



Elina Sutela & Pasi Haapakorva
Mikko Marttila
Tiina Ristikari

Haavissa? Aktivoitotoimissa olleiden nuorten taustat ja tilanteet toimien jälkeen

Vertailu Suomen kuuden suurimman kaupungin välillä
Kansallinen syntymäkohortti 1987 -aineiston valossa

TYÖPAPERI 5/2018

Elina Sutela & Pasi Haapakorva, Mikko Marttila, Tiina Ristikari

Haavissa? Aktivoititöimissa olleiden nuorten taustat ja tilanteet toimien jälkeen

Vertailu Suomen kuuden suurimman
kaupungin välillä Kansallinen syntymäkohortti
1987 -aineiston valossa

6 Aika *Avoimet ja älykkäät palvelut
Kuutoskaupunkien yhteistyöstrategia*



TERVEYDEN JA
HYVINVOINNIN LAITOS

© Kirjoittajat ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitos

ISBN 978-952-343-036-5 (verkkojulkaisu)
ISSN 2323-363X (verkkojulkaisu)
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-036-5>

Juvenes Print – Suomen Yliopistopaino Oy
Tampere, 2018

Tiivistelmä

Elina Sutela & Pasi Haapakorva, Mikko Marttila, Tiina Ristikari: Haavissa? Aktivointitoimissa olleiden nuorten taustat ja tilanteet toimien jälkeen. Vertailu Suomen kuuden suurimman kaupungin välillä Kansallinen syntymäkohortti 1987 -aineiston valossa. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL). Työpaperi 5/2018. 62 sivua. Helsinki 2018.

ISBN 978-952-343-036-5 (verkkojulkaisu)

Raporttimme kuvaa työllistymistä edistävissä toimissa (jatkossa aktivointitoimet) olleiden nuorten taustatekijöitä ja vuosina 2013–2014 toimissa olleiden nuorten tilannetta työllisyyden ja palveluiden käytön näkökulmasta toimien jälkeen. Tutkimme lisäksi, miten nämä havainnot eroavat Suomen kuuden suurimman kaupungin välillä (Helsinki, Espoo, Vantaa, Turku, Tampere, Oulu). Raporttimme on rekisteripohjainen, kuvaileva tilastanalyysi. Tutkimusaineistomme on THL:n ylläpitämä Kansallinen syntymäkohortti 1987 -rekisteriaineisto, jossa on seurattu kaikkien vuonna 1987 syntyneiden henkilöiden hyvinvointia erilaisten viranomaisrekisterien avulla.

Rekistereiden perusteella olemme pystyneet tutkimaan nuorten koulutuksen, sukupuolen sekä palveluiden ja etuuksien käytön yhteyttä työllistymistä edistävissä aktivointitoimissa oloon. Taustatekijöinä tarkastelemme sukupuolta, koulutustaustaa, somaattisiin ja psykiatrisiin sairauksiin liittyviä poliklinikkakäyntejä sekä kodin ulkopuolista sijoitusta lapsuudessa. Lisäksi tarkastelemme toimeentulotuen käytön ja karensien yhteyttä nuorten aktivointien lukumäärään. Rajaudumme Suomen julkisen työvoimavälityksen mukaisiin aktivointitoimiin. Analyysit rajautuvat ajanjaksolle 2005—2015 eli kohortin nuorten ikävuosiin 18—28.

Suurin osa kohortin nuorista oli käynyt vähintään piipahtamassa TE-palveluissa tutkimusajanjakson (2005—2015) aikana. Kolme neljästä kohortin nuoresta oli jossain vaiheessa tutkimusajankäynnin aikana rekisteröitymässä työttömäksi työnhakijaksi ja vajaa 40 prosenttia oli ollut ainakin yhdessä aktivointitoimenpiteessä. Useaan kertaan aktivointitoimissa oleminen oli harvinaisempaa; yli neljä kertaa toimissa oli ollut vain 6 prosenttia nuorista.

Tulosten perusteella useita kertoja aktivointitoimissa (yli 4 kertaa ajanjaksolla 2005—2015) olleilla nuorilla oli taustallaan monenlaisia työelämään kiinnittymistä vaikeuttavia tekijöitä. Useita kertoja toimissa olleilla nuorilla oli matalammat koulutusasteet ja huomattavasti enemmän terveyspalveluiden käyttöä sekä useammin kodin ulkopuolisia sijoituksia kuin yksittäisissä toimissa tai kokonaan toimien ulkopuolella olleilla nuorilla. Suurin osa näistä nuorista oli ammattitutkintotaustaisia tai peruskoulutaustaisia nuoria. Tulostemme perusteella useita kertoja toimissa olleet nuoret liikkuvat paitsi eri palveluissa, myös eri etuusjärjestelmien välillä. Näillä nuorilla havaittiin usein pitkittynyttä toimeentulotukiasiakkuutta ja lukuisia työmarkkinatuen määräaikaaisesti katkaisevia karensseja. Sukupuolten välillä ei havaittu juurikaan eroja.

Aktivointitoimet sinällään eivät näyttäneet juuri tuovan muutosta nuorten tilanteisiin, mitä tulee työpäivien lukumäärään tai palveluiden käyttöön. Aktivointitoimien ja aktiivimattomien välillä ei havaittu juurikaan eroja. Etuuksien käyttöä ja terveydenhoidon palveluiden käyttöä ennusti enemmän nuoren palveluiden aiempi käyttö kuin aktivointitoimet tai niiden ulkopuolisuus; esimerkiksi ennen toimia terveydenhuollon palvelua käyttäneet käyttivät palvelua paljon myös aktivointitoimissa olon jälkeen. Samankaltainen havainto tehtiin työpäivien osalta. Tämä ei tarkoita, ettei aktivointitoimilla voisi olla muita vaikutuksia. Pystyimme tässä raportissa tarkastelemaan toimien vaikutuksia varsin rajallisesti vain työpäivien ja etuuksien sekä palveluiden käytön näkökulmasta. Toimiin osallistuminen voi silti vahvistaa nuoren elämänhallintaa, sosiaalista pääomaa tai vaikuttaa hyvinvointiin laajemmin.

Tulokset suurissa kaupungeissa noudattelivat pitkälti koko maan tasolla tehtyjä havaintoja ja erot kaupunkien välillä olivat pääosin pieniä. Oulussa paikallinen korkea nuorisotyöttömyys näkyi siinä, että toimissa olleita nuoria oli enemmän kuin muissa isoissa kaupungeissa. Helsingissä ja Espoossa toimissa olleiden nuorten osuudet olivat pienimmät. Pääkaupunkiseudun kunnissa toimissa olleet nuoret olivat useammin peruskoulutuksen varassa ja heillä oli useammin mielenterveyteen liittyviä poliklinikkakäyntejä kuin muissa suurissa kaupungeissa.

Havaitsimme aktivointitoimien välillä erilaisia asiakasprofiiileja. Palkkatuki ja valmennukset näyttäytyivät asiakasprofiiileiltaan ns. vahvimmat työnhakuresurssit omaavien työnhakijoiden toimina, mitä tulee nuorten koulutustaustoihin. Sen sijaan työ- ja koulutuskokeiluissa sekä varsinkin kuntouttavassa työtoiminnassa aloittaneiden nuorten taustat vaativat monelta osin palvelujärjestelmän yhteistoimintaa; näissä toimissa aloitti paljon nuoria, joilla oli taustallaan enemmän sairastelua ja lastensuojelua vaatineita taustoja kuin muissa aktivointitoimissa. Näissä toimissa aloitti myös muita toimia enemmän ammattitutkinto- ja peruskoulutaustaisia nuoria. Eri toimien asiakasprofiilit näkyivät myös eroina toimien ketjutusten ja toimien jälkeisissä elämäntilanteissa. Palkkatuella olleet nuoret siirtyivät harvimminkin muille toimille ja heidän koh-

dallaan havaittiin toimien tarkastelujakson jälkeen muissa toimissa olleita enemmän työllisyyspäiviä. Sen sijaan kuntouttavalla työtoiminnalla olleet nuoret jatkoivat useammin toimien piirissä.

Kaiken kaikkiaan tuloksemme viittaavat siihen, että työttömyyttä toistuvasti kohdanneiden nuorten joukossa on paljon monien eri palvelu- ja etuusjärjestelmien yhteispeliä vaativia nuoria. Näiden nuorten tukeminen vaatii uudenlaista sekä rakenteellisia että nuoren yksilölliset tarpeet huomioivia toimia.

Avainsanat: Nuoret, nuoret aikuiset, aktivointitoimet, työmarkkinat, aktiivinen työvoimapolitiikka, nuorisotyöttömyys

Sammandrag

Elina Sutela & Pasi Haapakorva, Mikko Marttila, Tiina Ristikari: I håven? Bakgrundsinformation om unga som deltagit i aktiveringsåtgärder samt uppgifter om hur de placerat sig efter åtgärderna. En jämförelse mellan de sex största städerna i Finland utgående från registermaterialet 'Nationell födelsekohort 1987'. Institutet för hälsa och välfärd (THL). Arbetsdokument 5/2018. 62 sidor. Helsingfors 2018. ISBN 978-952-343-036-5 (webbpublikation)

Rapporten granskar vissa bakgrundsfaktorer för ungdomar som deltagit i arbetskraftspolitiska aktiveringsåtgärder och läget för de unga som deltagit i aktiveringsåtgärder 2013–2014 samt deras användning av tjänster efter åtgärderna. Därtill studerar vi skillnaderna mellan de sex största städerna i Finland (Helsingfors, Esbo, Vanda, Åbo, Tammerfors, Uleåborg). Rapport är en beskrivande statistisk analys, som baserar sig på registermaterialet Nationell födelsekohort 1987. Materialet ringar in välfärden, mätt med hjälp av olika myndighetsregister, hos alla personer födda år 1987. Registermaterialet Nationell födelsekohort 1987 upprätthålls av THL.

