

Asiantuntijalausunto eduskunnan sivistysvaliokunnalle Ohjaamoiden toiminnasta

Mikko Valtakari
johtava asiantuntija, partneri, MDI Public Oy
040 5691 568
mikko.valtakari@mdi.fi

Asia: VNS 6/2020 vp Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle - Suomen kestävän kasvun ohjelma

Aihe: Ohjaamoiden toiminta ja kehittäminen

Lausuntopyyntö ja lausunnon sisältö

Eduskunnan sivistysvaliokunta on pyytänyt minulta kirjallisen asiantuntijalausunnan koskien Ohjaamoiden toimintaa ja kehittämistä. Lausuntopyynnön taustalla on Suomen kestävän kasvun ohjelmaa koskeva valtioneuvoston selonteko eduskunnalle (VNS 6/2020 vp). Selonteossa on mainittu nuorisopaketti, jolla pyritään vauhdittamaan nuorten pääsyä työmarkkinoille vahvistamalla Ohjaamoiden monialaisuutta sekä tukemalla lastensuojelun jälkihuollon asiakkaiden (18–25-vuotiaiden) aikuistumista. Nuorisopaketin mukaisesti Ohjaamoita tullaan vahvistamaan monialaisesti erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon ja koulutusalan asiantuntijoilla. Lisäksi luotavalla kannustinmallilla pyritään varmistamaan, että kunnilla on riittävästi välittömiä kannustimia ylläpitää ja kehittää Ohjaamojen monialaista palvelukykyä. Tarkempuna tavoitteena on myös asettaa mittarit kuvaamaan Ohjaamojen monialaisen palvelukyvyn parantumista ja nuorten työmarkkinoille pääsyn edistämistä sekä jälkihuollossa olevien nuorten osallisuutta, koulutukseen kiinnittymistä ja työllistymisen vahvistumista.

Pyrin lausunnossani nostamaan esiin näkökohtia Ohjaamoiden roolista ja ohjaamotoiminnan vaikutuksista nuorten työllisyyden edistämisessä sekä esittämään näkemyksiäni ohjaamotoiminnan ja laajemmin monialaisen asiakastyön kehittämistarpeista. Näkemykseni perustuvat ensisijaisesti tekemääni Ohjaamoita koskevaan arviointitutkimukseen monialaisen yhteistyön vaikuttavuudesta nuorten työllistymistä edistävässä palveluissa. Tutkimuksen tulokset on julkaistu valtioneuvoston julkaisusarjassa¹ vuonna 2020.

Yleistä Ohjaamoista

Ohjaamot ovat alle 30-vuotiaiden matalan kynnyksen monialaisia palvelupisteitä, jotka toteuttavat EU:n nuorisotakuun tavoitteita ja toimintaa. Niiden valtakunnallisina tavoitteina on sujuvoittaa nuorten siirtymää työhön ja koulutukseen tai muuhun toimintaan, edistää nuorten osallisuutta, toimintakykyä ja elämänhallintaa sekä koota yhteen palveluntuottajia monialaiseksi kokonaisuudeksi.

Ohjaamon toimintoja ovat muun muassa henkilökohtainen neuvonta ja ohjaus, elämänhallinnan ja urasuunnittelun tuki, sosiaalisten taitojen ja valmiuksien kehittämisen tuki sekä kouluttautumisen ja työllistymisen tukeminen. Ohjaamon ammattilaisten lisäksi nuoria tuetaan eri hallinnonalojen

¹ Mikko Valtakari, Robert Arnkil, Juha Eskelinen, Minna Mayer, Juho Nyman, Keimo Sillanpää, Timo Spangar, Tommi Ålander ja Maria Yli-Koski (2020). Ohjaamot - monialaista yhteistyötä, vaikuttavuutta ja uutta toimintakulttuuria. Tutkimus monialaisen yhteistyön vaikuttavuudesta nuorten työllistymistä edistävässä palveluissa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisuja 2020:13

peruspalveluiden ja laajan yhteistyöverkoston avulla. Ohjaamoiden keskeisimmät toimijat ovat nuoriso- ja työllisyystoimi, sosiaali- ja terveystoimi, toisen asteen oppilaitokset, TE-palvelut sekä Kela.

Ohjaamoja on tällä hetkellä noin 70 eri puolilla Suomea, ja niiden toiminta ulottuu jokaisen maakunnan alueelle.

