

NEET-staatuses noored teenuste ja programmide võrgusilmas: kuidas paremini toetada mitteõppivaid ja -töötavaid noori?

Mai Beilmann, Sirje Otstavel, Kerli Kõiv, Heidi Paabört

KOKKUVÕTE

Eestis oli 2020. aasta lõpus 24 300 noort vanuses 15–29-aastat, kes ei õppinud, töötanud ega osalenud ka koolitusel (NEET). Neist 6900 elas Tallinnas. NEET-staatuses noorte toetamise vajadust teadvustatakse Eestis järjest enam, kuid sihtrühma kõige haavatama osani jõuda on keeruline.

Artiklis tutvustatakse eksperdiintervjuudele tuginedes noortega töötavate spetsialistide arusaamu kõige haavatavamate NEET-staatuses noortest Tallinnas, nende probleemide algpõhjustest, noortega töötavate institutsioonide ja spetsialistide koostööst NEET-staatuses noorte toetamisel ning võimalustest korraldada teenuseid nii, et need jõuaksid raskesse olukorda sattunud noorteni paremini.

Eksperdid näevad NEET-staatuses noorteni jõudmisel põhirolli kohalikel omavalitsustel ning peavad oluliseks, et kohaliku tasandi võrgustikutöö noorte leidmisel ja toetamisel ei oleks piiritletud eri valdkondade suunistega. Abi vastuvõtmine tuleb teha võimalikult lihtsaks ja vältida olukordi, kus noor peab eri ametiasutuste ning spetsialistide vahet liikuma.

MÄRKSONAD

NEET-staatuses noored, haavatavus, sotsiaalteenuste kättesaadavus, võrgustikutöö

NEET¹-noore mõiste tähistab kokkuleppeliselt 15–29-aastast noort, kes ei õpi, tööta ega osale ka koolitusel (Mascherini jt 2012). Selles artiklis kasutame läbivalt NEET-staatuses noore mõistet, et rõhutada seda, et NEET-noored ei ole mingi eriline noorte alaliik, vaid NEET-staatuse puhul on loodetavasti tegemist ajutise olukorraga, millest

noor võib sobiva toe olemasolul väljuda. Õppimise või tööga hõivamata noorte toetamise vajadust teadvustatakse nii Eestis kui ka Euroopas järjest rohkem, seda kindlasti ka seetõttu, et noorte töötus Euroopas on suurenenud ja sellest tingitult on ka järjest rohkem noori, kes ei leia endale rakendust. Eurostati (2022) andmetel oli 2021. aastal

¹ Lühend ingliskeelsest terminist *not in education, employment or training*.

NEET-staatuses noori 15–29-aastaste vanuserühmas Euroopa Liidus 13,1% ja Eestis 11,1%. Euroopa Komisjon (2021) toob oma teatistes välja eesmärgi vähendada NEET-staatuses noorte osatähtsust 9%-le. Et seda saavutada, on oluline omada ülevaadet osutatavate teenuste toimimisest, aga ka valida õiged arendussuunad.

NEET-staatust võib kirjeldada kui ebasoodsat elukogemust, mille saanud noor võib kaotada identiteeditunde ning loobuda edasisest osalemisest haridussüsteemis ja tööelus (Caroleo jt 2020). Noore säärase kõrvalejäämise peamised põhjused on rahvusvaheliste uuringute põhjal motivatsiooni- ja negatiivsed elu- ja õpikogemused, negatiivne tulevikuvaade, madal oskuste tase ja ebarealistlikud tulevikuootused (Beck 2015; Goldman-Mellor jt 2016; Ose ja Jensen 2017).

NEET-staatuses noortega töötavate spetsialistide kogemustele tuginedes on noorte töö- ja hariduselust väljalangemise põhjused koduse toe puudumine, noorte isikuomadustest tulenevad takistused, puudulik toetuste ja teenuste süsteem riigis, tugivõrgustiku puudumine, ebasoodne keskkond ja heidutavad kogemused, negatiivne suhtumine õppimisse, motivatsiooni- ja puudus, valed valikud ning liiga hiline abi- ja vajaduse märkamine või abita jäämine (Kõiv 2020). Pohl ja Walther (2007) jaotavadki noorte NEET-oludesse sattumise põhjused struktuurseteks ja individuaalseteks; võimalikud sekkumised peavad arvestama mõlemaid aspekte.

Rahvusvahelised uuringud on välja toonud, et vajaduste ja osutatavate teenuste vahel esineb vastuolusid, toetusmeetmed ei toeta alati noorte motivatsiooni või eesmärgi ning on pigem tegevust kontrollivad (Beck 2015; Haikkola 2018). Teenuste edutegurid on aga olnud varajane märkamine,

individuaalne lähenemine ja tugi, integreeritud lähenemine ja stiimulid noortele seatavate sanktsioonide asemel (Unt ja Gebel 2018). Samuti on oluline jälgida, et osa noorte nimetamine NEET-staatuses noorteks ei tooks kaasa nende stigmatiseerimist, mis omakorda võib raskendada teenusteni jõudmist (Maguire 2018; Holte 2018; Bonnard jt 2020).

Statistikaameti andmetel oli 2020. aasta lõpus Eestis 24 300 NEET-staatuses noort vanuses 15–29-aastat, mida on 17% rohkem kui 2019. aasta lõpus. Aastal 2021 elas Eestis suurim arv NEET-staatuses noori (9100) Põhja-Eestis, kellest omakorda 6900 olid Tallinna elanikud (Eesti Statistikaamet 2022). Märkimisväärne on NEET-staatuses noorte arvu suurenemine Tallinnas: aastail 2019–2021 suurenes nende arv 1900 võrra (Eesti Statistikaamet 2022). See näitab, et vaja on uurida toetatavate teenuste toimimist Tallinnas ja selgitada välja teenuste tõhusa tagamise olulisemad aspektid, mille abil oleks võimalik ennetada noorte töö- ja hariduselust väljalangemise jätkuvat kasvutrendi.

