

Ohjaamot - monialaista yhteistyötä, vaikuttavuutta ja uutta toimintakulttuuria

Mikko Valtakari, johtava asiantuntija, MDI Public Oy

Nuoret hyötyvät monialaisia palveluita tarjoavista Ohjaamoista. Ohjaamoissa moniamatillista tukea tarvitsevaa nuorta pystytään palvelemaan kokonaisvaltaisesti ja nuori saa sieltä tarvitsemansa palvelut pääsääntöisesti nopeammin, kuin TE-toimistossa. Ohjaamotoiminnan positiiviset vaikutukset syntyvät erityisesti palveluun pääsyn nopeutumisen sekä tehokkaan palveluihin ohjauksen kautta. Ohjaamot myös kattavat kullunsa julkisen talouden säästöillä.

Johdanto

Ohjaamot ovat alle 30-vuotiaiden matalan kynnyksen monialaisia palvelupisteitä, jotka toteuttavat EU:n nuorisotakuun tavoitteita ja toimintaa. Ohjaamoja oli loppuvuodesta 2019 toiminnassa tai kehitteillä yli 70 ympäri Suomen, ja ne toimivat niin pienissä kuin suurissa kunnissa muodostaen kansallisen Ohjaamoverkoston.

Ohjaamot ovat merkittävin suomalaisen nuorisotakuun puitteissa aloitettu toiminta, johon valtiovalta päätti suunnata Euroopan sosiaalirahaston (ESR) työllisyyttä edistävää rahoitusta vuosina 2014–2020. Toiminnan juurtumista tukee pääministeri Juha Sipilän hallituksen keväällä 2017 myöntämä neljän vuoden 5 miljoonan euron vuotuinen lisärahoitus. Kaiken kaikkiaan Ohjaamotoimintaan ja sen kehittämiseen on suunnattu vuosina 2014–2021 yli 53 miljoonaa euroa julkista rahoitusta. Hallitusohjelman mukaisesti jokaiselle alle 25-vuotiaalle nuorelle tai alle 30-vuotiaalle valmistuneelle taataan joko työ-, työharjoittelu-, työkokeilu-, työpaja-, oppisopimus- tai kuntoutuspaikka kolmen kuukauden aikana työttömyyden alkamisesta. Hallitus on myös sitoutunut edistämään nuorisotakuuta asiantuntijatyön pohjalta sekä vahvistamaan Ohjaamopalveluita ja nuorten työpajatoimintaa.

Ohjaamoihin kohdistuneen viimeaikaisen huomion ja kehittämisinnon taustalla ovat lukuisat tutkimukset ja selvitykset, jotka ovat painottaneet tarvetta monialaisen yhteistyön kehittämiseen sekä yhden luukun ja/tai vastuuhenkilön periaatteella toimivien peruspalveluita tarjoavien nuorten palvelupisteiden potentiaalisia hyötyjä asiakastasolla ja yhteiskunnallisesti. Oh-

jaamoiden toimintamallin erityispiirteitä, kuten matalaa sisääntulokynnystä, nuorten palvelujen kokoamista saman katon alle, moniammatillista yhteistyötä sekä yksilöllistä asiakasohjausta on pidetty yleisesti onnistuneina ja kannatettavina toimintatapoina. Sen sijaan Ohjaamoiden toimintamallin tehokkuudesta ja vaikuttavuudesta on toistaiseksi ollut vain vähän tietoa

Tässä tutkimuksessa on sekä laadullisin että määrällisin menetelmin arvioitu Ohjaamotoiminnan yhteiskunnallisia ja taloudellisia vaikutuksia. Tämän lisäksi työssä on pyritty tunnistamaan, mitkä ovat Ohjaamotoiminnan monialaisen toimintamallin hyvät ja vaikuttavat käytännöt sekä miten Ohjaamotoimintaa ja laajemmin monialaista integroivaa palvelutoimintaa voitaisiin edelleen vaikuttavuusohjautuvasti kehittää ja juurruttaa pysyvämmäksi toiminnaksi.