Keskeisiä havaintoja vuonna 2020 valmistuneesta ohjaamotoiminnan vaikuttavuuden arvioinnista

Vuonna 2020 valmistuneessa tutkimuksessamme *Monialaisen yhteistyön vaikuttavuus nuorten työllistymistä edistävissä palveluissa* arviointiin Ohjaamoiden toiminnan vaikutuksia sekä monialaisen ja -ammattillisen toimintamallin käytäntöjä. Seuraavassa on kiteytetty tutkimuksen keskeiset tulokset ja havainnot ohjaamotoiminnan vaikutuksista sekä toiminnan haasteista nuorten työllistymisen näkökulmista.

Nuoret hyötyvät Ohjaamon palveluista

Ohjaamoiden moniammatillisesta toimintamallista johtuen nuorten tilannetta pystytään Ohjaamoissa edistämään kokonaisvaltaisesti. Matala kynnys houkuttelee Ohjaamoon palveluista hyötyviä nuoria, jotka jäisivät muuten kokonaan ilman palveluita tai hakeutuisivat niihin vasta myöhemmin esimerkiksi ongelmien pitkittyessä ja kumuloituessa. Moniammatillisuus ja palvelujen kokoaminen yhteen edistävät myös ohjauksen osuvuutta ja mahdollistavat nuoren asian edistämisen joustavasti ja oikea-aikaisesti. Yksilöllinen asiakasohjaus ja vahva palvelukoordinaatio puolestaan ehkäisevät palveluista tippumista ja sitä kautta nuorten syrjäytymistä. Moniammatillista tukea tarvitseva nuori saa myös tarvitsemansa palvelut pääsääntöisesti selvästi nopeammin ohjaamoprosessissa, kuin tyypillisessä TE-toimiston palvelupalveluprosessissa. URA tietojen perusteella Ohjaamon asiakas päätyy työllistymistä edistäviin palveluihin 8-9 viikkoa aiemmin työnhakujakson alusta, kuin verrokkina oleva vastaavan kaltainen nuori TE-toimistossa.

Ero TE-toimistoon syntyy ennen kaikkea siitä, että TE-toimistossa ei pystytä tarjoamaan yhtä laajasti erilaisia palveluita ja olemaan yhtä tiivistä asiakkaaseen yhteydessä ennen jatko-ohjautumista, kuin Ohjaamossa. Lisäksi Ohjaamoilla on myös monesti viranomaisyhteyksiä ja toimintamalleja, jotka nopeuttavat nuoren pääsyä jatkotoimenpiteisiin (mm. palkkatukipaikat, työkokeilu, päihde- ja mielenterveyspalvelut yms.).

Työllisyysvaikutukset syntyvät pääsääntöisesti pidemmällä aikavälillä

Ohjaamotoiminnan yhteiskunnalliset ja taloudelliset vaikutukset syntyvät ennen kaikkea tehostuneen ja nopeutuneen palveluihin ohjauksen kautta. Tutkimuksessa tehdyn URA-aineistoihin perustuvan analyysin perusteella ohjaamoasiakkailla on lähes kaksinkertainen todennäköisyys päätyä aktiivitoimenpiteisiin verrattuna vastaavan kaltaisiin ei-ohjaamoasiakkaisiin.

Yleisille työmarkkinoille työllistymisen osalta ei lyhyellä tarkasteluvälillä ole merkitsevää eroa ohjaamoasiakkaiden ja ei-ohjaamoasiakkaiden välillä aina 200 päivään asti työnhaun alusta. Tämän jälkeen ohjaamoasiakkaat työllistyvät selvästi verrokkiaan paremmin. Erot työllisyysvaikutuksissa ohjaamoasiakkaiden ja verrokkina olleiden ei-ohjaamoasiakkaiden välillä kasvaa, mitä pidempi aika on kulunut työnhaun alusta.

Ohjaamot kattavat julkiset kulunsa julkisen talouden säästöillä

Tutkimuksessa tehdyn URA-analyysin tuloksiin pohjautuvan kustannus-hyöty-laskelman perusteella laskelman kohteena ollut kolmen Ohjaamon kokonaisuus (Helsinki, Vantaa ja Oulua) kattaa julkiset kulunsa julkisen talouden säästöillä ja tuottaa laskennallista voittoa tilanteeseen nähden, että Ohjaamo ei olisi. Säästöt ja kustannushyödyt syntyvät erityisesti palveluprosessin läpimenoajan lyhenemisen tuomina säästöinä sekä tehokkaan palveluohjauksen vaikutuksesta syntyvinä säästöinä. Yhteiskunnan kannalta merkittävät taloudelliset hyödyt liittyvät paitsi työttömyydestä aiheutuvien kustannusten alenemiseen erityisesti myös työvoiman tuottamaan arvonlisäykseen.