Utifrån registren har vi kunnat undersöka kopplingen mellan ungdomarnas utbildning, kön och användning av både tjänster och förmåner liksom deras deltagande i arbetskraftspolitiska aktiveringsåtgärder. Bakgrundsfaktorer som studeras är; kön, utbildning, poliklinikbesök med anknytning till somatiska och psykiatriska sjukdomar samt placering utom hemmet i barndomen. Dessutom granskar vi förekomsten av utkomststöd och karens i samband med aktiveringsåtgärder. Vi begränsar oss till aktiveringsåtgärder vidtagna av den offentliga arbetskraftsförmedlingen i Finland. Analyserna rör tidsperioden 2005–2015, då personerna i kohorten var 18–28 år gamla.

De flesta personerna hade som unga åtminstone besökt arbets- och näringsbyrån. Tre av fyra hade i något skede av undersökningsperioden registrerat sig som arbetslös arbetssökande. Knappt 40 procent hade deltagit i minst en aktiveringsåtgärd. Däremot var det ovanligare att ha deltagit i flera aktiveringsåtgärder; endast sex procent av ungdomarna hade gjort det fler än fyra gånger.

Resultaten visar att de unga som deltagit i flera aktiveringsåtgärder (över fyra gånger under tidsperioden 2005–2015) hade en bakgrund som gjorde det svårare för dem att hitta sin plats i arbetslivet. De hade lägre utbildning, anlidade hälso- och sjukvårdstjänster i betydligt högre grad och hade som barn oftare placerats utom hemmet än de ungdomar som deltagit i få eller inga åtgärder. Majoriteten av de förstnämnda unga hade en yrkesexamen eller enbart slutfört grundskolan. Vårt resultat visar att unga som deltagit i flera åtgärder rör sig mellan olika tjänster och förmånssystem. De är ofta långvariga klienter inom utkomststödet och har många karens, som orsakat avbrott i deras arbetsmarknadsstöd. Knappt några skillnader mellan könen observerades.

Vår studie om unga, som deltagit i aktiveringsåtgärder och deras sysselsättning och användning av tjänster, antyder att aktiveringsåtgärderna i sig föga förändrar ungdomarnas situation. Några tydliga skillnader mellan dem som aktiverats och dem som inte aktiverats framkom inte. En bättre indikator för i vilken utsträckning en person kommer att utnyttja förmåner och hälso- och sjukvårdstjänster i framtiden var hans tidigare bruk av tjänster; den som t.ex. anlitat en hälso- och sjukvårdstjänst före åtgärden anlidade den också efter att ha deltagit i en aktiveringsåtgärd. Samma mönster gällde också i fråga om arbets dagar. I den här rapporten undersökte vi endast aktiveringsåtgärdernas effekt på sysselsättning och bruk av tjänster. Fastän aktiveringsåtgärderna inte förefaller att ha haft effekt på dessa två punkter, kan de dock ha haft andra effekter. Det är t.ex. möjligt att deltagande i aktiveringsåtgärder kan stärka ungas livskompetens, sociala kapital och förbättra deras välmående.

Resultaten i de studerade sex stora städerna följde långt resultaten på nationell nivå. Skillnaderna mellan de olika städerna var i regel små. I Uleåborg syntes den höga lokala ungdomsarbetslösheten i att fler unga än i de andra stora städerna hade deltagit i åtgärder. Andelen unga som deltagit i åtgärder var minst i Helsingfors och Esbo. De unga i huvudstadsregionen som deltagit i åtgärder hade oftare endast grundskoleutbildning och hade därtill gjort fler poliklinikbesök med anknytning till mental hälsa än unga i de övriga stora städerna.

De olika aktiveringsåtgärderna hade olika brukarprofiler. Lönesubvention och praktik riktades till "resursstarkare" brukarprofiler, som lättare kunde få arbete. Däremot krävdes samarbete inom servicesystemet för de unga, som deltagit i arbets- och utbildningsprövning, och i synnerhet för dem som deltagit i arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte; i dessa åtgärder deltog många ungdomar, som hade en bakgrund färgad av sjukdom och ett större behov av barnskyddsåtgärder än vilket var fallet för unga i de övriga aktiveringsåtgärderna. Deltagarna i sistnämnda åtgärderna hade också oftare endast grundskoleexamen eller yrkesexamen i jämförelse med deltagarna i de övriga åtgärderna. Skillnaderna mellan brukarprofilerna för de olika

åtgärderna syntes också i kombinationen av åtgärder liksom i deltagarnas livssituation efter åtgärderna. Det var ovanligast att unga som fått lönesubvention övergick till andra åtgärder. Efter granskningsperioden hade de också varit sysselsatta i fler dagar än de unga, som deltagit i andra åtgärder. Däremot fortsatte ungdomarna som deltagit i arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte oftare än andra i andra åtgärder.

Våra resultat tyder på att det bland unga som upprepade gånger varit arbetslösa finns många vars situation kräver samarbete mellan olika service- och förmånssystem. För att stödja dessa ungdomar krävs nya slag av åtgärder, som beaktar såväl de strukturella villkoren som den ungas individuella behov.

Nyckelord: Unga, unga vuxna, aktiveringsåtgärder, arbetsmarknad, aktiv arbetskraftspolitik, ungdomsarbetslöshet

Abstract

Elina Sutela & Pasi Haapakorva, Mikko Marttila, Tiina Ristikari: Haavissa? Aktivointitoimissa olleiden nuorten taustat ja tilanteet toimien jälkeen. Vertailu Suomen kuuden suurimman kaupungin välillä Kansallinen syntymäkohortti 1987 -aineiston valossa. [In the net? Background factors of youth in active labour market interventions and their situations after the interventions. Comparison between the six largest cities in Finland in the light of Finnish Birth Cohort 1987 data.]. National Institute for Health and Welfare (THL). Discussion paper 5/2018. 62 pages. Helsinki, Finland 2018. ISBN 978-952-343-036-5 (online publication)

In this report, we study the backgrounds of young people in active labour market policy (ALMP) interventions and how these interventions affected those young adults who participated in them during 2013–2014. We also study how these findings differ between the six largest cities in Finland (Helsinki, Espoo, Vantaa, Turku, Tampere, Oulu). Our report consists of a register-based, descriptive statistical analysis. We use the Finnish Birth Cohort 1987 data (THL), which tracks the well-being of all persons born in Finland in 1987 through various registers.

Through these registers, we have been able to identify the links between the ALMP interventions and background characteristics such as sex, education, usage of mental health and other health services and child protection services in the childhood. We also analyse the usage of social assistance and temporary periods of unemployment benefit withdrawal among young people. Our analysis is limited to the Finnish unemployment activities system. The analysis includes the period 2005–2015 i.e. when the young people of the 1987 birth cohort have been 18–28 years old.

Our results show that most (75 %) of the cohort members had registered as unemployed within the period of 2005–2015 and little less than 40 percent had participated in some ALMP intervention. Participating in several activities was not very common as only 6 percent of young people had participated in ALMP interventions more than 4 times.

Young people who had participated in several ALMP interventions (over 4 times in the period of 2005–2015) had more often faced risks associated with labour market transition. They had lower education, significantly more health related issues and had been placed outside their home in the childhood more often than those who had not been in any activities or just in one or two. Young people with several interventions had mostly completed secondary level or basic education. The results also indicate that these young people often rotate between different benefit systems: many of them had had both several years of social assistance and multiple temporary unemployment benefit withdrawal periods. No significant differences between sexes were observed.

Participating in ALMP interventions did not seem to change young people's situation significantly when it comes to the amount of work days or use of services. We observed only minor differences between those who had been in intervention and those who had not. Instead, the usage of benefits or services seemed to be related to the previous use of same benefits or services; those young people who had used a lot of health services before participating the ALMP activities continued to do so after the activities as well. Similar observation was made when analysing the amount of days at work. However, ALMP interventions may have other effects. In this report, we were able to analyse these effects only based on working days and use of services. Participation in activities may still strengthen the young person's coping, social capital or affect the welfare in general.

Although there were some minor differences between the six largest cities, the results in the largest cities were very similar to those observed in the country as a whole. The high youth unemployment rate in Oulu was reflected in that the cohort members had more often participated in ALMP interventions there than in other large cities. The smallest share of youth in ALMP activities was in Helsinki and Espoo. However, in the capital area's cities, the cohort members in ALMP interventions had more mental health related outpatient visits and only basic education more often than in other large cities.

As expected, we were able to identify different participant profiles between different types of ALMP interventions. Wage subsidies and job search trainings seemed to draw in the most employable youth. However, the youth in training activities and most notably in rehabilitative work were more likely in need of multiple services: the backgrounds of the youth in these activities indicated lower educational levels and more psychiatric and somatic related issues as well as placements outside of home in the childhood. The different participant profiles were also apparent when looking the situation of the young people after the activities. The youth in rehabilitative work continued more often in new ALPMs – mostly in rehabilitative work – compared to other ALMP interventions. Young people who had received wage subsidy interven-

tions rarely continued in new activities and also indicated having more working days after the activities compared to other activities.

All in all, young people who have faced re-occurring unemployment spells are likely in need of multiple services and benefits. Supporting these young people to enter labour market requires both structural policy actions as well as individual social and financial support that addresses the needs of young person.

