



Kertomusluonnoksesta annetut lausunnot

1/2025 Työn ja koulutuksen ulkopuolella olevat nuoret – tunnistaminen, tavoittaminen ja kuntouttaminen D/432/04.07.02/2023

Kansaneläkelaitos, 25.11.2024

Sosiaali- ja terveysministeriö, 27.11.2024

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 28.11.2024

Opetus- ja kulttuuriministeriö, 2.12.2024

Valtiontalouden tarkastusvirasto

Kansaneläkelaitoksen lausunto koskien tarkastuskertomusluonnosta Työn ja koulutuksen ulkopuolella olevat nuoret – tunnistaminen, tavoittaminen ja kuntouttaminen (D/432/04.07.02/2023)

Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) on pyytänyt Kansaneläkelaitokselta (Kela) lausuntoa tarkastuskertomusluonnoksesta Työn ja koulutuksen ulkopuolella olevat nuoret – tunnistaminen, tavoittaminen ja kuntouttaminen. Lausuntopyynnön tarkoituksena on kuulla Kelan näkemys tarkastuksen havainnoista ja kannanotoista sekä varmistaa, että kertomusluonnoksessa ei ole asia- tai tulkintavirheitä. Lausuntopyynnössä on pyydetty Kelaa ottamaan lausunnossa erityisesti kantaa kertomusluonnoksessa esitettyihin suosituksiin.

Pyydettyinä lausuntonaan Kela esittää kunnioittaen seuraavaa.

Yleiset huomiot tarkastuskertomusluonnoksesta

Tarkastuskertomusluonnoksen sivulla 24 todetaan; ”Nuorten aikuisten tarve päihde- ja mielenterveyspalveluille korostui kaikissa haastatteluissa eniten. Näiden lisäksi mainittiin erilaiset neuropsykiatriset ongelmat. Nämä ovat suurelta osin palvelutarpeita, joihin vastataan pääasiassa terveydenhuollossa. Varsinaisia sosiaalihuollon palvelutarpeita nuorilla aikuisilla on haastatteluiden perusteella hyvin monenlaisia. Tavanomaisten sosiaalityöntekijän tai sosiaaliohjaajan tapaamisten lisäksi useissa haastatteluissa tuotiin esiin, että paljon on tarvetta tukihenkilöpalveluille. Osalla alueista tällaista hyvin intensiivistä ja henkilökohtaista palvelua olikin tarjolla mutta hyvin rajallisesti. Toisilla alueilla tukihenkilöpalveluita ei ollut tarjolla lainkaan.”

Myös Kelassa ovat näkyneet edellä mainitut kohderyhmät nuoren ammatillisen kuntoutuksen hakijoissa. Erityisesti Nuotti-valmennusta on haettu tilanteissa, joissa nuori tarvitsisi ensisijaisesti terveydenhuollon palveluja tai tukihenkilöä. Nuotti-valmennus on osaltaan paikannut muiden tahojen resurssivajeita, joka on osaltaan johtanut tarkastuskertomusluonnoksessakin todettuun Nuotti-valmennuksen saajamäärien kasvuun.

Tarkastuskertomusluonnoksen sivulla 24 todetaan; ”Ryhmämuotoinen sosiaalinen kuntoutus nähtiin myös monille hyvänä palveluna, mutta kaikilla alueilla sellaista ei ollut tarjolla. Ryhmämuotoisessa sosiaalisessa kuntoutuksessa opitaan muun muassa elämänhallinnan perusasioita, saapumaan sovittuna aikana paikalle ja olemaan muiden ihmisten kanssa ryhmässä. Tällaiset perusasiat voivat valmistaa asiakasta esimerkiksi opiskeluun. Kuntouttava työtoiminta mainittiin myös useissa haastatteluissa melko tyypillisenä palveluna, jos nuoren kunto mahdollistaa siihen osallistumisen.”

Myös Kelassa on tunnistettu nuoren ammatillisen kuntoutuksen hakijoissa nuoria, jotka tarvitsivat ensisijaisesti sosiaalista kuntoutusta. Tilanteessa, jossa nuoren kanssa harjoitellaan vielä elämänhallinnan perusasioita ja arjen hallintaa, on sosiaalinen kuntoutus nuorille ajankohtainen

kuntoutuspalvelu eikä Nuotti-valmennus ole vielä nuorelle oikea-aikainen ja tarkoituksenmukainen palvelu.

Tarkastuskertomusluonnoksen sivulla 40 todetaan, ” Nyt kuntoutukseen voi hakea pelkällä puhelinsoitolla.” Tämä muotoilu saattaa antaa mielikuvan, että nuoren ammatillinen kuntoutus on mahdollinen pelkän puhelinsoiton perusteella. Totta on, että nuoren ammatillisessa kuntoutuksessa on ollut erilainen hakemismenettely kuin muussa kuntoutuksessa. Hakemuksen täyttämisen sijaan nuori on voinut olla Kelaan puhelimitse yhteydessä ja esittää mielenkiintonsa ja tarpeensa nuoren ammatillista kuntoutusta kohtaan. Tämän jälkeen nuoreen on oltu Kelasta yhteydessä ja nuori on haastateltu puhelimitse. Haastattelun yhteydessä on täytetty haastattelulomake, joka on toiminut myös hakemuksena, jos nuori on haastattelun yhteydessä ollut sitä mieltä, että hän haluaa nuoren ammatillista kuntoutusta hakea. Vuoden 2025 alusta myös nuoren ammatillisen kuntoutuksen hakemisessa siirrytään samanlaiseen hakemismenettelyyn mikä on käytössä muissakin kuntoutusetuuksissa.

Tarkastuskertomusluonnoksen sivulla 41 kerrotaan, että; ” Nuotti-valmennuksessa nuori tapaa henkilökohtaista valmentajaansa lähtökohtaisesti kerran viikossa viiden kuukauden ajan eli 20 viikkoa yhteensä.” Tarkastuskertomukseen on hyvä täsmentää, että Nuotti-valmennuksessa tapaamiskertoja on enintään 20. Valmentaja ja nuori sopivat keskenään tapaamistiheyden ja osan nuorista kohdalla myös 20 tapaamiskertaa vähäisempi määrä voi olla riittävä. On hyvä myös huomioida, että tapaamiskertoja on myös mahdollista yhdistää siten, että tapaaminen voi toteutua tuplakäyntinä. Tuolloin yksi tapaamiskerta on normaalin 60 minuutin sijaan pituudeltaan 120 minuuttia. Tällöin tapaamiskertoja on lukumääräisesti vähemmän kuin 20.

Tarkastuskertomusluonnoksen sivuilla 41 todetaan seuraavaa: ” Vuonna 2022 Nuotti-valmennuksen kustannukset olivat noin 23 miljoonaa euroa. Ensimmäisenä vuonna kustannukset olivat vain noin 2,4 miljoonaa euroa. Aloituvuodesta 2019 Nuotti-valmennuksen kustannukset ovat siis nousseet lähes kymmenkertaisiksi, sillä valmennuspalvelujen kysyntä on kasvanut voimakkaasti vuosittain.” Nuotti-valmennuksen kustannukset eivät tässä pidä sisällään Nuotti-valmennuksen ajalta nuorille maksettua kuntoutusrahaa. Kela ehdottaa, että tarkastuskertomukseen täsmennetään, että kyseisissä kustannuksissa on kyse kuntoutuspalvelusta aiheutuneista kustannuksista. Jos tarkastuskertomuksen osalta katsotaan tarpeelliseksi, voi kertomuksessa tuoda esiin myös sen, että nuorten on ollut mahdollista hakea kuntoutusrahaa Nuotti-valmennuksen ajalle toimeentulon turvaksi. On hyvä huomioida, että mikäli lakimuutosesitys (HE 124/2024) toteutuu, ei nuorilla ole jatkossa 1.1.2025 alkaen pääsääntöisesti enää oikeutta kuntoutusrahaan Nuotti-valmennuksen ajalta.

