



Osallistumistulon mallintamista valmisteleavan alaryhmän raportti

Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2019:21

Osallistumistulon mallintamista valmistelevan alaryhmän raportti

Sosiaali- ja terveysministeriö

ISBN PDF: 978-952-00-4052-9

Helsinki 2019

Kuvailulehti

Julkaisija	Sosiaali- ja terveysministeriö	19.3.2019	
Tekijät	Osallistumistulon mallintamista valmisteleva alatyöryhmä		
Julkaisun nimi	Osallistumistulon mallintamista valmistelevan alaryhmän raportti		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2019:21		
Diaari/hankenumero		Teema	
ISBN PDF	978-952-00-4052-9	ISSN PDF	2242-0037
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-4052-9		
Sivumäärä	18	Kieli	suomi
Asiasanat	nuoret, osallisuus, sosiaaliturva, palvelut, syrjäytyminen		
Tiivistelmä	<p>Sosiaali- ja terveysministeriö nimesi syksyllä 2017 osallistavan sosiaaliturvan kokeilun ja nuorten osallistumistulon mallintamisen ohjausryhmän, jolla on kaksi valmisteluryhmää. Näistä toinen ryhmä on keskittynyt osallistavan sosiaaliturvan kokeiluun ja toinen nuorten osallistumistulon mallintamistyöhön. Ohjausryhmän puheenjohtajana toimii sosiaali- ja terveysministeri Pirkko Mattila ja varapuheenjohtajana on perhe- ja peruspalveluministeri Annikka Saarikko.</p> <p>Työryhmän työn taustalla on selvityshenkilö Heikki Hiilamon syksyllä 2017 nuorten osallisuuden edistämistä koskevassa raportissaan esittämä ehdotus, että alle 25-vuotiaille nuorille alettaisiin maksaa osallistumistuloa.</p> <p>Työryhmä ei pidä tarkoituksenmukaisena luoda nuorille uutta etuusmuotoa. Sen sijaan työryhmä on löytänyt mahdollisuuksia lisätä nuorten osallisuutta palvelu- ja etuusjärjestelmää hyödyntämällä ja kehittämällä. Tavoitteena on vähentää alle 25-vuotiaiden nuorten syrjäytymistä. Jo olemassa olevaa tietoa tulisi hyödyntää nykyistä paremmin ja ohjata nuoria heidän tarvitsemiin palveluihin. Toimeentulotuen hakuprosessia ja viranomaisyhteistyötä kehittämällä sosiaalipalvelujen tarpeessa olevat nuoret voitaisiin tunnistaa aiempaa varhaisemmin.</p>		
Kustantaja	Sosiaali- ja terveysministeriö		
Julkaisun myynti/jakaja	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Social- och hälsovårdsministeriet	19.3.2019	
Författare	Osallistumistulon mallintamista valmisteleva alatyöryhmä		
Publikationens titel	Osallistumistulon mallintamista valmistelevan alaryhmän raportti		
Publikationsseriens namn och nummer	Social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior 2019: 21		
Diarie- /projektnummer		Tema	
ISBN PDF	978-952-00-4052-9	ISSN PDF	2242-0037
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-4052-9		
Sidantal	18	Språk	finska
Nyckelord	unga, delaktighet, social trygghet, tjänster, marginalisering		
Referat	<p>Social- och hälsovårdsministeriet tillsatte hösten 2017 en styrgrupp för ett försök med aktiverande social trygghet och för utarbetandet av en modell med en aktivitetsbaserad inkomst för unga. Gruppen består av två arbetsgrupper. Den ena gruppen fokuserar på försöket med aktiverande social trygghet och den andra på utarbetandet av modellen med den aktivitetsbaserade inkomsten för unga. Styrgruppens ordförande är social- och hälsovårdsminister Pirkko Mattila och vice ordförande familje- och omsorgsminister Annika Saarikko.</p> <p>Arbetsgruppernas arbete grundar sig på utredningsperson Heikki Hiilamos rapport från hösten 2017 om främjande av ungas delaktighet och hans förslag om att börja betala en aktivitetsbaserad inkomst till unga under 25 år.</p> <p>Arbetsgrupperna anser inte att det är ändamålsenligt att skapa en ny förmånsform för unga. I stället konstaterade arbetsgrupperna att det finns möjligheter att öka ungas delaktighet genom att utnyttja och utveckla service- och förmånssystemet. Syftet är att minska marginaliseringen hos unga under 25 år. Befintlig information ska utnyttjas bättre än förut och utvecklas så att unga kan styras till de tjänster som de behöver. Genom att utveckla processen för ansökan om utkomststöd och myndigheternas samarbete kan de unga som är i behov av socialservice identifieras i ett tidigare skede än förut.</p>		
Förläggare	Social- och hälsovårdsministeriet		
Beställningar/ distribution	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Sisältö

