Dnro 41/010/2022

8.3.2022

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta 10.3.2022 / Nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palvelurakenne, rahavirrat sekä seurannan haasteet (Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2022)

Kansaneläkelaitoksen asiantuntijalausunto

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt Kansaneläkelaitokselta (myöhemmin Kela) lausuntoa eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisun 1/2022 (Nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palvelurakenne, rahavirrat sekä seurannan haasteet) tutkimuksessa esitetyistä johtopäätöksistä ja suosituksista. Tutkimuksessa esitetään suosituksia strategiselle tasolle, palvelutuotannon tasolle sekä asiakastasolle.

Yleistä

Tutkimuksessa on paljon arvokasta tietoa nuorten syrjäytymisen ehkäisystä. On hyvä, että tutkimus tarkastelee nuorten syrjäytymisen ehkäisyä monesta eri näkökulmasta ja ratkaisukeskeisesti. Strategisen tason, palvelutuotannon tason sekä asiakastason suosituksissa laajempi näkökulma nuorten tukiin ja palveluihin olisi ollut nuorten syrjäytymisen ehkäisyn tehokkuuden näkökulmasta hyödyllinen. Esimerkiksi Kelan etuudet ja palvelut nuorille (sisältäen mm. ammatillisen ja lääkinnällisen kuntoutuksen sekä kuntoutuspsykoterapian) olisi hyödyllistä ottaa huomioon syrjäytymisen ehkäisyn kokonaissuunnittelussa.

Käytettyjen tietojen perusteella näyttää siltä, että 16-29-vuotiaille ei olisi tukia ja palveluita juurikaan (vrt. tarkastusraportin kuvio 2). Käytännössä nuorten etuudet ja palvelut ko. ikäryhmässä tulevat merkittäviltä osin Kelasta. Nuorten syrjäytymisriskin tunnistamista, syrjäytymistä ehkäiseviä palveluita ja asiakasyhteistyötä tapahtuu tälläkin hetkellä merkittävästi osana Kelan etuus- ja palvelutoimintaa. Liitteestä 1 näkyvät tarkemmin Kelan tuet nuorille ja keskeiset raportin suositukset. Syrjäytymisen ehkäisyyn käytetyissä varojen strategisessa kohdentamisessa olisi tärkeää huomioida myös kolmannen sektorin palvelut. Kelan tilastojen, tietovarantojen sekä analytiikan laaja hyödyntäminen olisi hyödyllistä sekä ilmiöpohjaisen budjetoinnin, yhdyspintojen johtamisen, että palvelutason toiminnan apuna.

1. Strategisen tason suositukset

1.1. Seurataan rahoitusjärjestelmän vaikuttavuutta

Kela pitää hyvinä raportin ehdotuksia pitkäjänteisen aineiston keräämisestä ja aineiston keräämistä mahdollisimman laajasti nuoren toimintaympäristöstä. On tärkeää, että seuranta sisältää sekä rahavirtojen että palvelujen seurannan. Raportissa ehdotetaan myös, että jokin taho vastuutettaisiin kehittämään nuorten indikaattoritietojen sekä rahoitusjärjestelmän vaikuttavuuden seurantaa pitkäjänteisesti. Kela kannattaa tällaisen vaikuttavuuden seurannan vastuuttamista. Kelan näkemyksen mukaan ohjausryhmään tulisi nimetä myös Kelan edustus, jotta Kelan palvelutoiminnan, tilastojen ja tutkimuksen tietoja voitaisiin optimaalisesti hyödyntää vaikuttavuuden seurantatyössä.

Suositus valtakunnallisista yhdenmukaisista palveluluokitteluista on tärkeä vertailukelpoisen tiedon saamiseksi. Hyviä ehdotuksia ovat myös palvelujen rahoituksen ja syrjäytymiskehityksen välisen syy-yhteyden tarkastelu pitkällä aikavälillä kokonaispanostuksina palveluihin ja koko palvelujärjestelmään sekä toisistaan riippumattomat seurantaindikaattorit.

1.2 Suunnitellaan budjettia ja seurataan sen toteutumista

Tutkimuksen johtopäätöksenä ehdotetaan ilmiöön kohdistuvaa väestölähtöistä budjetointia, jossa budjetoinnin taustalla oleva ilmiö on syrjäytyminen ja kohdennettuna väestöryhmänä ovat nuoret. Tämä tarkoittaa konkreettista budjettimäärärahaa nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn. Tarkastusraportin mukaan ilmiöön kohdistuvan väestölähtöisen budjetin sisältö määriteltäisiin yhdessä ja siihen sisällytettäisiin laajasti sekä suoria, että kollektiivisia nuorille tarjottavia palveluita.