Keskeisinä menetelminä työssä käytettiin aineistoanalyysyä, Ohjaamokohtaisia tapaustutkimuksia, Ohjaamoille suunnattuja kyselytutkimuksia sekä tilastollisia analyysejä. Etenkin Ohjaamotoiminnan erillisvaikutusten arviointi perustui tilastollisiin vertailuanalyyseihin. Tilastotietojen rajallisuudesta johtuen työssä päädyttiin kahteen eri tyyppiseen vertailuasetelmaan perustuvaan tapaan arvioida tilastollisesti Ohjaamotoiminnan vaikutuksia. Nämä olivat Tilastokeskuksen kuntatason tietoihin perustuva vertailuanalyysi Ohjaamokuntien ja ei-Ohjaamokuntien välillä sekä työhallinnon URA-rekisteritietoihin perustuva yksilötasoinen vertailuanalyysi saaduista palveluista ja työmarkkinasiirtymistä Ohjaamoasiakkaiden ja ei-Ohjaamoasiakkaiden välillä.

Ohjaamoiden toimintatapa- ja organisoitumiserot ovat suuret

Ohjaamotoiminnan valtakunnallisina tavoitteina on sujuvoittaa nuorten siirtymiä työhön ja koulutukseen tai muuhun toimintaan, edistää nuorten osallisuutta, toimintakykyä ja elämäntilannetta sekä koota yhteen palveluntuottajia monialaiseksi kokonaisuudeksi. Yhteisistä tavoitteista ja valtakunnallisista Ohjaamokriteereistä huolimatta toimintatapa- ja organisoitumiserot eri Ohjaamojen välillä ovat suuret.

Ohjaamot muodostavat suhteellisen nuoria verkostoja, vaikka niiden taustalla monesti onkin pitkäaikainen nuorten tuen kehittäminen erityisesti Nuorisotakuun avulla. Oman haasteensa ohjaamokenttään on tuonut toiminnan käynnistyminen hankemuotoisena. Siirryttäessä hanketoiminnasta pysyväisluonteiseen toimintaan ja etenkin vuoden 2018 alusta tapahtunut ESR-projektin ja rahoituksen loppuminen johti monissa Ohjaamoissa toiminnan uudelleenorganisoitumiseen. Vakiinnuttamisprosessin jäljiltä uuden toimintamallin ja toimintatapojen rakentaminen on osin vielä kesken. Osassa Ohjaamoista toimintojen ja resursoinnin uudelleenorganisoituminen on lisännyt TE-hallinnon puolelta tullutta ohjausta, mikä on osaltaan johtanut työllistymistä tukevien toimintatapojen vahvistumiseen

Ohjaamojen toimintamalli ja toimintatavat riippuvat ennen kaikkea Ohjaamon sijaintikunnan koosta, asiakasvolyymeista, resursoinnista, perustamisajasta ja toimintamallin valmiudesta sekä Ohjaamon roolista ja asemasta osana toimijaverkostoa ja alueen palvelujärjestelmää. Osa Ohjaamoista on vakiinnuttanut paikkansa alueellisessa palvelujärjestelmässä. Osa Ohjaamoista vasta hakee tätä paikkaansa.

Moniammatillinen yhteistyömalli parantaa asiakasohjauksen osuvuutta, mutta kaipa systematisointia

Monialainen yhteistyö ja ohjausprosessi on Ohjaamotoiminnan lähtökohta ja vahvuus, jonka vaikutukset näkyvät monella tasolla. Kun asiakkaan ohjaustarve on moniammatillinen, nuori saa avun Ohjaamossa yleensä nopeammin, kuin muuta kautta. Moniammatillisuus edistää

myös ohjauksen osuvuutta ja mahdollistaa nuoren asian edistämisen oikea-aikaisesti. Moniammatillisuus on mahdollistanut Ohjaamon asiantuntijoille paremmat valmiudet hahmottaa palvelujen ja asiakasohjauksen kokonaisuutta sekä palvella asiakasta osuvammin. Ohjaamoissa on myös käytössä TE-toimistoja enemmän resursseja ja laaja-alaisempi osaamis- ja palvelupaletti sekä mahdollisuus tukea vahvemmin monialaisesti asiakasprosesseja.