Keywords: youth, young adults, ALMP, active labour market policy, youth labour market, youth unemployment

Sisällys

Tiivistelmä.....	3
Sammandrag.....	5
Abstract.....	7
1. Johdanto.....	11
2. Nuoret aktivointitoimissa.....	13
Nuorten työttömyys ja aktiivinen työvoimapolitiikka Suomessa.....	13
Mitä tiedämme työttömien nuorten taustatekijöistä ja aktivointitoimien vaikutuksista?.....	17
3. Tutkimusasetelma.....	21
Tutkimuskysymykset.....	21
Tutkimusaineisto.....	22
4. Yleinen kuvaus aktivointipalveluiden käytöstä.....	24
Tulokset tiiviisti.....	27
5. Useissa aktivointitoimissa olleiden nuorten taustatekijät.....	28
Sukuoli.....	29
Koulutus.....	30
Toimeentulotuki.....	31
Karenssit.....	32
Erikoissairaanhoidon poliklinikkakäynnit.....	33
Kodin ulkopuolinen sijoitus.....	34
Katkonainen työmarkkinapolku ja aktivointitoimet.....	35
Tulokset tiiviisti.....	35
6. Eri aktivointitoimenpiteisiin valikoituminen taustamuuttujittain.....	37
Sukuoli.....	37
Koulutus.....	38
Toimeentulotuki.....	40
Erikoissairaanhoidon poliklinikkakäynnit.....	41
Kodin ulkopuolinen sijoitus.....	42
Tulokset tiiviisti.....	42
7. Aktivointitoimissa olon vaikutukset.....	44
Aktivointitoimien uusiminen.....	44
Työpäivät.....	45
Etuudet.....	47
Mielenterveys.....	50
Tulokset tiiviisti.....	51
8. Eri aktivointitoimien vaikutukset.....	52
Eri aktivointitoimien ketjutukset.....	52
Työpäivät.....	53
Etuudet.....	54
Mielenterveys.....	57
Tulokset tiiviisti.....	57
9. Yhteenveto.....	58
Lähteet.....	61

1. Johdanto

Viimeisimmän taantuman myötä nuorisotyöttömyys nousi kaikkialla Euroopassa, mikä nosti kysymyksen nuorisotyöttömyydestä uudelleen suureksi poliittiseksi kysymykseksi. Nuorten työttömyyden korjaamiseen panostetaan erityisen paljon, sillä korkea nuorisotyöttömyys voi merkittävällä tavoin vaikeuttaa työmarkkinoille pyrkivien nuorten kiinnittymistä työelämään (Bell & Blanchflower 2011; Scarpetta, Sonnet & Manfredi 2010). Lisäksi Pohjoismaisessa hyvinvointivaltiokontekstissa väestön ikärakenteesta aiheutuva huoli taloudellisesta kestävyysvajeesta on lisännyt painetta löytää keinoja työuran pidentämiseksi sen alkua loppupäästä. Huoli nuorisotyöttömyydestä on kytkeytynyt myös vahvasti keskusteluun nuorten syrjäytymisestä sekä huoleen pitkittyneen työttömyyden tai työmarkkinoiden ulkopuolisuuden sosiaalisista ja taloudellisista kustannuksista. Työmarkkinatilanne on kuitenkin vasta yksi ulottuvuus monitahoiseen ilmiöön ja osallisuus yhteiskunnasta on ymmärrettävä laajemmin kuin vain työnteon kautta.

Suomalaisten nuorten tilanne näyttää suurelta osin valoisalta työmarkkinoille kiinnittymisen suhteen ja monelta osin huolipuhe nuoriin liittyen on liioiteltua. Suomalaisilla nuorilla on pääosin hyvät edellytykset siirtyä koulutuksesta työelämään ja suurimmalle osalle siirtymä näyttäyty sujuvana (Haapakorva, Ristikari & Gissler 2017). Silti myös Suomessa on pieni joukko nuoria, joilla on kasautuneesti erilaisia hyvinvoinnin vajeita ja merkittäviä vaikeuksia siirtymässä koulutuksesta työelämään (Ristikari ym. 2016). Näiden nuorten tukemiseen liittyvät kysymykset ovat ennen kaikkea rakenteellisia ja korostavat hyvinvointia tukevien, lapsuudenaikaisten syrjäytymiseltä ehkäisevien toimenpiteiden merkitystä. Toisaalta nuorten ja nuorten aikuisten tukeminen on hyvin paljon myös palvelujärjestelmän toimintaan liittyvä kysymys (ks. Aaltonen & Kivijärvi 2017; Aaltonen, Berg, & Ikäheimo 2015; Määttä & Keskitalo 2014).

Suomessa tärkeä nuorten työllisyystilanteeseen vaikuttava tekijä on alue, joka vaikuttaa niin työpaikkojen lukumäärään kuin palveluiden saatavuuteenkin. Voimakkaasti kaupungistuvassa Suomessa etenkin nuorten muuttoliike suuntautuu enenevästi suuriin kaupunkeihin (Aro 2016). Tässä raportissa olemme kiinnostuneita aktivointitoimien välisistä eroista Suomen kuuden suurimman kaupungin välillä. Suurimpien kaupunkien eli ns. kuusikkokuntien (Helsinki, Espoo, Vantaa, Turku, Tampere ja Oulu) vertailuja väestön hyvinvointiin ja työmarkkinoihin liittyen tehdään säännöllisesti (Ahlgren-leinvuo 2016; Vartiainen 2015). Nuorten osalta olemme aiemmin havainneet, että isolta osin hyvinvoinnin vajeet ja työttömyys paikantuvat suurten kaupunkien ulkopuolelle ja erot suurten kaupunkien välillä ovat pieniä. Eroja on kuitenkin etenkin työttömyydessä: Oulu ja jossain määrin myös Tampere erottuvat korkean nuorten työttömyyden kaupunkina. Sen sijaan Vantaalla nuorille näyttää kasautuneen useita syrjäytymisen riskitekijöitä (Sutela ym. 2016).

Nuorisotyöttömyyden korjaamiseksi on viimeisten vuosien aikana toteutettu lukuisa joukko erilaisia hankkeita, ohjelmia sekä säädetty erilaisia nuoria työttömiä koskevia velvoitteita ja lisätty sosiaaliturvan vastikkeellisuutta. Nuorisotyöttömyyden vähentämiseen tähtäävät toimenpiteet on nähtävä osana aktiivista työvoimapolitiikkaa. Suomessa – monien muiden maiden tapaan – aktiivisen työvoimapolitiikan tavoitteet ja painopisteet ovat 1990-luvun alkupuolelta kohdentuneet enenevästi työvoiman tarjontaan vaikuttaviksi toimiksi (Karjalainen & Keskitalo 2013; Koistinen 2014). Käytännössä tämä tarkoittaa, että työttömyyttä pyritään korjaamaan aktiivisella työttömiä. Nuoret työttömät ovat yksi kohderyhmä, jonka työttömyyden katkaisemiseen panostetaan paljon (esim. Nuorisotakuu-ohjelma) ja joita 25-ikävuoteen asti koskettavat paikoin erilaiset työttömyysetuuksien velvoittavuudet kuin vanhempia ikäryhmiä (vrt. Työttömyysturvalaki 30.12.2002/1290).

Kaiken kaikkiaan näyttö nuoriin kohdistuvien aktivointitoimien tehokkuudesta nuorisotyöttömyyden kitkemiseksi on varsin vaatimatonta ja vaihtelevaa. Monissa katsauksissa on nostettu esille laajempi vaikutusten tutkimisen tarve (esim. Asplund & Koistinen 2014; Card 2015; Kluge 2010). Tiedämme lopulta hyvin vähän, miten eri toimet hyödyttävät nuoria työttömiä ja mitä vaikutuksia toimilla on nuorten työllisyyden ohella nuorten elämäntilanteeseen laajemmin. Tutkimustieto TE-palveluiden ja aktivointitoimien piirissä olevien nuorten taustatekijöistä ja eri toimien profiileista on niin ikään vähäistä. Kotimainen tutkimus on ansiokkaasti selvittänyt koulutuksen ja työmarkkinoiden ulkopuolisten nuorten taustatekijöitä (esim. Myrskylä 2010), mutta TE-palveluiden piirissä jo olevien nuorten taustojen selvittäminen on jäänyt vähemmälle huomiolle. Vaikka TE-palveluiden piirissä olevat nuoret ovat tuen kannalta paremmassa asemassa kuin niiden ulkopuolella olevat (vrt. Myrskylä 2012), voivat palveluiden piirissä olevat kohdata vääriä tarpeiden tunnistamisia tai jopa joutua ”toimenpidekaruselliin” erilaisten, paikoin jopa tarpeettomien tai nöyryyttävien koettujen aktivointitoimien välille (Haikkola, Näre & Lähteenmaa 2017). Palvelujärjestel-

mää on nuorten ja nuorten aikuisten kohdalla monessa yhteydessä myös kritisoitu pirstaleiseksi (esim. Aaltonen ym. 2015; Määttä & Keskitalo 2014).

Raporttimme lähtökohtana on tarkastella, millaisilla taustoilla nuoret tulevat aktivointitoimiin ja miten aiemmissa tutkimuksissa tunnistetut työmarkkinasiirtymiin liittyvät riskitekijät näkyvät aktivointipalvelujen käytössä. Tarkastelemme aktivointitoimia aluksi tutkimalla, ketkä nuoret ovat olleet useissa eri aktivointitoimissa ja sen jälkeen, miten eri aktivointitoimien profiilit eroavat nuorten taustatekijöiden suhteen toisistaan. Toiseksi olemme kiinnostuneita siitä, onko toimissa ololla ollut työllistymistä edistäviä vaikutuksia tai muita hyvinvointi vaikutuksia. Kolmanneksi olemme kiinnostuneita vertailemaan Suomen kuuden suurimman kaupungin välisiä eroja.

Raportti on rekisteripohjainen tilastollinen analyysi ja tutkimusmenetelmät ovat kuvailevia tilastanalyysijä. Käytämme tutkimusaineistona THL:n ylläpitämää Kansallinen syntymäkohortti 1987 -rekisteriaineistoa, jossa on seurattu kaikkien vuonna 1987 syntyneiden henkilöiden hyvinvointia erilaisten viranomaisrekisterien avulla. Raportin kannalta keskeisin rekisteri on Työ- ja elinkeinoministeriön URA-järjestelmä, johon on koottu tietoa työnhakijoiden työnvälityksestä ja työvoimapoliittisista toimenpiteistä.

