



## **Kertomusluonnoksesta annettu lausunto**

### **2/2020 Nuorten työpajatoiminnan vaikuttavuus ja etsivän nuorisotyön resurssit ja tehokkuus 345/54/2016**

Opetus- ja kulttuuriministeriö, 5.2.2020.



Valtiontalouden tarkastusvirasto

## OKMn lausunto VTVn tarkastuskertomusluonnokseen Nuorten työpajatoiminnan vaikuttavuus ja etsivän nuorisotyön resurssit ja tehokkuus

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa lausuntoaan

### Yleistä

Tarkastuksessa selvitettiin nuorten työpajatoiminnan tavoitteiden toteutumista ja vaikuttavuutta vuosina 2013–2016 sekä etsivän nuorisotyön resurssien kohdentumista ja kustannustehokkuutta vuosina 2014–2017.

Tarkastuskertomusluonnoksen johdannossa todetaan nuorten työpajatoiminnan ja etsivän nuorisotyön lainsäädännön nykytilankuvaus ja tehdään viittaukset Marin hallitusohjelman nuorten syrjäytymisen ehkäisyn tavoitteisiin. Kuitenkin tarkastuskohteena ollut nuorten työpajatoiminnan ja etsivän nuorisotyön aikajaksoa koski nuorisolaki 72/2006, johon lisättiin vuoden 2011 alusta säännökset etsivästä nuorisotyöstä. Kappale on nimettävä uudelleen joko nykytilan kuvaukseksi tai poistettava viittaukset voimassa olevaan lainsäädäntöön, koska ne johtavat harhaan, ei ole tarkoitus tarkastella nykyisin perusteella.

Tarkastuskohteena ollut aikajaksoa koski nuorten työpajatoiminnan osalta opetus- ja kulttuuriministeriön ohje Nuorten työpajatoiminnan yleiset perusteet ja suositukset OKM/10/600/2014 (edellinen vastaa päätös oli vuodelta 2006). Näiden yleisten perusteiden ja suositusten oli tarkoitus yhtenäistää nuorten työpajatoimintaa Suomessa ja luoda peruseriaatteet laadukkaalle nuorten työpajatoiminnalle. Ohjeessa ei määritelty nuorten työpajatoiminnan kohderyhmää, vaan nuorten työpajatoiminta katsotaan sijoittuvan nuoren elämänvaiheiden tärkeisiin saumakohtiin, joko nk. ensimmäiseen nivelvaiheeseen, jolloin nuori valmistautuu ja etsii ammattiin johtavaa koulutusta tai toiseen nivelvaiheeseen, jolloin nuori on siirtymässä koulutuksesta tai työttömyydestä työelämään.

Nuorten toimintaympäristö ja nuorisotyötä ja –toimintaa koskeva lainsäädäntö on tarkastusta koskevien vuosien jälkeen muuttunut merkittävästi. Vuosien 2013 -2016 nuorten työpajatoimintaa ja etsivää nuorisotyötä koskevaa aineistoa ei voi tarkastella nuorisolain 1285/2016 perusteella, koska laki tuli voimaan vuoden 2017 alussa. Myös muita työpajojen tuottamia valmennuspalveluja on tarkasteltava kulloinkin voimassa olleen lainsäädännön perusteella. Tarkastuskertomuksessa viitataan vain työhallinnon ja sosiaalipalveluja koskevaan lainsäädäntöön, koulutusta säätelevä lainsäädäntö puuttuu kokonaan. Valtionavustusten myöntämistä säädettiin nuorten työpajatoiminnan ja etsivän nuorisotyön osalta ennen nuorisolakia valtionavustuslaissa 688/2001.

Voimassa olleen ohjeen mukaan ”nuorten työpajatoiminnan tavoitteena ja tehtävänä on parantaa valmentautuvan nuoren valmiuksia päästä koulutukseen, suorittaa koulutus loppuun tai päästä avoimille työmarkkinoille. Lisäksi työpajatoiminta parantaa nuoren elämänhallintataitoja yksilöllisesti sovitun määräajan puitteissa”.

