuorista. ESR-julkaisut 3, Helsinki 1997.
- Ahola, Sakari & Galli, Loretta: Koulutuksesta syrjäytymisen ehkäisy Varsinais-Suomessa. Osa 2: yhteen-veto ja suositukset. Turun yliopisto, Koulutussosiologian tutkimuskeskus RUSE, Turun yliopisto, Turku 2009.
- Ahola, Sakari & Galli, Loretta & Ikonen, Sari: Koulutuksesta syrjäytymisen ehkäisy Varsinais-Suomessa. Koulutussosiologian Tutkimuskeskus RUSE, Turun yliopisto, Turku 2009.
- Ahola, Sakari & Jalo, Iidastiina & Karppinen, Maria & Leino, Mervi & Mäkelä, Matti & Parantainen, Anu & Piirainen, Johanna & Salonen, Mika: Mutkat suoriksi, nivelet notkeiksi. Maahanmuuttajanuorten VaSkooli -hankkeen loppujulkaisu. Maahanmuuttajanuorten VaSkooli -hanke, Saarijärvi 2010.
- Ahtola, Annarilla: Proactive and preventive student welfare activities in Finnish preschool and elementary School: Handling of transition to formal schooling and a national anti-bullying program as examples. University of Turku, Annales universitatis turkuensis B 356, Turku 2012.
- Ala-Kauhaluoma Mika & Härkäpää, Kristiina: Yksityinen palvelusektori heikossa työmarkkina-asetmassa olevien työllistäjänä. Työministeriö, Työpoliittinen tutkimus 312, Helsinki 2006.
- Alasuutari, Maarit: Suunniteltu lapsuus. Keskustelut lapsen varhaiskasvatuksesta päivähoitossa. Vastapaino, Tampere 2010.
- Alatalo, Johanna & Räisänen, Heikki: Mistä on menestyksellinen työmarkkinareformi tehty – ja mitä Suomi voisi oppia Ruotsista, Saksasta ja Tanskasta? Työpoliittinen Aikakauskirja 2/2012, 30–45.
- Alatupa, Saija & Hintsanen, Mirka & Hirstiö-Snellman, Paula: Luokan ja koulun koon yhteys koulu-menestykseen: Onko tyttöjen ja poikien välillä eroa? Kasvatus 42 (2011):1, 31–45.
- Aluehallintovirastojen keskeiset arviot peruspalveluiden tilasta 2011. Pohjois-Suomen aluehallintovirasto, Oulu 2012.
- Appelqvist-Schmidlechner, Kaija: Time Out! Getting life back on track. A psychosocial support programme targeted at young men exempted from compulsory military or civil service. University of Tampere, Acta Universitatis Tampereensis 1653, Tampere 2011.
- Atjonen, Päivi & Manninen, Jyri & Mäkinen, Sanna & Vanhalakka-Ruoho, Marjatta: Mihin ohjaus on yltänyt? Oppilaanohjauksen vuosien 2008-2010 kehittämistyön vaikuttavuusarviointi. Opetus- ja kulttuuriministeriö, Julkaisuja 2011:29, Helsinki 2011.
- Bandura, Albert & Barbaranelli, Claudio & Caprara, Gian Vittorio & Pastorelli, Concetta: Self-efficacy beliefs as shapers of children's aspirations and career trajectories. Child Development 72 (2001):1, 187–206.
- Bardy, Marjatta & Salmi, Minna & Heino, Tarja: Mikä lapsiamme uhkaa? Suuntaviivoja 2000-luvun lapsipoliittiseen keskusteluun. Stakes, Raportteja 263/2001, Helsinki 2001.
- Bardy, Marjatta & Öhman, Kaisa: Vaativa vauvaperhetyö. Kirjallisuuskatsaus kansainvälisestä tutkimuksesta. Stakes, Työpapereita 13/2007, Helsinki 2007.
- Bekker, Sonja: EEO Review: Youth employment measures, 2010, Netherlands. European Employment Observatory, 2010.

- Buhs, Eric S. & Ladd, Gary W. & Herald, Sarah L.: Peer exclusion and victimization: Processes that mediate the relation between peer group rejection and children's classroom engagement and achievement? *Journal of Educational Psychology* 98 (2006):1, 1–13.
- Deci, Edward L. & Vallerand, Robert J. & Pelletier, Luc G. & Ryan, Richard M.: Motivation and education: The self-determination perspective. *Educational Psychologist* 26 (1991):3 & 4, 325–346.
- Dyson, Alan: Inclusion and inclusions: theories and discourses in inclusive education. Teoksessa Daniels, Harry & Garner, Philip (eds.): *Inclusive education. World yearbook of education 1999*. Kogan Page, London 1999, 36–53.
- Eskelinen, Ossi: "Hermost vapautu ja tuli puhdas olo" Alle 15-vuotiaiden rikosten sovittelun käytännöt ja vaikutukset. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus, Julkaisuja 2005:3, Helsinki 2005.
- Eurofound: NEETs – Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Luxembourg 2012.
- Eurostat, European Commission 2010.
<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Main_Page> Viitattu 31.1.2013.
- Forssén, Katja & Laine, Kaarina & Tähtinen, Juhani: Hyvinvoinnin tekijät ja uhat lapsuudessa. Teoksessa Juhila, Kirsi & Forsberg, Hannele & Roivainen, Irene (toim.): *Marginaalit ja sosiaalityö*. Jyväskylän yliopisto, Jyväskylä 2002, 81–104.
- French, John & Raven, Bertram: The bases of social power. Teoksessa Gartwright, Dorwin (ed.): *Studies in social power*. University of Michigan, Institute for Social Research, Ann Arbor 1959, 150–167.
- Färkkilä, Niilo & Kahiluoto, Tarja & Kivistö, Merja: Lasten päivähoiton tilannekatsaus. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus, Julkaisuja 2006:16, Helsinki 2006.
- Haapasalo, Jaana: Kasvuympäristön varhaiset riskitekijät rikollisen käyttäytymisen kehityksessä. Teoksessa Honkatukia, Päivi & Kivivuori, Janne (toim.): *Nuorisoriikollisuus. Määrä, syyt ja kontrolli*. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos, Julkaisuja 221, Nuorisotutkimusverkosto/Nuorisotutkimusseura, Julkaisuja 66, Nuorisosiain neuvottelukunta, Julkaisuja 33, Helsinki 2006, 123–160.
- Hakulinen-Viitanen, Tuovi & Pelkonen, Marjaana & Haapakorva, Arja: Äitiys- ja lastenneuvolatoiminta Suomessa. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus, Julkaisuja 2005:22, Helsinki 2005.
- Hakulinen-Viitanen, Tuovi & Pelkonen, Marjaana & Saaristo, Vesa & Hastrup, Arja & Rimpelä, Matti: Äitiys- ja lastenneuvolatoiminta 2007. Tulokset ja seurannan kehittäminen. Stakes, Raportteja 21/2008, Helsinki 2008.
- Hallituksen politiikkaohjelmat: Hallituksen tietoyhteiskuntaohjelman vaikuttavuusarviointi 2005, Helsinki 2006.
- Halme, Nina & Kekkonen, Marjatta & Perälä, Marja-Leena: Perhekeskukset Suomessa. Palvelut, yhteistoiminta ja johtaminen. Terveystieteiden tutkimuskeskus, Raportti 62/2012, Helsinki 2012.
- Halonen, Jukka-Pekka & Aaltonen, Tuula & Hämäläinen, Anneli & Karppi, Sirkka-Liisa & Kaukinen, Juha & Kervilä, Anja & Lehtinen, Marjatta & Pere, Erkki & Puukka, Pauli & Siitonen, Ville & Silvennoinen, Sirpa & Talo, Seija: Syrjäytymisvaarassa olevien vajaakuntoisten nuorten kuntoutustarpeen arviointi. Kela, Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus, Julkaisuja 73, Helsinki 2007.
- Harju, Hanna & Lindberg, Päivi & Välimäki, Anna-Leena: Päivähoito kunnissa 2006. Stakes, Raportteja 9/2007, Helsinki 2007.
- Harpine, Elaine C: *Group Interventions in Schools. Promoting mental health for at-risk children and youth*. Springer, New York 2008.
- Hastrup, Arja & Toikka, Sini & Solantausta, Tytti: Ennaltaehkäisevä mielenterveystyö perustason työssä. Vavu-hankkeen loppuraportti. Stakes, Aiheita 8/2005, Helsinki 2005.
- Heckman, James & Grunewald, Rob & Reynolds, Arthur: The dollars and cents of investing early: Cost-benefit analysis in early care and education. *Zero to Three*, July 2006, 10–17.