Rajaudumme raportissamme Suomen julkisen työvoimavälityksen mukaisiin aktivointitoimiin. Näitä toimia ovat mm. palkkatuki, työkokeilut ja kuntouttava työtoiminta. Tutkimuksemme rajautuu eri tulososioissa eri ajanjaksoihin eli nuorten kohdalla eri ikävuosiin. Kaikki analyysit rajautuvat ajanjaksolle 2005—2015 eli kohortin nuorten ikävuosiin 18—28. Ikävuodet ovat hyvin keskeisiä nuorten työmarkkinasiirtymien kannalta (esim. Ristikari ym. 2016). Tutkimuksemme ikäkohortti on koko tutkimusjakson ajan alle 29-vuotiaita, joten viittaamme tässä raportissa kohortin henkilöihin *nuorina* (vrt. Nuorisolaki 1285/2016)

Raportin rakenne on seuraava. Luvussa kaksi kuvaamme tiiviisti nuoriin kohdistuvan aktiivisen työvoimapolitiikan kontekstin ja sen, mitä tiedämme aktivointitoimissa olleiden nuorten taustoista ja toimien vaikutuksista nuorten työttömyyteen liittyen. Luvussa kolme kuvaamme tutkimusasetelman ja -aineiston. Esittelemme tutkimustulokset luvuissa 4—8. Luvussa neljä kuvaamme aktivointitoimia ikäkohortissa yleisellä tasolla. Luvut 5 ja 6 käsittelevät aktivointitoimissa olleiden nuorten taustoja. Olemme kiinnostuneita muun muassa, miten sukupuoli, koulutustausta, toimeentulotuen käyttö ja lastensuojelutaustat eroavat aktivointitoimenpiteissä ja niiden ulkopuolella olleiden nuorten välillä. Vertailemme ensin useita kertoja toimissa olleiden taustoja niihin, jotka ovat tutkimusjaksolla olleet toimien ulkopuolella. Tämän jälkeen tarkastelemme eri aktivointitoimissa aloittaneiden nuorten taustatekijöitä. Luvuissa 7 ja 8 käsittelemme aktivointitoimien vaikutuksia. Tutkimme, miten toimissa olleiden nuorten tilanne eroaa toimien jälkeen sellaisten nuorten tilanteista, jotka eivät olleet tutkimusajanjaksolla aktivointitoimissa. Tutkimuksen keskeiset havainnot vedetään yhteen luvussa 9. Tulokset kunkin luvun osalta olemme koonneet tiivistetyssä muodossa lukujen loppuun.

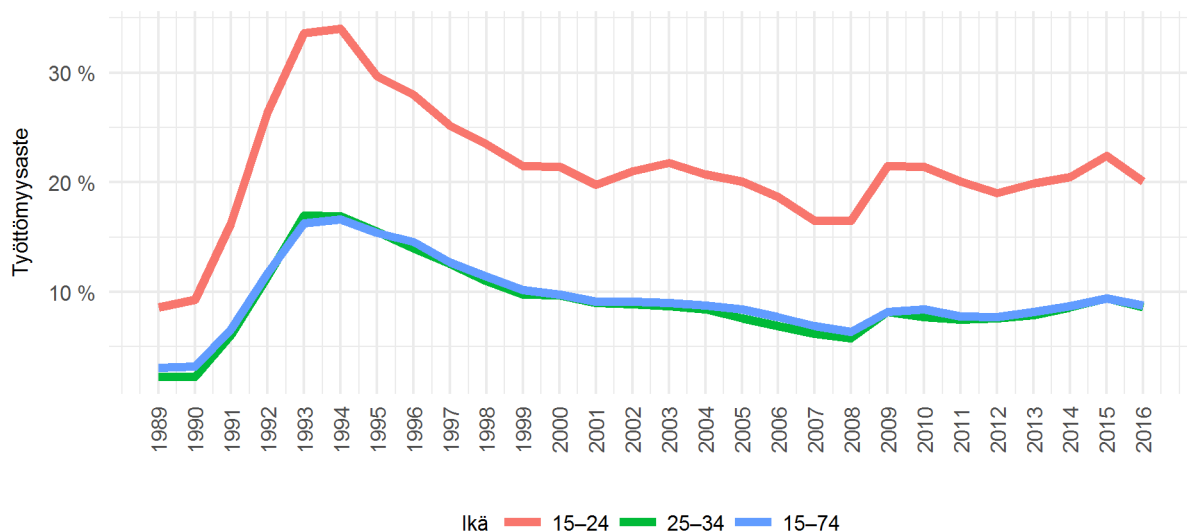
2. Nuoret aktiivintitoimissa

Nuorten työttömyys ja aktiivinen työvoimapolitiikka Suomessa

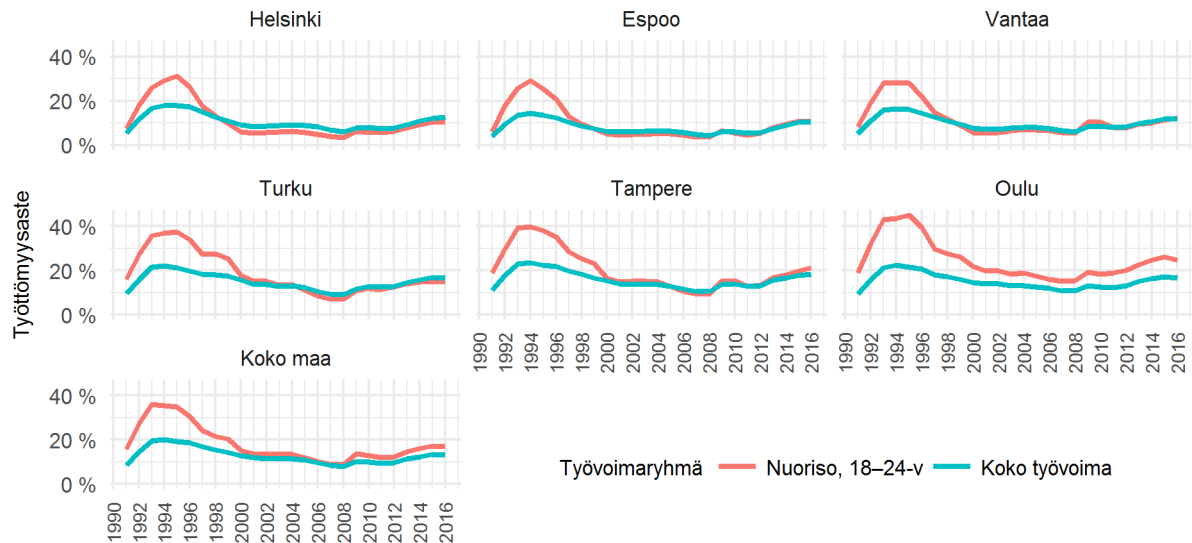
Huoli nuorten sujuvasta siirtymästä koulutuksesta työmarkkinoille on ollut läsnä nuoria ja nuoria aikuisia koskevassa keskustelussa korostetusti viimeisimmän taantuman ajan. Kasvaneen nuorisotyöttömyyden vähentämiseksi on pyritty tekemään liuta erilaisia toimenpiteitä ja työttömät nuoret ja nuoret aikuiset ovatkin yksi keskeinen aktiivisen työvoimapolitiikan kohderyhmä. Taustoitamme tätä raporttia käymällä lyhyesti läpi keskeiset huomiot liittyen nuorten ja nuorten aikuisten työttömyyteen sekä aktiivintitoimiin liittyen. Lisäksi tarkastelemme, mitä tiedämme aktiivintitoimissa olevien nuorten taustoista ja aktiivintitoimien vaikutuksista nuorten kohdalla.

Nuorten työmarkkinat ovat hyvin suhdanneriippuvaisia ja nuorten työttömyys nousee tyypillisesti korkealle laskusuhdanteen aikaan. Viimeisin taloudellinen taantuma osui siis erityisen voimakkaasti juuri nuoriin. (kuva 1; Bell & Blanchflower 2011; Scarpetta, Sonnet & Manfredi 2010.) Nuorisotyöttömyysaste (15–24 -vuotiaat) on Suomessa lähes koko 2000-luvun ollut 20 prosentin tuntumassa (kuva 1). Luku kuulostaa huimalta verrattuna koko työikäisen väestön työttömyysasteeseen, joka on 2000-luvun aikana vaihdellut 7–9 prosentinvälillä. Kuitenkin jo 25–35 -vuotiaiden nuorten aikuisten työttömyysaste on samalla tasolla kuin koko työikäisen väestön. Vuonna 2016 työttömyysasteet niin nuorten kuin koko työikäisen väestönkin osalta kääntyivät laskuun alkavan nousukauden myötä (kuva 1; ks. myös Alatalo ym. 2017).

Suomessa työttömyysasteet vaihtelevat alueellisesti (SVT: Työvoimatutkimus). Tässä raportissa olemme kiinnostuneita suurten kaupunkien välisistä eroista, joten kokosimme nuorten työttömyysasteet näissä kaupungeissa kuvaan 2. Nuorten (18–24 -vuotiaiden) työttömyydessä on suurta vaihtelua suurten kaupunkien välillä. Nuorten työttömyysaste on alhaisin Helsingissä ja Espoossa, joissa työttömyysaste on liikkunut alle tai noin 10 prosentissa 2000-luvun ajan. Korkeinta nuorisotyöttömyys on ollut Oulussa, jossa työttömyysaste on ollut vuosina 2014–2016 yli 20 prosenttia. Toiseksi korkein nuorten työttömyysaste suurista kaupungeista on Tampereella, missä 18–24 -vuotiaiden nuorten työttömyysaste on noussut 2010-luvun aikana ja oli vuonna 2016 Oulun tapaan hieman yli 20 prosenttia.



Kuva 1. Väestön työttömyysaste ikäryhmittäin vuosina 1989–2016 (lähde: Suomen virallinen tilasto, Työvoimatutkimus)



Kuva 2. Nuorten (18–24 -vuotiaiden) ja koko työvoiman työttömyys Suomen kuudessa suurimmassa kaupungissa (lähde: Sotkanet, Nuorisotyöttömät, % 18–24 -vuotiaasta työvoimasta)

Suomessa nuorisotyöttömyyden lukuihin on syytä suhtautua pienellä varauksella. Etenkin alle 25-vuotiaiden työttömyysaste antaa työttömyyden laajuudesta todellisempaa dramaattisempaa kuvaa. Keskeiset syyt tälle ovat ensinnäkin se, että Suomessa työttömiksi nuoriksi tilastoituu merkittävä määrä opiskelijoita. Toiseksi on syytä muistaa, että työttömyysaste kuvaa työttömien osuutta työvoimasta, ei koko ikäluokasta. Varsinkin alle 25-vuotiaiden kohdalla merkittävä osa ikäluokasta opiskelee eikä siten lukeudu työvoimaan. (ks. tarkemmin Hämäläinen & Tuomala 2013; Larja 2013.)