Kustannus-hyöty-laskelman tulokset kertovat tuloksellisesta ja vaikuttavasta toiminnasta, etenkin, kun niissä ei ole huomioitu laskennallisten epävarmuustekijöiden johdosta esimerkiksi nuorten syrjäytymisen ehkäisyn kautta syntyviä vaikutuksia, joiden kustannusvaikutukset ovat huomattavia. Siten ei ole liioiteltua arvioida, että Ohjaamotoiminta, ainakin volyymiltään suurissa ohjaamoissa, vaikuttaa useiden kymmenien miljoonien useiden kymmenien miljoonien arvonlisäyksellä kansantalouteen, ja potentiaali saattaa olla tätä merkittävästi suurempi.

Ohjaamoiden laajempi yhteiskunnallinen vaikuttavuus syntyy siitä, miten hyvin nuorten alueellinen palvelujärjestelmä toimii kokonaisuutena

Valtakunnalliset tavoitteet ja ohjaamokriteerit asettavat Ohjaamoiden toiminnalle löyhät raamit, ja jokainen Ohjaamo on yksilöllinen alueellisen palvelujärjestelmän tarpeisiin räätälöity kokonaisuus. Näin ollen Ohjaamon asema ja rooli osana toimijaverkostoa ja alueen palvelujärjestelmää vaihtelevat suuresti alueittain. Osa Ohjaamoista on vakiinnuttanut paikkansa alueellisessa palvelujärjestelmässä. Osa Ohjaamoista vasta hakee tätä paikkaansa.

Ohjaamoissa tehtävän ohjauksellisen työn yksilötasoisien sekä yhteiskunnallisten vaikutusten synnyn kannalta oleellista on se, miten hyvin yksittäiset palvelut kunnassa toimivat sekä miten alueellinen nuorten palvelujärjestelmä toimii kokonaisuutena. Tehokkaalla ja osuvalla palveluohjauksella voidaan Ohjaamoissa vaikuttaa vain rajallisesti nuorten elämään, mikäli palvelujärjestelmä itsessään toimii heikosti. Ohjaamon toimintakyky ja toiminnan lopullinen vaikuttavuus riippuukin pitkälti siitä, miten hyvin nuorten palvelut ja muut alueelliset resurssit on onnistuttu kokoamaan yhteen nuorten hyvinvoinnin ja työllistymisen edistämiseksi. Tutkimuksen kuntatason tulokset antavat viitteitä siitä, että Ohjaamoiden on mahdollista toimia positiivisena katalyyttinä palvelujärjestelmän tehostamisessa nuorten työllistymisen ja hyvinvoinnin edistämiseksi. Tilastollisen vertailuanalyysin tulosten perusteella Ohjaamo-kunnissa mm. nuorten työttömyysasteen kehitys sekä NEET-nuorten osuuden kehitys on ollut tilastollisesti merkitsevästi ei-Ohjaamo-kuntia myönteisempää ohjaamotoiminnan käynnistämisen jälkeen.

Poikkihallinnolliset haasteet hankaloittavat moniammatillista yhteistyötä myös Ohjaamoissa

Poikkihallinnolliset haasteet ovat operatiivisesti ja strategisesti edelleen arkipäivää myös ohjaamotoiminnassa. Verkostomaisen työskentelytavan hyödyt tulevat näkyväksi Ohjaamotoiminnassa, mutta verkostotoiminnan haasteena on etenkin se, että eri ohjaamotoimijoilla on kullakin omat ohjaus- ja seurantajärjestelmänsä, mikä osaltaan vaikeuttaa yhteisten tavoitteiden löytämistä sekä hankaloittaa asiakkaan eteenpäin ohjausta. Ohjaamoilta puuttuu tyypillisesti riittävää taloudellista neuvotteluvoimaa ja resurssien liikuttamiseen liittyvää valtuutta, jota tarvittaisiin verkostossa toimiessa ja sitä ohjatessa.