Huomiot tarkastuskertomusluonnoksessa esitetystä suosituksista

1. Sosiaali- ja terveysministeriön tulisi toimeentulotukilain uudistamisen yhteydessä kehittää ratkaisuja, jotka parantavat pitkään toimeentulotukea saaneiden nuorten ohjautumista palvelujen piiriin.
2. Sosiaali- ja terveysministeriön on huolehdittava siitä, että yhteistyö Kelan ja sosiaalihuollon välillä toteutuu vuoden 2023 voimaan tulleen toimeentulotukilain uudistuksen tavoitteiden mukaisesti.

Kela pitää tarkastuskertomusluonnoksessa esitettyjä, toimeentulotukea koskevia suosituksia, kannatettavina. Suosituksissa mainittu toimeentulotukilain uudistuksen valmistelu on parhaillaan käynnissä ja sosiaali- ja terveysministeriön asettaman toimeentulotuen kokonaisuudistusta valmistelevalle työryhmälle on 31.12.2024 saakka.

3. Sosiaali- ja terveysministeriön sekä opetus- ja kulttuuriministeriön on yhteistyössä huolehdittava, että syrjäytymisriskissä olevat nuoret saavat oppivelvollisuuden suorittamista tukevat sosiaali- ja terveyspalvelut.

Oppivelvollisuuslain (1214/2020) 12 §:n mukaan koulutuksen järjestäjän on seurattava oppivelvollisen opintojen edistymistä. Tilanteissa, joissa oppivelvollinen ei suorita opintojaan opiskelusuunnitelmansa mukaisesti tai on aikeissa keskeyttää opintonsa, koulutuksen järjestäjän on selvítettävä oppivelvollisen saamien koulutuksen järjestäjän tukitoimien riittävyys sekä tarvittaessa ohjattava oppivelvollinen hakeutumaan muiden tarkoituksenmukaisten palveluiden piiriin. Näitä muita tarkoituksenmukaisia palveluja ovat oppivelvollisuuslain esitöiden (HE 173/2020) mukaan esimerkiksi opiskeluhuollon palvelut, sosiaali- ja terveyspalvelut ja Kelan kuntoutuspalvelut.

Kelan kuntoutusetuuksia voidaan myöntää myös nuorelle, jolla on opiskelupaikka. Nuoren ammatillinen kuntoutus voi tulla kyseeseen esimerkiksi tilanteissa, jossa nuoren opinnot eivät etene ja ovat keskeytymässä oppilaitoksen tukitoimista huolimatta, eikä opintojen keskeytymisen syynä ole terveydentila tai terveydentilan selvittelyn tai hoidon tarve. Diagnoosiperusteisella Kelan ammatillisella kuntoutuksella voidaan tukea myös niiden nuorten opiskelukykyä, joilla taustalla vaikuttavat terveydelliset syyt. Myös lääkinällisen kuntoutuksen keinoin on mahdollista tukea nuorten opiskelukykyä.

4. Sosiaali- ja terveysministeriön on pidettävä huolta siitä, että nuorten matalan kynnyksen kuntoutuspalvelujen toiminta jatkuu, sillä siitä on saatu ainakin osittain tavoitteiden mukaisia tuloksia.

Suosituksen numero neljä osalta Kela toteaa, että parhaillaan on eduskunnan käsittelyssä lakiesitys (HE 124/2024), joka koskee nuoren ammatillista kuntoutusta. Esityksen mukaan nuoren ammatillisen kuntoutuksen myöntämisedellytykset tarkennettaisiin lakiin kuntoutuksen tarkoituksenmukaiseksi kohdentamiseksi opiskelun ja työelämän ulkopuolella tai muutoin syrjäytymisvaarassa oleville nuorille. Sairaus- tai vammadiagnoosia ei jatkossakaan edellytetäisi. Osallistuminen nuoren ammatillisen kuntoutuksen valmennuksellisiin palveluihin (eli käytännössä Nuotti-valmennukseen) ei enää pääsääntöisesti oikeuttaisi kuntoutusrahaan. Esityksen hyväksymisen myötä Kelan nuoren ammatillisen kuntoutuksen matalan kynnyksen kuntoutuspalvelujen toiminta jatkuu.

Huomiot tarkastusmuistioluonnoksesta Nuotti-valmennuksen tilastollinen arviointi

Tarkastusmuistioluonnoksen sivulla 3 ja tarkastuskertomusluonnoksen sivulla 41 todetaan, että; ”Sekä lainsäädännön esitöiden, että kuntoutuslakiin lisätyn 7a §:n mukaan ammattiin kouluttautuminen ja työllistyminen ovat siis olleet nuoren ammatillisen kuntoutuksen keskeisiä tavoitteita.”

Lainsäädännön esitöillä viitataan tässä hallituksen esitykseen 133/2018. Kyseisen esityksen tavoitteet kohdassa todetaan: ” Esityksen tavoitteena on tukea ja edistää syrjäytyneiden ja syrjäytymisvaarassa olevien nuorten toimintakykyä, elämänhallintaa sekä valmiuksia ja kykyä opiskella ja työllistyä. Tavoitteena on erityisesti parantaa opiskelun ja työelämän ulkopuolella olevien nuorten (ns. NEET-nuoret) asemaa ja heidän tulevaisuuden mahdollisuuksiaan kouluttautua ammattiin ja osallistua työelämään. Esityksen tavoitteena on, että opiskelun ja työelämän ulkopuolella tai muutoin syrjäytymisvaarassa olevat nuoret pääsisivät nykyistä joustavammin Kansaneläkelaitoksen ammatilliseen kuntoutukseen ja siten etenemään opiskelu- ja työllistymispolulla. Lisäksi tavoitteena on, että kuntoutus voisi käynnistyä nykyistä matalammalla kynnyksellä ja varhaisemmassa vaiheessa, mikä ehkäisisi ennalta vaikeuksien pitkittymistä ja monimutkaistumista. Ehdotettujen nuoren ammatillisen kuntoutuksen palvelujen keskeisenä tavoitteena on tunnistaa nuoren omat vahvuudet ja voimavarat sekä tukea ja vahvistaa niitä. Lisäksi tavoitteena on tukea nuoren omaa motivaatiota, kiinnostusta opiskeluun ja työllistymiseen sekä tulevaisuuden suunnittelua.” Itse Kelan kuntoutuslain (566/2005) 7a §:ssä puolestaan säädetään muun muassa, että; ”kuntoutuksen tarkoituksenmukaisuutta arvioitaessa otetaan huomioon, voidaanko haetulla kuntoutuksella edistää hakijan toimintakykyä, elämänhallintaa sekä valmiuksia ja kykyä opiskella tai työllistyä.”

Kela haluaa nostaa esiin, että vaikka nuoren ammatillisella kuntoutuksella pidemmällä aikajänteellä tavoitellaan nuoren kouluttautumista ja työllistymistä, eivät nämä yleensä ole välittömiä tavoitteita. Nuoren ammatillisessa kuntoutuksessa tarkoituksena on, että asiakas voi ensin edistää opiskelu- ja työllistymisvalmiuksiaan, jonka myötä asiakkaan kyky opiskella tai työllistyä vahvistuu vähitellen. Etenkin Nuotti-valmennuksen osalta tavoitteena on nuoren toimintakyvyn ja elämänhallinnan sekä opiskelu- tai työllistymisvalmiuksien tukeminen ja edistäminen.

Vuonna 2019 (eli silloin kun tutkimuksen nuoret ovat Nuotti-valmennukseen osallistuneet) voimassa olleessa Nuotti-valmennuksen palvelukuvauksessa Nuotti-valmennuksen tavoitteita on kuvattu seuraavasti:” NUOTTI-valmennuksen tavoitteena on, että nuori kiinnostuu elämäntilanteestaan, tulevaisuuden suunnittelusta ja opiskelu- tai työelämään suuntaamisesta. Valmennuksella tähdätään siihen, että sen päätyttyä nuorella on uskoa muutoksen mahdollisuuteen ja ymmärrystä omien voimavarojensa sekä vahvuuksiensa hyödyntämisestä muutoksessa. NUOTTI-valmennus voi parhaimmillaan johtaa esimerkiksi suoraan muuhun ammatilliseen kuntoutukseen, opiskeluun tai työhön.