Kuna seni puudusid uuringud, mille keskmes oleksid just Tallinna noortele osutatavad teenused ja rakendatavad meetmed, keskendusime oma uuringus Tallinnale, kus NEET-staatuses noorte arv on eriti kiiresti kasvanud. Artiklis on põhitähelepanu all noortega töötavate spetsialistide hinnangud kõige haavatavamate NEET-staatuses noorte probleemide ja vajaduste kohta ning nende soovitusel toetamiseks ja koostöö parandamiseks. Kuigi uuringu fookuses on Tallinn, millel on Eesti suurima linnana oma spetsiifika – rohkem võimalusi ja osapooli noortele teenuste pakkumisel, samas ka suurem oht, et mõni noor jääb märkamata –, peaksid tulemused pakkuma mõtteainet

kogu Eesti noortevaldkonnale, sest eksperptide avaldatud mõtted ei käi sugugi ainult Tallinna kohta.

NEET-staatuses noorte toetamine Eestis ja Euroopas

Euroopa Komisjon tuli 2020. aastal välja uue algatusega. Soovitusdokument, mis kannab pealkirja „Tugevdatud noortegarantii“, näeb aastatel 2021–2027 ette noortele suunatud meetmete pakkujate ja sidusrühmade vahelise koostöö tugevdamist ning valdkonnaüleste teenusemodelite arendamist (Euroopa Komisjon 2021). Eesti kiitis uuendatud noortegarantii tegevuskava heaks 2020. aastal. Aastal 2021 toetati NEET-staatuses noori peamiselt kolme riikliku struktuuri kaudu: noortegarantii tegevuskava², STEP-programm³ ja noortegarantii tugisüsteem⁴.

NEET-staatuses noorte toetamisega tegelevad mitme valdkonna asutused, mistõttu on vaja valdkonnaülest koordineerimist (Paabort 2019). Noorte valdkonnaülest toetamist soovitatakse ka rahvusvahelistes uuringutes, kus tuuakse välja, et NEET-staatuses noorte toetamisel on kõige tõhusam holistiline käsitlus (Gaspani 2019) ja teenuseosutajate kooskõlastatud tegevus (Carcillo jt 2015; Mascherini 2019). Valdkonnaüleline koostöö on väga oluline, sest näiteks tööhõivega seotud sekkumised ei suuda kompenseerida noorel

varem arendamata jäänud oskusi ega sotsiaalset kapitali (Unt ja Gebel 2018) ning siinkohal on väärtuslikud just noorsootöö võimalused (Käger jt 2021). Sihtrühm on väga mitmekesine ning teenusesaajad liiguvad eri teenusepakkujate vahel, mistõttu tuleb parandada koordineerimissuutlikkust teenuste osutamisel (Carsillo jt 2015). Hudsoni jt (2019) sõnul on aina olulisem mõista, mis töötab millise sihtrühmaga ja mis tingimustel. Rõhutatakse, et kui NEET-staatuses noortele luuakse uusi toetusmeetmeid, ei tohiks need minna vastuollu seniste tegevuspõhimõtetega (Hämäläinen jt 2014). Lahendusena nähakse eelkõige poliitilisi kokkuleppeid, mis võimaldavad probleemidega tegeleda struktuurselt (O'Reilly jt 2018).

Eestis praegu rakendatavate riiklike programmide analüüsid käsitlevad seniste programmide mõju NEET-staatuses noortele, väljakutseid ja jätkusuutlikkust. Noorte majandusliku, sotsiaalse, poliitilise või kultuurilise tõrjutuse ja vähese kaasatuse märkamise ja sellele reageerimine on kõigi osaliste jaoks keskne küsimus ning seejuures on oluline mõista ja rakendada laste ja noortega töötavate institutsioonide rolli turvalise õhkkonna kujundamisel eelkõige teistest erinevatele ja keerulise taustaga noortele, sh NEET-staatuses noortele (Käger jt 2021).

² Noortegarantii Eesti tegevuskava on riiklik valdkonnaüleline raamistik noorte konkurentsivõime suurendamiseks ja nende tööturul osalemise toetamiseks. See nägi 2021. aastal ette selliseid tegevusi nagu Noorte Tugila, Hoog Sisse, „Minu esimene töökoht“, mobiilsed töötoad jt toetavad tugiteenused. Need tegevused võimaldavad läheneda mittetöötavatele ja -õppivatele noortele individuaalselt ja neid valdkonnaüleselt toetada. Erilist tähelepanu pööratakse tõrjutusriskis noortele, kelle puhul on suurem tõenäosus katkestada õpingud või kogeda tõrjutust tööturul.

³ STEP-programm aitab suurendada õigusrikkumise taustaga noorte tööhõivet ning toetada neid tööle või õppima asumisel ning seal püsimisel nõustamisteenuse kaudu, mille lõppeesmärk on noore tööle või õppima asumine.

⁴ Noortegarantii tugisüsteem (NGTS) on tugitegevus 16–29-aastastele noortele haridusteele naasmiseks ja/või tööturule jõudmiseks. NGTSi korraldatakse kohalikus omavalituses ning see hõlmab IT-infosüsteemi põhist lahendust ja juhtumikorraldust.

Noortegarantii raames loodud tegevusvõimalused suurendavad noorte tööhõivevalmidust ja aitavad vähendada tõrjutust ning ebavõrdsust noortele arenguvõimaluste pakkumise kaudu (Haridus- ja teadusministeerium 2019). Noortegarantii tugisüsteemi rakendamine suurendab ühiskonna teadlikkust NEET-staatuses noortest, aitab paremini mõista noorte toetamise tähtsust ning ajendab süsteemselt ja koostöös teiste teenuseosutajatega noori toetama (Käger jt 2020). Arendusvajadustena tuuakse välja, et teenused pole praegu kogu Eestis noortele võrdselt kättesaadavad, vaja oleks põhjalikumalt käsitleda tööturu toimimist ja noortega tegelevate spetsialistide teadlikkust üksteise tegevusest ning koostööd (Haridus- ja teadusministeerium 2019; Käger jt 2020). Teenuseid on vaja arendada seda enam, et NEET-staatuses noori on keeruline leida ja nendega kontakti saada (Haridus- ja teadusministeerium 2019).

Riiklikele strateegiatele ja programmidele tuginedes saab välja tuua, et NEET-staatuses noored on Eestis tähelepanu all ja nendega arvestatakse prioriteetse sihtrühmana. Kuigi meetmeid, mida ministeeriumid koostöös teiste organisatsioonidega rakendavad, võib pidada pigem edukateks (Haridus- ja teadusministeerium 2019), esineb siiski raskusi kõige haavatavamate noorteni jõudmisel, kes teenuseosutajate juurde ei jõua. Noortele pakutavate tugiteenuste ja teenuseosutajate võrgustikutöö arendamiseks on oluline mõista, kuidas teenuseosutajad nii oma sihtrühma kui ka enda kohta seda toetavas võrgustikus näevad.