Ohjaamoissa ei myöskään ole yhtenäistä asiakastietojärjestelmää, joka mahdollistaisi tehokkaan asiakasohjauksen sekä toiminnan tulosten seurannan. Yhteisten tavoitteiden puute on hankaloittanut sekä ohjaamoiden sisäisten että ulkoisten yhteistyösuhteiden toimivuutta. Tältä osin Ohjaamotoiminta kaipaa systematisointia etenkin Ohjaamoasiakkuuden määrittelyssä ja toiminnan seurannassa. Epäsysteemaattisista toimintatavoista sekä seurannan puutteista johtuen riskinä on, että asiakasta helposti ali- tai ylialvellaan, eikä asiakkuudesta osata luopua oikea-aikaisesti.

Näkemyksiä toiminnan kehittämistarpeista

Valtioneuvoston selonteossa (VNS 6/2020 vp) mainitussa nuorisopaketissa pyritään vahvistamaan Ohjaamoita monialaisesti ja määräaikaaisesti erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon ja koulutusalan asiantuntijoilla, luomaan kunnille välittömiä kannustimia ylläpitää ja kehittää Ohjaamojen monialaista palvelukykyä sekä asettaa mittareita kuvaamaan Ohjaamojen monialaisen palvelukyvyn parantumista ja nuorten työmarkkinoille pääsyn edistämistä sekä jälkihuollossa olevien nuorten osallisuutta, koulutukseen kiinnittymistä ja työllistymisen vahvistumista.

Ohjaamotoiminta on osoittautunut vaikuttavaksi ja ainakin volyymeiltään suurien Ohjaamoiden osalta myös kustannustehokkaaksi. Ohjaamomuotoista toimintaa tulee jatkaa ja monialaista toimintaa edelleen kehittää Ohjaamoissa sekä laajemmin alueellisessa nuorten palvelujärjestelmässä. Selonteossa mainitussa nuorisopaketissa esitetyt Ohjaamotoiminnan kehittämistä koskevat tavoitteet ovat siten perusteltuja ja kannatettavia. Kehittämistoimia kohdennettaessa on kuitenkin syytä tiedostaa, että Ohjaamot ovat suhteellisen nuoria verkostoja ja toimivat yhteisistä valtakunnallisista tavoitteista huolimatta eri kunnissa hyvin erilaisilla volyymeillä, resursseilla ja toimintamalleilla. Nuorisopaketissa esitetyt kehitysehdotukset ovat kuitenkin geneerisiä ja siten perusteltuja kaikille Ohjaamoille.

Monialaisen toiminnan vaikuttavuuden uhkana ovat asiakasvolyyymihaasteet, joita on osassa Ohjaamoista. Mikäli asiakkaita on asiantuntijakohtaisesti liikaa, ei moniammatillisuuden tuomaa mahdollisuutta ja lisäarvoa pystytä hyödyntämään. Asiantuntijaresurssit tulee Ohjaamossa turvata siten, että asiakasta pystytään yksilöllisesti kannattelemaan palvelusta toiseen ja eteenpäin työ- ja elämänuralla. On siis hyvin perusteltua, että ohjaamoiden monialaista toimintaa pyritään vahvistamaan erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon ja koulutusalan asiantuntijoilla, joiden työpanoksesta Ohjaamoissa on ollut pulaa. Ohjaamoissa on myös selkeää osaamisvajetta ja asiantuntemuksen puutetta työmarkkinoiden toiminnasta, verkostoissa toimimisesta ja verkostoyhteistyön hallinnasta sekä työnantajiin ja yrityksiin päin toimimisesta. Työllisyysvaikutusten edelleen parantamiseksi myös tämän tyyppistä osaamista tulisi Ohjaamoissa vahvistaa.

Nuorisopaketissa mainitulla kuntien kannustinmallilla tarkoitettaneen esisijaisesti mallia, jossa kunta voi uuden Ohjaamotyöntekijän rekrytoidessaan hyödyntää EU:n elpymisrahastoa ja saa sitä kautta ”ilmaiseksi” myös toisen työntekijän. Mallilla kannustetaan kuntia vahvistamaan monialaisuutta ja rohkaistaan muitakin, kuin työllisyys- ja nuorisopalveluita osallistumaan Ohjaamoiden kehittämiseen.