Nuorten työttömyys on jossain määrin myös erilainen ilmiö kuin aikuisväestön työttömyys. Nuorten liikkuvuus työmarkkinoilla ja kausivaihtelut ovat merkittäviä: nuoret opiskelevat, tekevät pätkätoita, vaihtavat työpaikkaa tai töiden tekeminen painottuu esimerkiksi kesäaikaan (Hämäläinen & Tuomala 2013). Työttömyyden kohtaaminen työelämään kiinnittymisen aikana on yleistä, mutta tyypillisesti nuorten ikäluokkien kohtaamat työttömyysjaksot ovat vanhempia ikäryhmiä lyhyempiä (Hämäläinen & Tuomala 2013; TEM 2017). Toisaalta nuoriin kohdistetaan paljon työvoimapolitiittisia toimenpiteitä, jotka usein katkaisevat työttömyyden aikaisemmassa vaiheessa kuin vanhemmilla ikäryhmillä (Hämäläinen & Tuomala 2013). Taantuman myötä kuitenkin myös nuorten pitkäaikaistyöttömien osuus on kasvanut (Alatalo ym. 2017).

Edellä mainituista nuorisotyöttömyyden erityispiirteistä huolimatta, korkealla nuorisotyöttömyydellä voi olla merkittäviä vaikutuksia niin nuorille itselleen kuin yhteiskunnallekin. Nuorisotyöttömyyteen on syytä kiinnittää huomioita erityisesti laskusuhdanteen aikana, sillä nuoret ovat heikossa työnhakija-asemassa verrattuna vanhempaan työikäiseen väestöön ja jäävät usein ensimmäisten joukossa työttömiksi (Eichhorst, Hinte, & Rinne 2013, 7). Nuorella iällä kohdattu pitkittynyt työttömyys voi vaikuttaa negatiivisesti ura- ja ansiokehitykseen ns. arpeuttavana vaikutuksena (eng. *scarring effect*; ks. Nilsen & Reiso 2011; Scarpetta, Sonnet & Manfredi 2010). Vaikeudet siirtyä koulutuksesta työelämään voivat vaikeuttaa tai viivästyttää nuoren itsenäistymistä (Buchmann & Kriesi 2011; Eurofund 2014) ja olla siten sosiaalisilta kustannuksiltaan korkeita, aiheuttaen huomattavia kansantaloudellisia vaikutuksia.

Työttömyysasteiden tuijottaminen ei kuitenkaan anna koko kuvaa nuorten työmarkkinasiirtymistä tai nuorten hyvinvoinnista (ks. myös Larja 2013). Työttömyysaste kuvaa nuorten työelämään kiinnittymistä vain poikkileikkauksen omaisesti ja huomattavan paljon tarkemman kuvan yksilöiden siirtymistä koulutuksesta työelämään saadaan analysoimalla sitä pitkittäisesti yksilötasolla. Aikaisempien pitkittäisten analyysien perusteella onkin havaittu, että suurella osalla Suomessa syntyneistä ja asuvista nuorista siirtymä työmarkkinoille on sujuvaa ja vain pienehkö joukko nuoria kohtaa merkittäviä vaikeuksia tällä polulla (Ristikari ym. 2016). Keskeiset työmarkkinasiirtymistä vaikeuttavat tekijät liittyvät nuorten kohdalla usein matalaan koulutukseen tai sen puutteeseen sekä mahdollisesti eri tavoin kasautuneisiin hyvinvoinnin vajeesiin. Näiden tekijöiden tausta löytyy usein jo lapsuudesta ja ne liittyvät usein vanhempien arkea vahvasti kuormittaviin tekijöihin. Tällaisia ovat muun muassa vanhempien pitkittyneet toimeentulo- ja terveysongelmat, tai muut perheen hyvinvointiin liittyvät vakavat haasteet, jotka ovat voineet johtaa jopa lapsuuden aikaiseen kodin ulkopuolisen sijoituksen tarpeeseen. (emt.)

Nuorten työttömyyden vähentämiseen on panostettu Suomessa paljon. Suomessa näkyvimpinä toimenpiteidistuksina ovat 2000-luvulla olleet vuonna 2005 aloittanut Nuorten yhteiskuntatakuu (vuodesta 2011

alkaen Nuorisotakuu) ja Ohjaamo-toiminnan jonkinasteinen vakiintuminen. Nykyisen Nuorisotakuun tavoitteena on tarjota työ-, työkokeilu-, opiskelu-, työpaja- tai kuntoutuspaikka kolmen kuukauden kuluessa työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautumisesta kaikille alle 25-vuotiaille nuorille ja alle 30-vuotiaille vasta valmistuneille (Tietoa Nuorisotakuusta 2017). Ohjaamot taas ovat eri puolella Suomea sijaitsevia palvelupisteitä, joissa jokainen alle 30-vuotias nuori voi saada tukea työhön, koulutukseen tai arkeen liittyvissä kysymyksissä. Ohjaamoissa onkin usein usean eri viranomaisen palvelutarjonta joko edustettuina paikan päällä tai tavoitettavissa. (Mikä on Ohjaamo 2017.) Nuorisotakuuseen sisältyy nuorelle tehtävä velvoittava työllistymissuunnitelma kun taas Ohjaamojen keskeinen toimintaperiaate on olla matalan kynnyksen piste, jonka toiminta ei ole nuorelle velvoittavaa. Nuoria, alle 25-vuotiaita vailla ammatillista koulutusta veloitetaan lisäksi hakeutumaan koulutukseen (Työttömyysturvalaki 30.12.2002/1290 § 13). Muita näkyviä uudistuksia ovat olleet kaikkia työttömiä koskevan ns. aktiivimallin voimaantulo vuoden 2018 alusta (STM 2018) ja nuorten kohdalla esitetty osallistumistulon malli, jonka kokeilua selvitetään tällä hetkellä Sosiaali- ja terveysministeriössä (ks. tarkemmin Hiilamo ym. 2017; STM 2017)

Nuorisotyöttömyyden vähentämiseen tähtäävät toimenpiteet on nähtävä osana aktiivista työvoimapolitiikkaa. Suomessa – monien muiden maiden tapaan – aktiivisen työvoimapolitiikan tavoitteet ja painopisteet ovat 1990-luvun alkupuolelta kohdentuneet enenevästi työvoiman tarjontaan vaikuttaviksi toimiksi (Karjalainen & Keskitalo 2013; Koistinen 2014, 370–371). Käytännössä tämä tarkoittaa, että työttömyyttä pyritään korjaamaan aktiivimalla työttömiä. Keinovalikoima voi pitää sisällään mm. kannustimien kiristämistä, työllistymisen tukemista, työssä kiinni pitämistä tai ammattitaidon ylläpitoa (Bonoli 2010). Olennaisena elementtinä aktiiviseen työvoimapolitiikkaan lukeutuu myös työttömyysturvan vastikkeellisuus ja toimenpiteiden velvoittavuus: työttömyysturvan saannin ehtona on aktiivisuuden osoittaminen ja toimenpiteistä kieltäytyminen ilman hyväksyttävää syytä voi johtaa työttömyysturvan katkaisuun määrääjäksi eli karenssiin. (Karjalainen & Keskitalo 2013; myös Työttömyysturvalaki 30.12.2002/1290.) Huomionarvoista on, että nuorisotyöttömyyden korjaamiseksi on esitetty sekä kysyntä- että tarjontatukien yhdistelyä (esim. Scarpetta, Sonnet & Manfredi 2010) eli pelkkä nuorten aktiivointiin keskittyvä työvoimapolitiikka ei olisi riittävä lähtökohta nuorisotyöttömyyden vähentämiseksi. Esimerkiksi Suomessa Sosiaalibarometriin vastanneet erilaiset sosiaali- ja terveysalan johtajat ja toimihenkilöt ovat arvioineet, että nuorten työllistymistä vaikeuttaa kaikkein eniten työntekijöiden heikko kysyntä eli ettei kokopäivätyötä ole riittävästi tarjolla (Näätänen, Londén & Peltosalmi 2017).

Tässä raportissa rajaudumme Suomen julkisten työvoimapalveluiden mukaisiin, työllistymistä edistäviiin toimiin (jatkossa aktiivintitoimet). Tämän tutkimuksen kannalta keskeiset ja nykyisen lainsäädännön kannalta voimassaolevat aktiivintitoimet olemme koonneet pääpiirteissään kuvaan 3. Aktiivintitoimet ovat ns. tarjontapuolen keinoja vaikuttaa työttömyyteen eli keinoihin, joilla tuetaan työttömien työnhakijoiden ammattitaitoa, koulutautumista, työkokemuksen karttumista tai tietyissä määrin elämänhallintaa. Suomessa aktiivintitoimenpiteiksi työttömän kohdalla luetaan erilaisia työvoimakoulutuksia, palkkatukijaksoja, työkokeiluja tai kuntouttavaa työtoimintaa. Näiden toimien lisäksi TE-palvelut tarjoavat myös neuvontaa ja työnvälitystä. Suomessa omaehtoista opiskelua lukuun ottamatta eri aktiivintitoimiin voivat ohjautua kaikenikäiset työttömät. Toimiin ohjaudutaan usein TE-palveluiden asiakkuuden kautta. Tästä poikkeuksena on kuntouttava työtoiminta, joka on kunnan järjestämää toimintaa ja toimesta sovitaan yhteistyössä asiakkaan, kunnan ja TE-palveluiden välillä. Varsinaisen palvelun tarjoajana tai järjestäjänä voi olla hieman toimesta riippuen kunta, valtio, yritys, järjestö tai säätiö. (Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta 916/2012; Laki kuntouttavasta työtoiminnasta 2.3.2001/189; Valtioneuvoston asetus julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta 28.12.2012/1073.)