Valmennuksen tavoitteita ovat esimerkiksi, että

- nuori ja hänen verkostonsa saavat käsityksen nuoren toimintakyvyn osa-alueista, nuoren vahvuuksista, voimavaroista ja taidoista sekä osallistumisen ja/tai suoriutumisen esteistä
- nuorelle muodostuu käsitys siitä, kuinka hän voi hyödyntää voimavarojaan arjessa ja opiskelussa, työssä tai työnhaussa
- nuori kartuttaa elämänhallintaan ja työelämävalmiuksiin liittyviä taitojaan (esimerkiksi itsestä tai raha-asioista huolehtiminen, arkirutiinit, asiointi)
- nuoren ymmärrys opiskelun ja/tai työn merkityksestä lisääntyy ja hänen kykynsä nähdä itsensä opiskelijana, työntekijänä tai työnhakijana vahvistuu

- nuori asettaa itselleen ainakin alustavan työelämä- tai opiskelutavoitteen
- nuoren verkostoa hyödynnetään, jotta nuori saa tarvitsemansa tukitoimet ja palvelut.”

Tarkastusmuistioluonnoksen sivulla 5 todetaan; ”Lähtökohdaksi otettiin vuonna 2019 kuntoutuslain (566/2005) 7a§:n mukaisen nuoren ammatillisen kuntoutusjakson aloittaneet 18-29-vuotiaat henkilöt, jotka eivät olleet aiemmin olleet kuntoutuksessa.” Kelan näkemyksen mukaan tähän lauseeseen tulisi täsmentää, että; ”Lähtökohdaksi otettiin vuonna 2019 kuntoutuslain (566/2005) 7a§:n mukaisen nuoren ammatillisen kuntoutusjakson aloittaneet 18-29-vuotiaat henkilöt, jotka eivät olleet aiemmin olleet Kelan ammatillisessa kuntoutuksessa”. Täsmennys on tarpeellinen sen takia, ettei varmuudella voida sanoa, etteivätkö tutkimuksen nuoret olisi saaneet esimerkiksi liikennevahingon johdosta vakuutusyhtiön korvaamaa ammatillista kuntoutusta, sosiaalista kuntoutusta tai Kelan vaativaa tai harkinnanvaraista kuntoutusta.

Tarkastusmuistioluonnoksen sivulla 11 todetaan, että: ” Tulosten perusteella on selvää, että Nuotti-valmennus ei ole vaikuttanut ainakaan lyhyellä aikavälillä osallistujien työssäkäyntiin tai palkkatuloihin.” Myös tarkastuskertomusluonnoksen sivulla 43 sanotaan, että; ”Nuotti-valmennus ei ole vaikuttanut ainakaan lyhyellä ajalla osallistujien työssäkäyntiin tai palkkatuloihin. On ilmeistä, että molempien ryhmien henkilöistä suurin osa on melko kaukana työmarkkinoilta, mutta koulutustason nousu parantaa ajan myötä mahdollisuuksia työnsaantiin.” Kela haluaa tuoda esiin, että Nuotti-valmennuksen tarkoituksena ei ole nuoren nopea siirtymä työssäkäyntiin. Nuotti-valmennuksen tarkoituksena on edistää nuoren valmiuksia kohti opiskelu- ja työelämää. Nuori tekee valmennuksen aikana alustavaa opiskelu- ja työelämäsuunnitelmaa.

Muistioluonnoksen sivulla 15 kerrotaan, että: ” Tilastollisten analyysien perusteella näyttää siltä, että Nuotti-valmennus on parantanut miesten todennäköisyyttä hakeutua jatko-opintoihin noin neljällä prosenttiyksiköllä. Valmennuksella ei ole ollut vaikutusta naisten jatko-opintoihin hakeutumiseen tai kummankaan sukupuolen työllisyyteen, työpäivien määrään tai palkkaan. Tosin osallistujanaiset olivat jo ennen toimenpidettä koulutetumpia kuin valmennukseen osallistuneet miehet. Tulosten vahvuutta testattiin erilaisilla herkkyystarkasteluilla”. Myös tarkastuskertomusluonnoksen sivulla 40 todetaan, että ” Tulosten mukaan Nuotti-valmennus on parantanut miesten todennäköisyyttä hakeutua jatko-opintoihin noin neljällä prosenttiyksiköllä. Valmennuksella ei ole ollut vaikutusta naisten jatko-opintoihin hakeutumiseen tai kummankaan sukupuolen työllisyyteen, työpäivien määrään tai palkkaan.” Tässä yhteydessä Kela haluaa nostaa esiin, että Nuotti-valmennus on saattanut olla hyödyllinen palvelu nuorelle, vaikka edellä todettuja vaikutuksia ei ole havaittu tehdyssä tutkimuksessa. Nuoren ammatillisessa kuntoutuksessa asetetut tavoitteet ovat voineet nuoren kohdalla täyttyä, vaikka ne eivät näy opiskelu- tai työtilastoissa. Tämän kaltaisella tutkimuksella on vaikea mitata tai todentaa sitä, millaisia valmiuksia Nuotti-valmennus on nuorille antanut. Nämä valmiudet myös vaikuttavat nuoren elämässä pidemmällä aikavälillä.

Liitteessä 1 esitetään tarkemmat tutkimukselliset huomiot Valtiontalouden tarkastusviraston tekemästä Nuotti-valmennuksen vaikutusarvioinnista.

Etuuspäällikkö

Milla Kaitola

Liite 1.

Tutkimukselliset huomiot VTV:n tekemästä Nuotti-valmennuksen vaikutusarvioinnista

Tutkimusprofessori Karoliina Koskenvuo, Kelan tutkimus

VTV on pyytänyt Kelalta tutkimuksellisia näkökulmia toteuttamansa Nuotti-valmennusta koskevan vaikutusarvioinnin asetelmasta ja menetelmistä. Kelalla on ollut käytettävissään VTV:n toimittama tarkastuskertomusluonnos ”Työn ja koulutuksen ulkopuolella olevat nuoret – tunnistaminen, tavoittaminen ja kuntouttaminen” ja tarkastukseen liittyvä muistio ”Nuotti-valmennuksen tilastollinen arviointi”, jossa arvioidaan kuntoutuslain (566/2005) 7 a §:n mukaisen nuoren ammatillisen kuntoutuksen vaikutuksia.

VTV on rajannut otokseen vuonna 2019 Nuotti-valmennuksen aloittaneet 18–29-vuotiaat henkilöt, jotka ”eivät olleet aiemmin olleet kuntoutuksessa”. Vertailuryhmä on muodostettu perustuen tietoihin iästä ja perustoimeentulotuen saamisesta edeltävänä vuonna 2018: ”Verrokkiryhmään poimittiin yhtä suuri satunnaisotos samanikäisiä nuoria, jotka olivat saaneet toimeentulotukea vuonna 2018 vähintään 10–12 kuukautta ja jotka eivät olleet aiemmin olleet kuntoutuksessa.”

VTV toteaa käyttäneensä vaikuttavuuden arvioinnissa ekonometrisiä menetelmiä ja tarkemmin ottaen aiemmin tavallisimmin makrotason ilmiöiden arvioinnissa erityisesti maa- ja aluetasolla käytettyä synteettisen differenssin differenssiä (SDID) (mm. Arkhangelsky ym. 2021).