1	Taustaa.....	7
2	Työryhmässä esillä olleet toimenpiteet nuorten kannustamiseksi koulutukseen.....	8
2.1	Koulutusjärjestelmä.....	8
2.1.1	Toisen asteen koulutuksen oppimateriaalien maksuttomuus	9
2.2	Opintotuki	10
2.2.1	Vanhempien tuloihin perustuvan tarveharkinnan lieventäminen	11
2.2.2	Opintorahan tason korottaminen.....	11
3	Toimenpiteet työelämän, koulutuksen ja palvelujen ulkopuolella olevien nuorten tilanteen parantamiseksi	12
3.1	Olemassa olevan tiedon hyödyntäminen nuorten ohjaamisessa palveluihin.....	12
3.2	Kuntoutusraha nuoren osallistumistulona: Nuoren ammatillisen kuntoutuksen kriteerien lieventäminen ja kuntoutusrahan maksaminen koko kuntoutuspäätöksen ajan	13
3.3	Toimeentulotuki.....	13
	Liitteet.....	17

1 Taustaa

Pääministeri Sipilän kärkihankkeella ”Palvelut asiakaslähtöisiksi” pyritään vahvistamaan palvelujen asiakaslähtöisyyttä, asiakkaiden omatoimisuutta sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa sekä tarkoituksenmukaisen sosiaaliturvan toteutumista. Hallituksen kärkihankkeessa ”Nuorisotakuuta yhteisötakuun suuntaan” tavoitteena on tukea nuorten elämänhallintaa, opintopolkujen rakentumista ja työllistymistä.

Selvityshenkilö Heikki Hiilamo antoi syksyllä 2017 raportin nuorten osallisuuden edistämisestä. Raportissaan Hiilamo esitti, että alle 25-vuotiaille nuorille alettaisiin maksaa nuorten osallistumistulua. Esityksen mukaan osallistumistulua maksettaisiin eri tasoilla siten, että perustasolla tuen taso määräytyisi perustoimeentulotuen mukaan ja aktiivitasolla nykyisen työmarkkinatuen tason mukaan. Osallistumistuloon liittyisi velvoittavaa toimintaa ja tukipalveluita eli nuorten osallistumispalveluita, jotka kannustaisivat nuoria opiskeluun ja työhön. Hiilamo esitti raportissaan myös, että selvitetäisiin lisää sairausperusteisten toimeentuloturvaetuksien (nuorten kuntoutusraha) maksamista korotettuna nuorten osallistumistulona.

Työryhmän mielestä tässä vaiheessa ei ole tarkoituksenmukaista esittää nuorille erillistä uutta etuusmuotoa, koska parhaillaan on käynnissä perusturvan kokonaisuudistusta valmisteleva TOIMI-hanke. Hanke tekee ehdotuksia useammasta vaihtoehdosta tai mallista, joiden pohjalta kokonaisuutta voidaan uudistaa palvelujärjestelmä huomioon ottaen ja tehdä asiaa koskevia päätöksiä seuraavien hallitusneuvottelujen myötä. Nuorten etuudet ovat osa tätä kokonaisuutta.

Nuorten osalta tärkeä uudistus toteutettiin jo tällä hallituskaudella, kun opiskelun ja työelämän ulkopuolella olevien nuorten mahdollisuuksia päästä Kansaneläkelaitoksen järjestämään ammatilliseen kuntoutukseen parannettiin vuoden 2019 alusta voimaan tulleella lailla (1097/2018). Nuoren ammatillisella kuntoutuksella tuetaan syrjäytyneiden tai syrjäytymisvaarassa olevien 16–29-vuotiaiden nuorten mahdollisuuksia suunnitella omaa tulevaisuuttaan sekä kouluttautua ammattiin ja osallistua työelämään

Työryhmän näkemyksen mukaan nuorten osallisuutta voidaan lisätä myös jo olemassa olevaa palvelu- ja etuusjärjestelmää hyödyntämällä ja kehittämällä. Työryhmä on työnsä aikana käsitellyt useita erilaisia, osittain vaihtoehtoisia toimia, joilla voitaisiin ehkäistä nuorten syrjäytymistä. Monet esillä olleista toimenpiteistä kohdistuisivat kuitenkin koko ikäluokkaan. Työryhmässä esillä olleiden eri toimenpiteiden kustannusvaikutuksia ei ole tässä vaiheessa kattavasti arvioitu.

2 Työryhmässä esillä olleet toimenpiteet nuorten kannustamiseksi koulutukseen

Työryhmä katsoo, että nuorten osallisuuden edistämiseksi ensisijaisena tavoitteena on soveltuvan toisen asteen opiskelupaikan varmistaminen mahdollisimman monelle nuorelle ja koulunkäynnin keskeyttämisen vähentäminen. Tämän vuoksi työryhmä keskittyi ensin koulutukseen ja sen tukemiseen.

2.1 Koulutusjärjestelmä

Tilastojen mukaan lähes jokaiselle vuoden 2016 peruskoulun päättäneelle löytyi välitön jatko-opiskelupaikka, vain 2,5 prosenttia jäi koulutuksen ulkopuolelle (1 400). Noin 6,5 prosenttia kuitenkin keskeyttää vuosittain kokonaan tutkintoon johtavan ammatillisen koulutuksen. Kaksi kolmasosaa suorittaa ammatillisen koulutuksen 3,5 vuodessa.

Koulutukseen hakeutumista pyritään tehostamaan lisäämällä ammatillisen koulutuksen tarjontaa, vastaamalla alan vaihtajien tarpeisiin sekä kohdentamalla panostuksia heikkojen perustaitojen varassa olevien osaamisen parantamiseen. Ammatilliseen koulutukseen hakeutumista ja pääsyä tehostetaan myös jatkuvan haun väylää kehittämällä. Yhteishaun avulla turvataan perusopetuksen päättävän ikäluokan välitön siirtyminen jatko-opintoihin. Työryhmä pitää tärkeänä, että näiden tavoitteiden toteutumista seurataan.