Ilmiöön kohdistuva väestölähtöinen budjetointi on uutta ja sen kokonaisvaikutuksia tavoitteen saavuttamiseksi on vaikea arvioida. Esimerkiksi kokeilulla sen vaikutuksista voisi saada arvokasta tietoa. Kelan näkemyksen mukaan myös ilmiöön kohdistuvassa väestölähtöisessä budjetoinnissa tulisi huomioida tuet ja palvelut kattavasti sektorirajat ylittäen. Esimerkiksi Kelan tuet ja nuorille suunnatut, etenkin ammatilliset kuntoutuspalvelut, osaltaan ehkäisevät nuorten syrjäytymistä ja edistävät osallisuutta sekä työllisyyttä.

1.3 Kehitetään johtamista yhdyspinnoilla

Tarkastusraportissa suositellaan, että kun laaditaan tulevien hyvinvointialueiden strategisia asiakirjoja, huomioidaan erikseen yhdyspintojen johtamisen tärkeys ja kirjataan myös selkeät ja mittavissa olevat yhteisen nuoren ympärillä toimivien organisaatioiden ja tahojen yhteiset tavoitteet, miten ehkäistään nuorten syrjäytymistä. Tarkastusraportin mukaan tavoitteet tulisi kirjata paitsi hyvinvointialuestrategiaan myös hyvinvointialueen palvelustrategiaan sekä sitä täydentävään lasten ja perheiden hyvinvointisuunnitelmaan.

Tarkastusraportin suositukset yhdyspintojen johtamisesta ja yhteisten tavoitteiden kirjaamisesta ovat hyviä. Resurssien tehokkaan käytön ja asiakkaalle sujuvan palvelun näkökulmasta on olennaista, että tavoitteet ja palvelusuunnitelmat ovat yhteensovitettu kaikilla tasoilla. Yhteensovittamista ei voi tehdä yksityiskohtiin asti suunnitelmatasolla, vaan toimijoilta tarvitaan paljon myös nuorta tukeavaa joustavaa monialaista asiakasyhteistyötä.

Palvelustrategian ja hyvinvointisuunnitelman toteutumista yhdyspinnoilla tulisi tarkastella riittävän tiheästi ja tarkastelussa tulisi hyödyntää laajasti tilastoja, analyyseja, tutkimusta ja asiantuntijatietoa, jotta mahdollisia tarvittavia korjausliikkeitä tavoitteiden saavuttamiseksi pystyttäisiin tekemän oikea-aikaisesti. Eri organisaatioissa strategisen ja suunnitelmatason tavoitteiden saavuttaminen tulisi vastuuttaa selkeästi. Lisäksi kunkin nuorten syrjäytymisen ehkäisemiseksi toimivan tahon budjetoinnissa tulisi varata riittävät resurssit toiminnan toteuttamiseksi ja asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

2. Palvelutuotantotason suositukset

2.1 Kehitetään monialaista työtä ja palvelutuotantoa

Tutkimusryhmän mukaan nuorten syrjäytymistä voitaisiin ehkäistä aiempaa tehokkaammin esimerkiksi siten, että nuoriin kohdistettuja rahavirtoja ohjattaisiin ja budjetointirakennetta kehitettäisiin ja hallinnoitaisiin allianssimallilla. Tutkimusryhmän mukaan allianssimalli soveltuisi tulevien hyvinvointialueiden ja kuntien yhteiseksi nuorten väestöryhmän budjetin hallintamalliksi, ja se vahvistaisi sitä kautta nuorten syrjäytymisen ehkäisyä. Allianssimallissa kunta ja hyvinvointialue sitoutuisivat yhteisiin asiakastavoitteisiin ja suunnittelisivat ja toteuttaisivat palvelut yhdessä sekä mm. laatisivat yhteiset seurantamittarit ja budjetin.