- Heikkilä, Matti & Kaakinen, Juha & Korpelainen, Niina: Kansallinen sosiaalialan kehittämisprojekti. Selvityshenkilöiden loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriö, Työryhmämuistioita 2003:11, Helsinki 2003.
- Heino, Tarja: Keitä ovat uudet lastensuojelun asiakkaat? Tutkimus lapsista ja perheistä tilastolukujen takana. Stakes, Työpapereita 30/2007, Helsinki 2007.
- Heino, Tarja: Lastensuojelun avohuolto ja perhetyö: kehitys, nykytila, haasteet ja kehittämisehdotukset. Selvitys Lastensuojelun kehittämisohjelmalle. Stakes, Työpapereita 9/2008, Helsinki 2008.
- Heino, Tarja & Berg, Kristiina & Hurtig, Johanna: Perhetyön ilo ja hämmennys. Lastensuojelun perheyömuotojen esittelyä ja jäsenyyksiä. Stakes, Aiheita 14/2000, Helsinki 2000.
- Heino, Tarja & Kuoppala, Tuula & Säkkinen, Salla: Lastensuojelun avohuollon tilaston haasteet; kuntakyselyn yhteenveto. Stakes, Työpapereita 5/2005, Helsinki 2005.
- Heino, Tarja & Kuure, Tapio: Syrjäytymisvaarassa olevat lapset ja nuoret – esiselvitys. Prosessinäkö-kulma ehkäisevän lapsi- ja nuorisopolitiikan sekä lastensuojelun ohjaukseen tiedonkeruuseen ja ammattikäytäntöihin. Sektoritutkimuksen neuvottelukunta, Helsinki 2009.
- Heino, Tarja & Johnson, Marianne: Huostassa olleet lapset nuorina aikuisina. Teoksessa Hämäläinen, Ulla & Kangas, Olli (toim.): Perhepiirissä. Kelan tutkimusosasto, Helsinki 2010, 266–293.
- Heinonen, Hanna & Väisänen, Antti & Hipp, Tiia: Miten lastensuojelun kustannukset kertyvät? Lastensuojelun Keskusliitto, Helsinki 2012.
- Heinämäki, Liisa: Varhaista tukea lapselle – työväliseenä kehittämisvalikko. Stakes, Oppaita 62, Helsinki 2005.
- Heinämäki, Liisa: Varhaisen tuen vahvistaminen varhaiskasvatuksessa. VarTu-hankekuvaus 2004–2005. Sosiaali- ja terveysministeriö, Selvityksiä 2006:26, Helsinki 2006.
- Heinämäki, Liisa: Varhaista tukea koulun arkeen – työväliseenä kehittämisvalikko. Stakes, Helsinki 2007.
- Hietanen-Peltola, Marke: Kouluterveydenhuollon tilanne – mitä hyötyä uudesta lainsäädännöstä? Esitys Seurantatiedosta vauhtia lasten ja nuorten ehkäisevien palvelujen kehittämiselle -seminaarissa 27.11.2012.
- Hiilamo, Heikki: Promoting children's welfare in the Nordic countries. Ministry of Social Affairs and Health, Reports 2008:15, Helsinki 2008.
- Hiitola, Johanna: Selvitys vuonna 2006 huostaanotetuista ja sijaishuoltoon sijoitetuista lapsista. Lastensuojelun sijaishuollon kehittäminen Tampereella, Tampereen seutukunnassa ja Etelä-Pirkanmaalla-hanke. Stakes, Työpapereita 21/2008, Helsinki 2008.
- Holmila, Marja & Raitasalo, Kirsimarja: Lapsuudenkodin alkoholin liikakäytön vaikutukset. Teoksessa Moisio, Pasi & Karvonen, Sakari & Simpura, Jussi & Heikkilä, Matti (toim.): Suomalaisten hyvinvointi 2008. Stakes, Helsinki 2008, 294–307.
- Holopainen, Leena & Savolainen, Hannu: Erityisopetus ja oppimisvaikeudet. Teoksessa Korkeakoski, Esko (toim.): Koulutuksen perusturva ja oppimisen tuki perusopetuksessa. Osaraportti 3: Syventävät artikkelit. Koulutuksen arviointineuvosto, Julkaisuja 10, Jyväskylä 2005, 67–81.
- Hujala, Eeva & Backlund-Smulter, Therese & Koivisto, Päivi & Parkkinen, Hely & Sarakorpi, Hanna & Suortti, Outi & Niemelä, Tarja & Kuronen, Ilpo & Knubb-Manninen, Gunnel & Smeds-Nylund, Ann-Sofie & Hietala, Risto & Korkeakoski, Esko: Esiopetuksen laatu. Koulutuksen arviointineuvosto, Julkaisuja 61, Jyväskylä 2012.
- Huhtanen, Kristiina: Kun huoli herää. Varhainen puuttuminen koulussa. PS-kustannus, Jyväskylä 2007.
- Huuskonen, Salla & Korpinen, Johanna: Runsa vuosi lastensuojelun avohuollon asiakkuuden alkamisesta: mitä lapsille kuuluu nyt? Lastensuojelun tieto -hankkeen loppuraportti. Pikassos Oy, Hämeenlinna 2009.
- Häggman, Erik: Raportti työpajatoiminnasta ja etsivästä nuorisotyöstä. Varsinais-Suomen ELY-keskus 2011.

- Häikiö, Liisa: Kerhotoiminnan merkitys lapsen ja nuoren hyvinvointiin. Esimerkkinä Tampereen kaupungin Harrastava iltapäivä -hanke. Teoksessa Kenttälä, Marjo & Kesler, Merike (toim.): Kerhotoiminta. Osa kehittyvää ja hyvinvoivaa koulua. Kerhokeskus – koulutyön tuki ry, Helsinki 2009, 19–31.
- Hämäläinen, Kari: The effectiveness of labour market training in different eras of unemployment. Teoksessa Ilmakunnas, Seija & Koskela, Erkki (toim.): Towards higher employment: the role of labour market institutions. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Julkaisuja 32, Helsinki 2002.
- Hämäläinen, Kari & Ollikainen, Virve: Differential effects of active labour market programmes in the early stages of young people's unemployment. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, VATT-tutkimuksia 115, Helsinki 2004.
- Hämäläinen, Kari & Tuomala, Juha: Vocational labour market training in promoting youth employment. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, VATT-Keskusteluaiotteita 432, Helsinki 2007.
- Hämäläinen, Kari & Sarvimäki, Matti: Vaikuttavaa kotouttamista. Tilastokeskus, Hyvinvointikatsaus 2/2011.
- Iivari, Juhani: Oikeutta oikeuden varjossa. Rikossovittelulain täytäntöönpanon arviointitutkimus. Terveystieteiden tutkimuskeskus, Raportti 5/2010, Helsinki 2010.
- Iivonen, Esa: Koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnan lainsäädännön toimivuus, toiminnan laatu ja muutostarpeet. Opetusministeriö, Työryhmämuistioita ja selvityksiä 2009:8, Helsinki 2009.
- Jahnukainen, Markku: Erityisopetuksen tarve ja muutos. Teoksessa Onko sukupuolella väliä? Hyvinvointi, terveys, pojat ja tytöt. Nuorten elinolot -vuosikirja. Nuorisotutkimusverkosto/Nuorisotutkimusseura, Julkaisuja 71, Nuorisosaian neuvottelukunta, Nuora, Julkaisuja 35, Stakes, Helsinki 2006, 119–131.
- Jahnukainen, Markku & Pösö, Tarja & Kivirauma, Joel & Heinonen, Hanna. Erityisopetuksen ja lastensuojelun kehitys ja nykytila. Teoksessa Jahnukainen, Markku (toim.): Lasten erityishuolto ja -opetus Suomessa. Osuuskunta Vastapaino, Tampere 2012, 15–54.
- Jauhola, Laura & Miettinen, Kaija: Selvitys ammatillisesta erityisopetuksesta. Opiskelijoille suunnattujen tukitoimien sekä erityisopetuksen toteuttaminen yleisissä ammatillisissa oppilaitoksissa. Opetushallitus, Raportit ja selvitykset 2012:7, Helsinki 2012.
- Jensen, Peter & Rosholm, Michael & Svarer, Michael: The response of youth unemployment to benefits, incentives, and sanctions. *European Journal of Political Economy*, 19 (2003):2, 301–316.
- Jyrkämä, Jyrki: Nuoret sivuraiteelle? Teoksessa: Airi Mikkola (toim.): Suomalaista nuorisotutkimusta. Kansalaiskasvatuksen keskus, Tutkimuksia ja selvityksiä 1/1986, Helsinki 1986.
- Johansson, Antero & Vuori, Jukka: Työttömät nuoret syrjäytymisvaarassa? Työllistämisen- ja aktivointiprojektin aloittaneiden nuorten tausta ja terveys. Työterveyslaitos, Tutkimusraportti 14, Helsinki 1999.
- Järvinen, Tero & Jahnukainen, Markku: Marginalisaation ja syrjäytymisen käsitteellistä tarkastelua. Teoksessa Suutari, Minna (toim.) Vallattomat marginaalit. Yhteisöllisyyksiä nuoruudessa ja yhteiskunnan reunoilla. Nuorisotutkimusverkosto, Nuorisotutkimusseura, Julkaisuja 20, Helsinki 2001, 125–151.
- Järvinen, Tero & Jahnukainen, Markku: Koulutus, polarisaatio ja tasa-arvo: hyvä- ja huono-osaistuminen perus- ja keskiasteen koulutuksessa. Teoksessa Autio, Minna & Eräranta, Kirsi &
- Kahiluoto, Tarja: Lasten päivähoiton tilannekatsaus. Sosiaali- ja terveysministeriö, Monisteita 2002:14, Helsinki 2002.
- Kalambouka, Afroditi & Farrell, Peter & Dyson, Alan & Kaplan, Ian: The impact of population inclusivity in schools on student outcomes. *Research Evidence in Education Library*. EPPI-Centre, University of London, Social Science Research Unit, London 2005.
- Kapanen, Karoliina & Kantosalo, Marget: Maahanmuuttajien ammatilliseen peruskoulutukseen valmistava koulutus. Tilannekatsaus lukuvuodesta 2008–2009. Opetushallitus, Moniste 8/2009, Helsinki 2009.
- Karjalainen, Jarno & Karjalainen, Vappu: Kuntouttava työtoiminta – aktiivista sosiaalipolitiikkaa vai työllisyyspolitiikkaa? Empiirinen tutkimus pääkaupunkiseudulta. Terveystieteiden tutkimuskeskus, Raportti 38, Helsinki 2010.