Nykyisin koulutusjärjestelmä tukee koulutukseen hakeutumista valmentavan koulutuksen avulla. Valmentava koulutus tarjoaa mahdollisuudet ammatilliseen perustutkintoon johtavan koulutuksen aloittamiseen tai työelämään siirtymiseen. Ammatillisissa erityisoppilaitoksissa järjestetään ammatilliseen koulutukseen valmentavaa koulutusta (VALMA) sekä työhön ja itsenäiseen elämään valmentavaa koulutusta (TELMA).

VALMA- koulutus on tarkoitettu nuorille, jotka tarvitsevat opiskeluvalmiuksien parantamista sekä ohjausta ja tukea koulutuksen ja ammatin valinnassa. Koulutus antaa tietoa erilaisista ammanteista, koulutusvaihtoehdoista, työelämästä ja omista mahdollisuuksista. Koulutuksessa kehitetään opiskelussa, arjessa ja työelämässä tarvittavia taitoja. Työhön ja itsenäiseen elämään valmentavan TELMA-koulutuksen

tavoitteena on kehittää opiskelijan työ- ja toimintakykyä ja tukea mielekkään työn, työtehtävän tai työtoiminnan löytämisessä. Koulutuksessa opiskellaan itsenäisessä elämässä tarvittavia taitoja.

2.1.1 Toisen asteen koulutuksen oppimateriaalien maksuttomuus

Toisen asteen koulutuksessa opetus ja ohjaus ovat opiskelijalle maksuttomia. Lukiossa ja ammatillisissa oppilaitoksissa opiskelijoilla on kuitenkin velvollisuus itse hankkia opinnoissa välttämättömät oppikirjat, välineet ja tarvikkeet sekä vastata tutkintomaksuista. Keskeisimpiä opiskelijoille kustannuksia aiheuttavia tekijöitä ovat oppikirjat ja muut opiskelumateriaalit, kannettava tietokone, laskimet ja ohjelmistolisenssit, koulumatkakustannukset, lukiossa ylioppilastutkinnosta aiheutuvat kustannukset sekä ammatillisessa koulutuksessa tietyt työvälineet ja henkilökohtaiset varusteet. Kustannuksia aiheuttavat tekijät vaihtelevat lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen välillä. Lisäksi kustannukset vaihtelevat ammatillisen koulutuksen alojen välillä.

Työryhmä katsoo, että toisen asteen koulutuksen oppimateriaalien maksuttomuus parantaisi yhdenvertaisia opiskelumahdollisuuksia ja siten myös pienentäisi nuorten syrjäytymisriskiä. Lisäksi voitaisiin selvittää oppilaitokseen matkustamisen maksuttomuuden mahdollisuuksia.

Kuntien ja oppilaitosten yhteishankinnat voisivat myös olla kustannustehokkaita ja niillä voitaisiin saavuttaa skaalaetuja verrattuna yksittäisten opiskelijoiden itse tekemiin hankintoihin verrattuna. Koulutuksen maksuttomuus kohdistuisi toimenpiteenä koko ikäluokkaan, ei erityisesti vain syrjäytymisvaarassa oleviin nuoriin. Uudesta veloitteesta aiheutuisi koulutuksen järjestäjille lisäkustannuksia, jotka tulisi ottaa huomioon valtionosuusrahoituksessa.

Jos oppimateriaaleista ja -välineistä syntyvä kustannus kohdennettaisiin kokonaisuudessa laskennallisen valtionosuuden rahoitusjärjestelmän piiriin koskien kaikkia lukiolaisia, rahoituksen lisäys olisi noin 100 000 opiskelijan osalta enimmillään noin 85 milj. euroa vuodessa. Ammatillisen koulutuksen maksuttomuuden kustannukset kohderyhmän mukaan olisivat arviolta 65–20 milj. euroa vuodessa riippuen siitä, olisiko se maksutonta kaikille perustutkinnon suorittajille (188 000), mutta ei oppisopimusopiskelijoille (171 000) vai vain alle 20-vuotiaille (95 000).

Opintotuella katetaan nykyisin kaikkein pienituloisimpien opiskelijoiden oppimateriaaleista aiheutuvia kustannuksia. Erillinen oppimateriaaliosa otetaan käyttöön vuonna 2019 lukiokoulutuksessa ja ammatillisessa koulutuksessa. Lisäksi

esimerkiksi Helsingissä on harkittu toisen asteen oppimateriaalien maksuttomuutta; joissakin kunnissa lukiokirjat ovat jo opiskelijalle maksuttomia.

Opetushallitus selvitti vuoden 2018 alussa toisen asteen koulutuksen kustannuksia (Toisen asteen koulutuksen koulutuskustannuksia koskeva selvitys, 2018). Lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriö tarkensi kustannuksia keväällä 2018 valmistuneessa selvityksessä (Toisen asteen koulutuksen kustannukset opiskelijoille - vaihtoehtoja kustannusten pienentämiseksi, Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 21/2018). Selvityksen mukaan opiskelijoille aiheutuvia kustannuksia voitaisiin vähentää korottamalla toisen asteen opiskelijoiden opintotukea ja osoittamalla koulutuksen järjestäjille harkinnanvaraista valtionavustusta kustannusten vähentämistoimenpiteisiin.