<p>Työ- ja koulutuskokeilut</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Työkokeilu: Tukee paluuta työmarkkinoille (enimmäiskesto 12 kk) • Koulutuskokeilu: Selkiyttää ammatinvalinta- ja uravaihtoehtoja oppilaitoksessa (enimmäiskesto 10 pv) • Työkokeilun järjestäjä voi olla mm. yritys, kunta, muu yhteisö tai valtion virasto
<p>Valmennukset</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Tavoite: Lyhytaikaisia tukimuotoja työn hakemiseen, ammatinvalintaan tai työhön sijoittumiseen liittyen • Enimmäiskesto: 20 tai 40 päivää tai 50 tuntia
<p>Työvoimakoulutus</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Tavoite: Ammattitaidon parantaminen tai tukea mahdollisuuksia saada tai säilyttää työpaikka • Huomiot: TE-toimisto vastaa opiskelijavalinnasta ja hankkii koulutuksen eri järjestäjien kautta
<p>Omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Tavoite: Ammattitaidon parantaminen, tukea mahdollisuuksia saada tai säilyttää työpaikka • Kohderyhmä: 25-vuotta täyttäneille työttömille työnhakijoille • Enimmäiskesto: 24 kk • Huomiot: Opiskelusta sovitaan työllistymissuunnitelmassa, TE-toimisto seuraa opinnoissa edistymistä
<p>Palkkatuki</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Tavoite: Parantaa ammattitaitoa, osaamista ja työmarkkina-asemaa, tukea työllistymistä avoimille työmarkkinoille • Enimmäiskesto: 10 kk (tietyin poikkeuksin 24 kk) • Huomiot: TE-toimiston myöntämä tuki työnantajalle työnhakijan palkkausta varten, työnhakijan tulo on palkka
<p>Starttiraha</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Tavoite: Yrittäjäksi ryhtyvän henkilön tuki yritystoiminann käynnistämiseksi tai vakiinnuttamiseksi • Enimmäiskesto: 18 kk
<p>Kuntouttava työtoiminta</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Tavoite: Parantaa elämänhallintaa ja luoda edellytyksiä työllistyä avoimille työmarkkinoille • Kohderyhmä: Työttömyyden perusteella pitkään työmarkkinatukea tai toimeentulotukea saaneet • Järjestäjä: Kunta • Enimmäiskesto: 3-24 kk jaksoissa, 1-4 päivää viikossa.

Kuva 3. Suomen työvoimapolitiikan keskeiset aktivointitoimet voimassaolevan lainsäädännön mukaan (lähteet: Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta 916/2012; Laki kuntouttavasta työtoiminnasta 2.3.2001/189; Valtioneuvoston asetus julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta 28.12.2012/1073)

Pääsääntöisesti aktivointitoimilla tavoitellaan työllistymistä avoimille työmarkkinoille tai työttömän työkyvyn ylläpitoa. Myös kouluttautumisen tukemisen tavoitteena on lopulta työllistyminen avoimille työmarkkinoille. Kuntouttava työtoiminta eroaa monista muista aktivointitoimista siinä, että sen ensisijainen tavoite on tukea työllistymisen edellytyksiä tai elämänhallintaa, ja palvelun ensisijaista kohderyhmää ovat pitkään työttömänä olleet, usein vaikeasti työllistyvät ja todennäköisesti myös moniammatillista tukea tarvitsevat henkilöt. Nuorten kohdalla tavoitellaan selkeästi myös kouluttautumista, jos ammatillinen koulutus puuttuu (vrt. velvoittavuus hakea koulutukseen) ja esimerkiksi Nuorisotakuun kohdalla myös laajemmin syrjäytymisen ennaltaehkäisemistä (vrt. TEM 2015).

TE-palvelut kohdentavat palvelutarjontaansa eri tavoin työttömille työnhakijoille kolmen eri linjan perusteella (vuodesta 2013 alkaen). Palvelutarpeen arvioinnista ovat vastuussa TE-palveluiden työntekijät. Työnvälitys- ja yrityspalveluiden kohderyhmää ovat työnhakijat, joilla on jo työkokemusta, riittävästi ammatillista osaamista ja hakevat ensisijaisesti omatoimisesti työtä. Osaamisen kehittämispalveluiden työnhakijoita tuetaan lisäkoulutuksen hankkimiseen tai osaamisen kerryttämiseen. Myös alanvaihtajat sijoittuvat tälle palvelulinjalle. Tuetun työllistymisen palvelut suunnataan työnhakijoille, jotka tarvitset TE-palvelujen lisäksi moniammatillista tukea työelämään palaamiseksi. (TE-palvelut 2017; ks. myös Haikkola ym. 2017, 62.) Pitkään työttömänä olleet henkilöt, maahanmuuttajataustaiset henkilöt sekä nuoret vailla ammatillista koulutusta näyttäytyvät TE-palveluiden kuvausten, lakien ja ohjelmapainotusten perusteella kohderyhminä, joiden työttömyyden katkaisemiseen ja aktivointiin panostetaan erityisen paljon.

Mitä tiedämme työttömien nuorten taustatekijöistä ja aktivointitoimien vaikutuksista?

Tutkimustieto pitkään tai toistuvasti TE-palveluiden piirissä olleiden nuorten aikuisten taustoista on melko vähäistä. Kotimainen tutkimus on viime vuosina keskittynyt etenkin työmarkkinoiden ja koulutuksen ulkopuolella eli keskeisten työmarkkinoihin liittyvien instituutioiden ulkopuolella olevien nuorten taustojen tarkasteluun (esim. Myrskylä 2012). TE-palveluiden piirissä olevien nuorten tilanne eroaa ulkopuolisista nuorista kuitenkin sikäli, että he ovat palvelujärjestelmän piirissä ja heitä on toisella tavoin mahdollista ohjata tukitoimien piiriin kuin TE-palveluiden ulkopuolisia nuoria (Myrskylä, 2012). Palveluiden piirissä oleminen ei kuitenkaan vielä tarkoita, että nuori tulisi automaattisesti autetuksi. Palveluiden piirissä olevat nuoret voivat kohdata vääriä tarpeiden tunnistamisia tai jopa joutua ”toimenpidekaruselliin” erilaisten, paikoin jopa tarpeettomien tai nöyryyttäviksi koettujen aktivointitoimien välille (Haikkola, Näre & Lähteenmaa 2017). Palvelujärjestelmää on nuorten ja nuorten aikuisten kohdalla monessa yhteydessä myös kritisoitu pirstaleiseksi (esim. Aaltonen ym. 2015; Määttä & Keskitalo 2014).

Nuorten joukko ei ole yhtenäinen ja nuorten tilanteet vaihtelevat paikoin nopeastikin: nuoret liikkuvat työttömyyden, työllisyyden, aktivointitoimien, opiskelujen ja työmarkkinoiden ulkopuolisuuden välillä sekä kulkevat asiakkuuksissa eri palveluissa (Aaltonen ym. 2015). Taustatekijöiden tutkimuksella tavoitteenamme onkin ennen kaikkea tunnistaa tuen tarpeessa olevien nuorten erilaisia tilanteita aiempaa paremmin, jotta tukimuotoja pystytään kehittämään tarkoituksenmukaisiksi nuorten kannalta, esimerkiksi osana tulevaa Ohjaamoiden psykososiaalista tukea. Toisaalta, jotta pystymme arvioimaan aktivointitoimien vaikutuksia, on tärkeää ymmärtää minkälaisia nuoria eri toimenpiteisiin nykyisellään ohjautuu (ns. selektiovaikutus).

Nuorten työttömyyteen liittyviä taustoja on raportoitu usein vain koulutuksen, sukupuolen ja iän perusteella. Vaikka varsinaisesti nuoriin työttömiin liittyvä kirjallisuus on niukkaa, tiedämme suhteellisen paljon ns. NEET-nuorista (young people not in employment, education or training). Suomessa on tehty viime vuosina lukuisia NEET-nuoriin liittyviä tutkimuksia. Näistä tutkimuksista kattava kirjallisuuskatsaus on tehty Hiilamon ym. (2017) raportissa. Keskeisinä havaintoina eri tutkimuksista voidaan nostaa esille, että ns. NEET-nuorten taustoissa on paljon yhtäläisyyksiä työmarkkinasiirtymien katkonaisuudessa tunnistettuihin riskitekijöihin (vrt. edellinen alaluku).

NEET-nuoren käsite on hieman ongelmallinen, sillä se niputtaa helposti laajan kirjon erilaisia nuorten tilanteita yksiuulotteiseksi mittariksi (ks. esim. Aaltonen & Kivijärvi 2017, 9). Usein NEET-nuorten määritelmään lukeutuu työttömien nuorten lisäksi koulutuksen ja työmarkkinoiden ulkopuolisia nuoria (esim. Eurofund 2016), mutta NEET-nuoren määritelmä vaihtelee hieman eri tutkimusten välillä. Näistä NEET-nuoriin liittyvistä varauksista huolimatta, kyseinen indikaattori on tällä hetkellä laajimmin raportoitu, lähimpänä työttömien nuorten tilannetta oleva indikaattori. Käymme seuraavassa lyhyesti läpi työttömistä

nuorista tiedossa olevat keskeiset taustatekijät ja täydennämme kuvaa NEET-nuorista tehdyillä tutkimuksilla.

Koko väestöä tarkastelleista tutkimuksista tiedetään, että työttömillä on enemmän terveyteen liittyviä ongelmia kuin työllisillä ja työttömät myös kokevat hyvinvointinsa työllisiä alhaisemmaksi. Työttömyyden pitkittyessä riski hyvinvoinnin vajeiden kasautumiselle kasvaa. (Ervasti 2004; Kauppinen, Saikku & Kokko 2010; Saikku, Kestilä & Karvonen 2014.) Sosioekonominen asema on voimakkaasti yhteydessä terveyteen: pitkäaikaissairastavuus ja huono koettu terveys ovat Suomessa yleisempiä vähän koulutettujen ja pienituloisten keskuudessa kuin muilla väestöryhmillä (Martelin, Murto, Pentala & Linnanmäki 2014).

