Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Eduskunnan tarkastusvaliokunta

Lausunto
24.3.2022

Viite Eduskunnan tarkastusvaliokunnan lausuntopyyntö 24.3.2022

Asia Työ- ja elinkeinoministeriön vastaus tarkastusvaliokunnan lausuntopyyntöön 41/2020

Työ- ja elinkeinoministeriö kommentoi lausunnossaan valiokunnan esittämiä kysymyksiä keskittyen ohjaamotoiminnan arviointiin.

Tarkastusvaliokunnan kysymys: *Mitkä tekijät selittävät näkemyksenne mukaan Ohjaamo- ja Vamos-toimintamalleista saatuja myönteisiä kokemuksia?*

Ohjaamotoiminnan vaikuttavuus syntyy lopulta melko yksinkertaisista, mutta käytännössä haasteellisesti toteutettavista elementeistä. 1. Ohjaamoiden peruslogiikka lähtee nuoren yksilöllisestä tarpeesta. Yhteiskunnassa melko vähän paikkoja, joihin nuori voi mennä, vaikka ei oikein tietäisi, mitä tarvitsee tai minne pitäisi mennä. 2. Toiminnan tavoitteista ja resursoinnista sovitaan paikallisesti ja toiminnan arkea johdetaan kunnissa. 3. Valtion puolelta on luotu yhtenäinen viitekehys ja tahtotila toiminnan kehittämiselle ja valtio tukee toiminnan kehittymistä johdonmukaisesti ja ennustettavasti. 4. Asiantuntijoita, jotka Ohjaamoissa työskentelevät, tuetaan pitkäkestoisesti ja johdonmukaisesti monialaisen työotteen kehittämisessä. 5. Toiminnan kehittämisessä on hyödynnetty ja hyödynnetään tutkijayhteisöä.

Tarkastusvaliokunnan kysymys: *Onko Ohjaamo- ja Vamos-toimintamallien tuloksia ja vaikuttavuutta seurattu? Mitä tiedetään toiminnan vaikuttavuudesta?*

Ohjaamokonseptia luotaessa varmistettiin, että Ohjaamoja valtakunnallisesti tukevassa ja kehittävässä Kohtaamo ESR-hankkeessa olisi tutkija arvioimassa ohjaamotoiminnan kehittymistä ja tukemassa yhtenäistä tiedonkeruuta. Ohjaamokonseptia on arvioitu ja tarkasteltu hyvin poikkitieteellisesti. Varsinaisia rekisteripohjaisia vaikuttavuustutkimuksia on toistaiseksi tehty kaksi, joista Monet VNteas tutkimus on julkaistu. Toinen Teemu Vauhkosen toteuttama rekisteritutkimus julkaistaan maalishuhtikuussa 2022. Laadullista tutkimusta on Ohjaamoista tuotettu runsaasti eri tieteenaloilta.

Monialaisen työn vaikuttavuutta voidaan tarkastella monista eri näkökulmista. Haasteena vaikuttavuuden arvioinnissa on yhteisten rekisterien puute, mikä tekee vaikuttavuuden seurannasta työlästä ja kankeaa. Tutkijayhteisö käy toisinaan keskustelua monialaisen työn arvioinnin metodologisista ratkaisuista, joihin tässä lausunnossa ei oteta kantaa.

Yleisesti voidaan todeta, että matalan kynnyksen monialaisen työn vaikuttavuudesta on saatavilla kohtalaisen vähän tutkittua tietoa. Esimerkiksi Ohjaamojen kohdalla haaste muodostuu monialaisuuden seurantaa tukevan viranomaisrekisterin puutteesta. Vaikuttavuuden arviointi pohjautuu toistaiseksi yksittäisiin ja osin raskaisiin rekisteritutkimuksiin. Yhteisen rekisterin puutteesta johtuen toistaiseksi vaikuttavuusarvioinnit ovat tukeutuneet vain URA-rekisteriin (TE-hallinnon asiakasjärjestelmä). Tämä tarkoittaa sitä, että osa Ohjaamoissa tehtävästä työstä ei ole näiden tutkimusten tavoitettavissa. Toisaalta esimerkiksi nuorisotutkimuksen puolella on tarkasteltu Ohjaamoja nuorisotyöllisestä näkökulmasta.