- Karjalainen, Vappu & Karjalainen, Jarno: Kuntouttava työtoiminta kunnissa. Arvioita työtoiminnan järjestämistavasta ja kehityssuunnasta. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 46, Helsinki 2011.
- Karppinen, Krister: Nuorten ongelmat koulutusvalinnoissa ja toiselle asteelle siirryttäessä. Teoksessa Alatupa, Saija (toim.) & Karppinen, Krister & Keltikangas-Järvinen, Liisa & Savioja, Hannele: Koulu, syrjäytyminen ja sosiaalinen pääoma – Löytyykö huono-osaisuuden syy koulusta vai oppilaasta? Sitra, Raportteja 75, Helsinki 2007, 122–139.
- Kelman, Herbert: Compliance, identification and internalization: three processes of attitude change. *Journal of Conflict Resolution* 2 (1958):1, 51–60.
- Keltikangas-Järvinen, Liisa: Koulu sosiaalisen pääoman lisääjänä ja elinikäisen oppimisen kasvattajana psykologisen tutkimuksen valossa. Teoksessa Alatupa, Saija (toim.) & Karppinen, Krister & Keltikangas-Järvinen, Liisa & Savioja, Hannele: Koulu, syrjäytyminen ja sosiaalinen pääoma - löytyykö huono-osaisuuden syy koulusta vai oppilaasta? Sitra, Raportteja 75, Helsinki 2007, 23–44.
- Kestilä, Laura: Pathways to health. Determinants of health, health behaviour and health inequalities in early adulthood. National Public Health Institute and University of Helsinki, Helsinki 2008.
- Kestilä, Laura ym.: Kodin ulkopuolelle sijoittamisen riskitekijät. Rekisteripohjainen seurantalutkimus vuonna 1987 syntyneistä. *Yhteiskuntapolitiikka* 77 (2012):1, 34–52.
- Kestilä, Laura & Heino, Tarja & Solantaus, Tytti: Nuorten syrjäytyminen – epäsuotuisia polkuja aikuisuuteen. *Haaste* 1/2011.
- Kilpinen, Jaana: Maahanmuuttajien ammatillisen peruskoulutuksen keskeyttämisselvitys. Opetushallitus, Moniste 9/2009, Helsinki 2009.
- Kilpinen, Jaana & Salonen, Mika: Maahanmuuttajien ammatillisen peruskoulutuksen tila lukuvuonna 2009–2010. Opetushallitus, Koulutuksen seurantaraportit 2011:3, Helsinki 2011.
- Kivelä, Suvi & Ahola, Sakari: Elämää nivelvaiheissa. Nuorten syrjäytyminen ja sen ehkäisy. VaSkooli-projektin loppuraportti. Turun yliopisto, Koulutussosiologian tutkimuskeskus RUSE, Turku 2007.
- Kivimäki, Hanne & Saaristo, Vesa & Kosunen, Elise & Rimpelä, Arja & Wiss, Kirsi & Rimpelä, Matti: Kouluterveydenhuollon käynnit 1994–2005 – Toteutuiko tasa-arvo terveystieteiden välillä informaatio-ohjauksen aikakaudella? *Sosiaalilääketieteellinen aikakauslehti* 44 (2007): 207–215.
- Kivirauma, Joel & Ruoho, Kari: Excellence through special education? Lessons from the Finnish school reform. *Review of Education* 53 (2007): 283–302.
- Koivisto, Petri: Preparing for working life: Effects of group counseling on adolescents' career development and mental health. *Työterveyslaitos, People and Work Research Reports* 92, Helsinki 2010.
- Koivisto, Petri & Vuori, Jukka: Nuorten urahallinnan ja mielenterveyden edistäminen. *Työ ja ihminen* 19 (2005): 422–439.
- Koivisto, Petri & Vuori, Jukka: Urahallintaa vahvistavat ryhmämenetelmät oppilaanohjauksen tukena. Teoksessa Mäkinen, Jarkko; & Olkinuora, Erkki & Rinne, Risto & Suikkanen, Asko (toim.): Elinkautisesta työstä elinikäiseen oppimiseen. PS-kustannus, Jyväskylä 2006, 267–282.
- Koivula, Pirjo & Fröjd, Sari: Oppimisen tuki. Teoksessa Rimpelä, Matti & Fröjd, Sari & Peltonen, Heidi (toim.): Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen perusopetuksessa 2009. Perusraportti. Opetushallitus, Koulutuksen seurantaraportit 2010:1, Helsinki 2010, 82–90.
- Kokko, Simo (toim.): Tähän meillä pitää olla varaa. Kannanotto lasten ja nuorison terveystieteiden vähimmäistasosta, sisällöstä, mitoituksesta ja saatavuudesta. *Stakes, Aiheita* 42/1993, Helsinki 1993.
- Kokko, Katja & Pulkkinen, Lea: Aggression in childhood and long-term unemployment in adulthood: a cycle of maladaptation and some protective factors. *Developmental Psychology* 36 (2000):4, 463–472.
- Kola-Torvinen, Pia: Esiopetuksen opetussuunnitelmajärjestelmän toimivuus. Teoksessa Sulonen, Katriina & Heilä-Ylikallio, Ria & Juntila, Niina & Kola-Torvinen, Pia & Laine, Tuula & Ropo, Eero & Suortamo, Markku & Knubb-Manninen, Gunnel & Korkeakoski, Esko: Esi- ja perusopetuksen opetussuunnitelmajärjestelmän toimivuus. Koulutuksen arviointineuvosto, Julkaisu 52, Jyväskylä 2010, 43–63.

- Koponen, Niina & Laukkanen, Eila & Tolmunen, Tommi & Ovaskainen, Sirpa: Joutuvatko sijaishuolto-paikkojen nuoret liian herkästi nuorisopsykiatriselle osastolle? *Lääkärilehti* 49 (2010): 4073–4078.
- Korkeakoski, Esko: Koulutuksen perusturva ja oppimisen tuki perusopetuksessa. Osaraportti 2: Tausta ja tulokset. Koulutuksen arviointineuvosto, Julkaisuja 9, Jyväskylä 2005.
- Kumpulainen, Timo (toim.): Koulutuksen tilastollinen vuosikirja 2011. Opetushallitus, Koulutuksen seurantaraportit 2012:5, Helsinki 2012.
- Kuntaliitto: Kuntien suunnitelmat lastensuojelun järjestämisestä ja kehittämisestä. <<http://www.kunnat.net/fi/asiiantuntijapalvelut/soster/sosiaalipalvelut/lapset/lastensuojelu/lastensuojelusuunnitelmat/Sivut/default.aspx>> Viitattu 23.1.2013.
- Kuronen, Ilpo: Peruskoulusta elämäkouluun. Ammatillisesta koulutuksesta syrjäytymisvaarassa olevien nuorten aikuisten tarinoita peruskoulusuhteesta ja elämäkulusta peruskoulun jälkeen. Jyväskylän yliopisto, koulutuksen tutkimuslaitos, Tutkimuksia 26, Jyväskylä 2010.
- Kuronen, Marjo & Lahtinen, Pia: Supporting families: the role of family work in child welfare. Teoksessa Forsberg, Hannele & Kröger, Teppo (eds.): Social work and child welfare politics. Through Nordic lenses. The Policy Press, Bristol 2010, 65–81.
- Kuusela, Jorma & Etelälahti, Aulikki & Hagman, Åke & Hievanen, Raisa & Karppinen, Krister & Nissilä, Leena & Rönnerberg, Ulla & Siniharju, Marjatta: Maahanmuuttajaoppilaat ja koulutus – tutkimus oppimistuloksista, koulutusvalinnoista ja työllistämisestä. Opetushallitus, Helsinki 2008.
- Kärnä, Antti: Effectiveness of the KiVa antibullying program. Turun yliopisto, Annales Universitatis Turkuensis B 350, Turku 2012.
- Laajasalo, Taina & Pirkola, Sami: Ennen kuin on liian myöhäistä. Ehkäisevän mielenterveystyön toimivia käytäntöjä palvelujärjestelmän kehittäjille. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 47/2012, Helsinki 2012.
- Latomaa, Sirkku: Miten maahanmuuttajat kotoutuvat Suomeen - opinpolku varhaiskasvatuksesta työ-elämään. Teoksessa Pöyhönen, Sari & Luukka, Minna-Riitta (toim.): Kohti tulevaisuuden kielikoulutusta. Kielikoulutuspoliittisen projektin loppuraportti. Jyväskylän yliopisto, Soveltavan kielentutkimuksen keskus, Jyväskylä 2007.
- Lavikainen, Hanna & Koskinen, Seppo & Aro, Hillevi & Kestilä, Laura & Lyytinen, Heikki & Martelin, Tuija & Pensola, Tiina & Rahkonen, Ossi & Aromaa, Arpo: Kouluvaikeuksien yleisyys ja yhteydet aikuisiän elämäntilanteeseen ja koettuun terveyteen. *Yhteiskuntapolitiikka* 71 (2006):4, 402–410.
- Lepistö, Sari: Nuorten kokemus perheväkivalta. Malli hyvinvoinnista ja selviytymisestä. Tampereen yliopisto, *Acta Universitatis Tamperensis* 1552, Tampere 2010.
- Linnakangas, Ritva & Suikkanen, Asko: Varhainen puuttuminen. Mahdollisuus nuorten syrjäytymisen ehkäisemisessä. Sosiaali- ja terveysministeriö, *Selvityksiä* 2004:7, Helsinki 2004.
- Lämsä, Anna-Liisa: Tuhat tarinaa lasten ja nuorten syrjäytymisestä. Lasten ja nuorten syrjäytyminen sosiaalihuollon asiakirjojen valossa. Oulun yliopisto, *Acta Universitatis Ouluensis* E 102, Oulu 2009.
- Mahoney, Joseph L. & Cairns, Robert B.: Do extracurricular activities protect against early school dropout? *Developmental Psychology* 33 (1997):2, 241–253.
- Malmberg-Heimonen, Ira: Public Welfare Policies and Private Responses. Finnish Institute of Occupational Health/University of Helsinki, Helsinki 2005.
- Malmberg-Heimonen, Ira & Vuori, Jukka: Activation or discouragement – the effect of enforced participation on the success of job-search training. *European Journal of Social Work* 8 (2005):4, 451–467.
- Manninen, Jyri & Luukannel, Saara: Joustava perusopetus. JOPO-toiminnan vaikuttavuuden arviointi. Opetusministeriö, Julkaisuja 2008:36, Helsinki 2008.
- Miettinen, Kaija: Opetussuunnitelmat ja erityisopetus ammatillisessa perustutkintokoulutuksessa. Asia-kirja- ja kyselytutkimus opetussuunnitelman perusteiden mukaisesta ammatillisesta erityisopetuksesta. Tampereen yliopisto, *Acta Universitatis Tamperensis* 1308, Tampere 2008.