Selles artiklis käsitlemegi noortega töötavate spetsialistidega tehtud intervjuudele tuginedes nende arusaamu NEET-staatuses noortest ja koostööst teiste spetsialistidega noorte toetamisel. Pärast andmete kogumisel ja analüüsimisel kasutatud meetodite

tutvustamist alustame tulemuste esitlust kirjeldusega, kuidas näevad noortega töötavad spetsialistid NEET-staatuses noori Tallinnas, nende probleeme ja probleemide võimalikke algpõhjuseid. Seejärel jõuame spetsialistide arusaamadeni sellest, (1) millised on Tallinnas NEET-staatusesse langemise ja jäämise peamised põhjused, (2) millised on NEET-staatusest noorte abi- ja lahendusvajadused ning (3) milliseid võimalusi nad näevad teenuste korraldamiseks nii, et neist noorte toetamisel võimalikult palju abi oleks. Kuigi uuring keskendub eelkõige Tallinna NEET-staatuses noorte olukorrale ja nende toetamise võimalustele, on selle tulemused praktilise väärtusega ka kogu Eesti NEET-staatuses noortele suunatud teenuste korraldamisel.

Kasutatud metoodika

Artiklis kasutame Eesti andmeid rahvusvahelisest uuringuprojektist UPLIFT („Linnapoliitika uuenduslikkus ebavõrdsuse vähendamisel, pidades silmas tulevaste põlvkondade vajadusi“), mille eesmärk on pakkuda innovaatilisi lahendusi sotsiaalmajandusliku ebavõrdsuse vähendamisele suunatud linnapoliitika kujundamiseks. Projekti ühe osana uurime koos rahvusvaheliste partneritega kaheksas Euroopa linnas (Eestis Tallinnas) võimalusi, kuidas kohalikus poliitikas saaks paremini arvestada noorte vajadustega hariduselus, töö- ja eluasemeturul ning toetada neid probleemide lahendamisel. Tööturul ja/või hariduslikult ebasoodsas olukorras noorte olukorra ja nende toetamise võimaluste uurimisel kasutasime kvalitatiivset uurimisviisi.

Kvalitatiivuuringu esimese osana tegime 2020. aasta sügisel ja 2021. aasta talvel kuus poolstruktureeritud eksperdiintervjuud nende organisatsioonide esindajatega, kes Tallinnas noortele toetavaid teenuseid

osutavad. Intervjuude kestus oli keskmiselt 120 minutit. Uuringus osalejaid informeeriti uuringu eesmärkidest, selles osalemise tingimustest ja võimalikest riskidest (nt uuringus osaleja võimalik tuvastamine) ning riskide maandamiseks tehtavast (nt osaleja nime, organisatsiooni ja ametinimetuse mitte mainimine tsitaatide juures). Kõik uuringus osalenud allkirjastasid teadliku nõusoleku lehe. Uuringus osalejatel oli võimalus igal ajal küsida uuringu tegijatelt täiendavaid küsimusi nii uuringu eesmärkide, meetodite, osalemistingimuste kui ka uuringuetika kohta. Uuringu korraldamiseks oli Tartu Ülikooli eetikakomitee luba.

Valimi koostamisel kasutasime sihispärase valimi meetodit ja ekspertide uuringusse värbamisel lähtusime kriteeriumist, et osalevad eksperdid esindaksid võimalikult laia organisatsioonide (riiklikud asutused vs. projektiraha toel tegutsevad programmid) ja ametialade spektrit (noortega vahetult töötavast spetsialistist noortevaldkonna tippjuhini). Lähtuvalt UPLIFT-i projekti eesmärkidest värbasime intervjuueritavad, kes oma organisatsiooni spetsiifikast tulenevalt oskaksid kommenteerida eelkõige noorte probleeme tööturul ja hariduse omandamisel. Intervjuueritavatega kontakteerusime e-kirja ja telefoni teel ning leppisime kokku sobiva aja silmast silma intervjuuks. Intervjuueritavad esindasid järgmiste organisatsioonide esindajaid: HARNO, programm „Hoog sisse“, STEP-programm, Tallinna avatud noortekeskus, töötukassa. Ametinimetuse poolest olid intervjueritute seas arendusjuht, karjääriinfospetsialist, karjäärinõustaja, noorsootöötaja, noortevaldkonna juht, peaekspert. Uuringus osalejate konfidentsiaalsuse tagamiseks ei märgi me ühegi tsitaadi juures intervjueritu ametinimetust või organisatsiooni.

Intervjuud keskendusid eeskätt noorte ees seisvatele probleemidele hariduse

omandamisel ning töö- ja eluasemeturule sisenemisel. Intervjuude transkriptsioonide kodeerimisel kasutasime avatud kodeerimist, s.t kodeerimise alus ei olnud eelnevalt kokku lepitud kodeerimisskeem, vaid andsime intervjuudes tõstatunud teemadel võimaluse esile tõusta. Intervjuud olid mahukad ja kasisid erinevaid teemasid, millest kõik ei olnud otseselt seotud NEET-staatuses noortega, vaid ebasoodsas olukorras noorte probleemidega üldisemalt. Seega keskendumise selles artiklis vaid koodidele, mis puudutavad haavatavamas olukorras NEET-staatuses noori, kelleni spetsialistidel on kõige raskem jõuda, ning teenuseosutajate koostööd nende noorte toetamisel (sh kitsaskohti senises koostöös). Haavatavate NEET-staatuses noortena peame sarnaselt noortegarantii Eesti tegevuskavaga 2023–2027 silmas NEET-staatuses noori, kellel on vähene sotsiaalne, kultuuriline ja inimkapital ning kellel erinevate takistuste tõttu on suurem risk kõrvale jääda.

Intervjuude analüüsimisel kasutasime temaatilist analüüsi, mille eesmärk on andmetest esile tuua seal peituvad tähendused ja arusaamad (Ezzy 2002; Flick 2011). See, mida ja kuidas räägitakse, võimaldab omakorda pöörata analüüsis tähelepanu sellele, mis on uurimuses osalejate jaoks mainimisväärne, oluline ja tähendusrikas (Kalmus jt 2015).