Ohjaamoiden vaikuttavuus tutkimuksissa.
Ensimmäinen ohjaamojen vaikuttavuustutkimus julkaistiin 2020. Tutkimus pohjautui URA-rekisterin poimintoihin ja vertaili Ohjaamojen ja TE-toimistojen asiakasprosesseja. Tutkimuksen keskeiset havainnot (Monet, Valtakari et al. 2020):

1. Kun asiakkaan ohjaustarve on moniammatillinen, nuori saa avun Ohjaamossa yleensä nopeammin, kuin muuta kautta.
2. Nuorten kokemukset monialaisesta yhteistyöstä Ohjaamoissa ovat pääosin hyvin positiivisia. Ohjaamoihin on ollut matala kynnys saapua, nuoret kokevat tulleensa Ohjaamossa aidosti kuulluksi päässeensä itse vaikuttamaan omaan tilanteeseensa liittyvien päätösten tekemiseen ja oman tulevaisuuden suunnitteluun.
3. 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.
4. Kuntatasolla tehdyn tilastollisen vertailuanalyysin tulosten perusteella tutkituista tulomuuttujista Ohjaamo-kunnissa nuorten työttömyysasteen kehitys sekä NEET-nuorten osuuden kehitys on tilastollisesti merkitsevästi ei-Ohjaamo-kuntia myönteisempää Ohjaamotoiminnan käynnistämisen jälkeen. Tulokset viittaavat osaltaan myös siihen, että tietyissä kunnissa kunnan koko palvelujärjestelmän kyky ehkäistä nuorten työttömyyttä on Ohjaamon käynnistämisen jälkeen parantunut.
5. Ohjaamotoiminnan yhteiskunnalliset ja taloudelliset vaikutukset syntyvät ennen kaikkea tehostuneen palveluihin ohjauksen kautta. Tutkimuksessa tehdyn URA-aineistoihin perustuvan analyysin perusteella Ohjaamoasiakkailla on lähes kaksinkertainen todennäköisyys päätyä aktiivitoimenpiteisiin verrattuna vastaavan kaltaisiin ei-Ohjaamoasiakkaisiin.
6. Moniammatillista tukea tarvitseva nuori saa myös tarvitsemansa palvelut pääsääntöisesti nopeammin Ohjaamoprosessissa, kuin tyypillisessä TE-toimiston palvelupalveluprosessissa. URA tietojen perusteella Ohjaamoasiakas päätyy työllistymistä edistäviin palveluihin 8-9 viikkoa aiemmin työnhakujakson alusta, kuin verrokkina oleva ei-Ohjaamoasiakas.
7. 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 verrokkiaan paremmin. Ohjaamotoiminnan työllisyysvaikutukset syntyvät pääsääntöisesti pitkällä aikavälillä.

8. Tutkimuksessa tehdyn URA-analyysin tuloksiin pohjautuvan kustannus-hyötylaskelman perusteella laskelman kohteena ollut kolmen Ohjaamon kokonaisuus (Helsinki, Vantaa ja Oulua) kattaa julkiset kulunsa julkisen talouden säästöillä ja tuottaa laskennallista voittoa tilanteeseen nähden, että Ohjaamoa ei olisi.

Teemu Vauhkonen toisti VNteas-tutkimuksen vuonna 2021 vielä julkaisemattomassa tutkimuksessaan. Vauhkosen keskeiset havainnot ovat seuraavat:

1. Nopea työllistyminen ei ole ohjaamoasiakkailla suurempaa kuin tyypillisessä TE-toimiston prosessissa. Ohjaamoasiakkuuden vaikutus nuoren työllistymiseen on lievästi negatiivinen 1-2 vuotta ohjaamoasiakkuuden alun jälkeen. Kolme vuotta asiakkuuden alusta negatiivinen vaikutus on kadonnut. Tämä tarkoittaa, että Ohjaamoissa panostetaan enemmän esimerkiksi nuoren koulutukseen ja palveluihin ohjautumiseen.
2. Nuorten siirtyminen palveluihin ja jatkokoulutukseen on tilastollisesti merkitsevästi selvästi nopeampaa ja todennäköisempää Ohjaamon kautta (1 vuosi asiakkuuden alusta +26% ja 2 vuotta asiakkuuden alusta +24%). Tämä tarkoittaa, että Ohjaamon hyödyt julkiselle taloudelle tulevat pitkällä aikavälillä. Tämä tarkoittaa myös, että ohjaamotoiminnan vaikutukset ovat kahdelta ensimmäiseltä nuoren asiakkuuden vuodelta tilastollisesti merkitsevällä tavalla lievästi negatiiviset kansantaloudelle. Asiakkuuden alkamisesta laskien kolmannen vuoden aikana negatiivinen vaikutus katoaa.
3. Ohjaamoasiakkaat suorittavat tilastollisesti merkitsevästi todennäköisemmin toisen asteen tutkinnon kolmen vuoden sisällä ohjaamoasiakkuuden alusta kuin kaltaistettu verrokkiryhmä (+18%).
4. Ohjaamoasiakkaat, jotka saavat toimeentulotukea asiakkuuden alussa, ovat tilastollisesti merkitsevästi todennäköisemmin pois toimeentulolta 2-3 vuotta asiakkuuden alusta kuin verrokkiryhmä.
5. Ohjaamoasiakkailla on tilastollisesti merkitsevästi pienempi riski joutua toimeentulotuelle seuraavan 3 vuoden kuluessa kuin kaltaistetulla verrokkiryhmällä.