- Miettinen, Mira & Stenroos, Marja-Leena: Lupaako laki liikaa? Selvitys lastensuojelulain asettamien määräaikojen noudattamisesta Etelä-Suomen aluehallintoviraston toimialueen kunnissa. Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Julkaisuja 15, Hämeenlinna 2011.
- Myllyniemi, Sari (toim.): Polarisoituva nuoruus? Nuorten elinolot –vuosikirja 2008. Nuorisotutkimusverkosto/Nuorisotutkimusseura, Julkaisuja 84, Nuorisosiain neuvottelukunta, Julkaisuja 38, Stakes, Helsinki 2008, 140–149.
- Myllärniemi, Annina: Huostaanottojen kriteerit pääkaupunkiseudulla. Selvitys pääkaupunkiseudun lastensuojelun sijoituksista. SOCCA, Helsinki 2006.
- Myrskylä, Pekka: Nuoret työmarkkinoiden ja opiskelun ulkopuolella. Työ- ja elinkeinoministeriö, Työ ja yrittäjyys 12/2011, Helsinki 2011.
- Myrskylä, Pekka: Hukassa – Keitä ovat syrjäytyneet nuoret? EVA, Analyysi No 19, Helsinki 2012.
- Mäkinen, Sanna: Oppilaan- ja opinto-ohjauksen kehittämishankkeen 2003–2007 loppu- ja arviointiraportti. Opetushallitus, Helsinki 2007.
- Männikkö, Jaana: Etsivän nuorisotyön ja työtteen pika-analyysi. Kaupunki-innovaatiot-hanke 2011. <<http://www.kaupunki-innovaatiot.fi>> Viitattu 7.1.2013.
- Naukkari, Aimo: Laatu erityisopetukseen vai yleisopetukseen? Vuosina 1997–2004 erityisopetuksesta tehtyjä tutkimuksia. Opetushallitus, Helsinki 2005.
- Niemi, Anna-Maija & Mietola, Reetta & Helakorpi, Jenni: Erityisluokka elämäkulttuurissa. Selvitys peruskoulussa erityisluokalla opiskelleiden vammaisten, romaniväestöön kuuluvien ja maahanmuuttajataustaisten nuorten aikuisten koulutus- ja työelämäkokemuksista. Sisäasiainministeriö, Julkaisu 1:2010, Helsinki 2010.
- Niinikoski, Marja-Liisa & Eronen, Antti & Venäläinen, Raisa: Esi- ja perusopetuksen oppilashuollon palvelurakenteen arviointi kehittäjäkunnissa. Opetushallitus, Raportit ja selvitykset 2010:5, Helsinki 2010.
- NOSOSCO: Youth unemployment in the Nordic countries – A study on the rights of and measures for young jobseekers. Nordic Social-Statistical Committee, Copenhagen 2011.
- Numminen, Ulla & Jankko, Tuire & Lyra-Katz, Anna & Nyholm, Nina & Siniharju, Marjatta & Svedlin, Renata: Opinto-ohjauksen tila 2002. Opinto-ohjauksen arviointi perusopetuksessa, lukiossa ja ammatillisessa koulutuksessa sekä koulutuksen siirtymävaiheissa. Opetushallitus, Arviointi 8/2002, Helsinki 2002.
- Numminen, Ulla & Ouakrim-Soivio, Najat: Joustava perusopetus. JOPO-toiminnan aloittaminen ja vakiinnuttaminen. Opetusministeriö, Julkaisuja 2009:26, Helsinki 2009.
- Nuorten yhteiskuntatutkimus 2013. Työ- ja elinkeinoministeriö, Raportteja 12, 2012.
- Nurmi, Jari-Erik: Miksi nuori syrjäytyy? NMI-bulletin 21 (2011):2, 28–35.
- Oikeuskansleri: Perusopetuslain mukaisen oppilashuollon toteutuminen peruskouluissa. Päätös 20.1.2012. Dnro OKV/6/50/2011.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö: Perusopetuksen ryhmäkoko 2010. <http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Koulutus/koulutuspolitiikka/Hankkeet/pop/liitteet/Perusopetuksen_ryhmakoko_2010.pdf> Viitattu 10.1.2013.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö: Koulutus ja tutkimus vuosina 2011–2016. Kehittämissuunnitelma. Opetus- ja kulttuuriministeriö, Julkaisuja 2012:1, Helsinki 2012.
- Opetusalan Ammattijärjestö OAJ: Pula lastentarhanopettajista pahenee – Varhaiskasvatuksen erityisopettajia hälyttävän vähän. Selvitys lastentarhanopettajien ja erityislastentarhanopettajien saataavuudesta ja riittävydestä. Opetusalan Ammattijärjestö OAJ, 2009.
- Opetushallitus: Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2004. Opetushallitus, Helsinki 2004a.
- Opetushallitus: Koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnan perusteet. Opetushallitus, Helsinki 2004b.
- Opetushallitus: Perusopetukseen valmistavan opetuksen opetussuunnitelman perusteet 2009. Opetushallitus, Helsinki 2009.

- Opetushallitus: Esiopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2010. Opetushallitus, Määräykset ja ohjeet 2010:27, Helsinki 2010.
- Opetushallitus: Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden muutokset ja täydennykset 2010. Opetushallitus, Määräykset ja ohjeet 2011:20, Helsinki 2011a.
- Opetushallitus: Maahanmuuttajien koulutus Suomessa – tilannekatsaus. Opetushallitus, Raportit ja selvitykset 2011:3, Helsinki 2011b.
- Opetusministeriö: Koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestäminen. Opetusministeriö, Työryhmien muistioita 2002:29, Helsinki 2002.
- Opetusministeriö: Esiopetuksen tila Suomessa. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle esiopetusuudistuksen vaikutuksista ja tavoitteista. Opetusministeriö, julkaisuja 2004:32, Helsinki 2004.
- Opetusministeriö: Selvitys eduskunnan sivistysvaliokunnalle aamu- ja iltapäivätoiminnan laajuuden, laadun sekä palvelutarjonnan monipuolisuuden kehittymisestä sekä lain vaikutuksista palvelun rahoitukseen ja hintaan. Opetusministeriö, 2006.
- Opetusministeriö: Koulutus ja tutkimus vuosina 2007-2012. Kehittämissuunnitelma. Opetusministeriö, Helsinki 2007a.
- Opetusministeriö: Nuorten ohjauspalveluiden tehostaminen. Opinto-ohjauksen ja työhallinnon ohjauspalveluiden yhteistyöryhmä. Opetusministeriö, Työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007:39, Helsinki 2007b.
- Opetusministeriö: Peruskoulun opetusryhmät 2008. Opetusministeriö, Poliittikka-analyysyjä 2008:5, Helsinki 2008.
- Opetusministeriö: Opetusministeriön maahanmuuttopoliittiset linjaukset. Opetusministeriö, Julkaisuja 2009:48, Helsinki 2009a.
- Opetusministeriö: Nuorta ei jätetä – Puhalletaan yhteen hiileen. Moniammatillista viranomaisyhteistyötä ja sen lakisäateistämistä selvittävän poikkihallinnollisen työryhmän muistio. Opetusministeriö, Työryhmämuistioita ja selvityksiä 2009:5, Helsinki 2009b.
- Oranen, Mikko: Lapsi ja perheväkivalta. Teoksessa Söderholm, Annlis & Halila, Ritva & Kivittie-Kallio, Satu & Mertsola, Jussi & Niemi, Sirkku (toim.): Lapsen kaltoinkohtelu. Duodecim, Helsinki 2004, 128–152.
- Orellana, Tarja: Joustava perusopetus haastaa notkeaksi. Erika 3/2012, 5–13.
- Osallisena Suomessa -hanke. Asettamispäätös. Sisäasiainministeriö 2010.
http://www.tem.fi/files/31949/Hankkeen_asettamispaatos.pdf
- Paananen, Reija & Ristikari, Tiina & Merikukka, Marko & Rämö, Antti & Gissler, Mika: Lasten ja nuorten hyvinvointi. Kansallinen syntymäkohortti 1987 –tutkimusaineiston valossa. Terveystieteen tutkimuslaitos, Raportti 52/2012, Helsinki 2012.
- Paavola, Auli & Honkavaara, Pirjo & Muuronen, Kaisu & Mäkinen, Päivi & Tolonen, Mervi & Varsa, Marjo: Ehkäisevän lastensuojelun kirjava todellisuus. Lastensuojelulain vaikutukset eri ammattiryhmien toimintatapoihin: Mikä toimii, mikä takkuu, mitä pitäisi kehittää? Lastensuojelun keskusliitto, Helsinki 2010.
- Pelkonen, Marjaana: Minkälaista tukea vanhemmuudelle laajoista terveystarkastuksista? Esitys Seuran tiedosta vauhtia lasten ja nuorten ehkäisevien palvelujen kehittämiseksi -seminaarissa 27.11.2012.
- Pelkonen, Marjaana & Löthman-Kilpeläinen, Leeni: Neuvola lapsiperheiden tukena. Selvitys äitiys- ja lastenneuvolatoimintaan kohdistuneista tutkimuksista ja kehittämishankkeista 1990-luvulla. Sosiaali- ja terveysministeriö, Selvityksiä 2000:10, Helsinki 2000.
- Peltola, Jaana: Imatran kaupungin hyvinvointineuvolan toiminnan vaikuttavuudesta.
 <<http://jarjestoarviointi-fi-bin.directo.fi/@Bin/ca620d716bc1142dcee59ecd1f982d54/1359035819/application/pdf/1930919/Jaana%20Peltola.pdf>> Viitattu 24.1.2013.

- Peltonen, Heidi: Oppilashuollon suunnitelmat ja oppilashuoltoryhmien työskentely. Teoksessa Rimpelä, Matti & Fröjd, Sari & Peltonen, Heidi (toim.): Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen perusopetuksessa 2009. Perusraportti. Opetushallitus, Koulutuksen seurantaraportit 2010:1, Helsinki 2010, 143–155.
- Peltoniemi, Teuvo: Suomalaisten lasinen lapsuus 1994 ja 2004. Tiimi 2 (2005): 4–10
- Perälä, Marja-Leena & Halme, Nina & Hammar, Teija & Nykänen, Sirpa: Hajanaisia palveluja vai toimiva kokonaisuus? Lasten ja perheiden palvelut toimialajohtajien näkökulmasta. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 29/2011, Helsinki 2011.
- Pihlaja, Päivi: Varhaiskasvatuksen ohjausjärjestelmä eilen ja tänään. Teoksessa Ruokolainen, Risto & Alila, Kirsi (toim.): Varhaiskasvatuksen laatu on osaamista ja vuorovaikutusta. Varhaiskasvatuksen laadunhallinnan ja ohjauksen kehittämishankkeen julkaisu. Sosiaali- ja terveysministeriö, Julkaisuja 2004:6, Helsinki 2004, 15–26.
- Pihlaja, Päivi & Juntila, Niina: Julkishallinnon hajauttaminen - miltä päiväkodin lapsiryhmät näyttävät muutosten jälkeen. Lastentarhanopettajaliitto, Moniste 1, 2001.
- Piri, Marja & Harila, Marika: Katkaistaanpa opintonsa keskeyttäneiden syrjäytyminen. Merikosken kuntoutus- ja tutkimuskeskus, Oulu 2003.
- Pirttiniemi, Juhani: Koulukokemukset ja koulutusratkaisut. Peruskoulun vaikuttavuuden tarkastelu oppilasnäkökulmasta. Helsingin yliopiston verkkojulkaisu, Helsinki 2000.
- Pitkänen, Sari & Aho, Simo & Koponen, Hannu & Kylmäkoski, Merja & Nieminen, Jarmo & Virjo, Ilkka: Ryhtiä ja ruutiä nuorten työvoimapalveluihin. Nuorten yhteiskuntatakuun toteutumista ja tuloksia selvittävä tutkimus. Työministeriö, Työpoliittinen tutkimus 333, Helsinki 2007.
- Pitkänen, Sari & Aho, Simo & Syrjä, Sannu: Markkinointia ja uusia mahdollisuuksia. Tutkimus Sanssikortin käytöstä, käyttöön liittyvistä kokemuksista ja vaikutuksista nuorten työllistymiseen. Työ- ja elinkeinoministeriö, Työ ja yrittäjyys 25/2012, Helsinki 2012.
- Pulkkinen, Lea: Mukavaa yhdessä. Sosiaalinen alkupääoma ja lapsen sosiaalinen kehitys. PS-Kustannus, Jyväskylä 2002.
- Puura, Kaija & Davis, Hilton & Papadopoulou, Kalliroi & Tsiantis, John & Ispanovic-Radojkovic, Veronika & Rudic, Nenad ym.: The European Early Promotion Project: A new primary health care service to promote children's mental health. *Infant Mental Health Journal* 23 (2002): 606–624.
- Pylkkänen, Kari & Marttunen, Mauri: Sijaishuoltonuorten psykiatrisen hoidon tarvetta ei kohdata ajoissa. *Lääkärilehti* 49 (2010): 4055–4055a.
- Pörhölä, Maili: Koulukiusaaminen nuoren hyvinvointia uhkaavana tekijänä – miten käy kiusatun ja kiusaajan vertaisuhteille? Teoksessa Autio, Minna & Eräranta, Kirsi & Myllyniemi, Sami (toim.): Polarisoituva nuoruus? Nuorten elinolot –vuosikirja 2008. Nuorisotutkimusverkosto/Nuorisotutkimusseura, Julkaisuja 84, Nuorisosiain neuvottelukunta, Julkaisuja 38, Stakes, Helsinki 2008, 94–104.
- Raatikainen, Tuija: Perheiden parissa. Perhekeskukset hyvinvointia edistämässä. Humanistinen ammattikorkeakoulu, Helsinki 2010.
- Rajala, Riitta: Kerhotoiminta. Teoksessa Rimpelä, Matti & Fröjd, Sari & Peltonen, Heidi (toim.): Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen perusopetuksessa 2009. Perusraportti. Opetushallitus, Koulutuksen seurantaraportit 2010:1, Helsinki 2010, 91–95.
- Rajala, Riitta (toim.): Kerhot hyrräämään. Näkökulmia ja malleja koulun kerhotoiminnan vakiinnuttamiseen. Opetushallitus, Oppaat ja käsikirjat 2011:11, Helsinki 2011.
- Raman, Sunitha & Inder, Brett & Forbes, Catherine: Investing for success. The economics of supporting young people leaving care. Centre for excellence in child and family welfare, Melbourne 2005.
- Rantala, Anja & Määttä, Paula & Uotinen, Sanna: Perheiden ja ammatti-ihmisten yhteistyö. Teoksessa Jahnukainen, Markku (toim.): Lasten erityishuolto ja -opetus Suomessa. Osuuskunta Vastapaino, Tampere 2012, 373–401.
- Rantanen, Heli: Nettikioskeja ja laajakaistaa. Kansalaisten tietoyhteiskuntaa rakentamassa. Sitra, Raportteja 49, Helsinki 2005.

- Rimpelä, Matti: Koetut oppimishäiriöt ja pahoinvointi yläasteella. *Kouluterveys* 2002 -tiedotuslehti 8 (1999): 12–14.
- Rimpelä, Matti: Opiskeluhuollon palvelut. Teoksessa *Nuorten hyvin- ja pahoinvointi*. Konsensuskokous 2010. Suomalainen lääkäriseura Duodecim, Suomen Akatemia, 2010, 90–99.
- Rimpelä, Matti & Kaltiala-Heino, Riittakerttu & Rimpelä, Arja: Oppimisvaikeudet ja terveys. *Kouluterveys* 2002 -tiedotuslehti 6 (1998): 28–30
- Rimpelä, Matti & Wiss, Kirsi & Saaristo, Vesa & Happonen, Hanna & Kosunen, Elise & Rimpelä, Arja: Kouluterveydenhuollon laatusuosituksen toimeenpano 2004-2007. Stakes, Helsinki 2007.
- Rimpelä, Matti & Happonen, Hanna & Saaristo, Vesa & Wiss, Kirsi & Rimpelä, Arja: Äitiys- ja lastenneuvoloitten sekä koulu- ja opiskeluterveydenhuollon käynnit, terveystarkastukset ja voimavarat 2007–2008. Stakes, Raportteja 40/2008, Helsinki 2008.
- Rimpelä, Matti & Fröjd, Sari: Koulukiusaaminen. Teoksessa Rimpelä, Matti & Fröjd, Sari & Peltonen, Heidi (toim.): *Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen perusopetuksessa* 2009. Perusraportti. Opetushallitus, Koulutuksen seurantaraportit 2010:1, Helsinki 2010, 191–202.
- Rintanen, Hannu: Terveys ja koulutuksellinen syrjäytyminen nuoren miehen elämänselityksessä. Tampereen yliopisto, *Acta Universitatis Tamperensis* 740, Tampere 2000.
- Roos, Sanna: Kerhotoiminta koulukiusaamisen ehkäisyn välineenä. Teoksessa Kenttälä, Marjo & Kesler, Merike (toim.): *Kerhotoiminta. Osa kehittyvää ja hyvinvoivaa koulua*. Kerhokeskus – koulutyön tuki ry, Helsinki 2009, 45–53.
- Rönkä, Anna & Oravala, Sanna & Pulkkinen, Lea: Sosiaalinen selviytyminen lapsuudesta aikuisuuteen - ongelmien kasautumisen kolme väylää. Teoksessa Kuorelahti, Matti & Viitanen, Reijo (toim.): *Holtittomasta hortoilusta hallittuun harhailuun – nuorten syrjäytymisen riskit ja selviytymiskeinot*. Mannerheimin Lastensuojeluliitto, Nuorisosiain neuvottelukunta, Julkaisuja 14, Helsinki 1999, 9–15.
- Rönkä, Anna & Oravala, Sanna & Pulkkinen, Lea: "I met this wife of mine and things got onto a better track". Turning points in risk development. *Journal of Adolescence* 25 (2002): 47–63.
- Salmela-Aro, Katariina: Motivaatio ja hyvinvointi elämän siirtymässä. *Psykologia* 5 (2008): 374–379.
- Salmi, Minna & Huttunen, Jouko & Yli-Pietilä, Päivi: *Lapset ja lama*. Stakes, Raportteja 197/1996, Helsinki 1996.
- Salmi, Minna & Mäkelä, Jukka & Perälä, Marja-Leena & Kestilä, Laura: *Lapsi kasvaa kunnassa – miten kunta voi tukea lasten hyvinvointia ja vähentää syrjäytymisen riskejä*. Terveystieteiden tutkimuskeskus, Päätösten tueksi 1, Helsinki 2012.
- Salmivalli, Christina: *KiVa koulu*. Suomalainen innovaatio kiusaamisen vähentämiseksi. Haaste 4/2009.
- Sarvimäki, Matti. & Kangasharju, Aki: Pienten lasten hoito ja sosiaalihuollon avopalvelut. Teoksessa Gissler, Mika & Malin, Maili & Matveinen, Petri & Sarvimäki, Matti & Kangasharju, Aki: *Maahanmuuttajat ja julkiset palvelut*. Työministeriö, Työpoliittinen tutkimus 296, Helsinki 2006.
- Satka, Mirja: Varhainen puuttuminen, moraalinen käänne ja sosiaalisen asiantuntijat. *Yhteiskuntapolitiikka* 74 (2009):1, 17–32.
- Savolainen, Hannu: Erilaisuuden huomioimisesta hyviin oppimistuloksiin. *Kasvatus* 40 (2009):2, 121-130.
- Sektoritutkimuksen neuvottelukunta: *Maahanmuuttajien integroituminen suomalaiseen yhteiskuntaan elämän eri osa-alueilla*. Sektoritutkimuksen neuvottelukunta, Osaaminen, työ ja hyvinvointi 9/2009, 2009.
- Sihto, Matti: Työmarkkinatuen muutos – kannustiko se nuoria opiskelemaan? Työministeriö, Työpoliittinen Aikakauskirja 2/1998.
- Sihto, Matti & Tuomaala, Mika & Sardar, Paula: Työvoimapolitiisilta toimenpiteiltä sijoittuminen vuonna 2010. Työ- ja elinkeinoministeriö, TEM-analyysija 42/2012, Helsinki.
- Siitonen, Eva: *Ihmeiden tekijät: Päivähoidon ryhmäkokoselvitys*. Tehy ry, Julkaisusarja B: 1/11, Helsinki 2011.