Kela on tutustunut VTV:n toimittamiin dokumentteihin, vaikutusarvioinnin asetelmaan ja menetelmiin. Dokumenttien sekä kohdejoukkoa ja aineistoa koskevien tietojen perusteella Kela esittää huomiot VTV:n arvioinnin tutkimusasetelmasta. Keskeiset huomiot liittyvät kontrafaktuaaliasetelman pätevyteen, interventioryhmän ja vertailuryhmän vertailukelpoisuuteen, yleistettävyyteen, käytettyyn menetelmään (SDID) ja tulosmittareihin.

Kontrafaktuaaliasetelman pätevyys, ryhmien välinen vertailukelpoisuus ja yleistettävyys

Kuten VTV:n toimittaman muistion luvun 2.2 alussa todetaan ”Nuotti-osallistujia” ei valittu arpomalla, joten VTV on päätenyt vaihtoehtoiseen menetelmään (SDID), jonka ajatellaan poistavan ongelmia, joita liittyy vaikutusten arviointiin ilman satunnaistamista. Jos kyseessä olisi arvonta, se tehtäisiin Nuotti-valmennukseen hakeutuneille nuorille, jotka täyttävät Nuotti-valmennuksen myöntämisen kriteerit – ei nuorille, jotka edeltävänä vuonna ovat saaneet perustoimeentulotukea, mutta joiden olennaisesti heikentyneestä toimintakyvystä ja muista keskeisistä Nuotti-valmennuksen myöntämisen edellytyksistä ei ole tietoa. Tämä aiheuttaa asetelmaan jo lähtökohtaisesti merkittävän ongelman.

Lisäehdoksi vertailtaville ryhmille (Nuotti-valmennusta saaneet/vertailuryhmä) VTV on määritellyt sen, että henkilöt eivät aiemmin olleet saaneet Kelan ammatillista kuntoutusta (kuntoutuslakiperuste 2). VTV:n asetelmassa ei ole huomioitu sitä, että Nuotti-valmennusta on voinut saada myös Kelan harkinnanvaraisena kuntoutuksena vuonna 2018 (kuntoutuslakiperuste 4). Näin ollen on mahdollista, että myös vertailuryhmään kuuluu nuoria, jotka ovat saaneet Nuotti-valmennusta, mikä vaikuttaa mahdollisuuksiin tehdä syy-seuraus -päätelyä vaikutuksista. Oikein muodostettu kontrafaktuaali on syy-seuraus -päätelyn välttämätön ehto.

Tutkimusasetelmassa Kelan kuntoutuksen eri lakiperusteet sekä nuorten toimintakykyyn ja kuntoutustarpeeseen liittyvät tekijät olisi tullut ottaa kattavammin huomioon. Esimerkiksi Kelan rekisteriseurannan mukaan 70 %:lla Nuotti-valmennukseen ohjautuneista nuorista on taustalla psykiatrisia ongelmia ennen Nuotti-valmennukseen ohjautumista.

Vertailukelpoisten ryhmien muodostamisen kannalta haasteellista on myös se, että Kelan ja muiden tahojen järjestämässä kuntoutuspalveluissa on palveluita, jotka sisällöltään ja tavoitteiltaan muistuttavat Nuotti-valmennusta. VTV:n määrittelemään otokseen ja vertailtaviin ryhmiin kuuluva nuori on voinut saada muutakin ammatillista kuntoutusta kuin Kelan ammatillista kuntoutusta, Kelan muiden lakiperusteiden mukaista kuntoutusta (kuten aiemmin Nuotti-valmennusta harkinnanvaraisena kuntoutuksena) ja esimerkiksi sosiaalihuoltolain mukaista sosiaalista kuntoutusta.

Lisäehdoksi interventioryhmälle (Nuotti-valmennuksen v. 2019 aloittaneet) oli määritelty se, että nuori oli saanut perustoimeentulotukea edeltävänä vuonna 2018. VTV:n mukaan aineistossa noin kolmasosa Nuotti-valmennusta saaneista ei ollut saanut lainkaan perustoimeentulotukea vuonna 2018. Vertailuryhmään kuulumisen ehtona taas oli perustoimeentulotuen saaminen vähintään 10–12 kuukautta vuonna 2018. Epäselväksi jää, oliko interventioryhmälle vastaavaa ehtoa toimeentulotukikuukausien määrästä. Kelan rekisteriseurannassa noin 23 % nuorista oli saanut 10–12 kuukautta perustoimeentulotukea Nuotti-valmennusta edeltävän vuoden aikana ja jos tarkastellaan vain vuotta 2018 (kuten VTV), vastaava osuus on 27 %. Lisäksi VTV on rajannut aineistosta pois nuorimmat eli 16–17-vuotiaat, mutta tätä ikärajausta ei perustella. Aineistorajaukset vaikuttavat tulosten ja johtopäätösten yleistettävyyteen. Rajausten perustelut pitäisi tuoda selkeämmin ilmi ja myös pohtia niiden merkitystä.

Synteettisen differenssin differenssi -menetelmän hyödyntäminen henkilötason ilmiöiden arviointiin

Synteettisen kontrollin menetelmä soveltuu erityisesti makrotason ilmiöiden arviointiin maa- ja aluetasolla, jolloin vertailukohta muodostetaan painottamalla muita alueita ja maita (Mäkelä 2017; 2018). VTV on aiemmin arvioinut SDID-menetelmällä kriisikuntamenettelyn vaikutuksia. Ko. arvioinnissa kriisikuntamenettelyyn päätyneitä kuntia verrattiin kuntiin, joiden taloudelliset tunnusluvut olivat lähellä menettelyn käynnistämisen kriteerejä, mutta joissa menettelyä ei ollut otettu käyttöön. Kontrafaktuaaliasetelmalla vertailtiin keskeisten tunnuslukujen, kuten vuosikatteen, kertyneen alijäämän, veroprosentin, lainakannan sekä omavaraisuusasteen, kehitystä menettelykuntien ja verrokkikuntien välillä. SDID-menetelmässä verrokkikyksiköitä, esimerkiksi kuntia, ei käytetä estimoinnissa sellaisenaan, vaan niitä painotetaan siten, että verrokkikyksiköiden kehitys on mahdollisimman samanlaista interventioyksiköiden kanssa ennen intervention alkua. (VTV 2024a; 2024b.)

Menetelmässä kontrollikyksiköiden valinta on ensiarvoisen tärkeä vaihe. Synteettisen kontrollin painot tulisi olla valittuna niin, että esimerkiksi 'kontrafaktuaalinen alue' muistuttaa mahdollisimman paljon todellista aluetta ennen tarkastelun kohteena olevaa muutosta. VTV ei tuo esiin onko SDID-menetelmää aiemmin hyödynnetty henkilötason ilmiöiden arviointiin. Esimerkiksi VTV:n aiemmin toteuttamassa arvioinnissa kriisikuntamenettelyn vaikutuksista hyödynnettiin kuntien taloutta kuvaavia selkeitä tunnuslukuja interventio- ja verrokkikyksiköiden muodostamisessa ja vaikutusten arvioinnissa. Monitekijäisissä kuntoutusinterventioissa tavoitteet ovat yksilöllisiä ja ajassa muuttuvia

yksilöllisiä tekijöitä pitäisi ottaa arvioinnissa huomioon. Siksi käytetyn menetelmän soveltamiseen liittyy merkittäviä epävarmuustekijöitä ja haasteita, joita VTV:n toimittamissa dokumenteissa ei käsitellä.