Saatavilla olevaan tutkimukseen pohjautuen voidaan todeta, että ohjaamotoiminta tukee haastavammassa asemassa olevia nuoria. Toisaalta tutkimukset osoittavat myös, että ohjaamotoiminnassa ohjaamokohtaiset erot ovat suuria, eikä voida yleistää, että havainnot koskettavat kaikkia Ohjaamoja. Tämä johtuu pääosin siitä, että ohjaamotoiminnasta ei säädellä tarkasta, mikä on toistaiseksi ollut valittu strategia. Toiminta on pohjautunut valtion ja paikallishallinnon sekä aluehallinnon yhteistyöhön ja yhteisten resurssien kohdentamiseen.

Tarkastusvaliokunnan kysymys: *Millainen nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palveluiden tilanne on näkemyksenne mukaan, ja mitä kehittämiskohteita näette palveluissa?*

Alueita, joilla Ohjaamotoiminta on ollut tehokasta yhdistää se, että näillä alueella on kyetty sopimaan toiminnan painopisteistä, resursseista ja tavoitteista. Sama pätee laajemminkin nuorten palveluekosysteemin vaikuttavuuteen.

Tarkastusvaliokunnan tilaama tutkimus toteaa osuvasti, että yksittäisen palvelun sijaan huomion tulee olla palveluketjuissa ja toimijoiden yhteistyön sujuvuudessa. Osalla alueista yhteistyö on ollut haastavaa, eikä ohjaamotoimintaan ole sitouduttu tavoitteiden ja resurssien osalta.

Monialainen työ on vaativa työmuoto ja toiminnan kehittyminen edellyttää pitkäkestoista toiminnan kehittämistä ja tukea työtapojen uudistumiselle. Monialaisuus edellyttää johdon sitoutumista toiminnan pitkäkestoisiin tavoitteisiin. Kuten vaikuttavuustutkimukset osoittavat, tulevat positiiviset vaikutuksen esille pitkällä aikavälillä.

Käynnissä olevat uudistukset uudistavat myös nuorten palveluekosysteemin toimintaa. Hyvinvointialueet ja työllisyyden hoidon alueet muodostavat uudet toimijat ja alueilla sovitaan käytännön toiminnasta. Valtiolla on rajalliset mahdollisuudet ohjata toimintaa tai ylläpitää yhtenäisiä palvelukonsepteja. Esimerkiksi ohjaamotoiminnan tulevaisuus on kiinni alueilla tehtävistä ratkaisuista ja sopimuksista kuntien ja hyvinvointialueiden kesken.

Näkemyksemme mukaan lähitulevaisuuden kehittämiskohteita voidaan tunnistaa seuraavasti 1. valtion tulee uudistaa toimintaansa vastaamaan käynnissä olevia uudistuksia. Valtion nuorisopolitiikan politiikkalohkojen johtamista tulisi uudistaa siten, että eri politiikkatoimien ristikkäisvaikuttavuuksia ymmärrettäisiin nykyistä paremmin. Kuten tarkastusvaliokunnan tutkimuksessa todetaan, on alueiden näkökulmasta toisinaan epäselvää, miten kokonaisuutta valtakunnan tasolla johdetaan ja mitä painotuksia kulloinkin on. Esimerkiksi nuorisotakuutyössä on aiemmin pohdittu eräänlaisen ”tilannehuoneen” perustamista ministeriöiden välille.

2. Tiedolla johtamisen osalta tulisi huomioida palvelupolkujen vaikuttavuuden seuranta ja ymmärtäminen. Paikallisten tiedolla johtamisen ratkaisujen ohella tulisi ymmärtää myös kokonaisuuden toimintaa valtakunnan tasolla, jotta eri ratkaisujen vaikutuksia ja toimintaa voidaan arvioida.

3. Alueita tulisi tukea pitkäkestoisesti ja johdonmukaisesti käynnissä olevissa valmisteluissa. Tätä voitaisiin tehdä esimerkiksi erilaisten osaamiskeskusratkaisujen kautta. Olennaista olisi monialainen lähestymistapa, jossa työllisyyspalvelut, nuorisopalvelut, sosiaali- ja terveyspalvelut ja koulutuspolitiikka olisivat tasapainossa.

4. Ohjaamopalveluiden kehittämiseksi tulisi luoda TEM, OKM, STM hallinnonalojen yhteinen tahtotila kokonaisuuden edistämiseksi tulevissa rakenteissa. Tahtotilan tulisi tunnistaa hallinnon eri tasojen roolit ja kehittää valtion ja paikallishallinnon yhteistyötä tulevissa rakenteissa.

Janne Savolainen
Johtava asiantuntija