Tulemused

NEET-staatusesse sattumise või jäämise peamised põhjused

Noori abistavate spetsialistide sõnul on neil kõige raskem jõuda endassetõmbunud ja isolatsiooni sattunud NEET-staatuses noorteni. Ekspertide sõnul puudub isolatsiooni jäänud noortel ümbritseva vastu enamasti huvi, nende enesehinnang on madal, nad ei oska näha oma olukorra muutmise võimalusi ega oska ka abi otsida või küsida.

„Me ei jõuagi tegelikult nendeni, kes ei tulegi enam sealt nii-öelda kapi tagant või toanurgast välja ja meie ei oska – me oleme mõelnud ja me ei oska –, siiani pole välja suutnud mõelda, mis viisil või kuidas me neid kätte võiks saada.“ (I2)

Ekspertide sõnul on sellisesse olukorda sattunud noortel enamasti tegemist erinevate negatiivsete asjaolude kokkulangemisega. Neist peamised võib kokku võtta keeruliste koduste oludena: vanemate puudulikud vanemlikud oskused lapse suunamisel, huvipuudus tema vastu, probleemid vanemate omavahelistes suhetes, alkoholi-, vägivalla- ja toimetulekuprobleemid.

„Aga nende vanemate toimetulek on oluline, kes noori selles toetaks. Kui kodus on stabiilne olukord, soodustab see õppimist ja õigele teele minekut või on kõik keeruline ja noor jääb sellesse toksilisse olukorda.“ (I6)

Niisuguses keskkonnas kasvanud noorel võivad olla lühi- või pikemaajaliselt rahuldamata ka nende baasvajadused, mis takistab normaalset eakohast arengut, koolis edasijõudmist ja huvitegevuses osalemist. Tõenäoliselt puudub nende noorte elus usalduslik suhe toetava täiskasvanuga, kes tahaks ja suudaks noort tema valikute tegemisel suunata. Ühe tegurina toodi välja ka vaesus, mis võib veelgi kitsendada noore inimese valikuvõimalusi.

„Kui koht on ikka tühi, ei ole esmane prioriteet õppida midagi või käia koolitusel või käia [tööle] kandideerimas, see ei ole mõeldavgi. Tegelikult need noored vajavad veel mingit lisatuge – kui see ei ole ka rahaline, see peab olema mingite teenustega tagatud.“ (I4)

Keerulise koduse taustaga noored võivad eelnevalt olla tekkinud õpiraskused. Kui koolis töötavad täiskasvanud noore abivajadust õigel ajal ei märka või pakutav abi ei vasta noore vajadustele, süvenevad õpiraskused tõenäoliselt veelgi ja noor ei koge koolis eduelamusi ega tunnustust.

„Nad on tihtipeale õppimisega hädas, neil pole õpimotivatsiooni ja nad ei koge ka midagi positiivset koolis. Kool on tegelikult häda ja viletsus nende jaoks.“ (I5)

Kahe intervjuueeritava sõnul on need noored saanud õppimisega seotud traumaid, mis võivad veelgi süvendada noorte motivatsioonipuudust ja tekitada negatiivse hoiaku haridustee jätkamise suhtes.

„/.../ õpiraskustega noor ei pea olema ilmtingimata ju vaimsetelt võimetelt kehvem, lihtsalt talle ei sobi see õppimine suures klassis. Neid põhjusi võib olla palju, kui sa korra jääd sinna hammasrataste vahele, tekib selline mahajäämus ja on hirmus raske selle ree peale saada. Hästi palju oleneb sellest koolist, kooli tugisüsteemidest.“ (I3)

Koolist väljalangemine enne põhihariduse omandamist või ainult põhiharidusega piirdumine tekitavad noore jaoks olukorra, kus tal on keeruline ilma asjatundliku toe ja juhendamiseteta elus järgmisi samme astuda. Ekspertide sõnul võivad ligilähedaselt samas olukorras olla ka üldkeskharidusega noored, kel puudub erialane haridus ja erinevatel põhjustel ka võimalused jätkata haridusteed kutse- või kõrgkoolis.

Mitu intervjuueeritavat nimetas eriti raskesti ligipääsetava sihtgrupina ka nn tänavanoori, kes iga ilmaga eelistavad kodus olemise asemel tänaval olla.

„On väga palju neid, kes lihtsalt on tänavatel, sest seal on tema jaoks kõige parem koht: ükskõik kuhu mujale ta lähaks – ka koju –, seal ei ole tal parem kui tänaval külmaga lihtsalt olla.“ (I5)

Sellises riskiolukorras noored võivad tänavatel suitsetada, tarvitada alkoholi ja teisi meelemürke – nad on küll nähtavad, kuid abipakkujatele sageli kättesaamatud.

„Need noored tavaliselt tarbivad aineid, alkoholi või narkootikume, päris õues, nad isegi ei ole kuskil peidus, neil on kõik ükskõik

juba. /.../ Just see on kõige raskem, kui noored tahavad olla omaette ja neid ei huvita mitte miski, neil võib olla autoriteetne liider grupis, keda on väga raske kuidagi mõjutada.“ (I6)

Ühe intervjuueeritava sõnul näevad ümbritsevad inimesed keerulises olukorras noori endid enamasti oma olukorra eest vastutavatena, kuigi need noored ei ole süüdi: nad on kasvanud sellises keskkonnas ja sellistes oludes, mis on nende arusaamad ja hoiakud niisuguseks kujundanud ja nende elus säärase olukorra tekitanud.

Noorte abi- ja lahendusvajadused

Kõigi intervjuueeritute arvates vajavad keerulistes oludes kasvanud ja raskustesse sattunud noored eelkõige hoolivate inimeste isiklikku tähelepanu, toetust ja mõistmist. Ühe noorte toetamise võimalusena näevad eksperdid seetõttu koostööd noore enda lähivõrgustikuga: oluline on, et noore lähiringis leiduks mõni täiskasvanu peale spetsialistide, kes oleks valmis teda toetama.