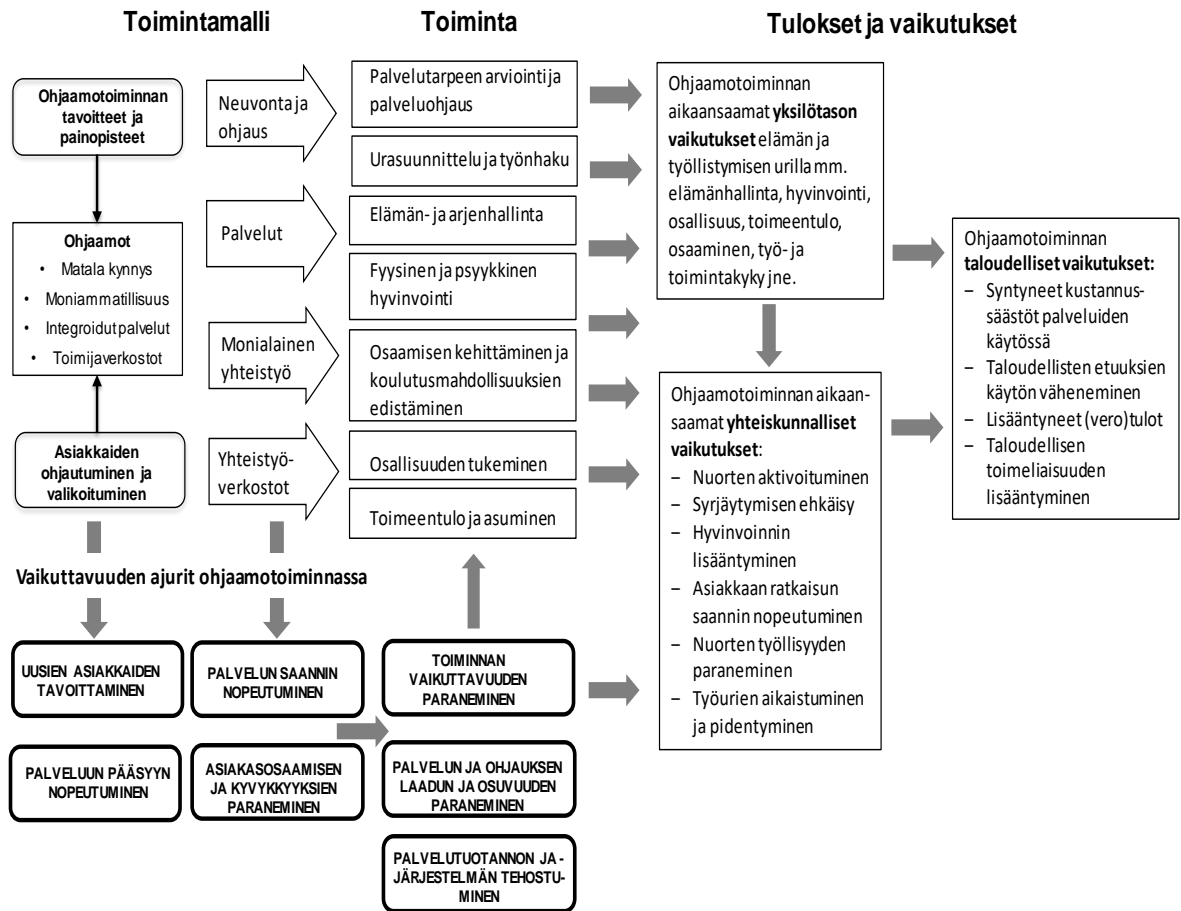
- Ohjaamot toimivatkin parhaimmillaan onnistuneesti asiakaskohtaamisen tukena, nuorten toimijuuden tuen ohjauksellisena tilana, jossa nuori kytkee eri toimijoiden palvelut voimavaroiksi oman elämänpolkinsa rakentamisessa. Hyviä tässä tutkimuksessa esiin nousseita Ohjaamokäytäntöjä nuorten energisoimiseksi ovat mm:
- aidosti asiakasta kuunteleva ja kohtaava asiakastyö,
- voimakas painotus kokonaisvaltaiseen alkuun,
- ratkaisukeskeinen 'neuvokas' ohjaustyö,
- katkeamattomat asiakasprosessit monialaisen yhteistyön avulla,
- asiakasprosessien ja sen välivaiheiden näkyväksi tekeminen,
- Ohjaamojen toimiminen palveluntuottajien yhteisenä oppimisalustana,
- Ohjaamojen kytkeytyminen strategisesti paikalliseen nuorten tuen kokonaisuuteen, ja rooli kokonaisvoimavaran proaktiivisena kehittäjänä.