- Siltala, Elina & Paananen, Maiju (toim.): Mitä Kasteesta on kasvamassa? Lasten Kaste -seminaari 5.10.2010. Helsinki, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Avauksia 23, Helsinki 2010.
- Sipilä, Noora & Kestilä, Laura & Martikainen, Pekka: Koulutuksen yhteys nuorten työttömyyteen. Mihin peruskoulututkinto riittää 2000-luvun alussa? Yhteiskuntapolitiikka 76 (2011):2, 121–134.
- Sisäasiainministeriö: Lääninhallitusten keskeiset arviot peruspalveluiden tilasta 2004. Lääninhallitusten suorittama toimialansa peruspalveluiden arviointi. Sisäasiainministeriö, Julkaisuja 19/2005, Helsinki 2005.
- Sisäasiainministeriö: Sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpano. Väliarviointi 2011. Sisäasiainministeriö, Julkaisuja 10/2011, Helsinki 2011.
- Sisäasiainministeriö: Turvallisempi huominen. Sisäisen turvallisuuden ohjelma. Sisäasiainministeriö, Julkaisusarja 26/2012, Helsinki 2012.
- Solantaus, Tytti & Leinonen, Jenni & Punamäki, Raija-Leena: Children's mental health in times of economic recession: replication and extension of the family economic stress model in Finland. Developmental Psychology 40 (2004):3, 412–429.
- Solantaus, Tytti & Paavonen, E. Julia: Vanhempien mielenterveyshäiriöt ja lasten psykiatriset ongelmat. Lääketieteellinen Aikakauskirja Duodecim 125 (2009):17, 1839–1844.
- Solantaus, Tytti & Niemelä, Mika & Huilaja, Tiina & Räsänen, Sami: Mielenterveys- ja päihdeongelmien sekä sosiaalisen syrjäytymisen ylisukupolvisen siirtymisen ehkäisy – Toimiva lapsi & perhe THL:n kärkihankkeena. Teoksessa Moring, Juha & Martins, Anne & Partanen, Airi & Bergman, Viveca & Nordling, Esa & Nevalainen, Veijo (toim.): Kansallinen mielenterveys- ja päihdesuunnitelma 2009–2015. Toimeenpanosta käytäntöön 2010. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 6/2011, Helsinki 2011, 158–168.
- Sosiaali- ja terveysministeriö: Ehdotukset syrjäytymisen vastaisista toimista. Sosiaali- ja terveysministeriö, Työryhmämuistioita 1999:7, Helsinki 1999a.
- Sosiaali- ja terveysministeriö: Varhaiskasvatustyöryhmän muistio. Sosiaali- ja terveysministeriö, Työryhmämuistio 1999:4, Helsinki 1999b.
- Sosiaali- ja terveysministeriö: Valtioneuvoston periaatepäätös varhaiskasvatuksen valtakunnallisista linjauksista. Sosiaali- ja terveysministeriö, Julkaisuja 2002:9, Helsinki 2002.
- Sosiaali- ja terveysministeriö: Lastenneuvola lapsiperheiden tukena. Opas työntekijöille. Sosiaali- ja terveysministeriö, Oppaita 2004:14, Helsinki 2004a.
- Sosiaali- ja terveysministeriö: Kouluterveydenhuollon laatusuositus. Sosiaali- ja terveysministeriö, Oppaita 2004:8, Helsinki 2004b.
- Sosiaali- ja terveysministeriö: Lastensuojelulain kokonaisuudistustyöryhmän muistio. Sosiaali- ja terveysministeriö, Selvityksiä 2006:25, Helsinki 2006a.
- Sosiaali- ja terveysministeriö: Oppilashuoltoon liittyvän lainsäädännön uudistamistyöryhmän muistio. Sosiaali- ja terveysministeriö, Selvityksiä 2006:33, Helsinki 2006b.
- Sosiaali- ja terveysministeriö: Varhaiskasvatustutkimus ja varhaiskasvatuksen kansainvälinen kehitys. Varhaiskasvatuksen neuvottelukunnan Varhaiskasvatustutkimus- ja kansainvälinen tilanne -jaoksen raportti. Sosiaali- ja terveysministeriö, Selvityksiä 2007:6, Helsinki 2007a.
- Sosiaali- ja terveysministeriö: Perhepäivähoidon kehittämisen suuntia. Sosiaali- ja terveysministeriö, Selvityksiä 2007:5, Helsinki 2007b.
- Sosiaali- ja terveysministeriö: Maahanmuuttajatyön kehittäminen varhaiskasvatuksessa. Sosiaali- ja terveysministeriö, Selvityksiä 2007:62, Helsinki 2007c.
- Sosiaali- ja terveysministeriö: Varhaiskasvatus vuoteen 2020. Varhaiskasvatuksen neuvottelukunnan loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriö, Selvityksiä 2007:72, Helsinki 2008.
- Sosiaali- ja terveysministeriö: Neuvolatoiminta, koulu- ja opiskeluterveydenhuolto sekä ehkäisevä suun terveydenhuolto. Asetuksen (380/2009) perustelut ja soveltamisohjeet. Sosiaali- ja terveysministeriö, Julkaisuja 2009:20, Helsinki 2009a.

- Sosiaali- ja terveysministeriö: Oppilas- ja opiskelijahuoltotyöryhmän toimenpide-ehdotukset. Sosiaali- ja terveysministeriö, Selvityksiä 2009:34, Helsinki 2009b.
- Sosiaali- ja terveysministeriö: Älä lyö lasta! Kansallinen lapsiin kohdistuvan kuritusväkivallan vähentämisen toimintaohjelma 2010–2015. Sosiaali- ja terveysministeriö, Julkaisuja 2010:7, Helsinki 2010.
- Sosiaali- ja terveysministeriö: Toimiva lastensuojelu. Selvitys kuntien perhetyön, lastensuojelun toimintatapojen sekä lastensuojelulain toimivuuden kehittämisestä. Väliraportti. Sosiaali- ja terveysministeriö, Raportteja ja muistioita 2012:28, Helsinki 2012.
- SOU 2003:92. Unga Utanfö. Saatavissa: <<http://www.regeringen.se/content/1/c4/07/19/a835aa21.pdf>> Viitattu 28.1.2013.
- Stakes: Kouluterveydenhuolto 2002. Opas kouluterveydenhuollolle, peruskouluille ja kunnille. Stakes, Oppaita 51, Helsinki 2002.
- Stakes: Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet. Stakes, Oppaita 56, Helsinki 2005.
- Stakes: Kasvatus- ja perheneuvonta 2007. Stakes, Tilastotiedote 26/2008, Helsinki 2008.
- Stengård, Eija & Appelqvist-Schmidlechner, Kaija & Upanne, Maila & Parkkola, Kai & Henriksoon, Markus: Time Out! Aikalisä! Elämä raiteilleen. Varusmies- ja siviilipalveluksen ulkopuolelle jääneiden miesten elämäntilanne ja psykososiaalinen hyvinvointi. Stakes, Helsinki 2008.
- Ståhl, Timo & Saaristo, Vesa: Neuvolatoiminta, koulu- ja opiskeluterveydenhuolto sekä lasten ja nuorten ehkäisevä suun terveydenhuolto 2009. Kuntien valmiudet asetuksen (380/2009) toimeenpanoon. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 21/2011, Helsinki 2011.
- Suomalainen, Heikki: Oppisopimuskoulutuksen yleinen tila sekä sen laadun ja vaikuttavuuden kehittäminen. Opetusministeriö, Työryhmämuistioita ja selvityksiä 2009:1, Helsinki 2009.
- Takala, Mikko: "Kouluallergia" – yksilön ja yhteiskunnan ongelma. Tampereen yliopisto, Acta Universitatis Tampereensis 335, Tampere 1992.
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos: Lasten päivähoito 2010. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Tilastoraportti 46/2011, Helsinki 2011a.
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos: Lasten päivähoito 2010 – Kuntakyselyn osaraportti. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Tilastoraportti 37/2011, Helsinki 2011b.
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos: Lastensuojelu 2011. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Tilastoraportti 26/2012, Helsinki 2012a.
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos: Rikos- ja riita-asioiden sovittelu 2011. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Tilastoraportti 15/2012, Helsinki 2012b.
- Tilastokeskus: Erityisopetus 2011. Tilastokeskus, Koulutustilastot, Helsinki 2012.
- Tilastokeskus: Oppilaitostilastot 2011. Tilastokeskus, Koulutustilastot, Helsinki 2012.
- Turunen, Merja-Maaria: Lapsen kaltoinkohtelun psyykkisistä seurauksista. Teoksessa Söderholm, Annlis & Halila, Ritva & Kivittie-Kallio, Satu & Mertsola, Jussi & Niemi, Sirkku (toim.): Lapsen kaltoinkohtelu. Duodecim, Helsinki 2004, 187–201.
- Työministeriö: Polku työelämään. Tuettu työ ja uudistunut palkkatuki. Työhallinnon julkaisu 354, Helsinki 2005.
- Työ- ja elinkeinoministeriö: Nuorten yhteiskuntatakuu 2013. Työ- ja elinkeinoministeriö, Raportteja 8/2012, Helsinki 2012.
- Valtioneuvoston Kanslia: Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma. Valtioneuvoston Kanslia, Helsinki 2007.
- Valtioneuvoston Kanslia: Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma. Valtioneuvoston Kanslia, Helsinki 2011.
- Valtioneuvoston selonteko (VNS 4/2008) eduskunnalle kotouttamislain toimeenpanosta.

- Valtiontalouden tarkastusvirasto: Kouluterveydenhuollon laatusuositus – suosituksen ohjausvaikutukset kuntien toimintaan. Valtiontalouden tarkastusvirasto, Tarkastuskertomus 136/2006, Helsinki 2006.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto: Nuorten syrjäytymisen ehkäisy. Valtiontalouden tarkastusvirasto, Toiminnantarkastuskertomus 146, Helsinki 2007.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto: Tuloksellisuustarkastuskertomus. Lastensuojelu. Valtiontalouden tarkastusvirasto, Tarkastuskertomukset 6/2012, Helsinki 2012.
- Valtiovarainministeriö: Nuoret työmarkkinoilla. Miten nuorten työllistymistä tulisi edistää? Valtiovarainministeriö, Julkaisuja 14/2010, Helsinki 2010.
- Valvira: Lehdistötiedote 3.10.2011.
<http://www.valvira.fi/valvira/lehdistotiedotteet/osalla_kunnista_vaikeuksia_lasten_nuorten_ja_heidan_perheidensa_terveystarkastusten_jarjestamisessa_valvontaviranomaisia_askarruttaa_tarkastusten_sisalto> Viitattu 3.12.2012.
- Valvira: Neuvolatoiminta, koulu- ja opiskeluterveydenhuolto sekä lasten ja nuorten ehkäisevä suun terveydenhuolto. Valtakunnallinen valvontaohjelma 2012-2014. Valvira, Valvontaohjelmia 1/2012, Helsinki 2012.
- Vandell, Deborah Lowe & Burchinal, Margaret & Vandergrift, Nathan & Belsky, Jay & Steinberg, Laurence: Do effects of early child care extend to age 15 years? Results from the NICHD study of early child care and youth development. *Child Development* 81 (2010):3, 737–756.
- Varpu. Lapselle tukea ajoissa. *Opettaja* 38 B, 2005.
- Viitala, Riitta & Kekkonen, Marjatta & Paavola, Auli: Perhekeskustoiminnan kehittäminen. PERHE-hankkeen loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriö, Selvityksiä 2008:12, Helsinki 2008.
- Vuori, Jukka & Price, Richard & Mutanen, Pertti & Malmberg-Heimonen, Ira: Effective group training techniques in job-search training. *Journal of Occupational Health Psychology* 10 (2005):3, 261–275.
- Väinälä, Anna: Selvitys kotona olevien vanhempien lasten päivähoitotilanteesta. Selvityshenkilön raportti. Sosiaali- ja terveysministeriö, Työryhmämuistioita 2004:16, Helsinki 2004.
- Väyrynen, Pirjo: Erityisopiskelijoiden ammattiosaamisen näytöt. Opetushallitus, Koulutuksen seurantaraportit 7, 2011.
- Westman, Riikka & Haverinen, Riitta & Ristikartano, Veera & Koivisto, Juha & Malmivaara, Antti: Perheinterventioiden vaikuttavuus. Järjestelmällinen kirjallisuuskatsaus. Stakes, Helsinki 2005.
- Wiss, Kirsi & Frantsi-Lankia, Marjut & Koskinen, Hanna & Saaristo, Vesa: Neuvolatoiminta, koulu- ja opiskeluterveydenhuolto sekä lasten ja nuorten ehkäisevä suun terveydenhuolto 2011. Asetuksen (338/2011) toimeenpanon seuranta ja valvonta. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 71/2012, Helsinki 2012.