**Postiosoite**  
**Postadress**  
**Postal Address**  
Opetus- ja kulttuuriministeriö

**Käyntiosoite**  
**Besöksadress**  
**Office**

**Puhelin**  
**Telefon**  
**Telephone**

**Faksi**  
**Fax**  
**Fax**

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

PL 29  
00023 Valtioneuvosto

Meritullinkatu 10  
Helsinki

0295 16001  
+358 295 16001

09 135 9335  
+358 9 135 9335

kirjaamo@minedu.fi

## Huomiot valtiontalouden tarkastusviraston kannanottoihin

### 1. Nuorten työpajatoiminta saavuttaa tavoitteen mukaisen kohderyhmän

Tarkasteluajankohtana 2013 – 2016 ”nuorten työpajatoiminnan tavoitteena ja tehtävänä on parantaa valmentautuvan nuoren valmiuksia päästä koulutukseen, suorittaa koulutus loppuun tai päästä avoimille työmarkkinoille. Lisäksi työpajatoiminta parantaa nuoren elämänhallintataitoja yksilöllisesti sovitun määräjän puitteissa”. Tarkastuskertomuksen mukaan nuorten työpajatoimintaa saavuttaa koulutuksen nivelvaiheessa olevat nuoret, joilla ei ole toisen asteen tutkintoa tai jotka ovat suorittaneet toisen asteen tutkinnon ja ovat siirtymässä avoimille työmarkkinoille.

Nuorten työpajatoiminta ei ole työhallinnon käyttämä työvoimapolitiittinen toimenpide. Työhallinto lähetti nuoren omiin toimenpiteisiinsä kuten työharjoitteluun, työhönvalmennukseen, työkokeiluun ja palkkatukityöhön tai kunnan ja työhallinnon ja kunnan yhteisiin palveluihin kuten kuntouttava työtoimintaan ja maahanmuuttajan kuntoutustoimenpiteeseen. Valmennusjaksojen pituudet vaihtelivat sen mukaan, millaisiin toimenpiteisiin nuori ohjattiin, mikä toimenpide oli kyseessä ja kuinka monta kuukautta nuori saattoi toimenpiteessä olla. Liian lyhyet toimenpiteet (1-2 kuukautta) loivat tarkastuksessa havaittua toistuvaa osallistumista työpajavalmennukseen.

Nuorten työpajatoimintaan liittyvien kyselyjen perusteella vuosina 2013 - 2016 nuorten työpajoille ohjattiin nuoria, joilla ei ollut perusasteen jälkeistä tutkintoa tai jotka olivat työttömiä työnhakijoita tai jotka olivat aktiivitoimenpiteiden tarpeessa. Nuoret ohjautuivat työpajatoimintaan usean eri tahon kautta. Lähettävät tahot arvioivat nuoren palvelutarpeen koulutukseen pääsemisen, koulutuksen suorittamisen tai työllistymisen näkökulmasta. Tarkasteluajankohtana oli hallituksen aloitteesta käynnistetty Nuorisotakuu -ohjelma, jonka puitteissa ohjattiin aktiivitoimenpiteisiin kaikkia nuoria, jotka eivät koulutuksessa tai työssä. Työpajat ottivat nuoria valmennukseen kukin tilanteensa mukaan, kaikkia ei ollut mahdollista ottaa valmennukseen.

### 2. Noin puolet nuorista on valmennusjakson jälkeen tavoitteiden mukaisesti opiskelemissa tai työllisinä

Tarkastuksen mukaan työpajavalmennuksen tavoitteet toteutuvat samassa määrin kuin työvoimapolitiittisissa toimenpiteissä keskimäärin. Tarkastuksen tulosten perusteella noin puolet työpajavalmennukset aloittaneista nuorista oli viimeistä työpajajaksoa seuraavan vuoden loppuun mennessä joko opiskelijana tai työllisenä avoimilla työmarkkinoilla. Aineiston mukaan suurella osalla nuorten koulutustaustanaan perusaste ja heikot perusasteen koulutusarvosanat.