Ohjaamoiden moniammatillisen toiminnan organisoinnin ongelmia ovat puolestaan olleet runsaat henkilövaihdokset, epäselvät vastuiden ja vastuualueiden määrittelyt, ylhäältäpäin (ohjausryhmä/emo-organisaatiot) tulevan ohjauksen puute/epäselvyys sekä seurantatiedon puutteellisuus. Lisäksi yhteisten tavoitteiden puute on hankaloittanut sekä ohjaamoiden sisäisten että ulkoisten yhteistyösuhteiden toimintaa. Tältä osin Ohjaamotoiminta kaipaa systematisointia etenkin Ohjaamoasiakkuuden määrittelyssä ja toiminnan seurannassa, mutta kehittyäkseen uudenlaiseksi asiakaslähtöiseksi ohjauksen ja moniammatillisen yhteistyön alustaksi tarvitsee se myös vapautta toimia itseohjautuvasti asiakastilanteissa ja ohjauskäytännöissään. Epäsystemaattisista toimintatavoista sekä seurannan puutteista johtuen riskinä on, että asiakasta helposti ali- tai ylipalvellaan, eikä asiakkuudesta osata luopua oikea-aikaisesti.

Nuoret hyötyvät Ohjaamon palveluista

Nuorten kokemukset monialaisesta yhteistyöstä Ohjaamoissa ovat pääosin hyvin positiivisia. Ohjaamoihin on ollut matala kynnyks saapua, nuoret kokevat tullessaan Ohjaamossa aidosti kuulluksi päässeensä itse vaikuttamaan omaan tilanteeseensa liittyvien päätösten tekemiseen ja oman tulevaisuuden suunnitteluun. Palveluja on räätälöity nuoren omiin tarpeisiin nähden onnistuneesti ja nuoret myös kokevat saaneensa Ohjaamosta vastauksia ongelmiinsa ja tukea oman elämäntilanteen edistämiseen sekä tulevien elämänsiirtymien suunnitteluun. Nuorten kokema hyöty Ohjaamoista näkyy valtaosalle nuorista tulevaisuuden suunnan selkeytymisenä sekä luottamuksen vahvistumisena tulevaisuuden suhteen.

Ohjaamoiden moniammatillisesta toimintamallista johtuen nuorten tilannetta pystytään Ohjaamoissa edistämään kokonaisvaltaisesti. Matala kynnyks 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 mahdollistaa nuoren asian edistämisen joustavasti ja oikea-aikaisesti. Yksilöllinen asiakasohjaus ja vahva palvelukoordinaatio puolestaan ehkäisevät palveluista tippumista ja sitä kautta nuorten syrjäytymistä.



Kuva 1. Ohjaamotoiminnan erillisvaikutusten synnyn logiikka.

Ohjaamotoiminnan tavoitteet ja toimintamuodot ovat hyvin monimuotoisia. Siten myös toiminnan vaikutukset ovat monialaisia ja monitasoisia. Ohjaamotoiminnan suorat vaikutukset näkyvät yksilötasolla monimuotoina vaikutuksina mm. työllistyvydessä, nuoren osallisuudessa ja sosiaalisessa tilanteessa, psyykkisessä ja fyysisessä hyvinvoinnissa ja toimintakyvyssä, arjen hallinnassa jne.

Ohjaamotoiminnan käynnistämällä on ollut vaikutusta nuorten palvelujärjestelmän kykyyn edistää nuorten työllisyyttä

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.

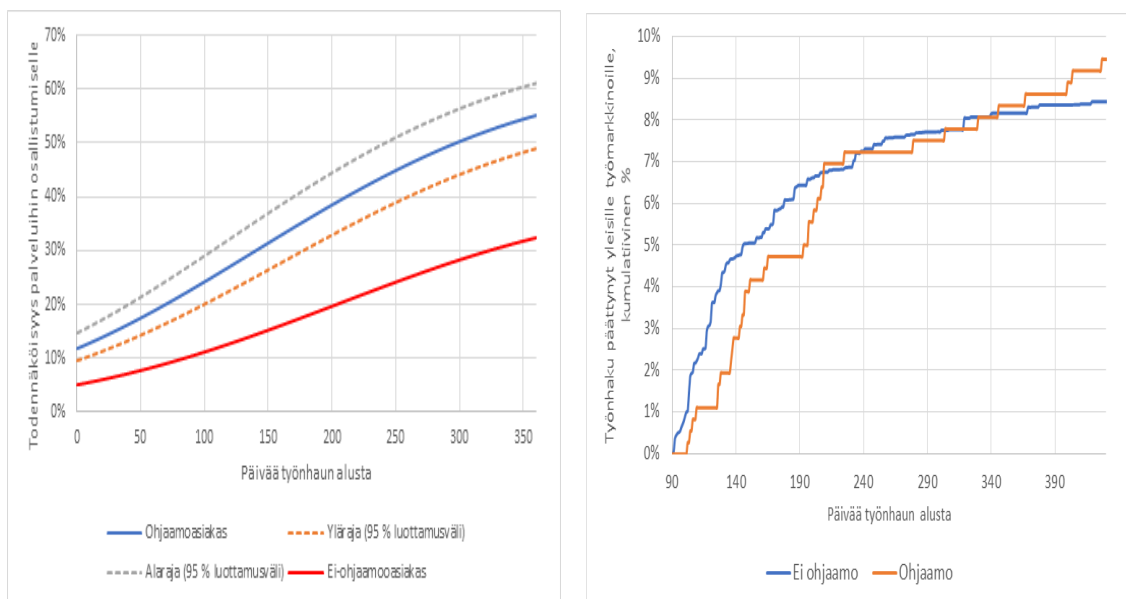
Ohjaamotoiminnan erillisvaikutukset syntyvät ennen kaikkea tehostuneen palveluihin ohjauksen kautta