„Kui räägime, et hästi palju võrgustiku koostööd on vaja, siis me teeme seda erinevate organisatsioonide ja spetsialistide vahel. Tegelikult on näidanud, et see nii palju kasu ei too, et kõik spetsialistid ja ametnikud räägivad noorele sama juttu. Võrgustikutöö peaks tähendama seda, et tööd tehakse selle võrgustikuga, kes noore ümber on.“ (I1J)

Noore lähivõrgustikust ei saa mööda vaadata ka seetõttu, et raskustesse sattunud noorte toetamisel on üks põhilisi küsimusi, kuidas luua noortele turvalisem keskkond. Tugiprogrammid ja -teenused võivad nende noorte jaoks küll olemas olla, aga kui noore igapäevaelu jätkub endiselt mittetoetavas keskkonnas, mille pikaajalise negatiivse mõju tõttu on ta üldse keerulisse olukorda jõudnud, on püsivamate positiivsete muutuste saavutamine raske. Näiteks katkenud

haridustee jätkamine nõuab noortelt pikemaajalist sihipärast pingutust ja enamik intervjuueerituid tõid välja, et selles vajavad noored enda ümber tugeva tugivõrgustiku pikaajalist tuge.

Noore kaasamine või suunamine tema jaoks olulisse või huvitavasse tegevusse on esimene samm uute kogemuste saamiseks ja uute inimestega kohtumiseks, mis toetab noort enese huvide teadvustamisel ning enese tundmaõppimisel. Ka väikesed sammud sellel teel võivad noorele pakkuda arenguvõimalusi, näiteks kas või uue hobi leidmine, osalemine vabatahtlikus tegevuses, koolitustel, noortekeskuse programmis, õpilasmalevas jms. Kõigile noortele, kelle haridustee on katkenud ja erialane haridus omandamata, pidasid intervjuueeritavad olulisimaks õpingute jätkamist, sest see loob eelduse tööturul paremini toime tulla.

Ekspertide sõnul on noorte toetamisel vaja paindlikkust, sest noori mõjutavad lisaks sotsiaalmajanduslikele teguritele ka vaimse tervise probleemid, korduvalt nimetati ärevushäireid ja depressiooni. Selliste probleemide korral saab noortega suhelda ka telefoni teel või virtuaalselt, et noor ei peaks võõrasse ametiasutusse võõra inimesega kohtuma minnes enda jaoks ülejõukäivatena tunduvaid barjääre murdma.

Kogunud eelnevalt oma elus pettumusi, tunnustuse puudust ja väheseid eduelamusi, võib noor inimene olla tundlik selles osas, kuidas abi pakkuvad spetsialistid temaga suhtlevad, millist tooni kasutavad ning kuidas pakutav abi vastab noore vajadustele. Uuesti pettumine ja käegalöömine võib kergesti tulla ning pärast seda on kontakti ja usaldust keeruline taastada.

„Noortel jääb väga tihti sotsiaalseid oskusi puudu, kuidas asju ajada, teadmisi-oskusi, julgust ja kui esimene kontakt on negatiivne, näiteks töötukassaga, siis ega ta rohkem taha:

et kuhu sa mind saatsid, keegi mind ei kuulnud seal. Aga töötukassas ongi praegu väga vähe aega inimestega rääkimiseks, pigem võetakse ta töötuna arvele. Ja lapse ootus, keda peaks tegelikult kätel kandma või muidu ta lihtsalt jookseb minema ... Väga suur hulk noori vajab individuaalset lähenemist või erikohtlemist.“ (15)

Ülaltoodud töötukassa näitest rääkides nägid eksperdid lahendusena seda, et töötukassa igas büroos oleks vähemalt üks NEET-staatuses noorte abistamisele spetsialiseerunud töövahenduskonsultant ja/ või juhtumikorraldaja. Koostööpartneritel oleks sel juhul võimalik NEET-staatuses noori otse suunata pädeva spetsialisti juurde, mis soodustaks noorte jõudmist just neile vajalike teenusteni.

„Oluline on, et need noored jõuaksid otse juhtumikorraldusse, et meie poolt on kindlad juhtumikorraldajad, kes ongi valmis nende keerulise taustaga noortega tegelema, kes teavad kogu seda NEET-maastikku, kes teavad, millised teenused on võimalikud nendele noortele ja kust nad abi saavad.“ (14)

Tallinna ja Harjumaa noorte olukorra võrdluses toodi välja, et väiksemates kohtades on küll noortel (tugi)võimalusi vähem, kuid nad kogevad ehk rohkem kohaliku kogukonna tähelepanu ja toetust. Tallinnas on noorte võimalused igas valdkonnas oluliselt avaramad, kuid suurlinnale omaselt on abi vajavatel noortel palju suurem oht üksi jääda ja ära kaduda, eriti juhul, kui nad ka ise tahavad märkamatuks jääda. Mitme eksperdi sõnul peaks noori ümbritsev võrgustik olema piisavalt tihe, et ükski noor läbi võrgusilma ei mahuks, kuid praegu on võrgusilmad siiski liiga suured ja nende noorteni jõudmiseks, kes juba läbi võrgu on pudenenud, on vaja kogu koostöövõrgustiku jõupingutusi.

„Tallinnas võid sa väga üksi olla ja ära kaduda selle rahvamassi sisse, keegi ei

märkagi sind. /.../ Võrgusilmast läbi kukkuda on palju kergem, kuskile peitu jääda, kus sind keegi üles ei leia.“ (13)

Mitme eksperdi sõnul on ülimalt oluline ennetada noorte NEET-staatusesse sattumist kohalike omavalitsuste ja haridussüsteemi koostöös. Vaja on suunata teravdatud tähelepanu õpiraskustega ja koolist sageli puudevatele lastele, pakkudes neile õigeaegset abi ja toetust. Üks ekspert tõi kitsaskohana välja, et kui õpiraskustega noor sageli puudub koolist ja pole kohal ka sel päeval, kui karjäärinõustaja kooli külastab, siis ta karjäärinõustajaga enamasti ei kohtugi. Nii jäävadki individuaalsest nõustamisest ja toetusest ilma noored, kellele see on kõige hädavajalikum. Kooli personali hoiakud ja hea tahe raskustesse sattunud õpilaste toetamisel peaksid tagama nende jõudmise tugiteenusteni nii koolis kui ka väljaspool. Koolide ja omavalitsuse valmisolek tugimeetmete rakendamiseks sõltub aga sellest, kuivõrd neid tähtsustatakse, aga ka rahalistest võimalustest.