Toisen asteen koulutukseen pääsy heikoilla arvosanoilla oli vaikeaa, mieluisaan koulutuspaikkaan ei ole mahdollisuuksia. Heikot perusasteen koulutusarvosanat indikoivat koulutuksen keskeyttämistä. Toisen asteen tutkinnon suorittaneiden nuorten työhön pääsyn esteenä oli usein se, ettei koulutusta vastaavaa työtä löytynyt omalta paikkakunnalta tai elämänhallinnan ongelmia ei saatu kaikkienensa ratkaistua.

### 3. Valmennusjaksolla on myönteistä vaikutusta opiskeluun, mutta työllisyys- ja tulovaikutuksia ei havaittu

Tekstistä saa käsityksen, että tarkastuksessa selvitetty vain kalenterivuoden 2013 aikana nuorten työpajatoimintaan osallistuneita nuoria eikä vuosina 2013 – 2016 nuorten työpajatoimintaan osallistuneita nuoria. Selkeämmän kuvan vaikuttavuudesta olisi saanut tarkastelemalla eri toimenpiteiden vaikuttavuutta. Koska tarkastelun kohdejoukossa oli paljon nuoria, jotka olivat suorittaneet vain peruskoulun, useat yksilöllistetyn oppimäärän, oli työllistyminen hyvin vaikeaa.

### 4. Etsivän nuorisotyön mitoitus kunnissa ei ole suorassa yhteydessä palvelutarpeeseen

Opetus- ja kulttuuriministeriö on asettanut aluehallintovirastojen käyttöön vuosittain määrärahoja etsivän nuorisotyön valtionavustuksiin huomioiden seuraavat perusteet: 1. kuntien hakemukset eli onko kunta halukas järjestämään etsivään nuorisotyötä; 2. kuinka paljon alueella on nuoria; 3. kuinka paljon alueella työttömiä nuoria ja 4. sen arvon mukaan, kuinka paljon alueella on palvelujen ulkopuolella olevia nuoria. Aluehallintovirastot ovat oman harkintansa ja alueellisen tietämyksensä mukaan arvioineet eri alueiden etsivän nuorisotyön tarvetta. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto kokoaa vuosittaisten kyselyjen tulokset.

## Valtiontalouden tarkastusviraston suositukset

Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää kannatettavina Valtiontalouden tarkastusviraston suosituksia

1. jatkaa nuorten työpajatoiminnan kehittämistä siten, että työpajavalmennus tukisi selvemmin alle 20-vuotiaiden ja ilman toisen asteen tutkintoa olevien nuorten opiskelua ja toisen asteen tutkintojen suorittamista
2. suunnata etsivän nuorisotyön valtionavustusten jakoa palvelun alueellisen tarpeen mukaan, jolloin rahoitus ohjaisi ja tehostaisi toimintaa

Kuitenkin toiminnan tehokkuudentarkastelu tulisi kytkeä laajemmin nuorten lähtötilanteisiin ja tarpeisiin sekä alueellisen palveluverkoston tarjoamiin palveluihin.

### **Huomiot tarkastuskertomusluonnokseen**

Tarkastuksessa selvitettiin nuorten työpajatoiminnan tavoitteiden toteutumista ja vaikuttavuutta vuosina 2013–2016 sekä etsivän nuorisotyön resurssien kohdentumista ja kustannustehokkuutta vuosina 2014–2017.

Tarkastuskertomuksessa on

- viitattava tarkastusajankohtana olleeseen lainsäädäntöön

- hyödynnettävä nuorten työpajatoimintaa ja etsivää nuorisotyötä koskevien kyselyjen tuloksia, jotta toiminnasta saadaan asianmukainen kuva

Tarkastuskertomusluonnoksessa on selvitetty työpajatoiminnan rahoitusta vuodelta 2017, joka menee tarkastusajanjakson ulkopuolelle. Sivulla 11. on paljon virheitä ja vääriä tai tarkasteluajanjaksoon liittymättömiä väittämiä, jotka pitäisi kokonaan poistaa.

Koska tarkasteluajanjakso ja nuorten työpajalla olleiden nuorten valmennusjaksot vaihtelevat, on kalenterivuoteen perustuvien tutkinto- ja opiskelijarekisteritietojen perusteella vaikea arvioida vaikuttavuutta luotettavasti.