Kela kannattaa toimintatapaa, jossa hyvinvointialue ja kunnat sitoutuisivat yhteisiin asiakastavoitteisiin ja suunnittelisivat sekä toteuttaisivat palvelut yhdessä. Yhdessä sovittu budjetti ja seurantamittarit ohjaisivat toimintaa tehokkaammin kuin pelkät tavoitteet ja suunnitelmat. Tällaisella yhteisellä toimintatavalla vähennettäisiin nuorten eri palveluiden väliin putoamista ja edistettäisiin nuorille suunnattujen palvelujen yhteensovittamista. Kelan näkemyksenä on, että tällaisessa hyvinvointialueen ja kuntien yhteistyömallissa tulisi kuitenkin huomioida alusta alkaen myös muiden nuorten kanssa toimivien tahojen tehtävät, jotta vältyttäisiin päällekkäisyyksiltä ja väliinputoamisilta. Tällä hetkellä esimerkiksi Kelaa ei ole kuvattu lainkaan toimijana tarkastusraportin kuviossa 21, jossa on kuvattu allianssimallia ja sen puitteissa nuorille tarjottavia palveluja.

Kela haluaa nostaa esiin työllistymistä edistävän monialaisen tuen (myöhemmin MOTU) lakiehdotuksen, jota parhaillaan valmistellaan ja jonka on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2024 aikana. MOTUn tarkoituksena on mm. lakisääteistää nykyinen sopimusperusteinen Ohjaamo-toiminta. Lisäksi MOTUn tarkoituksena on mahdollistaa monialainen työllistymisen tuki sitä tarvitsevalle nuorelle. MOTUssa on läsnä useiden toimijoiden verkosto (mukaan lukien Kela), jonka avulla nuorten palvelutarpeiden arviointi ja palvelujen järjestäminen on tarkoituksenmukaista, nuoren tilannetta edistävää sekä päällekkäisyyksiä poistavaa. Hyvinvointialueiden ja kuntien väliseen monialaisen työn kehittämiseen tulisi kytkeä mm. MOTU tiiviinä osana, jolloin nuorille tarjottavat palvelut olisivat laajemmin edustettuina mm. Kelan palveluiden osalta.

Monialainen yhteistyö edellyttää tavoitteiden, suunnitelmien ja resurssien lisäksi yhteistyöhön kannustavaa lainsäädäntöä, yhteistyöprosesseja ja välineitä. Käytännössä on paljon epäselvyyttä siitä, milloin ja minkä tasoista asiakasyhteistyötä voi tai tulee tehdä, mitä tietoja saa käsitellä ilman suostumusta ja mitä erilaisilla suostumuksilla sekä mitä tietoja asiakasyhteistyöstä voidaan kirjata. Lisäksi sujuvan asiakasyhteistyön näkökulmasta suuri puute on kansallisen tietoturvallisen asiakasyhteistyövälineen puute. Välineen (tietoturvallinen Skype, Teams tai vastaava) tulisi olla sekä asiakkaiden että kaikkien organisaatioiden yhteisessä käytössä tietoturvallisesti.

3. Asiakastason suositukset

3.1 Mukautetaan suunnitelmat asiakkaiden tarpeisiin

Tarkastusraportin suositusten mukaan asiakastason suunnitelmien yhteensovittamisessa keskeistä on se, että nuoren kanssa yhdessä laaditaan sellainen tavoite- ja toteutussuunnitelma, johon hän on valmis sitoutumaan. Tarkastusraportissa suositellaan myös, että jokaiselle nuorelle, jolla on asiakassuunnitelma tulisi nimetä vastuuhenkilö. Tämä vastuuhenkilö voisi olla joka sen tahon edustaja, johon on ensimmäisenä otettu yhteyttä tai henkilö, jonka ensimmäisen yhteydenoton saanut taho on määrittänyt vastaamaan asiakkaasta.

Kelan toimeenpanon ja tutkimuksen kautta saatu tieto tukee asiakkaan sitoutumisen tärkeyttä suunnitelman onnistumismahdollisuuksien kannalta. Kela pitää hyvänä myös sitä, että osalle asiakkaista nimettäisiin vastuuhenkilö. On hyvä huomata, että vain pieni osa asiakkaista lopulta tarvitsee vastuuhenkilöä, mutta resurssien varaaminen tähän työhön on tärkeää syrjäytymisen ehkäisemiseksi. Syrjäytymisen ehkäisyssä aivan olennaista olisi tunnistaa syrjäytymisvaarassa olevat ajoissa. Tässä työssä eri toimijoiden kannattaisi hyödyntää nykyistä

paljon enemmän mm. data-analytiikkaa ja ennustemalleja. Näin asiakkaalle voitaisiin tarjota palveluja oikea-aikaisemmin.