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

Työllisyysvaikutukset syntyvät pidemmällä aikavälillä

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. Erot työllisyysvaikutuksissa Ohjaamoasiakkaiden ja verrokkina olleiden ei-Ohjaamoasiakkaiden välillä näyttävät kasvavan, mitä pidempi aika on kulunut työnhaun alusta.



Kuva 2. Asiakkaiden palveluihin pääsyn todennäköisyys ja työllistyminen yleisille työmarkkinoille URA-tietojen perusteella.

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 Oulu) kattaa julkiset kulunsa julkisen talouden säästöillä ja tuottaa laskennallista voittoa tilanteeseen nähden, että Ohjaamo ei olisi. Laskelmat perustuvat aiemmissa tutkimuksissa esitettyihin työttömyyden alenemisesta koituviin kustannushyötyihin, jotka syntyvät työttömyyden aiheuttamien kustannusten vähenemisen, tuotannon ja työpanoksen palkka- ja verotulojen sekä taloudellisen aktiviteetin lisääntymisen kautta.

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.

Kokonaisuutena URA-analyysiin perustuvat tulokset koskevat vain edellä mainitun kolmen Ohjaamokaupungin kokonaisuutta, eivätkä sellaisenaan ole yleistettävissä koskemaan kaikkia Ohjaamotoimintaan. Tulokset kuitenkin kertovat 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 kokonaisuudessaan Ohjaamotoiminta vaikuttaa useiden kymmenien miljoonien arvonlisäyksellä kansantalouteen, ja potentiaali saattaa olla tätä merkittävästi suurempi.

Poikkihallinnolliset haasteet hankaloittavat moniammatillista yhteistyötä

Ohjaamotoiminnalle on selkeä yhteiskunnallinen tarve. Hallinnon sektoroituneisuus ja sen aiheuttamat poikkihallinnolliset haasteet hankaloittavat kuitenkin edelleen Ohjaamoiden toimintaa. Ohjaamot ovat tuoneet näkyväksi verkostotyöskentelyn merkityksen, mutta verkostotoiminnan haasteena on se, että toiminnassa ja etenkin ohjauksessa on mukana eri alojen ihmisiä, joilla ei ole toimivaltaa oman organisaationsa puitteissa. Ohjaamoilta puuttuu taloudellista neuvotteluvoimaa ja resurssien liikuttamiseen liittyvää valtuutta, jota tarvitaan verkostossa toimiessa ja etenkin verkostojen johtamisessa. Ohjaamoissa ei myöskään ole yhtenäistä asiakastietojärjestelmää, joka mahdollistaisi tehokkaan asiakasohjauksen sekä toiminnan tulosten seurannan.

Kehittämisehdotuksia

Tutkimuksen lopputuloksena esitetään 13 Ohjaamoiden rooliin, toimintamalliin sekä palveluprosessiin liittyvää suositusta, joiden pohjalta Ohjaamotoimintaa sekä laajemmin nuorten palvelujärjestelmää olisi mahdollista kehittää entistä toimivammaksi ja vaikuttavammaksi.

Kehittämisehdotus 1. Ohjaamomuotoista toimintaa tulee jatkaa ja monialaista toimintaa edelleen kehittää Ohjaamoissa sekä laajemmin alueellisessa nuorten palvelujärjestelmässä.