Työpajatoiminnan vaikuttavuutta on tarkastuksessa arvioitu muodostamalla samankaltainen vertailuryhmän. *Tarkastusmuistiossa Nuorten työpajatoiminnan vaikuttavuus* kerrotaan kohde- ja vertailuryhmän muodostamisesta. Kohdejoukosta poistettiin henkilöt, joiden henkilötunnustiedot olivat puutteellisia ja joiden valmennusjaksotietoa oli 0 päivää. Tarkastelu rajattiin edelleen henkilöihin, joilla oli ainoastaan yksi korkeintaan puolen vuoden mittainen työpajavalmennusjakso kalenterivuoden aikana. Lopullinen kohderyhmä oli 1 150 nuorta vuonna 2013, 1 221 nuorta vuonna 2014 ja 1 653 nuorta vuonna 2015. Tarkastelu tehtiin siis 4 024 nuoren yhden, korkeintaan puolen vuoden mittaisen työpajavalmennusjakson perusteella.

Verrokkiryhmän rajattiin 17–28-vuotiaisiin nuoriin, jotka olivat edeltävän vuoden lopussa olleet pääasiallisen toiminnan perusteella joko työttömänä tai muusta syystä työvoiman ulkopuolella. Lisäksi verrokkiryhmään otettiin mukaan vain nuoria, joilla ei ollut tarkasteluvuonna mitään työvoimapolitiittisia toimenpiteitä tai työvoimakoulutusjaksoja.

Tässä arvioinnissa kaltaistamisessa käytettiin seuraavia muuttujia työpajajakson alussa: sukupuoli, ikä, siviilisäätty, syntyperä, äidinkieli ja kansalaisuus.

Kohde- ja verrokkiryhmän koulutustaustat ja ikä niin merkittävästi, ettei vertailuasetelma ole luotettava eikä kaltaistaminen ole onnistunut. Kohderyhmässä onkin selvästi verrokkiryhmää vähemmän henkilöitä, jotka ovat suorittaneet toisen tai kolmannen asteen tutkinnon. Kohderyhmässä on hieman verrokkiryhmää enemmän nuoria, jotka ovat hakeneet toiselle asteelle lukiopidistuksella tai he ovat suorittaneet yhdistelmäopinnot. Kohderyhmällä on alhaisempi perusopetuksen lukuaineiden keskiarvo kuin verrokkiryhmällä. Kohderyhmässä verrokkiryhmää vähemmän ylioppilastutkinnon suorittaneita on. Kohderyhmässä oli ylemmän perusasteen tutkinnon eli peruskoulun suorittaneita sen sijaan on selvästi enemmän kuin verrokkiryhmässä. Verrokkiryhmän henkilöt ovat keskimäärin kaksi vuotta vanhempia kuin kohderyhmän henkilöt.

Edellä mainittu kuitenkin tuo esille, että nuorten työpajatoiminta saavuttaa oikean kohderyhmän.

*Kuvailutietoa nuorten työpajatoiminnasta vuosina 2013-2016* -muistiossa väitetään, että suurin osa nuorten työpajatoiminnan rahoituksesta katetaan kuitenkin siten, että nuoren työpajalle lähettävä taho maksaa korvauksen työpajapalveluista. Suurin osa nuorten työpajatoiminnan rahoituksesta 45 % tulee kuitenkin kunnilta. Johdantoluku on tässä muistiossa poistettava.

Työpajajaksojen kirjaamiskäytännöt vaihtelivat työpajoittain varsin paljon ja tähän onkin jatkossa kiinnitettävä huomiota, tiedonkeräys on yhtenäistettävä.

Aineiston kuvailussa on käytetty yhteisvalintarekisterin, tutkintorekisterin ja opiskelijarekisterin tietoja. Nämä tiedot kertovat hyvin nuorten työpajatoimintaan osallistuneiden nuorten vaativan koulutustaustan. Nämä nuoret tarvitsevat paljon tukea aloittaessaan ja suorittaessaan toisen asteen tutkinnon, joka on nykyään välttämättömyys, jotta voi työllistyä. Kun nuorten työpajatoiminnan pinnollistamista jatketaan, on yhä useammalla pajalla mahdollisuus suorittaa toisen opintoja.