Raportin suosituksissa on, että asiointipolusta riippuen nuori voi saada vastuutyöntekijän jo ensimmäisellä yhteydenotolla tai viimeistään sitten, kun palvelutarpeet on kartoitettu ja arvioitu huolellisesti. Vastuuhenkilön nimeämisen kannalta olennaista tulisi olla asiakkaan tarve ja hyöty vastuuhenkilön tuesta. Asiakkaan tarpeiden tulisi määrittää pitkälle myös se mistä organisaatiosta vastuuhenkilö tulee eli vastuuhenkilön osaamisen ja tehtävien tulisi auttaa mahdollisimman hyvin asiakasta. Nuoren luottamus ja sitoutuminen on tärkeä osa tukea ja siksi vastuuhenkilöä ei tulisi määritellä liian tiukasti organisaatiolähtöisesti. Organisaatiosta riippumatta ammattihenkilön tulisi voida joustavasti tukea asiakasta saamaan hänelle kuuluvat etuudet ja palvelut ja ammattihenkilön osaamiseen tulisi kuulua saattaen vaihtaminen, kuten raportin suosituksissa hyvin todetaan.

Kelan näkemyksen mukaan säännöllisen toimeentulon turvaaminen ja tarpeenmukaiset palvelut ovat molemmat erittäin tärkeitä nuorten syrjäytymisen ehkäisemisessä. Nuorille tarjottavissa palveluissa ja ohjauksessa tulisi ennen kaikkea keskittyä siihen, että nuori ymmärtää mikä merkitys hänelle tarjottavilla palveluilla on hänen opiskelujensa ja työllistymisensä edistämisessä. Tämä ymmärrys on perusta nuoren palveluihin motivoitumiselle ja sitoutumiselle.

Keskeiseksi tulisi nostaa nuoren hyvinvointiin, opiskelu –ja työkykyyn liittyvät ja tukevat palvelut. Nuorelle tulisi kirkastaa, miten hänen ammatillista polkuaan voitaisiin yhdessä rakentaa eri tuki- ja kuntoutuspalvelujen avulla. Tämän ymmärryksen kasvattamisessa, on nuoren vastuuhenkilöllä merkittävä rooli. Kelan näkemyksen mukaan Kela ja esimerkiksi nuoren valitsema kuntoutuksen palveluntuottaja voisivat toimia nuoren vastuuhenkilönä esimerkiksi tilanteessa, jossa nuori on ohjautunut Kelan järjestämään ammatilliseen kuntoutukseen. Nuoren palvelutarpeiden muuttuessa, tulisi myös nuoren vastuutaho muuttaa saumattomasti ja siten, että nuori tietää, kuka vastaa milloinkin hänen tilanteestaan. Huomioitava on, että vastuuhenkilön roolissa toimiminen edellyttää riittävän laajoja tietoja ja ennen kaikkea osaamista lähteä tukemaan ja ohjaamaan nuorta oikea-aikaisesti häntä tukeviin palveluihin. Sujuva asiakasyhteistyö edellyttää lainsäädännössä turvattuja tietojensaantioikeuksia nuorten kanssa toimiville tahoille.

Yhteenveto

Kelan näkemyksen mukaan tutkimuksen johtopäätökset ja suositukset ovat laajasti kannatettavia nuorten syrjäytymisen ehkäisyn näkökulmasta. Nuorten syrjäytymisen ehkäisyssä hyvistä suosituksista keskeisimpiä ovat 1) syrjäytymisuhan alla olevan tai syrjäytyneen tunnistaminen nykyistä paremmin sekä osaamisen lisäämisellä että data-analytiikkaa ja ennustemalleja hyödyntämällä 2) vaikuttavat palvelut (myös varhaisen vaiheen matalan kynnyksen palvelut kuten NUOTTI-valmennus 3) sujuvat etuus- ja palvelupolut ja tarpeeenmukainen monialainen asiakasyhteistyö riittävillä resursseilla ja tietoturvallisilla välineillä asiakasta osallistaen 4) nuoren tuki aina ensimmäiseen työpaikkaan asti ja 5) vaikuttavuustutkimus.

Liite 1 Kelan tuet ja palvelut 16-29-vuotiaille nuorille