VTV:n muiston s. 7 (luku 2.2) todetaan, että estimaattori (ks. alla) sisältää normaalit yksikkö- ja vuosi-indikaattorit (α_i , β_t). Ensin mainituilla vakioidaan yksilöiden henkilökohtaiset ominaisuudet. Vuosi-indikaattoreilla vakioidaan suhdannevaihtelut ja vastaavat makrotaloudelliset tekijät. Kaavasta kuitenkin näkyy, että estimaattori ei ota huomioon yksilöllisiä ajassa muuttuvia tekijöitä (termiä ajassa muuttuvista yksilötekijöistä ei ole/ α_i - alaindeksissä ei t:tä), joiden huomioiminen tutkimusasetelmassa olisi tärkeitä. VTV:n muistiossa todetaan ”Jokaisella henkilöllä on siis tavallaan oma demografiansa, johon summautuu lukematon määrä erilaisia ajassa pysyviä tekijöitä, kuten kotikunta, lapsuus- ja koulutausta, synnynnäinen kyvykkyys, geneettiset tekijät ja niin edelleen. Näitä ei siten tarvitse vakioida erikseen”. Kyvykkyys ei ole ajassa pysyvä ominaisuus ja myös geneettisten tekijöiden vaikutukset saattavat muuttua ajassa. Toimintakyky, terveys ja terveystyökyttäytyminen, koetut voimavarat, vahvuudet, elämänhallinta ja näihin vaikuttavat tekijät myös muuttuvat ajassa.

$$(\hat{\tau}^{sdiid}, \hat{\mu}, \hat{\alpha}, \hat{\beta}) = \underset{\tau, \mu, \alpha, \beta}{\operatorname{argmin}} \left\{ \sum_{i=1}^N \sum_{t=1}^T (Y_{it} - \mu - \alpha_i - \beta_t - W_{it}\tau)^2 \hat{\omega}_i^{sdiid} \hat{\lambda}_t^{sdiid} \right\}.$$

Tulosmittareista ja kuntoutuksen vaikuttavuuden arvioinnin menetelmistä

Vastemuuttujiksi VTV on valinnut seuraavat: työllinen, työpäivät, palkkatulot ja opiskelija (työllinen ja opiskelija on muodostettu henkilön pääasiallisen toiminnan perusteella vuoden lopussa). VTV perustelee vastemuuttujien valintaa erityisesti hallituksen esityksellä vuodelta 2018 (HE 133/2018). Hallituksen esityksessä uudistuksen tavoitteet on muotoiltu seuraavasti: ”Esityksen tavoitteena on tukea ja edistää syrjäytyneiden ja syrjäytymisvaarassa olevien nuorten toimintakykyä, elämänhallintaa sekä valmiuksia ja kykyä opiskella ja työllistyä. Tavoitteena on erityisesti parantaa opiskelun ja työelämän ulkopuolella olevien nuorten (ns. NEET-nuoret) asemaa ja heidän tulevaisuuden mahdollisuuksiaan kouluttautua ammattiin ja osallistua työelämään.”

Valmiuksien ja tulevaisuuden mahdollisuuksien edistämisen keinot ja kuntoutumisen tavoitteet vaihtelevat Nuotti-valmennukseen ohjautuneilla nuorilla - jokainen nuori asettaa henkilökohtaiset tavoitteensa yhdessä Nuotti-valmentajan kanssa. Palvelukuvauksessa (Kela 2024) todetaan: ”Nuotti-valmennus on henkilökohtaista valmennusta 16–29-vuotiaalle nuorelle, jonka toimintakyky on olennaisesti heikentynyt. Nuotti-valmennuksessa nuori löytää keinoja toimintakykynsä kohentamiseen, työelämävalmiuksien lisäämiseen ja omassa arjessa pärjäämiseen. Nuori ottaa valmentajan tuella käyttöön vahvuutensa ja voimavaransa.”

Koiviston ym. (2023) tutkimuksen mukaan Nuotti-valmennukseen ohjautuneilla mielenterveysongelmat ja neuropsykologiset haasteet ovat yleisiä, nuorilla on asunnottomuutta, päihteiden käyttöä, ongelmia unirytmisissä ja sosiaalisissa tilanteissa. Nuotti-valmennukseen ohjautunut hyvin moninaisissa tilanteissa olevia nuoria ja nuoria, joiden toimintakyky on heikentynyt niin merkittävästi, että heidän on arvioitu tarvitsevan Nuotti-valmennusta intensiivisempää tukea (Ukkola & Seppänen-Järvelä 2023). Tutkimuksen mukaan Nuotti-valmennukseen ohjautuneiden nuorten kuntoutuksen tavoitteissa on vaihtelua ja apua Nuotti-valmennuksesta on haettu mm. arjen

asioiden järjestämiseen, opiskeluun, sosiaalisten tilanteiden pelkoihin, jännittämiseen, vuorikausirytmiin, eristäytymiseen ja mielenterveyden ongelmiin (Koivisto ym. 2023). VTV:n toteuttamalla ja tämän kaltaisella tutkimuksella on vaikea mitata tai todentaa sitä, millaisia valmiuksia Nuotti-valmennus on nuorille antanut.

Nuotti-valmennuksen vaikutuksia tulisikin arvioida monipuolisesti eri tulosmittareilla ja menetelmillä, joilla pystytään arvioimaan henkilökohtaisten kuntoutustavoitteiden toteutumista, valmiuksia opiskeluun ja työelämään siirtymiseen ja muutoksia nuoren toimintakyvyssä, voimavaroissa ja elämänhallinnassa. Nuotti-valmennusta saaneisiin nuoriin kohdentuneen tutkimuksen mukaan valmennus on vaikuttanut positiivisesti nuorten elämäntilanteeseen vahvistaen nuorten käsityksiä omista vahvuuksista ja valmiuksia itsenäiseen elämään, opiskeluun ja työelämään (Koivisto ym. 2023). Nuotti-valmennukseen osallistuminen on myös vahvistanut nuorten opiskelu- ja työkykyä ja parantanut elämänlaatua (Karinkanta & Reiterä 2023). Lisäksi Kelan rekisteritarkastelut nuoren ammatillisen kuntoutuksen myöntämisen jälkeisestä tilanteesta tuovat esiin siirtymiä viimesijaiselta toimeentuloturvaetuudelta muille etuuksille ja myös ansiotyöhön.

VTV:n muistion luvun 4 (Päätelmät) lopussa todetaan ”Kansaneläkelaitoksen olisikin perusteltua tehdä tai teettää vastaava vertaileva tutkimus esimerkiksi viiden vuoden kuluttua uudestaan, jotta nähtäisiin valmennuksen mahdollinen vaikutus osallistujien suorittamiin tutkintoihin ja työllistymiseen.” VTV:n toteuttamaan vaikutusten arviointiin sisältyy kuitenkin merkittäviä ongelmia, joita on eritellysti ja perustellen tuotu esiin. Kelan monialaisella ja monitieteisellä kuntoutuksen tutkimuksella on pitkät perinteet (Seppänen-Järvelä 2024). Kelan tutkimuksen tärkeänä tehtävänä on ollut ja tulee olemaan jatkossakin eri menetelmiin monipuolisesti perustuvan Kelan kuntoutuksen järjestämistä ja kehittämistä tukevan tieteellisen tiedon tuottaminen.

Lähteet

Arkhangelsky D, Athey S, Hirshberg DA, Imbens GW, Wager S (2021) Synthetic Difference-in-Differences. *American Economic Review*, Vol. 111, No. 12, 4088–4118.

HE 133/2018. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain muuttamisesta.

Karinkanta S, Reiterä T (2023) Kelan kuntoutuksen hyödyn arviointi 2021: Työkyky, elämänlaatu, masennusoireet ja kuntoutustavoitteiden saavuttaminen. *Kuntoutusta kehittämässä* 38. Kela, Helsinki.

Kela (2024) Nuotti-valmennus. Kelan kuntoutuksen palvelukuvaus 1.1.2024.

KKRL 566/2005. Laki Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista 15.7.2005/566. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2005/20050566>

Koivisto J-M, Välimaa O, Hakala P, Koskinen R, Naakka H (2023) NUOTTI-valmennuksella kouluun ja työhön. Monimenetelmällinen tutkimus NUOTTI-valmennukseen ohjautumisesta ja valmennuksen toteutumisesta ja vaikutuksista. Työpapereita 181. Kelan tutkimus, Helsinki.

Mäkelä E (2017) Essays on synthetic counterfactuals in applied econometrics. Väitöskirja. Turun yliopiston julkaisuja. Oeconomica|Turku 2017.