*Tarkastusmuistion Etsivän nuorisotyön resurssit ja tehokkuus* pääasiallisena aineistona valtakunnalliset etsivän nuorisotyön kyselyyn vuosilta 2014–2018. Näitä täydennettiin työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) työnvälitystilaston tiedoilla ja Terveiden- ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) ylläpitämällä rekisteripohjaisilla tiedoilla, jotka kuvaavat kuntien olosuhteita vuosittain.

Lähemmässä tarkastelussa keskitytään vuosiin 2015–2018, sillä etsivän nuorisotyön vuoden 2014 tiedot eivät ole kaikkien toimenpiteiden osalta vertailukelpoisia myöhempien vuosien tietojen kanssa. Koska vuonna 2018 muutettiin etsivän nuorisotyön kirjauskäytäntöjä, vuoden 2018 kyselytietojen vertailu edellisiin vuosiin ei anna relevanttia kuvaa toiminnasta. Näiden vuosien tiedot on kuitenkin esitetty taulukoissa, mikä vääristää analyysiä.

Toiminnan sisällössä ja toimenpiteisiin ohjaamisessa on eroja sekä kunnittain että alueellisesti.

Etsivän nuorisotyön toimenpiteiden lukumäärää on tarkasteltu vuosina 2015–2018 tilastollisen kuntaryhmituksen perusteella. Ryhmityksessä kunnat on jaettu kaupunkimaisiin, taajaan asuttuihin ja maaseutumaisiin kuntiin. Lukumääräisesti etsivän nuorisotyön toimenpiteitä tehtiin kaupunkimaisissa kunnissa enemmän kuin maaseutumaisissa ja taajaan asutuissa kunnissa. Koko tarkastelujakson aikana toimenpiteiden kokonaismäärä laski kaupunkimaisissa ja taajaan asutuissa kunnissa. Toimenpiteiden määrä ei kuitenkaan kerro toiminnan tehokkuudesta. Toimenpiteiden määrä kertoo enemmän kunnan palvelurakenteesta, siitä, millaisia mahdollisuuksia etsivällä nuoristyöllä on ohjata nuoria palveluihin. Maaseutumaisissa kunnissa on vähemmän palveluita kuin kaupunkimaisissa kunnissa.

Etsivää nuorisotyötä järjestävien organisaatioiden tehokkuuseroja tarkasteltaessa todetaan osuvasti, että etsivä nuorisotyö on hallinnonalat ylittävää toimintaa, minkä vuoksi siinä yhdistyvät eri hallinnonalojen tavoitteet ja odotukset. Eri hallinnonalat tarkastelevat myös toiminnan tuloksellisuutta hieman eri näkökulmista. Nuorisotyön näkökulmasta etsivän työn tavoitteena on tukea nuoren sosiaalista vahvistumista ja omatahtista yksilöllistä kasvua. Opetustoimen näkökulmasta etsivän nuorisotyön tavoitteena on ehkäistä koulupudokkuutta. Sosiaalitoimen näkökulmasta keskeisiä tavoitteita ovat arjen- ja elämähallinnan vahvistaminen sekä yleisten työelämätaitojen oppiminen. Työvoimahallinnon näkökulma liittyy lähinnä tulevan ammattialan selkiytymisen tai työelämätaitojen oppimiseen. Koska etsivässä nuorisotyössä yhdistyvät eri hallinnonalojen tavoitteet ja palveluodotukset, sen tuottavuuden, vaikuttavuuden ja tehokkuuden arvioimiseksi ei ole myöskään olemassa yksiselitteisiä menetelmiä.

Kansliapäällikkö Anita Lehikoinen

Ylitarkastaja Merja Hilpinen

Liitteet -

Jakelu Valtiontalouden tarkastusvirasto VTV  
VTV tuloksellisuustarkastus

Tiedoksi