2.2 Opintotuki

Perusasteen opintojen päätyttyä nuoren tulisi hakeutua jatkoopintoihin ja tällöin hänen ensisijainen etuutensa on opintotuki. Nykyisin nuori voi kuitenkin jäädä toisen asteen opintojen alettua kokonaan vaille opintotukea. Opintotuen tasossa ja tarveharkinnassa otetaan huomioon alaikäisillä sekä vanhemman luona asuvilla vanhempien elatusvastuu, joten opiskelijan saama tuki on muihin etuuksiin verrattuna tarveharkintainen, niukka ja lainapainotteinen. Suurin osa tuesta on koulutuksen investointiluonteen vuoksi sekä valtiontaloudellisista syistä lainaa. Pienituloisimmista perheistä tulevien opiskelijoiden opiskelukustannuksia voidaan joutua kattamaan tarvittaessa myös toimeentulotuella.

Opintolaina ei ole alaikäisillä opiskelijoilla toimiva opintojen rahoitusmuoto, eikä toimeentulotuessa edellytetä alaikäisen opiskelijan käyttävän opintolainaa. Lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen alle 20-vuotiaille pienituloisten perheiden opiskelijoille myönnetään opiskelukustannusten kattamiseen 1.8.2019 alkaen opintorahan oppimateriaalilisää. Sen määrä on 46,80 euroa kuukaudessa.

Opintotuen kattavuutta ja kannustavuutta koulutukseen voitaisiin parantaa seuraavin toimenpitein:

2.2.1 Vanhempien tuloihin perustuvan tarveharkinnan lieventäminen

Opintotuen tarveharkinta on kiristynyt, koska vanhempien luona asuvien opiskelijoiden vanhempien tulorajoja ei ole korotettu vuoden 2007 jälkeen. Nykyisin opintorahaan ei ole oikeutta, jos opiskelijan vanhempien tulot ovat vuodessa 61 000 euroa tai enemmän. Vähävaraisuuskorotuksen tuloraja on puolestaan 39 000 euroa vuodessa. Opintotuen kattavuus paransi, jos opintorahaa, oppimateriaalilisiä sekä vähävaraisuuden perusteella korotettua opintorahaa saisi nykyistä useampi opiskelija. Vanhempien tulojen vähentävästä vaikutuksesta voitaisiin myös luopua myönnettäessä opintorahaa vanhempiensa luona asuville täysi-ikäisille toisen asteen opiskelijoille. Kattavampi opintotuki vähentäisi toimeentulotuen tarvetta pienituloisissa perheissä.

2.2.2 Opintorahan tason korottaminen

Yhteiskunnan rahamuotoisen tuen määräytymisperusteet eivät nykyisin kannusta koulutukseen johdonmukaisesti. Itsenäisesti asuva täysi-ikäinen opiskelija saa nykyisin opintorahaa enintään 250, 28 €/kk, johon vanhempien tulot eivät vaikuta vähentävästi taikka korottavasti. 20-vuotias vanhemman luona asuva voi saada 81,39 €/kk tarveharkinnattomasti ja sen lisäksi vanhempien pienituloisuuden perusteella enintään 101, 74 €/kk vähävaraiskorotusta. 17-vuotiaaan itsenäisesti asuvan tarveharkintainen opintoraha on enintään 101,74 €/kk ja vanhemman luona asuvalla 17–19-vuotiaalla se on 38,66 €/kk. Opintorahaa voidaan korottaa, jos vanhemmat ovat erittäin pienituloisia, mutta tällöinkin opintoraha jää niukaksi. Esimerkiksi koulutuksen keskeyttäneen, vanhemman luona asuvan täysi-ikäisen nuoren 20 prosentilla alennettu toimeentulotuen perusmäärä on nykyisin opintorahaa korkeampi (363,02-20 % = 29086, €/kk, vuonna 2019). Jotta opintoraha kannustaisi panostamaan koulutukseen, sen tasoa suhteessa viimesijaiseksi tarkoitettuun toimeentulotukeen voitaisiin tarkistaa. Jokainen viiden prosentin korotus opintorahaan lisäisi valtion opintotukimenoja vuositasolla noin 20 milj. euroa.

Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa pienin opintoraha on lapsilisän tasolla ja tarveharkinnaton. 1.8.2019 lukien alle 18-vuotias itsenäisesti asuva opiskelija voi saada myös Suomessa lapsilisän tasoisen opintorahan perusmäärän (101, 74 €/kk) ilman vanhempien tuloihin perustuvaa tarveharkintaa. Järjestelmä yksinkertaistuisi, jos myös vanhemman luona asuva alle 20-vuotiaan opintorahan tasoa nostettaisiin vastaavasti ja ko. opintoraha myönnettäisiin ilman vanhempien tulojen huomioimista. Lisäkustannus olisi merkittävä (71 milj. €), koska muutoksen myötä opintorahan saajamäärä kasvaisi nykyisestään erään arvion mukaan jopa yli 100 000 opiskelijalla.