Mäkelä E (2018) Synteettiset kontrollit politiikkavaikutusten arvioinnissa. Kansantaloudellinen aikakauskirja 114. vsk. – 1/2018, 157–160.

Seppänen-Järvelä R (2024) Autoklinikasta laaja-alaiseen kuntoutuksen tutkimukseen. Kelan tutkimusblogi 29.4.2024.

Ukkola I, Seppänen-Järvelä R (2023) Nuorten toimintakyvyn arviointi ja päätöksenteon vaatima harkinta Kelan NUOTTI-valmennuksessa. Tutkimus diagnoosittoman ja suullisen hakemisen toteutumisesta ratkaisutyössä. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 164. Kela, Helsinki.

VTV (2024a) Finanssipolitiikan tarkastuskertomus. Arviointimenettelyn toimivuus kuntien talouden tasapainottamisessa ja palveluiden turvaamisessa. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 2/2024.

VTV (2024b) Tarkastusmuistio. Kriisikuntamenettelyn tilastollinen tarkastelu. Liittyy tarkastukseen: Arviointimenettelyn toimivuus kuntien talouden tasapainottamisessa ja palveluiden turvaamisessa 2/2024.



Lausunto

26.11.2024

VN/25726/2023

VN/25726/2023-STM-5

Valtiontalouden tarkastusvirasto
Lausuntopyyntö D/432/04.07.02/2023
6.11.2024

Sosiaali- ja terveysministeriön lausunto

Sosiaali- ja terveysministeriö kiittää valtiontalouden tarkastusvirastoa mahdollisuudesta antaa lausunto tarkastuskertomusluonnoksesta Työn ja koulutuksen ulkopuolella olevat nuoret – tunnistaminen, tavoittaminen ja kuntouttaminen sekä tarkastusmuistioluonnoksesta Nuotti-valmennuksen tilastollinen arviointi.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa lausuntonaan seuraavaa.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomusluonnos käsittelee keskeistä yhteiskunnallista haastetta eli työn ja koulutuksen ulkopuolella olevien, erityisesti syrjäytymisvaarassa olevien nuorten tunnistamista, tavoittamista ja kuntouttamista. Tarkastuksen tuloksia ja suosituksia on mahdollista hyödyntää nuorten sosiaali- ja terveyspalvelujen ja kuntoutuspalvelujen kehittämisessä sekä sosiaaliturvauudistuksen valmistelussa, sisältäen toimeentulotuen kokonaisuudistuksen ja parlamentaarisen sosiaaliturvakomitean työn.

Toimeentulotuki ja sitä koskevat suositukset

Sosiaali- ja terveysministeriö esittää huomiona toimeentulotuen ilmoitusjärjestelmän taustasta ja sosiaalihuollon hallinnollisen tehtävän perustasta, että mikään kyseisten ilmoitusten tuottama tehtävä ei ole syntynyt sosiaalihuollolle toimeentulotuen Kela-siirron vuoksi, vaan kyse on sosiaalihuollon tehtävästä pitkään toimeentulotukea saaneiden henkilöiden asioiden selvittämiseksi. Ennen Kela-siirtoa sosiaalihuolto seurasi itse, milloin määräaika aktivointisuunnitelman tekemisen käynnistämiseksi täyttyi. Samoin sosiaalihuolto arvioi ja toteutti itse perusosan alentamisen sekä pyrki löytämään toimeentulotukea saaneiden joukosta ne asiakkaat, jotka tarvitsevat sosiaalityötä. Kiistatonta on kuitenkin se, että taloudellisen tuen myöntäminen ja sosiaalihuollon palvelut ovat toimeentulotuen Kela-siirron myötä joutuneet hallinnollisesti toisistaan erilleen ja tämän johdosta nykyinen ilmoitusmenettely on luotu.

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelma sisältää useita toimeentulotuen uudistamiseen tärkeitä toimia. Yksi niistä on toimeentulotuen kokonaisuudistus, jonka tavoitteena on vahvistaa toimeentulotuen luonnetta viimesijaisena ja syrjäytymistä ehkäisevänä tukimuotona. Sosiaali- ja terveysministeriö on asettanut toimeentulotukilain kokonaisuudistusta valmistelemaan työryhmän, jonka toimikausi on 15.1.–31.12.2024. Ehdotuksilla tavoitellaan myös säästöjä toimeentulotuen menoihin. Työryhmä työstää ehdotuksistaan muistion, jonka jälkeen hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle syyskaudella 2025.

Työryhmä on pyrkinyt löytämään keinoja muun muassa tarkastuskertomusluonnoksessa todettuihin nuorten tavoittamisen ongelmiin. Toimeentulotuen tosiasiallista velvoittavuutta on tarkoitus pyrkiä lisäämään siten, että asiakkaat nykyistä useammin ilmoittautuisivat ja tosiasiallisesti menisivät työllisyyspalveluiden asiakkaiksi, hakisivat heille kuuluvia ensisijaisia etuuksia ja myös pyrkisivät

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Sosiaali- ja terveysministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 33
00023 Valtioneuvosto

Meritullinkatu 8
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

02951 63415
+358 2951 63415

kirjaamo.stm@gov.fi
stm.fi

kykyjensä mukaan pitämään huolta omasta elatuksestaan toimeentulotukilain pääperiaatteiden mukaisesti. Hallitusohjelman mukaisesti työryhmä on selvittänyt myös vaihtoehtoa, voitaisiinko joissain tilanteissa oikeus tukeen katkaista tai tuen käsittely keskeyttää siksi ajaksi, että asiakas toimii häneltä edellytetyllä tavalla tukijärjestelmässä.

Vuoden 2023 alussa voimaan tulleen toimeentulotukilain uudistuksen toimeenpanossa on sosiaali- ja terveysministeriön havaintojen perusteella ainakin osin epäonnistuttu ja tarkastuksen havainnot tukevat tätä näkemystä. Hyvinvointialueiden aloittaminen samaan aikaan, kun lakimuutos tuli voimaan, on vaikuttanut juuri tämän lakiuudistuksen läpimenoa käytännön toimintaan. Sosiaali- ja terveysministeriö tiedotti muutoksista tammikuussa 2023, mutta tiedotus on saattanut jäädä monien muiden samanaikaisten muutosten jalkoihin alueilla. Kela ei myöskään katsonut voivansa aloittaa lain toimeenpanoa kaikilta osin hyvinvointialueiden käynnistysvaikeuksien johdosta. Perusosan alentamisia ei tästä syystä tehty noin puoleen vuoteen lainkaan.

Sosiaali- ja terveysministeriöllä oli suunnitelmissa päivittää toimeentulotukilain soveltamisopasta toimeenpanon pidempiaikaiseksi tueksi heti lain voimaantulon jälkeen, mutta ministeriön voimavarat oli tuolloin suunnattava muihin kiireellisempiin tehtäviin ja päivittyminen on siirtynyt. Se on kuitenkin edelleen tavoitteena. Lakimuutos pitää sisällään myös elementtejä, joiden vaikutusta voidaan arvioida vasta myöhemmin. Esimerkiksi alueellisten neuvottelukuntien ja valtakunnallisen neuvottelukunnan toiminta on käynnistynyt hitaasti, mutta kattavasti. Tästä saatavaa hyötyä Kelan ja hyvinvointialueiden yhteistyön vakiintumiselle voidaan arvioida luultavasti vasta muutamien vuosien jälkeen. Niukenevien resurssien tilanteessa sosiaalihuollon ja Kelan yhteistyötä on todennäköisesti kohdennettava tarkemmin, mutta yhteistyön raamit ovat jo olemassa.