Kohaliku omavalitsuse ja koostöövõrgustike tugivõimalused

Kõik intervjueeritud töid esile kohaliku omavalitsuse (KOV) keskse rolli noorte toetamisel ja kohaliku tasandi võrgustikutöös. Noortegarantii tugisüsteemi kaudu on kohalikele omavalitsustele loodud võimalus NEET-staatuses noorteni jõuda ja abi vajajaid toetada (Noortegarantii tugisüsteem 2021). KOV-il on võimalik võtta ühendust noorega, kes ei õpi, tööta ega osale koolitusel, et anda talle infot ja teda toetada. Intervjueeritud olid üksmeelsed, et sihtrühma olukorda arvestades on ülimalt oluline, et KOV astub esimese sammu ja võtab noorega ühendust. Noorele on tähtis teavet anda ja abi pakkuda isegi juhul, kui ta abipakkumisest kohe kinni ei haara, sest

ka võimaluste teadvustamine võib aidata edasi liikuda.

Kuigi kõik NEET-staatuses noored ei pruugi abi vajada, tõid mitu eksperti välja mure, et osa abipakkumisele eitavalt vastavatest noortest ei taju tõenäoliselt oma abivajadust, kuigi neil võib olla tõsiseid majanduslikke, sotsiaalseid, (vaimse) tervise probleeme või muud laadi erivajadusi. Seega on abi vajavate noorteni jõudmisel oluline roll ka KOV-i lastekaitsespetsialistidel ja sotsiaaltöötajatel, sest just nende kaudu jõuavad ühe intervjuueritu sõnul tugiteenusteni kõige raskemas olukorras noored. Ekspertide sõnul ongi neil üldiselt kõige raskem jõuda noorteni, kelle olukord on kõige keerulisem, kuid kes oma abivajadust ei teadvusta.

Ekspertide hinnangul on KOV-idel ka teisi võimalusi abi vajavate noorte toetamisel, mis eeldavad koostöö parandamist erinevate osalistega. Korduvalt kerkis intervjuudes probleem, et KOV-ini ei jõua koolidest info välja langevate, koolikohustust mittetäitvate või väljalangemisohus õpilaste kohta. Abi vajavate noorte õigeaegne toetamine ja neile teenuste osutamine omavalitsuse ja kooli koostöös on aga hädavajalik, et ennetada tõsisemaid probleeme tulevikus. Omavalitsustel on võimalik suunata just tulevikku vaadates vahendeid tugipersonali kättesaadavuse parandamiseks koolides, et ennetada noorte väljalangemist koolist ja soodustada kohalikul tasandil koostööd noorsootöö-, haridus- ja sotsiaalvaldkonna spetsialistide ning teiste teenuseosutajate vahel.

Üks intervjuueritav tõi välja ka olulise isikuandmete kaitsega seotud takistuse abi vajavate noorteni jõudmisel tugiprogrammidesse. Koolidel on õigus abi vajavast noorest teavitada ainult kohaliku omavalitsuse asjaomaseid ametnikke, kuid ei ole lubatud

edastada andmeid otse tugiprogrammide korraldajateni. See aeglustab ja raskendab noorte jõudmist toetavate teenusteni ning veelkord tuleb rõhutada KOV-i kesksel rollil nende noorte kohta info saamisel, tugiteenuste osutamisel ja noortele igakülge toet pakkumisel.

Mitme eksperdi hinnangul on hädavajalik luua omavalitsuses NEET-staatuses noortele spetsialiseerunud juhtumikorraldaja ametikoht, kelle ülesanne on noori süsteemselt toetada kõigi teenusteni jõudmisel, sest noored ei tule sellega üksi toime.

„Nende noorte jaoks peaks igas KOV-is olema juhtumikorraldaja. Tema tegeleb keerulisemate juhtumitega. Ta võtab selle noore ja on osa tema turvavõrgustikust ja tegeleb noorega niikaua, kuni see noor kas saab tööle või töötukassas arvele, saab kuskile kooli õppima, teeb mingisuguseid asju, et ei ole seal kodus ahju taga. KOV-il peaks olema rohkem vastutust sellel teemal.“ (15)

Tugiteenuste osutamisel pidasid eksperdid oluliseks ka, et (1) noortel oleks võimalik kohtuda spetsialistidega kodu lähedal, (2) vajadusel saaks kohtuda ka virtuaalselt või rääkida telefoni teel, mis lihtsustab abi saamist vaimse tervise probleemidega (ärevus, depressioon) noortele, (3) toetamisprotsessis lähtutaks noore vajadustest ja tempost ega pandaks noort surve alla.

Noorte abistamise võrgustiku ühe tulevikuvisionina tõid mitu eksperti esile välisriikides külastatud noortemajad⁵. Sinna on koondatud eri valdkondade ja institutsioonide spetsialistid, kes kohapeal osutavad noortele teenuseid, olenemata sellest, millises institutsioonis või organisatsioonis nad töötavad (noorsootöötaja, juhtumikorraldaja, sotsiaaltöötaja, psühholoog, psühhiaater, sõltuvusnõustaja, võlanõustaja jt).

⁵ Inglisekeelses kirjanduses nimetatakse sellist teenuste koondamist ühe katuse alla *one-door-shop, youth guidance centres* või *one stop shop*.

Piltlikult öeldes on noorte jaoks olemas üks uks, millest nad sisenevad ega pea pärast seda enam mööda Tallinna ühe teenuseosutaja juurest teise juurde liikuma.

„/.../ neil spetsialistidel olid oma tööandjad, aga kõik olid sinna kokku tulnud selleks, et noori aidata, mitte noor ei jooksnud sinna tänna nende juurde.“ (13J)

Suunamine eri asutusse suurendab tõenäosust, et noor loobub abi otsimisest või kui lähebki kohale, võib ta saada noorte eripära mitte tundvate spetsialistidega suheldes negatiivseid kogemusi ja loobuda seetõttu järgmiste sammude astumisest. Pärast selliseid kogemusi on palju keerulisem ja aeganõudvam taastada noore usku spetsialistide abivalmidusse ja usaldust süsteemi vastu.

Noortemajade loomine eeldaks riigi ja kohalike omavalitsuste süsteemset koostööd ja rahastust, kuid ekspertide hinnangul on vahendite suunamine ennetusse otstarbekam kui hilisem tagajärgedega tegelemine.