3 Toimenpiteet työelämän, koulutuksen ja palvelujen ulkopuolella olevien nuorten tilanteen parantamiseksi

3.1 Olemassa olevan tiedon hyödyntäminen nuorten ohjaamisessa palveluihin

Kanta-rekisteri sisältää henkilön potilastiedot, Kansa-rekisteri sosiaalihuollon asiakastiedot, Koski-rekisteriin on koottu tiedot henkilön todennetusta osaamisesta ja tulorekisteri sisältää vuoden 2019 alusta henkilön palkkatiedot ja vuoden 2020 alusta etuus- ja eläketiedot. Työryhmän kohderyhmään kuuluvista henkilöistä on mainituissa rekistereissä paljon tietoa. Tiedon hyödyntämistä syrjäytymisen ehkäisyssä on kuitenkin työryhmän näkemyksen mukaan kehitettävä.

Nuorten kanssa työskentelevillä tulisi olla riittävät oikeudet näiden rekisterien käyttämiseen. Rekisterien tietojen perusteella voitaisiin muodostaa kokonaiskuva syrjäytymisvaarassa olevan tai syrjäytyneen nuoren tilanteesta. Maakunnan tulisi osoittaa määrätylle viranomaiselle kokonaisvastuu rekisterien seuraamisesta ja syrjäytymisvaarassa olevien nuorten kartoittamisesta. Näille nuorille tulisi osoittaa henkilökohtainen tukihenkilö, joka auttaisi nuorta kuntoutukseen, koulutukseen tai työhön hakeutumisessa. Jokaisen viranomaisen tulee osaltaan kartoittaa syrjäytymisvaarassa olevia ja ohjata heitä tarpeenmukaisesti palveluihin sekä tehdä tarpeenmukaista yhteistyötä asiakkaan tukemiseksi (yhteisasiakkuus). Nuorten henkilökohtaisessa tukemisessa hyödynnetään Ohjaamo-toimintaa. Ohjaamo-toiminnan kehittämisen peruslähtökohta on nuorten monialaisen palvelukokonaisuuden keskittäminen yhteen osoitteeseen. Ohjaamo-toiminnassa nuorta ohjataan tarpeen mukaan yhteen palveluun tai useamman palvelun muodostamaan kokonaisuuteen.

3.2 Kuntoutusraha nuoren osallistumistulona: Nuoren ammatillisen kuntoutuksen kriteerien lieventäminen ja kuntoutusrahan maksaminen koko kuntoutuspäätöksen ajan

Nuorten ammatillisen kuntoutuksen myöntämisedellytyksiä muutettiin vuoden 2019 alusta siten, että sairaus tai vamma -edellytys poistui ja kuntoutusta on mahdollista myöntää nuoren olennaisesti heikentyneen toimintakyvyn ja eräiden muiden edellytysten perusteella. Muutos koskee 16–29-vuotiaita. Tavoitteena on, että Kelan järjestämään nuorten ammatilliseen kuntoutukseen pääsee nykyistä matalammalla kynnyksellä ja joustavammin. Nuori pääsee kuntoutukseen jatkossa ilman sairaus- tai vammadiagnoosia, jos hänen toimintakykynsä on olennaisesti heikentynyt ja hänellä on kuntoutuksen tarve. Näin parannetaan nuoren opiskelu- ja työllistymisvalmiuksia ja estetään vaikeuksien pitkittymistä. Kuntoutusrahaa maksetaan koko nuoren ammatillisen kuntoutuksen ajan, eikä nuoren tarvitse pelätä etuuden katkeamista kuntoutuksen aikana. Muutoksen johdosta nuoren ei tarvitse hakea kuntoutuksen aktiivipäivien väliajoille työttömyysetuutta tai toimeentulotukea. Kuntoutumisprosessissa olevalle nuorelle työttömyysturvalain mukaisten velvoitteiden täyttäminen on haasteellista. Toimeentulotuki taas on viimesijainen tuki.

Työryhmän näkemyksen mukaan muutokset hyödyttävät vaikeissa elämäntilanteissa ja syrjäytymisvaarassa olevia nuoria.

3.3 Toimeentulotuki

Toimeentulotuki on sosiaalihuoltoon kuuluva viimesijainen tukimuoto. Sen tehtävänä on turvata taloudellisesti henkilön välttämätön huolenpito. Se on tarkoitettu lyhytaikaiseksi tueksi tilanteisiin, joissa ensisijaiset etuudet eivät syystä tai toisesta riitä kattamaan välttämättömiä menoja. Tuen toimeenpano jakautuu Kelan ja kuntien välillä siten, että perustoimeentulotuen myöntämisestä vastaa Kela ja täydentävän sekä ehkäisevän toimeentulotuen myöntämisestä kunnat. Perustoimeentulotuen siirto Kelan hoidettavaksi on saanut aikaan uudenlaisen tilanteen, jossa vastuu kunnallisista sosiaalihuollon palveluista ja toisaalta perustoimeentulotuen myöntäminen ovat eri viranomaisten tehtävänä. Asiakas voidaan ohjata Kelasta kunnan sosiaalitoimeen jos hän on esimerkiksi sosiaalihuollollisen tuen tarpeessa tai hänellä on menoeriä, joita ei voida kattaa perustoimeentulotuella. Yhteistyötä Kelan ja kuntien kesken tehdään myös monissa tilanteissa kun asiakkaan elämäntilannetta ja

sitä kautta syntyvää tuen tarvetta arvioidaan. Näin perustoimeentulotuella on edelleen yhteys kunnalliseen sosiaalityöhön ja muihin kunnallisiin sosiaalipalveluihin kuten täydentävään ja ehkäisevään toimeentulotukeen, joiden myöntämisharkinnan yhteydessä korostuvat nykyisin entisestään sosiaalihuollon pyrkimykset edistää henkilön ja perheen hyvinvointia ja omatoimisuutta sekä torjua syrjäytymistä. Sekä perustoimeentulotuki että kunnan erilaiset sosiaalipalvelut muodostavat näin osaltaan toiminnallisen kokonaisuuden. Kela-siirron vaikutuksista kerätään tällä hetkellä tietoa ja meneillään on myös erilaisia kehittämishankkeita.