Nuorten sosiaali- ja terveystalvet ja niitä koskeva suositus

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että tarkastuksen ajankohtana nuorten sosiaali- ja terveystalvet toteuttamiseen ja toteutumiseen on vaikuttanut sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen voimaantulo vuoden 2023 alusta, jolloin sosiaali- ja terveystalvet järjestämistä vastuu siirtyi kunnilta ja kuntayhtymiltä uusille hyvinvointialueille, minkä vuoksi hyvinvointialueiden palvelujärjestelmän prosessit ovat edelleen osittain keskeneräisiä. Tämän olisi hyvä näkyä tarkastuskertomuksessa.

Tarkastuskertomusluonnoksesta käy ilmi, että nuorten palveluissa ja etuuksissa tehtävään yhteistyöhön liittyy monia eri käytäntöjä ja asiakkaan asema eri palveluissa on paikoin epäselvä ja moninainen. Hallitusohjelman mukaisessa sosiaalihuollon kokonaisuudistuksessa on tarkoitus yhdenmukaistaa sosiaalihuollon palveluja ja niiden toteutusta eri hyvinvointialueilla sekä selkeyttää niiden suhdetta kuntoutus- ja työvoimapalveluihin.

Sosiaalihuoltolaissa on runsaasti monialaista yhteistyötä koskevaa sääntelyä. Toimeentulotukeen liittyvien suositusten yhteydessä olisi hyvä nostaa esiin myös sosiaalihuoltolain yhteistyötä koskeva sääntely.

Nuoren ammatillinen kuntoutus ja sitä koskeva suositus

Hallitus antoi syyskaudella 2024 eduskunnalle hallituksen esityksen laiksi Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 124/2024 vp; StVM 12/2024 vp; EV 115/2024 vp). Esitys liittyy pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmaan. Esityksen mukaan Kelan järjestämän nuoren ammatillisen kuntoutuksen myöntämisedellytykset tarkennettaisiin lakiin kuntoutuksen tarkoituksenmukaiseksi kohdentamiseksi opiskelun ja työelämän ulkopuolella tai muutoin syrjäytymisvaarassa oleville nuorille. Sairaus- tai vammadiagnoosia ei jatkossakaan edellytettäisi, vaan nuoren ammatillista kuntoutusta voitaisiin jatkossakin myöntää ilman diagnoosiperustetta ja Nuotti-valmennus nuorten kuntoutusmuotona säilyisi. Osallistuminen nuoren ammatillisen kuntoutuksen valmennuksellisiin palveluihin (nykyisin Nuotti-valmennus) ei enää pääsääntöisesti oikeuttaisi kuntoutusrahaan. Lisäksi tehtäisiin muita muutoksia Kelan myöntämiin kuntoutusrahoihin.

Tarkastuksen tulokset nuoren ammatillisen kuntoutuksen Nuotti-valmennuksen vaikutuksista osallistujien opintoihin siirtymiseen ja työllistymiseen ovat uutta ja tärkeää tietoa kuntoutuspalvelujen ja erityisesti valmennuksellisten palvelujen jatkokehittämisessä. Kuten tarkastuskertomusluonnoksessakin todetaan, Nuotti-valmennukseen osallistuvilla nuorilla toimintakyvyn heikentymisen ja usein vaikean elämäntilanteen vuoksi ammatilliset tavoitteet voivat toteutua pidemmällä aikavälillä ja eteneminen opiskelu- ja työllistymispolulla voi viedä useita vuosia. Kuitenkin tarkastuksen tulos, jonka mukaan Nuotti-valmennus on lisännyt nuorten miesten jatko-opintoihin haakeutumista, tukee sitä hallituksen esityksessäkin kuvattuun selvitys- ja tutkimustietoon perustuvaa näkemystä, jonka mukaan valmennuksellisilla ja motivoivilla palveluilla on vaikuttavuutta paitsi nuorten valmiuksien ja elämäntilanteen parantamisessa, myös ammatillisesti. Koulutuksen aloittaminen

ja sen loppuun suorittaminen parantaa nuorten työllistymismahdollisuuksia merkittävästi jatkossa. Myös jatkotutkimukselle aiheesta on tarvetta.

Kansliapäällikkö

Veli-Mikko Niemi

Hallitusneuvos

Milja Tiainen

Jakelu

Valtiontalouden tarkastusvirasto, tuloksellisuustarkastus

Mirja Määttä

25.11.2024

Valtiontalouden tarkastusvirasto

Viite: Lausuntopyyntöne 6.11.2024 D/432/04.07.02/2023

Tarkastuskertomusluonnos Työn ja koulutuksen ulkopuolella olevat nuoret – tunnistaminen, tavoittaminen ja kuntouttaminen

THL kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomusluonnoksesta. Sen aihe on tärkeä ja ajankohtainen.

Tarkastuskertomuksessa on selkeästi tehty rajausta kahteen indikaattoriin, eli Kelan automaatti-ilmoituksiin nuorista aikuisista toimeentulotukea pidempiaikaisesti saaneista sekä oppilaitosten ilmoituksista 16–18-vuotiaista koulutuksen ulkopuolelle jääneistä nuorista. Tarkastuskertomuksessa olisi syytä kertoa alusta asti *tarkasteltujen julkisten palvelujen rajauksesta*. Nyt lukija voi saada käsityksen, että nämä lakisäätteiset ilmoitusvelvollisuudet ja niihin liittyvät viranomaisvastuut ovat ainoat NEET-nuorten tavoittamiseen tarkoitetut toimet.

Heikossa asemassa olevien nuorten tavoittamiseen tarkoitettu palveluja on kunnissa muitakin, erityisesti etsivä nuorisotyö, jolle on lailla säädetty tietojen luovutusvelvoite esim. armeijasta ja koulutuksen järjestäjiltä (Nuorisolaki, 11 §). Myös Ohjaamot toimivat matalan kynnyksen periaatteella ja pyrkivät tavoittamaan NEET-nuoria palvelujen pariin. Lisäksi armeijan kutsunnoissa tavoitetaan koko miesten ikäluokka. Tätä kontekstia tulisi avata nykyistä enemmän.

Kaikista vaikeimmassa asemassa olevat nuoret eivät ole välttämättä missään palveluissa ja heitä kohdataan lähinnä kolmannen sektorin ja seurakunnan matalan kynnyksen tuen piirissä mm. katutyössä.

Lausuntopyynnössä pyydettiin ottamaan kantaa erityisesti kertomusluonnoksessa esitettyihin suosituksiin. Tarkastusviraston antamat suositukset ovat kannatettavia.

Mirja Määttä

25.11.2024

1. Sosiaali- ja terveysministeriön tulisi toimeentulotukilain uudistamisen yhteydessä kehittää ratkaisuja, jotka parantavat pitkään toimeentulotukea saaneiden nuorten ohjautumista palvelujen piiriin.
2. Sosiaali- ja terveysministeriön on huolehdittava siitä, että yhteistyö Kelan ja sosiaalihuollon välillä toteutuu vuoden 2023 voimaan tulleen toimeentulotukilain uudistuksen tavoitteiden mukaisesti.

Kelan ja sosiaalityön yhteistyön lisäksi kunnissa sekä hyvinvointialueilla on syytä *yhteensovittaa muitakin palveluja*, jotka vastaavat nuorten tavoittamisesta ja palveluihin ohjaamisesta. Tarkastuskertomuksessa ei ole käsitelty esimerkiksi NEET-nuorten palvelujen koordinoitua eikä Työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun (TYP) -mallia. Tätä eri palvelujen yhteensovittamisen tarvetta voisi suositella tarkemmin.

3. Sosiaali- ja terveysministeriön sekä opetus- ja kulttuuriministeriön on yhteistyössä huolehdittava, että syrjäytymisriskissä olevat nuoret saavat oppivelvollisuuden suorittamista tukevat sosiaali- ja terveyspalvelut.

Suosituksessa olisi hyvä tarkentaa, että puutetta on pääasiassa terveydenhuollon palveluista: *mielenterveys- ja päihdepalveluista sekä neuropsykiatrisista palveluista* (s. 24), kuten todetaan monissa muissakin selvityksissä. Hyödynnettäväksi suosittelemme: Karjalainen Pia ym. 2023. Koulutuksen ja työn ulkopuolella olevien nuorten ja nuorten aikuisten mielenterveys- ja päihdehoito: Suosituksia perusterveydenhuollon toimijoille.