Arutelu ja järeldused

Ekspertiintervjuudest kooruv Tallinna NEET-staatuses noorte kirjeldus vastab varem nii Eestis kui ka mujal tehtud uuringutes (Beck 2015; Goldman-Mellor jt 2016; Kõiv 2020; Ose ja Jensen 2017; Unt ja Gebel 2018) leitul, et kõige haavatavamad NEET-staatuses noored on oma praegusesse olukorda jõudnud erinevatel põhjustel. Valdavalt aga on neile osaks saanud negatiivsed elu- ja õpikogemused ning puudulik sotsiaalne toetus. Spetsialistide juurde jõuavad sellised noored enamasti alles siis, kui neil on juba mitu probleemi ja nende toetamiseks ning aitamiseks on vaja mitme spetsialisti pikaajalist pingutust ja koostööd.

Kui noor ise ei taha, et temani jõutakse, ega aktiivselt otsi abi, on temani jõuda äärmiselt keeruline. Tuge vajavate noorteni

jõudmine võib seega sõltuda poliitilistest valdkonnaüleste kokkulepetest. Eelkõige on oluline arvestada, et kohaliku tasandi võrgustikutöö noorte leidmiseks ei oleks eri valdkondade suunistega piiritletud.

Uuringud (Gaspani 2019; Carsillo jt 2015; Mascherini 2019; Hämäläinen jt 2014; Käger jt 2020) on näidanud, et NEET-staatuses noortele (ja eriti kõige haavatavamatele nende seast) tuleb abi ja tuge pakkuda kohalikul tasandil ja see peab olema valdkonnaülene. Tuleb arvestada, et abi aktiivseks otsimiseks on vaja ettevõtlikkust, enesetõhusust ja eneseusku ning neid omadusi võib sihtrühma noortel nappida. Seega on vaja NEET-staatuses noortele aktiivselt abi ja tuge pakkuda ning intervjueeritud eksperdid näevad selles NEET-staatuses noorteni jõudmisel põhirolli KOV-idel.


Lisaks tuleb abi vastuvõtmine võimalikult lihtsaks teha ja vältida olukordi, et noor peab eri ametiasutuste ning spetsialistide vahet liikuma. Hea lahendusena näevad intervjueeritud eksperdid ühe-ukse-teenuse sisseadmist, mis koondaks eri valdkondade spetsialistid ühe katuse alla nii, et abi vajav noor saaks teenused ühest kohast. Seda mõtet toetab ka noortegarantii Eesti tegevuskava 2023–2027, kus nähakse ette uut põhimõtetel toimivat koostöömudelit ja planeeritakse lisaraha noortega töötavate spetsialistide leidmiseks omavalitsustesse (Sotsiaalministeerium 2022). Sellised lahendused hõlbustavad nii NEET-staatuses noori toetavate spetsialistide võrgustumist kui ka välistavad selle, et abi vajav noor killustunud teenuste vahele ära kaob. Siiski jääb nii ühe-ukse-teenuste loomisel kui ka KOV-ides NEET-staatuses noortele spetsialiseerunud juhtumikorraldajate palgamisel küsimus, kui võrdrealistlikud on need lahendused. Väiksematele ja piiratud

elarvega omavalitsustele võivad sellised tegevusmudelid rahanappuse ja tugispetsialistide vähesuse tõttu üle jõu käia. Seega on NEET-staatuses noortele tugiteenuste osutamisel lisaks valdkonnaülele koostööle vaja ka omavalitsuste koostööd.

Noortemajade mudelit esile tõstnud ekspertide sõnul tuleks ühtlasi jälgida, et noortemajad ei omandaks „probleemsete noortega“ tegelevate asutuste mainet ja nende külastamine ei muutuks stigmatiseerivaks. Selle vältimine on oluline laiemalt, sest NEET-staatuse omandanud negatiivsed konnotatsioonid kui ebasoovitav eluetapp, millest noored tuleks võimalikult kiiresti välja aidata (Maguire 2018; Holte 2018; Bonnard jt 2020). Tuleb siiski arvestada, et mitte kõigi NEET-staatuses noorte jaoks ei ole tegemist ebameeldiva sündvalikuga ja näiteks nii mõnelegi noorele kodusele emale või õpingute vahel reisimiseks vaheaasta võtnud noorele, kes nominaalselt samuti NEET-staatuses noorte hulka kuuluvad, võib olla

tegemist soovitud ja planeeritud olukorraga. Et abi ja toetus jõuaksid noorteni, kes tõesti abi vajavad, on oluline NEET-staatuses noori käsitleda äärmiselt heterogeense grupina ning teenuseid täpselt sihtida.

Uurimus näitas, et oluline on jätkata ja toetada nii Tallinnas kui ka mujal Eestis juba toimivaid koostöömudeleid, mis on olnud tulemuslikud, sest järgivad asjakohaseid põhimõtteid: tugi oleneb noorte endi vajadustest, meeskonnad on valdkonnaülesed (koosnevad erineva pädevusega spetsialistidest) ning mobiilsed ehk liigutakse sinna, kus on noored, tegevus on proaktiivne ning paindlik.

Kõik Eesti 15–29-aastased 24 300 NEET-staatuses noort ei vaja spetsialistide suuremat tähelepanu, kuid nende hulgas on siiski üks osa neid, kes hakkaks tuge vastu võtma, kui keegi neilt uuriks, kuidas neil läheb ja aitaks leida tee noortega töötava toetava spetsialisti juurde. Iga noor on väärtus. Me ei tohiks lasta kellelgi neist läbi tugivõrgustiku võrgusilma kukkuda. 

Viidatud allikad

- Beck, V. (2015). Learning providers' work with NEET young people. *Journal of Vocational Education & Training*, 67(4), 482–496.
- Bonnard, C., Giret, J.-F., Kossi, Y. (2020). Risk of social exclusion and resources of young NEETs. *Economie et Statistique / Economics and Statistics*, 514-515-516, 133–154.
- Carcillo, S., Fernández, R., Königs, S., Minea, A. (2015). NEET youth in the aftermath of the crisis: Challenges and policies. *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, 164. Paris: OECD Publishing.
- Caroleo, F. E., Rocca, A., Mazzocchi, P., Quintano, C. (2020). Being NEET in Europe before and after the economic crisis: An analysis of the micro and macro determinants. *Social Indicators Research*, 149, 991–1024.
- Eesti Statistikaamet. (2022). *LES39: 15-34-aastased mittetöötavad noored, kes ei õpi ega osale koolitusel (NEET-noored)*.
- Ezzy, D. (2002). *Qualitative Analysis: Practice and Innovation*. Crows Nest, NSW: Allen & Unwin.
- Euroopa Komisjon. (2021). *Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning regioonide komiteele*. Euroopa sotsiaalõiguste samba tegevuskava.
- Eurostat. (2022). *Young people neither in employment nor in education and training by sex, age and degree of urbanisation (NEET rates)*. (edat_ifse_29).
- Flick, U. (2011). *An Introduction to Qualitative Research*. Los Angeles ja London: Sage.
- Gaspani, F. (2019). Young adults NEET and everyday life: Time management and temporal subjectivities. *YOUNG*, 27(1), 69–88.