Liitetaulukko: Lasten ja nuorten syrjäytymisen ehkäisemiseksi vuosina 1990–2011 suoritettujen toimenpiteiden arviointia

Toimenpiteet 1990–1999				
Kenelle toimenpide kohdistettu	Tehdyt toimenpiteet	Kuvaus toimenpiteestä	Seuraukset	Arvio vaikuttavuudesta
Pienet lapset ja lapsiperheet	Päivähoitolain muutos 630/1991	Subjekttiivisen päivähoito-oikeuden ulottaminen alle kouluikäisiin (tuli voimaan 1996)	Nykyisin noin 73 % 3–5-vuotiaista on päivähoitossa. Osuus on kasvanut melko tasaisesti 1990-luvun lopulta (THL 2011 a).	Etenkin huono-osaisten perheiden lasten on todettu hyötyvän korkealaatuisesta päivähoitosta (Heckman ym. 2006; Vandell ym. 2010; STM 2007a).
Koululaiset	Perusopetuslaki 628/1998	Erityisopetukseen voitiin ottaa myös oppilaita, jotka opiskelivat yleisopetuksen ryhmässä, mutta joilla oli laissa määritelty syy erityisopetuksen tarpeelle. Erityisoppilaalle tuli tehdä henkilökohtainen suunnitelma HOJKS, jossa huomioidaan tukipalvelut, keskitytään itseluottamuksen tukemiseen ja tuetaan jatko-opintoihin siirtymistä.	Erityisopetukseen otettujen tai siirrettyjen osuus kaikista peruskoululaisista yli kaksinkertaistui kymmenessä vuodessa (Jahnukainen 2008).	Erityisopetuksen vaikuttavuudesta ei ole vahvaa tutkimusnäyttöä. Kansainvälisesti katsoen poikkeuksellisen moni saa Suomessa tukea oppimiseen. Erityisopetus on todennäköisesti vaikuttanut siihen, että erot heikosti ja hyvin pärjäävien välillä ovat pienentyneet, mikä puolestaan selittää hyviä PISA-tuloksia (Savolainen 2009).
Toisen asteen opiskelijat	Laki ammatillisesta koulutuksesta 630/1998	Erityisiä opetus- tai oppilashuoltopalveluita tarvitsevan opiskelijan opetus annetaan erityisopetuksena (HOJKS-suunnitelma). Opiskelijoilla tulee olla oikeus tulla kuulluksi tehtäessä opiskelua koskevia päätöksiä.	Viimeaikaisen tiedon mukaan HOJKS-suunnitelmia laaditaan usein. Uusien opiskelijoiden haastattelu tuen tarvetta varten ja tiedon siirto oppilaitoksen sisällä aiheuttavat ongelmatilanteita. (Miettinen 2008; Jauhola & Miettinen 2012.)	Toisen asteen HOJKS-opiskelijat keskeyttävät muita opiskelijoita useammin. Tarjottu tuki ei riitä ehkäisemään keskeytyksiä.
	Lukiolaki 629/1998	Jokaisella oppilaitoksella tulee olla opiskelijoista muodostuva oppilaskunta. Opiskelijalla on oikeus turvalliseen oppimisympäristöön.		
Nuoret työttömät	Laki työmarkkinatuesta 1542/1993	17–20-vuotias ammatillista koulutusta vailla oleva nuori menettää oikeuden tukeen, jos hän ilman hyväksyttävää syytä kieltäytyy koulutuksesta, työvoimapolitiisesta toimenpiteestä tai työstä. Koulutuspaikkoja ja toimia lisättiin.	Pelkän peruskoulutuksen varassa olleiden työttömyys aleni ja opiskelijoiden osuus kasvoi. Osa aiemmin työttömänä olleista nuorista perui työttömäksi kirjautumisen. Osaksi koulutukseen hakemattomuuden ongelmasta näyttää kehittyneen opintojen keskeyttämisongelma, koska opiskelumotivaatio ei näytä muuttuneen. (Aho & Vehviläinen 1997.)	Lakimuutos vaikutti koulutukseen hakeutumiseen myönteisesti rekisteriaineiston perusteella. On kuitenkin epäselvää, kuinka muutos vaikutti opiskelut aloittaneiden opintojen keskeyttämiseen.
	Nuorisotyölaki 235/1995	Tavoitteena kehittää kunnan nuorisopolitiikkaa eli edellytysten luomista nuorten elinolojen parantamiseksi ja kansalaistoiminnan tukemiseksi.		

Kotouttamislaki 493/1999	Maahanmuuttaja on oikeutettu kotouttamistukeen kolmen ensimmäisen vuoden aikana, kun hän osallistuu kotouttamissuunnitelman mukaisiin toimenpiteisiin (koulutus tai työ). Maahanmuuttaja saa yksilöllistä tukea suunnitelman laatimiseen. Laissa korostetaan omaa aktiivisuutta kotouttamiseen.	Kotouttamissuunnitelman tehneillä maahanmuuttajilla työkuukaudet ja vuositulot kasvoivat (Hämäläinen & Sarvimäki 2011).	Toimenpiteellä näytti olevan myönteisiä vaikutuksia työllistymiseen. Otokoko aiheuttaa rajoituksia, samoin se, ettei tiedetä, olisivatko työkuukaudet ja tulot kasvaneet myös ilman suunnitelmaa.
--------------------------	---	---	---

Toimenpiteet 2000–2005

Kenelle toimenpiteet kohdistettu	Tehdyt toimenpiteet	Kuvaus toimenpiteestä	Seuraukset	Arvio vaikuttavuudesta
Pienet lapset ja lapsiperheet	Perusopetuslain muutos 1288/1999 ja esiopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2000	Kaikille lapsille oikeus maksuttomaan esiopetukseen ja sen edellyttämään oppilashuoltoon oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna. Erityistä tukea tarvitseville on laadittava lapsikohmainen esiopetuksen opetussuunnitelma.	Esiopetukseen osallistuu yli 97 % lapsista (STM 2008).	Esiopetus edistää lasten valmiuksia koulunkäyntiin ja varhainen tuki toteutuu melko hyvin. Oppilashuollon suunnitelmallisuudessa ja palveluissa on kuitenkin puutteita ja varsinkin erityisopettajista on pulaa, mikä vaikeuttaa tuen tarpeen tunnistamista ja avun saamista. (Hujala ym. 2012.)
	Valtioneuvoston päätös varhaiskasvatuksen linjauksista 2002 ja varhaiskasvatussuunnitelman perusteet 2003	Määriteltiin varhaiskasvatuksen keskeiset periaatteet ja kehittämisen painopisteet. Tavoitteena mm. valtakunnallisesti yhtenevät käytännöt. Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet ohjeistavat varhaiskasvatuksen sisältöä, laatua ja kuntien varhaiskasvatussuunnitelmien laatimista.	Yli 93 prosenttia kunnista laatii kunnallisen varhaiskasvatussuunnitelman; yksikkö- ja lapsikohtaisia suunnitelmia tehdään noin 70 %:ssa kunnista, muttei kaikille lapsille. (Harju ym. 2007.)	Varhaiskasvatussuunnitelmien laatiminen on kehittänyt varhaiskasvatuksen laatua ja henkilöstön ammatillisuutta, selkeyttänyt toimintakäytäntöjä ja parantanut eri toimijoiden yhteistyötä (Harju ym. 2007). Päivähoidon laadussa, hoitoryhmien koossa ja varsinkin erityispäivähoidon saatavuudessa on suuria eroja kuntien välillä (Färkkilä ym. 2006; STM 2008).
	Suuntaviivat lastenneuvolatoiminnan järjestämistä kunnille 2004	Ei-sitovat linjaukset kunnille neuvolatoiminnan organisoimiseksi ja sisällön kehittämiseksi. Tavoitteena neuvolatoiminnan riittävän yhtenäinen taso ja laatu.	Palveluiden taso lähentyi seuraavina vuosina suosituksia erityisesti henkilöstövoimavarojen, määrääikaistarkastusten ja kotikäyntien osalta (Hakulinen-Viitanen ym. 2008).	Suosituksia ei olennaisesti vaikuttaneet kuntien välisiin suuriin eroihin palveluiden laadussa ja suosituksen toteutumisessa (Hakulinen-Viitanen ym. 2008).
Koululaiset	Perusopetuslain muutos 477/2003 ja perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2004	Lakiin säännökset oppilaan oikeudesta saada maksutta opetukseen osallistumisen edellyttämä tarvittava oppilashuolto. Opetussuunnitelman perusteissa sitovat määräykset opetussuunnitelman laatimisesta. Oppilaan yleinen ja erityinen tuki sekä oppilashuolto linjattiin osaksi koulun opetussuunnitelmaa.	Kouluterveydenhuollon järjestämisessä puutteita, erityisesti koulukuraattori- ja koulupsykologipalvelut kysyntään nähden riittämättömiä (SM 2005).	Oppilaiden oikeus tarvitsemiinsa oppilashuollon palveluihin ei toteutunut tasapuolisesti koko maassa (SM 2005).