Suomessa taantuma vaikutti aluksi etenkin nuorten miesten työttömyyteen ja miesten työttömyys nousi heti taantumien alkupuolella enemmän kuin naisten. Sukupuolten välillä on edelleen ero: nuoret miehet ovat selvästi useammin työttöminä kuin nuoret naiset. Kuitenkin myös nuorten naisten työttömyys on noussut pitkälti samassa tahdissa nuorten miesten kanssa. Eroon vaikuttavat todennäköisesti työmarkkinoilla havaittu sukupuolten välinen tiukka jako ja erot miesten ja naisten koulutustasoissa; naiset ovat usein korkeammalle koulutautuneita kuin miehet. (Alatalo ym. 2017; ks. myös Ristikari ym. 2016.) Suomessa myös NEET-nuorista pieni enemmistö (n. 55 %) on miehiä (Eurofound 2016).

Koulutus on etenkin nuorten ikäluokkien kohdalla keskeinen resurssi työmarkkinoille kiinnittymiselle. Useimmiten korkeammin koulutetut nuoret työllistyvät nopeammin valmistumisen jälkeen kuin matalammin koulutetut (SVT 2018) ja useat tutkimukset ovat korostaneet etenkin peruskoulun varassa olemisen yhteyttä heikkoihin työllistymisnäkyymiin ja moniin syrjäytymisen riskitekijöihin (esim. Karvonen & Kestilä 2014; Sipilä, Kestilä & Martikainen 2011). Lukumäärällisesti suurin määrä työttömiä nuoria on ammatillisen koulutuksen saaneiden joukossa ja osuus on kasvanut taantumien aikana. Korkea-asteen koulutuksen saaneiden osuudet työttömien nuorten kohdalla ovat pysyneet matalimpina. (Alatalo ym. 2017.) Suomessa NEET-nuorista noin 40 prosenttia on perusasteen koulutuksen varassa ja yli puolella on taustallaan toisen asteen koulutus. Korkea-asteen koulutusten yhdistyminen NEET-statukseen on Suomessa hyvin harvinaista. (Eurofound 2016.)

Mielenterveyteen liittyvät ongelmat ovat todennäköisempiä NEET-nuorten joukossa kuin muilla samankäisillä. Suomessa 1987-syntymäkohortilla tehty tarkasteltu (Larja ym. 2016) NEET-nuorista osoitti, että NEET-vuosien kasautumisen myötä kasautuivat myös hyvinvointiongelmat. Useita vuosia NEET-statuksella olleilla nuorilla oli muita vastaavanikäisiä nuoria enemmän muun muassa psykiatrian hoitokäyn-
tejä, psykiatrisia lääkkeitä, toimeentulotuen käyttöä ja rikostuomioita.

Muita NEET-vuosiin tai työmarkkinasiirtymissä kohdattaviin katkoksiin yhteydessä olevia taustatekijöitä ovat vanhempien matala koulutus tai toimeentulo-ongelmat sekä lapsuudessa tapahtunut kodin ulkopuolinen sijoitus (Ilmakunnas, Kauppinen & Kestilä 2015; Järvinen & Vanttaja 2013; Myrskylä 2012; Paananen & Gissler 2014; Ristikari ym. 2016). Erityisen paljon vaikeuksia työmarkkinasiirtymissä kohtaavat todennäköisesti sellaiset nuoret, joilla on kumuloituneesti erilaisia riskitekijöitä (Harkko & Lehikoinen, Lehto & Ala-Kauhahuoma 2016).

NEET-nuoriin liittyvät riskitekijät eivät kuitenkaan vielä suoraan kuvaa aktiivintitoimien piirissä olevien nuorten tilanteita, sillä indikaattorissa ei erotella nuoria, jotka ovat olleet toimien piirissä tai käyneet toimissa toistuvasti tai vain kerran. Viitteitä aktiivintitoimissa käyneiden nuorten taustatekijöistä voidaan hakea työpajoilla tehdyistä tutkimuksista, sillä työpajoilla käy paljon nuoria aktiivintitoimenpiteissä. Tulokset eivät kuitenkaan ole yleistettävissä kaikkiin aktiivintitoimiin, sillä työpajojen aktiivintitoimet painottuvat pitkälti työkokeiluun ja kuntouttavaan työtoimintaan.

Työpajatoiminnassa työntekoa ja valmennusta yhdistelemällä tuetaan valmentautujan työllistymisen tai koulukuntoisuuden edellytyksiä sekä arjen hallinnan taitoja. Vuonna 2016 työpajajaksolla valmentautuneista nuorista 41 prosenttia oli kuntouttavassa työtoiminnassa, 35 prosenttia työkokeilussa (ent. työharjoittelu) ja noin 7 prosenttia palkkatuella tai työsuhteessa. Etenkin kuntouttavassa työtoiminnassa olleiden nuorten osuus työpajoilla on kasvanut viime vuosina; vielä vuonna 2010 kuntouttavalla olleiden nuorten osuus oli alle 10 prosenttia. Vuonna 2016 työpajoille osallistuneista nuorista noin 60 prosenttia oli miehiä ja 40 prosenttia naisia. Korkeintaan perusasteen suorittaneita oli nuorista lähes puolet. Toiseksi yleisin koulutusaste oli toisen asteen ammattitutkinto (31 %). (Bamming 2017.) Työpajanuorten keskuudessa merkittävän osan vanhemmilla on taustalla pitkittynyttä työttömyyttä. Pohjantammen (2007) kyselytutkimuksessa pajanuorille havaittiin, että 70 prosenttia nuorista oli kokenut myös vanhemman työttömyyden.

Työpajanuorten elämäntilannetta Varsinais-Suomessa kartoittaneessa haastattelututkimuksessa (N=27) hahmoteltiin erilaisia pajanuorten profiileja, joista yksittäinen nuori saattaa lukeutua useampaankin yhtä aikaa. Erilaiset profiilit kuvaavat ennen kaikkea sitä, miten erilaisista taustoista ja tuen tarpeesta aktiivintitoimissa olevien nuorten kohdalla puhutaan. Työpajanuorista osalla oli selkeitä moniammatillisen, erityisen tuen tarpeita mm. erilaisten mielenterveyteen tai päihteisiin liittyvien ongelmien vuoksi tai nuorella

saattoi olla oppimisvaikeuksia tai koulukiusaamista taustallaan. Osa nuorista oli selkeästi hyvin yksinäisiä ja vetäytyviä. Osalla vuorokausirytmä oli sekaisin. Osalla oli taustallaan jokin odottamaton, aiemmin varsin tukevankin elämäntilanteen ympärikäntävä tapahtuma. Toisaalta aineistossa oli myös nuoria, jotka tunnustivat tilanteensa täysin, mutta sillä hetkellä heillä ei ollut tahtoa tai voimavaroja tehdä tilanteelleen mitään. Tai vaikka nuoret olivat valmiita toimimaan tilanteensa muuttamiseksi, kaikilla ei ollut tietoa suunnasta tai siitä, mitä he halusivat tehdä. Monia nuoria yhdisti kokemus siitä, että pajat yksinään eivät pysty tukemaan heidän työllistymistään. (Häggman, Peltö-Huikko, & Tarvainen 2016.)

Työttömät nuoret asioivat usein myös eri etuus- ja palvelujärjestelmien piirissä TE-palveluiden lisäksi (esim. Aaltonen, Berg & Ikäheimo 2015). Työttömyys- ja asumistukien ohella yksi keskeinen etuus nuorten työttömien kohdalla on toimeentulotuki. Moni työmarkkinatuella tai peruspäivärahalla elävä on oikeutettu myös perustoimeentulotukeen (Perusturvan riittävyyden II Arviointiryhmä 2015). Toimeentulotuki on alun perin tarkoitettu viimesijaiseksi ja väliaikaiseksi sosiaaliturvan muodoksi, mutta paikka paikoin siitä on muodostunut myös pitkäaikainen tukimuoto eikä tuki enää vähennä köyhyyttä yhtä hyvin kuin aiemmin. Etenkin yksinasuvat ja nuoret (alle 25-vuotiaat) kohtaavat köyhyyttä. Toimeentulotukiasiakkaiden joukossa merkittäväällä osalla on kasautuvasti huono-osaisuutta ja tarvetta monille eri tukimuodoille. (Kuivalainen 2013.) Työtön nuori voi joutua kokonaan toimeentulotuelle, jos hän saa karenssin ja työttömyysetuudet katkaistaan määräajaksi. Työvoimapolitiisesti moitittava toiminta voi myös alentaa toimeentulotuen perusosaa (Laki toimeentulotuesta 1412/1997, § 10).

Mitä sitten tiedetään aktiivintitoimien vaikutuksista nuorten kohdalla? Vastaus on lyhyesti: tiedetään jotain, mutta varsin vähän. Nuorten aktiivintitoimien vaikuttavuutta on tutkittu, mutta suuri osa toimien arviointeja kokoavista raporteista ja kirjallisuuskatsauksista korostaa vaikutusten arvioinnin ohuutta ja lisätarvetta (Asplund & Koistinen 2014; Card 2015; Eurofund 2012; Kluge 2010). Arviointeja ei tehdä tarpeeksi tai toimien vaikutusten mittaaminen on hyvin vaikeaa, koska toimenpiteille ei ole asetettu kvantitatiivisia mittareita ja selkeitä, mitattavia tavoitteita (Hawley, Hall & Weber 2012).