- Goldman-Mellor, S., Caspi, A., Arseneault, L., ... Moffitt, E.** (2016). Committed to work but vulnerable: Self-perceptions and mental health in NEET 18-year-olds from a contemporary British cohort. *Child Psychology and Psychiatry*, 57(2), 196–203.
- Haikkola, L.** (2018). Shaping activation policy at the street level: Governing inactivity in youth employment services. *Acta Sociologica*, 62(3), 334–348.
- Haridus- ja Teadusministeerium.** (2019). *Euroopa Sotsiaalfondist rahastatava meetme „Noorte tööhõivevalmiduse toetamine ning vaesuse mõju vähendamine noorsootöö teenuste kättesaadavuse kaudu” eesmärgipärasuse ja tulemuslikkuse vahehindamine*. Lõpparuanne. Civitta Eesti AS.
- Holte, B. H.** (2018). Counting and meeting NEET young people: Methodology, perspective and meaning in research on marginalized youth. *YOUNG*, 26(1), 1–16.
- Hudson, B., Hunter, D., Peckham, S.** (2019). Policy failure and the policy-implementation gap: can policy support programs help? *Policy Design and Practice*, 2(1), 1–14.
- Hämäläinen, K., Hämäläinen, U., Tuomala, J.** (2014). The labour market impacts of a Youth Guarantee: Lessons for Europe? *Government Institute for Economic Research Working Papers*, 60.
- Kalmus, V., Masso, A., Linno, M.** (2015). Kvalitatiivne sisuanalüüs. Teoses: K. Rootalu, V. Kalmus, A. Masso, T. Vihalemm (toim). *Sotsiaalse analüüsi meetodite ja metodoloogia õpibaas*. <https://samm.ut.ee/kvalitatiivne-sisuanalüüs> (02.08.2022).
- Kõiv, K.** (2020). *NEET-noorte enesejuhitud õppimist toetav teenusmudel kohaliku omavalitsuse tasandil [magistritöö]*. Tartu Ülikool.
- Käger, M., Öunapuu, T., Kivistik, K., Tambur, M., Kaldur, K.** (2020). *Noortegarantii tugisüsteemi rakendamise mõju ja tulemuslikkuse analüüs*. Sotsiaalministeerium.
- Käger, M., Kivistik, K., Avdonina K.** (2021). *Avatud noorsootöö, huvihariduse ja huvitegevuse võimalused noorte, eelkõige tõrjutuseriskis noorte, sotsiaalse kaasatuse suurendamiseks ning vajadused nende võimaluste arendamiseks*. Lõpparuanne. Haridus- ja noorteamet.
- Maguire, S.** (2018). Who cares? Exploring economic inactivity among young women in the NEET group across England. *Journal of Education and Work*, 31(7/8), 660–675.
- Mascherini, M.** (2019). Origins and future of the concept of NEETs in the European policy agenda. Teoses: J. O'Reilly, J. Leschke, R. Ortlieb, M. Seeleib-Kaiser, P. Villa (toim). *Youth Labor in Transition: Inequalities, mobility, and policies in Europe* (503–529). Oxford Scholarship Online.
- Mascherini, M., Salvatore, L., Meierkord, A., Jungblut, J. M.** (2012). *NEETs: Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Noortegarantii tugevdamise riigisisene tegevuskava perioodiks 2022–2027.** (2022). *Sotsiaalministeeriumi koduleht*. <https://drive.google.com/file/d/1DbQWf2gyfxmjujDWFQKcdmss2ph6QrST/view?usp=sharing> (02.08.2022).
- Noortegarantii tugisüsteem.** (2022). *Sotsiaalkindlustusameti koduleht*. <https://sotsiaalkindlustusamet.ee/et/ngts> (02.08.2022).
- O'Reilly, J., Leschke, J., Ortlieb, R., Seeleib-Kaiser, M., Villa, P.** (2018). *Youth Labor in Transition: Inequalities, Mobility, and Policies in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Ose, S. O., Jensen, C.** (2017). Youth outside the labour force – Perceived barriers by service providers and service users: A mixed method approach. *Children and Youth Services Review*, 81, 148–156.
- Paabort, H.** (2019). *NEET-noorte toetamise koostöömudeli edasiarendamine Euroopa Komisjoni Noortegarantii Eesti tegevuskava elluviimise näitel (magistritöö)*. Tartu Ülikool.
- Pohl, A., Walther, A.** (2007). Activating the disadvantages. Variations in addressing youth transitions across Europe. *International Journal of Lifelong Education*, 26(5), 533–553.
- Unt, M., Gebel, M.** (2018). Synthesis of the main empirical findings of EXCEPT project. *EXCEPT Working Papers*, 57. Tallinn University, Tallinn. www.except-project.eu/working-papers (02.08.2022).

AUTORID

Mai Beilmann (1984), PhD (sotsioloogia)

Tartu Ülikooli ühiskonnateaduste instituudi empiirilise sotsioloogia kaasprofessor, lapsepõlve- ja noorsoouurija.

Sirje Otsavel (1970), MA (sotsioloogia)

Tartu Ülikooli ökoloogia ja maateaduste instituudi inimgeograafia spetsialist.

Heidi Paabort (1975), MA (sotsioloogia)

Tartu Ülikooli ühiskonnateaduste instituudi sotsioloogia doktorant ja analüütik, noortegarantii nõunik sotsiaalkindlustusametis.

Kerli Kõiv (1972), MA (haridusinnovatsioon)

NEET-staatuses noorte tugiteenuse kvaliteedijuht, haridusuuendaja, Tartu Ülikooli haridusteaduste instituudi nooremteadur ja doktorant.