Toiminnan tehokkaan ja vaikuttavan ohjauksen kannalta tärkeää olisi luoda myös kannusteita ja mittareita, joiden perustana olisi toiminnan tehokkuus ja vaikuttavuus. Haasteena tässä on kuitenkin se, että Ohjaamoilla ei ole yhtenäistä asiakastietojärjestelmää, joka mahdollistaisi tehokkaan asiakasohjauksen ja toiminnan tulosten seurannan. Tieto asiakkaista ei liiku systemaattisesti Ohjaamoverkoston työntekijöiden välillä, eikä Ohjaamossa tehtyä työtä ja toiminnan vaikutuksia pystytä tunnistamaan ja tekemään näkyväksi. Tämä asettaa isoja haasteita mittareiden luomiselle kuvaamaan Ohjaamojen monialaisen palvelukyvyn parantumista ja nuorten työmarkkinoille pääsyn edistämistä. Ohjaustyön ja seurannan tueksi olisikin luotava ja otettava käyttöön yksilötason vaikutuksia seuraava järjestelmä, joka avaisi mahdollisuuksia tehdä näkyväksi ohjausprosessin vaiheita sekä ohjauksen yksilöntason tuloksia ja vaikutuksia. Nykytilanteessa

ohjauksellisen työn tulosten ja vaikutusten seuranta on liki mahdotonta, sillä toiminnan vaikutukset eri seurantajärjestelmissä kirjautuvat yleisesti palveluprosessin viimeisen palvelun ansioksi (esimerkiksi palkkatuella työllistyminen) ja jättää sitä edeltävän (ohjauksellisen) työn näkymättömäksi. Tämä ei koske pelkästään ohjaamotoimintaa, vaan myös yleisemmin ohjauksellista työtä asiakkaiden ketjuuntuneessa palveluprosessissa.

Nuorten palvelujärjestelmän yleisinä ongelmina ovat etenkin palvelujen aliresursointi (mm. koskien psykososiaalista tukea ja nuorten päihde- ja mielenterveyspalveluita), palvelujärjestelmän hajanaisuus sekä toiminnan painottuminen ennaltaehkäisevien toimenpiteiden sijaan korjaaviin toimiin. Ohjaamoissa tämä näkyy mm. siten, että niihin tulee runsaasti sellaisia asiakkaita, jotka olisi pitänyt tavoittaa palvelujen piiriin aiemmin, eivätkä ole enää helposti autettavissa Ohjaamoiden palveluilla.

Aiemmin on jo todettu, että Ohjaamon toimintakyky ja toiminnan lopullinen vaikuttavuus (ratkaisun löytyminen asiakkaalle) riippuu pitkälti siitä, miten hyvin nuorten koko palvelukokonaisuus toimii alueella. Jotta moniammatillisen tuen tarpeessa olevien nuorien työllistymistä pystyttäisiin paremmin edistämään ja syrjäytymistä ehkäisemään, tulisi palvelujärjestelmää tarkastella ja kehittää kokonaisuutena ja saada palveluintegraatio toimimaan paremmin etenkin sote- ja työllisyyspalveluiden välillä. Varhaisen vaiheen puuttumiseen tulisi panostaa vahvemmin sekä vahvistaa Ohjaamoiden roolia alueellisissa palveluekosysteemeissä varhaisen vaiheen matalan kynnyksen toimijana sekä palveluintegraatiota vahvistavana yhteistyöalustana.

Vaikka Ohjaamoita pidetään toimivan monialaisen yhteistyön hyvänä ratkaisuna, vaivaavat niitä edelleen moniammatillista yhteistyötä hankaloittavat poikkihallinnolliset haasteet. Alkuvuodesta käynnistävät työllisyyden kuntakokeilut, jossa Ohjaamoiden kokonaisvastuu siirtyy kunnille, tarjoavat hyvän mahdollisuuden monialaisen yhteistyön toteuttamiseen yli hallintorajojen sekä tilaisuuden kirkastaa Ohjaamoiden roolia ja asemaa kuntien nuorten palveluekosysteemeissä. Kokeilut mahdollistavat myös Ohjaamoiden tehokkaamman johtamisen ja toiminnan organisoinnin, kun Ohjaamoiden henkilöstö on selkeästi yhden johdon ja ohjauksen alaisuudessa. Kuntakokeiluissa Ohjaamoille tulisi luoda selkeä rooli osana kunnan palvelujärjestelmää sekä etsiä kokeilujen ratkaisuja moniammatillista yhteistyötä hankaloittaviin poikkihallinnollisiin haasteisiin.