Kela on selvittänyt sosiaali- ja terveysministeriön toimeksiannosta vuonna 2017 perustoimeentulotukea saaneita alle 25-vuotiaita ja syitä pitkittyneelle tuen saannille (Nuoret ja perustoimeentulotuen saanti, Kelan työpapereita 138/2018). Selvityksen mukaan kuudella kymmenestä Kelasta vuonna 2017 perustoimeentulotukea saaneesta nuoresta oli tukikuukausia vuoden aikana vähintään neljä. Kaikista perustoimeentulotukea saaneista nuorista 7,6 prosenttia sai sitä koko vuoden tammikuusta joulukuuhun.

Selvitykseen perusteella suurin osa perustoimeentulotukea saavista nuorista oli työttömiä, mutta valtaosa heistä ei kuitenkaan saanut työttömyysetuutta. Kaikkiaan vajaa puolet perustoimeentulotukea saaneista nuorista oli kokonaan vailla ensisijaisia etuuksia toimeentulotuen saannin alkaessa. Ensisijaisten etuuksien puutteen taustalla oli usein se, etteivät työttömyysetuuden saamisen työvoimapolitiittiset edellytykset täytyneet. Lisäksi vailla ammatillisia valmiuksia antavaa tutkintoa olevilla nuorilla on viiden kuukauden odotusaika ennen oikeutta työmarkkinatukeen.

Heinäkuussa 2018 iältään 18-24-vuotiaita toimeentulotuen saajia oli 43 396 kpl ja heistä noin 20 prosenttia oli saanut tukea 12 kuukautta tai pidempään. Pitkään tukea saaneista työttömiä oli 76 prosenttia. Kaikkiaan edellä mainittuja työttömiä ja pitkään toimeentulotukea saaneita nuoria oli yhteensä 6 753 henkilöä koko maassa (Kelan tilastorekisteristä saatu tieto 7/2018).

Nykyisen sääntelyn mukaan toimeentulotukea saava työtön nuori ohjataan ilmoittautumaan työnhakijaksi TE-toimistoon ensimmäisen päätöksen yhteydessä jos hänen työnhakunsa ei ole voimassa. Mikäli nuori ei ilman perusteltua syytä näin tee, voidaan hänen perusosansa alentamisselvittää. Perusosan alentamisen yhteydessä Kelasta lähtee kuntaan ilmoitus nuoresta toimeentulotukilain edellyttämän itsenäisen selviytymisen suunnitelman laatimiseksi. Mikäli nuori on saanut toimeentulotukea ilman ensisijaisia etuuksia neljä 4 kuukautta, ohjataan hänet niin ikään Kelasta kuntaan aktivointisuunnitelman laatimiseksi. Tähän velvoittaa laki kuntouttavasta työtoiminnasta. Käytännössä ohjaukset ovat ilmoituksia kuntiin sähköisen tietoliikenneyhteyden kautta.

Lisäksi kunnalle voidaan välittää tietoa nuoresta sosiaalihuoltolain (35 §) nojalla sekä

nuoren yhteys- ja yksilöintitiedot etsivästä nuorisotyöstä annetun lain (11 §) perusteella.

Kunnissa ilmoitukset käydään läpi ja nuoriin pyritään saamaan yhteys. Kunnista saadun palautteen perusteella nuorten tavoittaminen näiden ilmoitusten jälkeen ei ole toteutunut riittävästi. Toisaalta hyviä alueellisia kokeiluja ja käytäntöjä on luotu. Esimerkiksi Oulussa Kelan, kaupungin sosiaalihuollon ja TE-hallinnon kesken kokeillaan yhteistä toimintamallia, jossa nuoren asiointi on hoidettu matalan kynnyksen palveluna Skype-yhteyksien avulla eri viranomaisten kesken. Yhteistyö on tapahtunut nuoren suostumuksella ja siinä laadittu yhteinen asiakassuunnitelma eri viranomaisten kesken. Toimintamallissa on ollut mukana nimetyt yhteyshenkilöt Kelassa, nuorten sosiaalipalveluista ja TE-hallinnosta. Käytännön perusteella näyttäytyy selkeänä, että keskeistä on turvata tiedon välittyminen ja viranomaisyhteistyö syrjäytymisvaarassa olevien nuorten osalta mahdollisimman varhaisessa vaiheessa ja matalalla kynnyksellä.

Oulun kokeilusta on tarkempi kuvaus liitteessä.

Kelan ja kunnan välisen tiedonsiirron tietotekninen järjestely on toistaiseksi vain yksisuuntainen, mikä on jonkin verran vaikeuttanut sosiaalityön tavoittamien nuorten tilanteen selvittämistä Kelan suuntaan.