	Perusopetuslain muutos 1136/2003	Lakiin säännökset aamu- ja iltapäiväkerhotoiminnasta kasvatustyön tukena. Kuntia ei veloitettu järjestämään toimintaa, mutta sen sisältöä ja toimijoiden työnjakoa selkeytettiin.	Aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestäminen yleisyyti ja sitä järjestetään nyt lähes kaikissa kunnissa (Iivonen 2009).	Harrastustoiminta vahvistaa lasten turvallisuutta ja sosiaalisia suhteita ja ehkäisee koululaisten yksinäisistä iltapäivästä aiheutuvia ongelmia (Häikiö 2009). Monissa kunnissa toiminnan tarjonta ei kuitenkaan vastaa kysyntää, ja asiakasmaksukäytäntö ei turvaa pienituloisten perheiden mahdollisuuksia toimintaan (Iivonen 2009).
	Kouluterveydenhuollon opas 2002 ja laatusuositus 2004	Ei-sitovat suositukset kunnille mm. palveluiden saatavuudesta, henkilöstön riittävydestä ja koululaisten terveyden edistämisestä, tavoitteena palveluiden yhdenvertainen toteutuminen.	Suosituksista hyödynnettiin terveyskeskusjohdossa varsin vähän, palveluiden saatavuudessa ei olennaisia muutoksia (Rimpelä ym. 2007; VTV 2006).	Suositukselle asetettuja tavoitteita ei saavutettu (Rimpelä ym. 2007; VTV 2006).
Toisen asteen opiskelijat	Laki ammatillisesta koulutuksesta annetun lain muuttamisesta 479/2003	Ammatilliseen koulutukseen säännökset opiskelija-huollosta hyvän oppimisen, psyykkisen ja fyysisen terveyden sekä sosiaalisen hyvinvoinnin edistäjänä.		
Nuoret työttömät	Laki kuntouttavasta työtoiminnasta 189/2001		Toiminta on suunnattu enimmäkseen aikuisille. Se toimii asiakkaan hoidon ja kuntoutuksen apuvälineenä sekä hyvinvoinnin ja osallisuuden edistäjänä. On enemmän sosiaalipoliittinen kuin työllisyyspoliittinen toimenpide. (Karjalainen & Karjalainen 2011.)	Asiakkaat siirtyvät pääosin takaisin työttömäksi jaksojen jälkeen. Vaikuttavuus perustuu asiakkaiden hyvinvoinnin tilapäiseen lisääntymiseen: toimenpiteellä on ajateltu olevan työkykyä ylläpitäviä vaikutuksia.
	Nuorten yhteiskuntatakuu 2005 alkaen	Työnhakijoiden palvelutarve määritellään heti asiakassuhteen alussa. Jokaiselle alle 25-vuotiaalle tarjotaan työnhakusuunnitelman mukainen aktiivitoimenpide kolmen kuukauden kuluessa.	Nuorten palveluprosessi TE-toimistoissa on tehostunut ja suunnitelmia on laadittu määräajassa 61 %:lle. Kuitenkin vain noin 45 % näistä sisältyi lupaus aktiivitoimenpiteistä ja toimenpide toteutui 20 %:n kohdalla (Pitkänen ym. 2007).	Asetettuja tavoitteita ei ole saavutettu suunnitelman mukaisten toimenpiteiden toteutumisen näkökulmasta.
Nuoret rikoksenteikijät	Laki nuorisorangaistuksesta 1196/2004	Sakkoja ankarampi rangaistus alle 18-vuotiaalle rikoksenteikijälle. Sisältää valvontatapaamisia, sosiaalista toimintakykyä edistäviä tehtäviä/ohjelmia, tukea ja ohjausta sekä mahdollisuuksien mukaan perehtymistä työelämään.	Nuorisorangaistusta käytetään erittäin vähän.	Nuorisorangaistuksen on todettu olevan mielekäs ja tarkoituksenmukainen noin joka toisen nuoren kohdalla. (Keisala & Marttunen 2007a; 2007b.)
	Laki rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta 1015/2005	Rikosasioiden sovittelukäytäntö valtakunnallistettiin.	Sovittelupalvelun saatavuus on parantunut ja käyttö lisääntynyt. Lähes kaksi kolmasosaa soviteltuun ohjatuista on alle 30-vuotiaita. (Iivari 2010; THL 2012b.)	Sovittelun on havaittu ehkäisevän nuorten uusintarikollisuutta tuomioistuinkäsittelyä tehokkaammin (Eskelinen 2005).

Toimenpiteet 2006–2011				
Kenelle toimenpide kohdistettu	Tehdyt toimenpiteet	Kuvaus toimenpiteestä	Seuraukset	Arvio vaikuttavuudesta
Pienet lapset ja lapsiperheet	Valtioneuvoston asetus 380/2009 ja 338/2011 neuvolatoiminnasta, koulu- ja opiskeluterveydenhuollosta sekä lasten ja nuorten ehkäisevästä suun terveydenhuollosta	Neuvolat: velvoitteet kunnille mm. säännöllisistä laajoista terveystarkastuksista (2011 alkaen) ja erityisestä tuesta. Keskeisinä tavoitteina palveluiden yhtenäinen taso, varhainen puuttuminen ongelmiin ja syrjäytymisen ehkäiseminen.	Laajat terveystarkastukset toteutuvat noin 87–88-prosenttisesti (Wiss ym. 2012).	Alustavat kokemukset laajoista terveystarkastuksista ovat olleet hyviä ja ongelmia tunnistetaan varhaisemmin (Pelkonen 2012). Työmäärä on kuitenkin lisääntynyt ja henkilöstömitoitussuosituksen toteutumisessa kehitys on ollut hidasta. Asetuksen velvoittamiin tarkastuksiin käytetty työ saattaa olla pois muusta toiminnasta. (Wiss ym. 2012.)
	Lastensuojelulaki 417/2007	Täsmennettiin ja yhtenäistettiin kuntien velvollisuuksia koskien mm. palvelujen sisältöä, henkilöstön määrää ja menettelytapoja. Madallettiin lastensuojeluilmoituksen tekemisen kynnyksiä. Määriteltiin ehkäisevä lastensuojelu. Lisättiin säännös lastensuojelutarpeen selvittämisestä ja laajennettiin jälkihuoltoa. Tavoitteena painopisteen siirtäminen varhaiseen tukeen.	Ilmoituskynnys on madaltunut, ja lastensuojeluilmoitusten ja avohuollon asiakkaiden määrät ovat nousseet voimakkaasti. Myös kiireellisinä huostaanotettujen ja kodin ulkopuolelle sijoitettujen määrät ovat kasvaneet. (THL 2012a; VTV 2012.)	Ei olennaista vaikutusta avohuollon käytäntöihin. Työmäärä on lisääntynyt ja pätevistä henkilöstöstä on usein pulaa. Lastensuojelun painopiste ei ole siirtynyt ehkäiseviin palveluihin tai avohuoltoon. (VTV 2012; STM 2012.)
Koululaiset	Lastensuojelulaki 417/2007	Kunnille sitovampi velvoite järjestää koulukuraattori- ja koulupsykologipalveluita, jotka antavat oppilaille riittävän tuen koulunkäynnin edistämiseksi ja sosiaalisten ja psyykkisten vaikeuksien ehkäisemiseksi.	Palveluiden saatavuus on viime vuosina jonkin verran parantunut (Kumpulainen 2012).	Alueelliset erot yhä suuria, merkittäväällä osalla oppilaita lastensuojelulain edellyttämä tuki koulunkäyntiin ei toteudu (Rimpelä 2010).
	Valtioneuvoston asetus 380/2008 ja 338/2011 neuvolatoiminnasta, koulu- ja opiskeluterveydenhuollosta sekä lasten ja nuorten ehkäisevästä suun terveydenhuollosta	Kouluterveydenhuolto: velvoitteet kunnille mm. säännöllisistä laajoista terveystarkastuksista (2011 alkaen) ja erityisestä tuesta. Keskeisinä tavoitteina palveluiden yhtenäinen taso, varhainen puuttuminen ongelmiin ja syrjäytymisen ehkäiseminen.	Laajat terveystarkastukset toteutuvat noin 79–90-prosenttisesti (Wiss ym. 2012).	Alustavat kokemukset laajoista terveystarkastuksista ovat olleet hyviä: työ on perhekeskeisempää ja yhteistyö on parantunut (Hietanen-Peltola 2012). Henkilöstömitoitussuositukset täyttyvät yhä heikosti varsinkin lääkäreiden osalta, vaikka parannusta onkin tapahtunut (Wiss ym. 2012).
	Perusopetuslain muutos 642/2010 ja muutokset perusopetuksen opetus-suunnitelman perusteisiin 2010	Vahvistettiin oppilaan oikeutta varhaiseen ja ennalta ehkäisevään oppimisen tehostettuun tukeen. Täydennettiin henkilötietojen käsittelyä ja salassapitoa koskevia säännöksiä moniammatillisessa oppilashuoltotyössä.	Koulunkäyntiin tukea saavien määrä kasvoi huomattavasti: vuonna 2011 yli 3 % peruskoululaisista sai uutta tehostettua tukea (Tilastokeskus, Koulutustilastot).	Vaikuttavuudesta ei ole tietoa.

Toisen asteen opiskelijat	Valtioneuvoston asetus ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen yhteishausta 30/2008.	Opetushallituksen tehtäväksi annettiin tuottaa tietoa yhteistyössä opetuksen ja koulutuksen järjestäjien kanssa edistääkseen opiskelupaikkaa vaille jääneiden hakeutumista koulutukseen tai työelämään.		
Nuoret työttömät	Nuorisolaki 72/2006	Nuorten työpajatoiminta nuorisolakiin. Työpajatoiminta on moniammatillista ja sen tarkoituksena on tavoittaa niitä nuoria, jotka ovat muiden julkisen sektorin palveluiden ulkopuolella ja tarjota mahdollisuus ohjattuun ja tuettuun työntekoon tai räätälöityyn polkuun koulutukseen.	Työpajat pystyvät ottamaan vastaan vain noin kolmanneksen halukkaista nuorista tulijoista (Aluehallintovirasto 2012).	Työpajatoiminta on koettu voimaannuttavana, mutta sillä ei ole välittömiä vaikutuksia työllistymiseen (VTV 2007).
	Nuorisolain uudistus 693/2010	Kuntien on perustettava monialaisia viranomaisverkostoja nuorten asioiden eteenpäin viemiseksi. Mukana etsivää nuorisotyötä koskevat asetukset.	TE-keskuksen tilaston mukaan etsivä nuorisotyö neuvotteli jatkotoimenpiteistä noin 5 700 nuoren kanssa. Kaikkiaan tavoiteltiin 11 000 nuorta.	Tavoitetut nuoret saadaan etsivän nuorisotyön avulla tehokkaasti takaisin palveluiden piiriin. Aina jatkotoimenpide ei toteudu, esimerkiksi nuori ei pääse tai mahdu haluamaansa koulutukseen.
Nuoret rikoksentekijät	Laki nuoren rikoksesta epäillyn tilanteen selvittämisestä 633/2010 ja laki ehdollisen vankeuden valvonnasta 634/2010	Rikosseuraamuslaitoksen on arvioitava, miten seuraamusvalinnalla voidaan edistää nuoren rikoksesta epäillyn sosiaalista selviytymistä. Tarkoituksena on kartoittaa nuoren tilannetta ja tarjota tukea rikoksettomaan elämään. Ehdollisen vankeuden valvontaa selkeytettiin ja tiivistettiin.	Seuraamusselvityksiä on tehty paljon enemmän kuin niitä edeltäneitä henkilötutkintoja, mikä on aiheuttanut ruuhkaa rikosseuraamuslaitoksessa.	Vaikuttavuudesta ei ole tietoa.



VALTIONEUVOSTON KANSLIA

SNELLMANINKATU 1, HELSINKI
PL 23, 00023 VALTIONEUVOSTO
p. 0295 16001
f. 09 1602 2165
julkaisut@vnk.fi
www.vnk.fi/julkaisut