4. Sosiaali- ja terveysministeriön on pidettävä huolta siitä, että nuorten matalan kynnyksen kuntoutuspalvelujen toiminta jatkuu, sillä siitä on saatu ainakin osittain tavoitteiden mukaisia tuloksia.

Nuotti-valmennukseen tehtävät ajankohtaiset muutokset olisi syytä näkyä tarkastuskertomuksessa, vähintään johtopäätöksissä. NEET-nuorten tilanteeseen liittyvät myös vammaispalvelut ja niiden kautta

Mirja Määttä

25.11.2024

tulevat uudet tukimuodot, esimerkiksi uutena palveluna valmennus. Uusi laki tulee voimaan 1.1.2025.

Johtopäätöksissä olisi hyvä painottaa myös niitä monimuotoisia, yksilöllisiä opiskelumahdollisuuksia, esim. opintojen suorittamista nuorten työpajoilla tai muissa vaihtoehtoisissa paikoissa. Tästä on mainintoja kertomuksen sivulla 37–38. Ajatellen NEET-nuorten mahdollisuuksia saada työelämäkokemuksia ja ennen pitkää päästä työelämään, olennaisia tukipalveluja ovat nuorten työpajat, klubitalot, yhteiskunnalliset yritykset ja työelämämentorit. Myös työelämän kyky vastaanottaa ja perehdyttää nuoria työntekijöitä vaatii huomiota.

Kokonaisuudessaan tarkastuskertomuksessa on tuotu esiin relevantteja havaintoja nuorten tavoittamisen ja palveluiden tarjoamisen haasteita.

Pääjohtaja

Mika Salminen

Johtaja

Anneli Pouta

2.12.2024

Viite: Valtiontalouden tarkastusvirasto lausuntopyyntö Työn ja koulutuksen ulkopuolella olevien nuorten palveluiden ja etuuksien tarkoituksenmukaisuus tarkastuskertomusluonnoksesta D/432/04.07.02/2023, 05.11.2024.

Asia: Opetus- ja kulttuuriministeriön lausunto

Opetus- ja kulttuuriministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua tarkastuskertomuksen luonnoksesta. Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää tarkastusviraston suosituksia tarkoituksenmukaisina.

Sosiaalihuolto voisi nuorten tavoittamiseksi tehdä enemmän ja laajemmin yhteistyötä kuntien nuorisopalveluja tuottavien tahojen kanssa esimerkiksi ohjaamojen, nuorten työpajojen ja etsivän nuorisotyön kanssa. Sosiaalihuollolla ja Kansaeläkelaitoksella on nuorisolain (1285/2026) 11 §:n mukaan oikeus luovuttaa nuoren yksilöinti- ja yhteystiedot nuoren kotikunnalle etsivää nuorisotyötä varten silloin kun ne arvioivat tehtävässään saamiensa tietojen perusteella ja nuoren tilanne ja tuen tarve kokonaisuudessaan huomioon otettuna nuoren tarvitsevan viipymättä tukea päästäkseen palvelujen ja muun tuen piiriin. Tietojen luovutus onnistuu helposti <https://yhteysetsivaan.fi> -palvelun kautta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta (TUVA-koulutus) osa opiskelijoista ei pääse hakemisesta huolimatta tutkintokoulutukseen, joka on koulutuksen tavoite. Näitä ovat erityisesti maahanmuuttajataustaiset hakijat, joilla ei ole riittäviä edellytyksiä tutkintokoulutuksen suorittamiseen puutteellisen kielitaidon vuoksi. Osalla näistä aikuisista nuorista ei ole lainkaan suomen tai ruotsin kielen taitoa, jota tutkinnon suorittaminen edellyttää. TUVA-koulutuksen ei tulisi myöskään toimia pelkästään kielikoulutuksena, vaan sen keskeiset osaamisen ovat laajemmat valmiudet opiskella ja sen jälkeen työllistyä.

Lisäksi työhön ja itsenäiseen elämään valmentava (TELMA-koulutus) on laajentunut oppivelvollisuuslain myötä. Koulutus on tarkoitettu vaativaa tukea tarvitseville opiskelijoille (vaikean oppimisvaikeudet, vamman, sairauden tms. syyn vuoksi erityistä tukea tarvitseville). Koulutus on tarkoitettu hakijoille, joiden tavoitteena ei ole esim. vaikean vammaisuuden vuoksi jatkaa tutkintokoulutuksessa, vaan pääasiassa itsenäiseen elämään tukevassa asumispalveluissa ja päivä/työkeskuksissa. Koulutukseen on ohjattu myös muilla perusteilla, jos opiskelijan on katsottu hyötyvän laajemmasta tuesta ja pidemmästä koulutusajasta (max. 3 vuotta). Koulutus ei kuitenkaan voi toimia työttömien työllisyyskoulutuksena, kuten toisinaan ajatellaan. TELMA-koulutuksen käytyään opiskelija ei ole yleensä enää oppivelvollinen, mutta tutkinto on edelleen suorittamatta. Mikäli opiskelija on muiden kuin lain perusteiden mukaisti valittu koulutukseen, jotta hän työllistyisi, ei koulutus vastaa tarkoitustaan. Laajentuneen TELMA-koulutuksen myötä vailla tutkintoa olevia nuoria aikuisia on ohjattu työnhakijaksi ja ohjattu koulutukseen, vaikka TELMA-koulutuksen päättyessä on todettu, ettei opiskelijalla ole edellytyksiä tutkintokoulutukseen, vaan hänen osaltaan koulutus on päättynyt.

Oppivelvollisuuden laajentumisen myötä haasteena on ilmennyt opiskelijat, joiden opiskelukuntoisuus ei mahdollista opiskeluun osallistumista ja opiskelua. Vaikka opiskelulla ja yhteisöön kuulumisella on myönteisiä vaikutuksia, ei se ole aina mahdollista. Osa opiskelijoista ei pysty erilaista tukitoimista huolimatta tulla oppilaitokseen tai kykene itsenäiseen opiskeluun esim. vaikeiden sosiaalisten pelkojen tai muiden

2.12.2024

mielenterveysongelmien vuoksi. Myös lastensuojelussa olevien lasten ja nuorten voi olla vaikea sitoutua koulutukseen ja tulla oppilaitokseen. Lisäksi vaikeavammaisten lasten ja nuorten vaikeat käytöshäiriöt voivat estää koulutukseen osallistumista tilanteissa, jossa opiskelijan käytös vaikuttaa opiskelijakavereiden ja henkilöstön turvallisuuteen.

Kaikki edellä mainitut haasteet edellyttävät opiskelijoille sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita ja moniammatillista yhteistyötä. Myös opiskeluhuollon ja opiskeluterveydenhuollon palveluilla on keskeinen rooli, jonka vuoksi palvelut tulisi olla kaikilla alueilla saatavissa yhdenvertaisesti.

TUVA-koulutuksen, Telma-koulutuksen ja oppivelvollisuuslain osalta opetus- ja kulttuuriministeriö käynnistää kehittämistoimia, joilla pyritään vaikuttamaan koulutusten toteuttamiseen. Nuotti- valmennuksella on ollut monen nuoren osalta tärkeä rooli kuntoutuksessa. Myös esitys kuntouttavasta valmentavasta koulutuksesta arvioidaan tässä yhteydessä. Kuntoutuspalveluiden saaminen on tällä hetkellä hyvin vaikeaa, joten kaikki sosiaali- ja terveyspalveluiden ja kuntoutuspalveluiden edistäminen ja yhteistyö on tärkeää siksi, että nuorten voivat osallistua koulutukseen, saavat koulutuksen ja tutkinnon suoritettua ja työllistyvät.