Sosiaalihuollon asiakastiedon arkiston käyttöönotto tuo aikanaan tähän parannusta. Oulun tyyppiset muut ratkaisut yhteydenpitoon eivät ole vielä laajentuneet käyttöön koko maassa.

Tukea tarvitsevien nuorten varhainen tunnistaminen ja nuorten asioiden hoitaminen verkostomaisesti on Kelan, kuntien ja TE-hallinnon yhteistyössä tärkeää. Toimeenpanossa eri toimijoiden vastuita on kuitenkin syytä edelleen kirkastaa ja toimeentulotuen hakuprosessia kehittää.

Seuraavassa ehdotuksia ehdotuksia toimeentulotuen hakuprosessin ja viranomaisyhteistyön kehittämiseksi:

- Toimeentulotuen hakuprosessia kehitetään edelleen Kelan ja kuntien yhteistyönä siten, että sosiaalipalveluiden tarpeessa olevat nuoret tunnistetaan aikaisempaa varhaisemmin toimeentulotuen prosessin vaiheessa esimerkiksi huoliseulan avulla ja ohjataan kuntaan nopeasti. Nuoren toimeentulotuen hakijan kohdalla kiinnitetään erityistä huomiota siihen, että opiskelu- ja työpaikan puuttuessa nuorelle tehdään lainsäädännön edellyttämät työllistymis-, aktivointi- tai sosiaalihuollon

suunnitelmat tai hänet ohjataan esimerkiksi Kelan kuntoutukseen (ks. edellinen 3.2 kohta).

- Kaksisuuntaista tiedonvaihtoa kehitetään kuntien ja Kelan välille mahdollistamaan palveluiden ja etuuden kitkattomampaa yhteispeliä. Sosiaalihuollon asiakastiedon arkiston käyttöönottoa ennen Kelaa ja kuntia kannustetaan kehittämään tietojärjestelmiä tai muita tapoja tietoturvalliseen yhteydenpitoon ja tarvittaessa lainsäädäntöä tarkennetaan tämän varmistamiseksi.
- Kuntien aikuissosiaalityön ja etsivän nuorisotyön välistä yhteistyötä kehitetään siten, että nuorelle nimetään vastuutyöntekijä/tukihenkilö, joka helpottaa nuoren asiointia palvelujärjestelmässä (ks. 3.1-kohta). Tämä esitys edellyttää budjettivaikutusten arviointia ja rahoituksen varmistamista.
- Kannustetaan kehittämään Kelan, kuntien ja TE-hallinnon sekä mahdollisesti muidenkin viranomaisten välille yhteistyömalleja, joissa nuoren asioita voidaan hoitaa viranomaisten kesken tiivissä yhteistyössä samanaikaisesti esim. Skype-yhteyksiä hyödyntäen. Tämä edellyttää kaikilta viranomaisilta yhteisiä päätöksiä ja yhteisten tavoitteiden määrittelyä sekä nuoren suostumusta yhteistyöhön. Esimerkkinä yhteistyöhön on ns. Oulun malli.
- Prosessin läpinäkyvyyttä nuorelle parannetaan tiedotuksella sekä hakuprosessin kehittämisen kautta. Perustoimeentulotuen hakuprosessin kaikissa vaiheissa voidaan selventää asiakkaalle niitä ehtoja, joiden perusteella ilmoitukset sosiaalitoimeen hänen asiastaan lähtevät.

Liitteet



1(2)

Pohjoinen toimeentuloturvakeskus / Sari Kenttä

13.12.2018

Kelan, Oulun kaupungin ja te-hallinnon yhteistyömalli alle 25-vuotiaiden nuorten palveluissa

Oulussa oli 2017 syyskuussa n. 300 nuorta, jotka saivat Kelan maksamaa perustoimeentulotukea pidempiaikaisesti eikä heillä toimeentulotuen lisäksi ollut muita tuloja tai etuuksia. Nuoret eivät olleet koulutuksessa eikä työttömyysetuuksien saajina eikä heillä myöskään ollut palkkaa tai yritystoiminnan tuloa. Toimeentulotukihakemuksissa ja nuorten yhteydenotoissa tuli esille useita elämänhallinnan ongelmia ja heillä oli asiakkuutta usealla eri viranomaisella samanaikaisesti. Nuorten motiivointi eri palveluihin oli haastavaa. Toimeentulotuen kuntayhteistyössä tuli esiin tarve entistä tiiviimmälle yhteistyölle nuorten syrjäytymisen ehkäisemiseksi.

Toimintamallin rakentaminen Oulussa alkoi helmikuussa 2018 ns. mikrolaboratorio työssä, jossa nuorilta pyydettiin suostumus moniammatilliseen palveluun ja yhteistyöhön. Mikrolaboratorioon osallistuivat Kelan, te-hallinnon ja sosiaalitoimen nuorten palveluiden asiantuntijat. Nuorille rakennettiin yhteinen asiakassuunnitelma sen sijaan, että nuorella olisi useita erillisiä eri viranomaisten asiakassuunnitelmia. Lisäksi jokaiselle nuorelle nimettiin mikrolaboratoriossa ns. vastuutyöntekijä, joka oli nuoren tilanteesta riippuen joko Kelasta, sosiaalitoimesta tai te-hallinnosta.

Nuorten palveluihin rakennettiin tiivis vastuuhenkilöverkosto Kelasta, sosiaalitoimesta ja te-hallinnosta. Nimettyjen työntekijöiden yhteydenpito tapahtuu matallalla kynnyksellä pääosin skypen välityksellä. Myös nuori itse on ollut yhteistyötapaamisissa mukana skypen välityksellä. Esimerkiksi nuorten sosiaalipalveluista on voitu olla yhteydessä Kelan nimettyyn vastuuvirkailijaan yhdessä asiakkaan kanssa. Oulun kaupungilla, Kelalla ja te-hallinnolla on sopimukset skype-federaatiosta, mikä mahdollistaa skypen tietoturvallisten käytön.

Toimintamalli perustuu puuttumiseen ja tukeen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Kelan toimeentulotukiprosessissa tehdään asiakasprofilointia ns. huoliseulan avulla ja mikäli nuoren asioissa tulee esille esim.

- Opiskelujen keskeytyksiä
- Nuori ei käy kunnan sosiaalipalveluissa aktivointisuunnitelman teossa varatuilla ajoilla kehotuksista huolimatta.
- Nuori on tuloton, ainoana tulonlähteinä asumistuki ja toimeentulotuki. Nuori asuu mahdollisesti edelleen vanhempiansa luona.
- Terveystilasta ei ole muuta tietoa kuin asiakkaan oma arvio omasta tilanteestaan. Mahdollisesti tietoja aikaisemmasta masentuneisuudesta.

Kela
PL 450, 00056 Kela
Puhelin 020 634 11
etunimi.sukunimi@kela.fi

FPA
PB 450, 00056 FPA
Telefon 020 634 11
fornamn.etternamn@fpa.fi

www.kela.fi | www.fpa.fi

- Asiakkaan kontaktitiedoissa paistaa välinpitämättömyys, näköalattomuus ja elämänhallinnan heikentyminen.
- Nuoren hakemuksista saattaa näkyä sosiaalisia ongelmia; päihteiden käyttöä, velkaantumista (pikavippejä) tai peliriippuvuutta
- Kelan toimeentulotukikäsitellyssä joudutaan arvioimaan perusosan alentaminen

Näissä tilanteissa ollaan jo ensimmäisen toimeentulotukihakemuksen kohdalla suoraan yhteydessä nuoreen sekä nuorten sosiaalipalveluihin ja selvitetään nuoren palvelutarve moniammatillisesti. Palvelutarvearvio kattaa niin Kelan palvelut (esim. NEET- kuntoutus) kuin kaupungin ja te-hallinnon palvelut. Toimintamallissa korostuu matalan kynnyksen yhteistyö nuoren asiassa. Nuoren ohjaukseen ja toimeentuloturvaan liittyvät ratkaisut ovat yhteneväisiä. Esimerkiksi nuorelle voidaan myöntää toimeentulotuessa päätös pidemmälle ajalle, jos nuori sitoutuu sosiaalipalveluohjauksen mukaiseen ohjaukseen ja sosiaaliseen kuntoutukseen. Nuorelle informoidaan mikä yhteistyön tavoite on ja mitä nuorelta odotetaan.

Toiminnan vaikuttavuuden mahdollistaa yhteisesti sovitut seurantatoimet. Viranomaisyhteistyössä sovitaan tarkistusajankohdat, jolla varmistetaan, että nuoren asia on etenemässä ja nuori hoitaa asioitaan aktiivisesti. Esimerkiksi Kelan työntekijä voi puhelimitse varmistaa nuorelta opintojen etenemisen etuusratkaisun yhteydessä. Nuoren palvelujen nivelvaiheet ovat kriittisiä; näissä korostuu tiivis viranomaisyhteistyö erityisesti.

Nuorten elämäntilanteet ovat yksilöllisiä ja erilaisia. Nuori on saattanut menettää luottamuksen johonkin viranomaiseen, mutta yhteistyöverkostossa voi löytyä joku taho, johon nuori luottaa ja nuoren asiat etenevät toivotulla tavalla. Verkostossa ohjaus nuorelle on henkilökohtaista. On osoittautunut, että nuorelle on helpompi ottaa yhteys hänelle nimettyyn henkilöön Kelassa kuin että nuori ottaisi yhteyttä esim. Kelan yleiseen puhelinpalveluun.

Yhteistä toimintatapaa tukee yhteiset tavoitteet. Kuluvalle vuodelle asetimme tavoitteeksi yli neljä kuukautta tulottomana yhtäjaksoisesti saaneiden nuorten määrän puolittamisen (uudet asiakkuudet). Kelasta lähtee kuntaan automaattisesti ilmoitus nuorista, jotka ovat saaneet toimeentulotukea tulottomana neljä kuukautta. Näissä luvuissa on Oulun osalta selvää vähenemistä ja esimerkiksi marraskuussa 2018 ilmoituksia lähti 40 % vähemmän kuin marraskuussa 2017. Marraskuussa 2018 pidempään toimeentulotukea tulottomana saavien nuorten määrä oli 213. Toimintamallia kehitetään edelleen ja vaikuttavuutta arvioidaan säännöllisesti Kelan, sosiaalialitoimen ja te-hallinnon yhteistyötapaamisissa.