Kehittämisehdotus 2. Asiakashallinnan ja ohjauksen tueksi tarvitaan Ohjaamolaki, joka mahdollistaa oman Ohjaamo-asiakasrekisterin ja viranomaisrekisteritietojen yhdistämisen.

Kehittämisehdotus 3. Mikäli erillistä Ohjaamoiden omaa asiakasrekisteriä ei saada nopeasti käyttöön, tulee URA-järjestelmään ottaa mukaan valtakunnallisesti systemaattiset Ohjaamokoodit, joiden avulla voidaan seurata ohjaamoasiakkuuksia, palveluita ja siirtymiä työhallinnon asiakkaidenosalta. Myös muilla hallinnonaloilla tulisi kehittää ja ottaa käyttöön vastaavan kaltaisia omiin järjestelmiin soveltuvia ohjaamotyötä kuvaavia toimikoodoja.

Kehittämisehdotus 4. Asiakas- ja virkailijälähtöisesti tulee kehittää työkaluja, jotka mahdollistavat systemaattisemman asiakasohjauksen sekä toiminnan tulosten näkyväksi tekemisen.

Kehittämisehdotus 5. Ohjaustyön ja seurannan tueksi on otettava käyttöön yksilötason vaikutuksia seuraava väline, joka avaisi mahdollisuuksia tehdä näkyväksi ohjausprosessin vaiheita sekä ohjauksen yksilöntason tuloksia ja vaikuttavuutta monialaisesti.

Kehittämisehdotus 6. Tiedolla johtamisen ja verkostoyhteistyön tueksi tulee luoda pysyviä tiedonvaihtolustoja sekä teemakohtaisia yhteistyömuotoja, etenkin Kohtaamo-projektin päättymistä silmällä pitäen.

Kehittämisehdotus 7. Ohjaamojen toiminnan kehittämisen ja tiedolla johtamisen tueksi tulee sopia yhteiset, monipuoliset kansalliset mittarit, joilla Ohjaamojen toimintaa tarkastellaan tietyn väliajoin.

Kehittämisehdotus 8. Palvelujen tuotteistamiseksi ja ohjauksen systematisoinnin pohjaksi tulee määrittää tarkemmin koko Ohjaamo-verkoston koskien, mitä on ohjaamotyö, ketkä hyötyvät ohjaamon asiakkuudesta, mitkä ovat eri toimijoiden roolit verkostossa sekä mitä yhdessä tekeminen kultakin osapuolelta edellyttää

Kehittämisehdotus 9. Ohjaamoiden taloudellista neuvotteluvoimaa ja resurssien liikuttamiseen liittyvää valtuutta pitää saada lisää sille tasolle, joka Ohjaamoita ohjaa ja tekee päätöksiä.

Kehittämisehdotus 10. Asiantuntijaresurssit tulee Ohjaamossa turvata siten, että asiakasta pystytään yksilöllisesti kannattelemaan palvelusta toiseen ja eteenpäin työ- ja elämänuralla.

Kehittämisehdotus 11. Psykososiaalisen tuen resursointi alueen nuorten palvelujärjestelmässä on turvattava.

Kehittämisehdotus 12. Varhaisen vaiheen puuttumiseen tulee panostaa vahvemmin ja Ohjaamoiden roolia korostaa tässä matalan kynnyksen toimijana ja yhteysalustana osana nuorten palveluekosysteemiä.

Kehittämisehdotus 13. Käynnistyvät työllisyyden kuntakokeilut tarjoavat hyvän mahdollisuuden monialaisen yhteistyön toteuttamiseen yli hallintorajojen sekä tilaisuuden kirkastaa Ohjaamoiden roolia ja asemaa kuntien nuorten palveluekosysteemissä. Kuntakokeiluissa Ohjaamoille tulee määrittää selkeä rooli osana kunnan palvelujärjestelmää sekä etsiä ratkaisuja moniammatillista yhteistyötä hankaloittaviin poikkihallinnollisiin haasteisiin

Lisätietoja:

Johtava asiantuntija Mikko Valtakari, MDI Public Oy p. 040 5691568, mikko.valtakari@mdi.fi.

Johtava asiantuntija Janne Savolainen, työ- ja elinkeinoministeriö, p. 050 3963452, janne.savolainen@tem.fi

MONET - Monialaisen yhteistyön vaikuttavuuden arviointi nuorten työllistymistä edistävissä palveluissa - tutkimushanke on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2019 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa.