Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Eduskunnan tarkastusvaliokunta

Lausunto
16.2.2022

Viite Eduskunnan tarkastusvaliokunnan lausuntopyyntö 16.2.2022

Asia Työ- ja elinkeinoministeriön vastaus tarkastusvaliokunnan lausuntopyyntöön 41/2020

Työ- ja elinkeinoministeriö kommentoi lausunnossaan ensin yleisemmin tutkimuksen johtopäätöksiä ja havaintoja sekä keskittyy lopuksi arvioimaan tarkemmin joitakin keskeisimpiä tutkimuksen toimenpidesuosituksia.

Tarkastusvaliokunnan kysymys: *Antaako tutkimus mielestänne kattavan ja realistisen kuvan nuorten syrjäytymisestä ilmiönä ja siihen johtavista tekijöistä?*

Tutkimuksessa lähestytään nuoruutta ja syrjäytymistä näkemyksemme mukaan monipuolisista lähtökohdista. Erityisen ansiokkaasti tutkimuksessa nostetaan tarkasteluun budjettivirrat niin valtion kuin kuntien tasolla. Työllistymisen ja työmarkkinoille kiinnittymisen näkökulmasta merkittävimpiä yksittäisiä tekijöitä on peruskoulun jälkeinen tutkinto ja vielä tarkemmin tutkinnon aikana kerätty osaaminen. Suuri osa nuorista jatkaa suoraan peruskoulun jälkeiseen tutkintokoulutukseen, mutta osalle tämä siirtymävaihe aiheuttaa moninaisia haasteita. Päätettyään oppivelvollisuuden, tai toisen asteen koulutuksen, nuoret astuvat yhteiskuntaan vaihtelevin valmiuksin ja vaihtelevista taustoilla. Tässä elämäntilanteessa koulun ja kouluympäristön tuki katoaa. Tilalle astuvat eri sektoreiden tarjoamat palvelut, joita ohjataan erilaisilla ja joiltain osin nuoren näkökulmasta ristiriitaisilla tulostavoitteilla. Palvelujärjestelmässä on tarjolla tukea ja apua silloin kun nuori sitä osaa ja jaksaa etsiä, tai kun hänellä on perhe ja ystävät tukena. Tutkimuksessa todetaan, että palvelujärjestelmä on varsin toimiva, kun nuorella on yksittäinen tai muuten selkeästi määrittyvä ja rajautuva palvelutarve. Tutkimus hahmottaa tätä kokonaisuutta varsin ansiokkaasti ja nostaa järjestelmämme kehitystarpeita näkyviin. Tutkimuksen esiin nostamat johtopäätökset ja suositukset ovat tosin varsin tuttuja ja aiemmin eri yhteyksissä keskusteluissa olleita.

Tarkastusvaliokunnan kysymys: *Kuvaako raportti mielestänne realistisesti syrjäytymisen ehkäisyn palveluita ja niiden kehittämiseen liittyvää yhteistyötä valtionhallinnossa?*

Raportissa todetaan, että ”valtionhallinnossa syrjäytymisen ehkäisyyn liittyvät vastuut ovat pääosin selkeät”. Hallinnonalojen välisen yhteistyön ongelmina mainitaan kuitenkin ”siiloutuminen ja hankekeskeisyys pitkäjänteisen toiminnan sijaan”. Ministeriöiden vastuut ovat virkakunnan näkökulmasta pääosiltaan selkeät ja käytännön yhteistyö ministeriöiden välillä on asiantuntijoiden tasolla mutkatonta. Yhteistyö ei tosin aina johda ministeriöiden yhteiseen tekemiseen. Yhtenä kysymyksenä voidaan pitää sitä, että valtioneuvoston strategisella tasolla nuorten syrjäytymisen ehkäisyä tai nuorten palveluekosysteemien kehittämistä ei johdeta kokonaisuutena, eikä vastuuta ole selkeästi osoitettu. Tästä seuraa tutkimuksessakin esiin nostetut haasteet siiloutuneesta resurssien käytöstä. Lisäksi sektoriministeriöiden näkökulmasta keskeinen toimintaa ohjaava kokonaisuus ovat erilaiset hallitusten asiakirjat, kuten hallitusohjelmat ja budjettipäätökset. Usein näissä asiakirjoissa vastuut pilkkoutuvat sektoriministeriöille ja ohjaavat näin ministeriöitä keskittymään itselleen osoitettuihin toimenpidekokonaisuuksiin.

Toisaalta ministeriöissä kyetään kehittämään palveluita myös pitkäkestoisesti, kuten esimerkiksi ohjaamotoiminnan viitekehyksessä on tehty hallituskaudet ylittävästi ja yhteistyössä työ- ja elinkeinoministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön kesken. Toisin kuin tutkimusraportissa luokitellaan, on ohjaamotoiminta hallintojen rajat ylittävää, eikä leimallisesti nuorten työllisyyspalvelu. Ohjaamotoiminnan tavoitteena on koota käytännön toimijoita yhteen ja luoda yhteistä viitekehystä palveluiden kehittämiselle.

Asiantuntijatasolla TEM, OKM ja STM virkamiehet ovat pohtineet mahdollisuutta eräänlaisen ”tilannehuoneen” luomiseen, mikä voisi tarkoittaa keskeisten ministeriöiden tiettyjen resurssien yhdistämistä ja vastuuttamista nuorten palveluekosysteemien kehittymisen seurantaan. Tavoitteena olisi koordinoida tehokkaammin nuoriin kohdentuvia lisäpanostuksia ja politiikkatoimia.

Tiedolla johtamisen keskeisimpiä haasteita nuorten syrjäytymisen ehkäisyssä on se että asiakasrekistereistä ei saada kerättyä laadukasta seuranta-aineisto, joka kattaisi eri hallinnonalojen toimet. Yksi käytännön esimerkki on ohjaamotoiminnassa, missä sektoreiden sinänsä hyvin toimivasta käytännön yhteistyöstä ja yhteisestä toiminta-alustasta huolimatta ei ole kyetty luomaan yhteistä asiakasrekisteriä palvelupolkujen vaikuttavuuden arvioimiseksi. Näin ollen toiminnan vaikuttavuuden arviointi on raskasta ja väistämättä osin epätarkkaa.

Lausunnossa kommentoidaan seuraavaksi pyydetysti yksityiskohtaisemmin joitakin tutkimuksessa annettuja suosituksia

Strategisen tason suositukset

1. *Vastuutetaan jokin taho kehittämään nuorten indikaattoritietojen sekä rahoitusjärjestelmän vaikuttavuuden seurantaa pitkäjänteisesti.*

Työ- ja elinkeinoministeriö ei varauksetta kannata uuden indikaattoritietoja keräävän tahon osoittamista. Vastaavaa indikaattoreiden kehittämistyötä on tehty esimerkiksi

nuorisotakuun sateenvarjon alla ja kokonaisvaltaista tilastointia kehittävät tällä hetkellä ainakin www.nuorisotilastot.fi (OKM), Aluehallintovirasto, Itla ja Diak. TEM esittää, että nykyisten indikaattoripalveluiden soveltuvuus laajempaan tilastoseurantaan arvioidaan ensin ja tilastointia kehitetään olemassa olevien toimijoiden alustojen pohjalta. Uuden toimijan vastuuttamisen ohella tulisi erityistä huomiota kiinnittää kerätyn rekisteritiedon laatuun sekä monialaista työtä tukevan asiakastietojärjestelmän kehittämiseen.

On lisäksi huomioitava, että käynnissä olevat sosiaali- ja terveyspalveluiden sekä työ- ja elinkeinopalveluiden uudistukset edellyttävät tiedolla johtamisen välineiden kehittämistä paitsi valtakunnallisista tarpeista, mutta eritoten alueellisista ja paikallisista tarpeista. On tarpeellista pohtia, millaisia tiedolla johtamisen välineitä nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn tarjotaan alueille valtion toimesta ja millaista omaa tiedon tuotannon kehittämistä alueilta edellytetään.

2. *Koska nuorten syrjäytymisen ehkäisyn toiminnasta ja palveluista vastaavat sekä kunnat että tulevaisuudessa hyvinvointialueet, tulee yhdyspinnoilla yhdessä määritellä keinoja vaikuttavuuden tiedolla johtamiseen ja seurantaan.*

   Huomioiden käynnissä olevien uudistusten luonteen työ- ja elinkeinoministeriö pitää tärkeänä, että alueita tuetaan johdonmukaisesti nuorten hyvinvoinnin ja palveluekosysteemien kehittämisessä. Esimerkiksi hallitus on vakiinnuttanut tukirakenteen nuorten matalan kynnyksen palveluiden kehittämiseen. Tukirakennetiimi on sijoitettu työ- ja elinkeinohallinnon KEHA-keskukseen. Tiimi tulee auttamaan kuntia ja hyvinvointialueita nuorten Ohjaamojen kehittämistyössä kouluttamalla, viestimällä, välittämällä hyviä käytäntöjä ja tukemalla laadukasta tiedontuotantoa. Vastaavaa toimintaa voisi tarjota hyvinvointialueiden ja kuntien yhdyspintojen kehittämiseen.

3. *Rahoituksen kohdistumisen tarkastelu kokonaisuutena ja pitkäjänteisesti: Tutkimuksen yksi keskeinen havainto oli se, että syrjäytymisen ehkäisyn onnistumisessa keskeinen tekijä on se, että palveluprosessit ja palvelujärjestelmä toimivat kokonaisuutena.*
   Työ- ja elinkeinoministeriö pitää havaintoa tärkeänä, vaikkakaan havainto ei ole uusi. Varsinkin niiden nuorten kohdalla jotka tarvitsevat useita palveluita on palveluketjujen vaikutusten hahmottaminen haasteellista. Usein monialaisissa palveluissa viimeisin palvelu merkitään vaikutuksen tuottaneeksi ja muut palveluketjun osat jäävän taustalle. Palveluketjuja tulisi kyetä arvioimaan kokonaisuutena ja pitkäkestoisten vaikutusten kautta.

   Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että nuorten parissa työskenteleviä ammattilaisia tulee tukea monialaiseen ja poikkihallinnolliseen työhön. Alueille tulisi tarjota riittävästi tukea työ- ja toimintakulttuurien kehittämiseen. Monialainen työ, johon tässä luetaan myös toimivat palveluketjut, edellyttävät, että asiantuntijat tuntevat hyvin laajasti palveluekosysteemin toimintaa ja ymmärtävät nykyistä paremmin eri sektoreiden vastuita, rooleja ja tavoitteita. Kokemukset ovat osoittaneet, että esimerkiksi nuoren onnistunut ja kokonaisvaltainen kohtaaminen on vaativa työmuoto ja edellyttää osaamisen kehittämistä. Työ- ja elinkeinoministeriö esittää, että asiantuntijoita koulutettaisiin selvästi nykyistä järjestelmällisemmin poikkihallinnollisesti, eli

eri sektoreiden asiantuntijoita yhdessä eikä pääosin omien sektoreidensa asiantuntijuutta syventäen. Esimerkiksi työllisyyspalveluiden ja sosiaalityöntekijöiden yhteiskoulutusta. Asiantuntijaosaamisen hyödyntäminen vaatii jaettuja ja koordinoituja tavoitteita, jotka asetetaan organisaatioiden ylätasolla. Jotta palveluprosessit voitaisiin muotoilla kokonaisuutena toimiviksi, vaaditaan jaettua ymmärrystä ja yhteisiä tavoitteita strategisia päätöksiä tekevällä tasolla.

Allianssi-malli
Tutkimuksessa esitetään allianssi-mallia ratkaisuksi hyvinvointialueiden ja kuntien yhteiseksi nuorten väestöryhmän budjetin hallintamalliksi. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että uudistusten myötä alueet päättävät paikallisista yhteistyömalleista ja allianssi voi olla yksi mahdollisista malleista muiden joukossa. Tulevaisuudessa tarvitaan alueiden tukemista ja vertaisoppimista erilaisten mallien luomiseen ja soveltamiseen.

Allianssi-mallia on pilotoitu esimerkiksi TE-hallinnon kumppanuuspiloteissa Seinäjoella. Kehittävän arvioinnin mukaan allianssista saatiin positiivisia kokemuksia. Toimintamalli syvensi kumppanuuksia ja se sitoutti toimijoita vahvemmin monialaiseen palvelumalliin. Allianssissa toiminnan budjetoinnista, toimista ja säästöjen jakautumisesta sovitaan yksityiskohtaisesti toimijoiden kesken. Malli on melko raskas toiminnan käynnistämisvaiheessa, mutta toiminnan käynnistyttyä sillä on mahdollista luoda kestävä pohja yhteistyölle.

4. *Asiakkaita koskevien suunnitelmien ja asiakastarpeiden yhteensovittamiseksi tutkimusryhmä suosittaa päävastuuhenkilön määrittämistä jokaiselle nuorelle, jolla on asiakassuunnitelma.*
Työ- ja elinkeinoministeriö pitää ehdotusta hyvänä, mutta toteuttaminen edellyttää laajaa keskustelua resurssien kohdentamisen tarkoituksenmukaisuudesta. Päävastuutahon osoittaminen nuorelle on ollut mukana keskusteluissa jo pitkään ja tulisi käydä periaatteellinen keskustelu siitä miten nuorten palveluekosysteemiä kehitetään. Tällä hetkellä omatyöntekijämalli löytyy esimerkiksi sosiaalihuoltolain 42 pykälästä. Etsivän nuorisotyön on nuorisolain mukaisesti tuettava ja saatettava nuoria palveluihin. TE-palvelu-uudistusta pilotoivassa työllisyyden kuntakokeilussa useat kunnat kokeilevat työhallinnossa omavalmentajamallia. Tulisiko ratkaisuna olla vastuun osoittaminen yhdelle ammattikunnalle, vai periaate, että minkä sektorin tahansa ammattilainen navigoi nuoren kanssa palveluihin. Esimerkiksi etsivä nuorisotyö, jonka tehtävänä on tavoitta nuoria ja saattaa heitä palveluihin, toteaa katsauksissaan toistuvasti haasteena olevan palveluiden puuttuminen. Henkilökohtainen vastuuhenkilömalli ei toimi, mikäli nuoren tarvitsemia palveluita ei ole tarjolla silloin kun nuorella on voimia hakea apua. Tulisi myös pohtia, että miten rinnalla kulkemisen mallia voisi nykyisellään kehittää tilanteessa jossa nuorelle ei ole palvelua tarjolla tai jos jonotusaika on nuoren kannalta liian pitkä.

Voisi olla myös perusteltua kysyä, että onko järjestelmämme liian palveluorientoitunut ja voisiko osaa nuorista auttaa ja tukea myös kevyemmin kuin palvelujärjestelmään ohjaamalla. Voimme muotoilla kysymyksen myös niin, että hyväksymmekö järjestelmän, joka on niin monimutkainen, että nuori tarvitsee tulkin rinnalleen ohjaamaan tuen piiriin.

Janne Savolainen
Johtava asiantuntija