Arviointien tekoa vaikeuttavat useat tekijät. Arviointien tuloksiin vaikuttavat taloussuhdanteet ja aikajänne, jolla toimi on arvioitu. Esimerkiksi Suomessa Nuorisotakuun arviointien kohdalla on nostettu esille talouden suhdannetilanteen vakioimisen tärkeys. Ilman suhdannevaihteluiden huomioimista on vaarana, että nuoriin kohdistettujen toimien vaikutus yliarvioidaan, kun työvoimalle on kysyntää tai aliarvioidaan, jos työmarkkinatilanne on huono (ks. tarkemmin Hämäläinen, Hämäläinen, & Tuomala 2014). Toisaalta koko työikäisen väestön kohdalla on havaittu viitteitä, että aktiivisen työvoimapolitiikan työllistämisaikutukset olisivat korkeimmillaan laskusuhdanteen aikaan (Card 2015). Lyhyellä tai pitkällä tähtäimellä tehdyt arvioinnit taas antavat monesti erilaisia tuloksia ja usein pitkällä tähtäimellä tehdyt arviot antavat parempia työllistymistuloksia kuin lyhyellä aikavälillä tehdyt arviot (emt.). Arviointeja vaikeuttavat myös eri maiden institutionaalisten käytänteiden erot, jotka voivat tehdä eri maiden toimien vertailusta vaikeaa (Kluge 2010).

Aktiivisen työvoimapolitiikan työllistymisaikutuksia on kattavasti tarkasteltu kahdessa meta-analysissä. Card ym. (2015) kartoitti työmarkkinatoimenpiteitä ympäri maailmaa ja Kluge (2010) kartoitti eurooppalaisia toimia. Yleisenä johtopäätöksenä on havaittu, että nuoriin (alle 25-vuotiaiden) kohdistettujen aktiivintitoimien vaikutukset vaihtelevat suuresti ja työllistymisen osalta tulokset ovat vaatimattomia. Toisaalta kun tarkastellaan koko aikuisikäistä väestöä, on löydetty myös työllistymisaikutuksiltaan positiivisia toimenpiteitä. Kaikkien ikäryhmien kohdalla on näyttää, että työnantajille annettavat palkkatuet tai työttömien starttirahat yksityiselle sektorille lisäävät työttömien todennäköisyyttä työllistyä. Erilaiset työnhakua tukevat palvelut ja sanktiot ovat aikuisväestön kohdalla näyttäneet positiivisia työllistymisaikutuksia. Sen sijaan työllistymispalvelut julkiselle sektorille ja työharjoittelut näyttävät vaikuttavilta vähäisissä.

Työllistymiseen liittyviä tuloksia tarkastellessa on syytä huomioida eri toimien eri kohderyhmät; toimiin valikoituvien työttömien erilaiset tilanteet ja taustat vaikuttavat siihen, millaisia työllistymisaikutuksia toimella havaitaan. Esimerkiksi Suomessa kuntouttavaan työtoimintaan kohdennetaan tyypillisesti kaikkein heikoimmassa työnhakija-asemassa oleviin työttömiin ja tavoitteet keskittyvät usein työllistämisen edellytysten tukemiseen (luku 2; myös Kluge 2010, 905). Sen sijaan palkkatuilla ja starttirahoilla pystytään tukemaan ennen kaikkea työkykyisiä työnhakijoita.

Suomessa nuorten aktiivintitoimista ovat tehneet kattavan kirjallisuuskatsauksen Rita Asplund ja Pertti Koistinen (2014), jotka kokosivat tutkimustuloksia nuoriin kohdistuviin aktiivintitoimiin liittyen. Katsauksen perusteella työllistämistuet ovat monelta osin tehokkaita edistämään avoimille työmarkkinoille työllistymistä. Työllistämistukien yhteydessä on kuitenkin huomioitava, että niiden tehokkuuteen vaikuttaa usein tukimuodon rakenne ja tuen kohderyhmä. Tukien positiivinen vaikutus työllistymiselle voi myös johtua ensisijaisesti tuettavien työmarkkina-aseman vahvistumisesta. Työvoimakoulutusten työllistymisaikutukset sen sijaan ovat vaihtelevia. Suomessa on kuitenkin havaittu, että oppisopimuskoulutuksella ja tietyin

varauksin myös ammatillisella työvoimakoulutuksella on ollut positiivisia työllistymisvaikutuksia nuorten kohdalla. Vuoden 2013 alussa työkokeiluilla korvatuilla työharjoitteluilla sen sijaan ei tutkimusten perusteella ole havaittu olleen merkittäviä työllistymisvaikutuksia. Katsauksessa tuotiin myös esille, että ns. pelotevaikutuksella ei näytä olevan vaikutusta ainakaan nuorten työttömien kohdalla.

Aktivointitoimilla voi olla myös muita tavoitteita (vrt. kuntouttava työtoiminta) tai vaikutuksia kuin vain työllistyminen avoimille työmarkkinoille. Esimerkiksi kolmannen sektorin välityömarkkinoiden tarkastelu osoitti, että työllistymisvaikutukset avoimille työmarkkinoille olivat pieniä, mutta aktivointijaksot voivat silti luoda työllistymisen edellytyksiä ja välillisesti ehkäistä syrjäytymistä (von Hertzen-Oosi, Vaittinen, Ruoppila, Virtanen 2010). Työpajajaksot voivat joillekin nuorille tuoda paljon kaivattua struktuuria ja merkitystä arkeen, vaikka nuoren työllistyminen avoimille työmarkkinoille olisi vielä matkan päässä esimerkiksi kuntoutustarpeen vuoksi (Häggman, Peltö-Huikko & Tarvainen 2016). Työpajoilla tehdyn, valmentautujille suunnatun kyselyn perusteella yli 90 prosenttia vastanneista koki työpajajakson aikana sosiaalista vahvistumista vähintään jonkin verran (Pietikäinen 2017). Pelkkiin työllistymisvaikutuksiin keskittyvä aktivointitoimien vaikutusten arviointi voi siis antaa toimista varsin yksiuolotteisen kuvan.

Kaiken kaikkiaan aktivointitoimien arvioinneissa ovat korostuneet vaikutusten arviot yksilönäkökulmasta eli miten toimet vaikuttavat työttömiin työnhakijoihin. Asplund ja Koistinen (2014) huomauttavat, että aktivointipolitiikan tarkastelussa ja arvioinneissa on huomioitu vasta hyvin vähän työvoiman kysyntään liittyviä tekijöitä, institutionaalisten reformien vaikutuksia, toimien yhteisvaikutuksia, rekrytointia tekevien yritysten toimintatapoja ja laajemmin yhteisöllisiä tekijöitä. Suomessa nuorten työttömyyden yhteydessä on nostettu esille myös palvelujärjestelmään liittyvää kritiikkiä: useissa eri palveluissa tai aktivointitoimissa käyvälle nuorelle palvelujärjestelmä voi näyttäytyä ”toimenpidekarusellina” ja TE-palveluissa nuoren tarpeiden vääränlainen tunnistaminen voi johtaa tarpeettomiin tai jopa nöyryyttäviksi koettuihin tukitoimiin – joskin aktivointitoimet saavat nuorilta myös hyvää palautetta (Haikkola, Näre & Lähteenmaa 2017). Palvelujärjestelmän kehittämisessä keskeisiä elementtejä ovat siis paitsi nuoren yksilölliset tarpeet, myös instituutioiden ja palvelujärjestelmien asettamien reunaehtojen tarkastelu; millaisia mahdollisuuksia tai rajoitteita esimerkiksi lait, toimintaohjeet ja toimintakulttuurit asettavat nuorten kanssa työskenteleville? (emt.; ks. myös Määttä & Keskitalo 2014.) Työmarkkinoiden ja aktiivisen työvoimapolitiikan kohdalla instituutioiden toiminta ja työmarkkinoiden rakenteelliset tekijät ovat aivan olennaisia tekijöitä.

3. Tutkimusasetelma

Tutkimuskysymykset

Tarkastelemme tässä raportissa aktivointitoimissa olleiden nuorten taustatekijöitä ja vuosina 2013–2014 toimissa olleiden nuorten elämäntilannetta toimissa olon jälkeen. Tarkastelemme sekä useita kertoja toimenpiteissä olleiden että eri aktivointitoimissa aloittaneiden nuorten taustatekijöitä sekä sitä, miten toimissa olleet nuoret vertautuvat toimien ulkopuolella olleisiin nuoriin. Tarkastelemme tuloksia koko maan tasolla ja vertailemme tuloksia Suomen kuuden suurimman kaupungin (Helsinki, Espoo, Vantaa, Turku, Tampere, Oulu) välillä.

Käytämme tutkimusaineistona Kansallinen syntymäkohortti 1987 -rekisteriaineistoa, joka kattaa laajasti erilaista rekisteritietoa kaikista vuonna 1987 syntyneistä nuorista. Tutkimusmenetelmänä käytämme ristiintaulukointeja. Tutkimusajanjaksoimme rajautuu vuosiin 2005–2015. Vuoden 2015 osalta seurannat jatkuvat aineistostyistä joiltain osin vain kesäkuulle asti (ks. luku ”Tutkimusaineisto”). Tutkimuksemme henkilöt ovat kaikki syntyneet vuonna 1987. Tutkimuksemme tarkasteluvuodet osuvat kohortin henkilöiden kohdalla ikävuosiin 18–28, pääsääntöisesti vuosiin 26–28. Viitaamme ikäkohortin henkilöihin nuorina, sillä esimerkiksi Nuorisolain (1285/2016) mukaisesti *nuori* viittaa kaikkiin alle 29-vuotiaisiin henkilöihin.

Tiivistetystä haemme tässä tutkimuksessa vastausta seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

1. Millaisina useita kertoja aktivointitoimissa ja eri aktivointitoimissa olleiden nuorten taustat näyttyvät?
2. Mikä aktivointitoimissa olleiden nuorten tilanne on toimissa olon jälkeen, kun tarkastellaan tilannetta työllisyyden, etuuskäytön ja palveluiden käytön kannalta?
3. Miten edellisten kysymysten tulokset eroavat Suomen kuuden suurimman kaupungin välillä?

Raporttiin valitsemamme taustatekijät pohjaavat aiemmissa tutkimuksissa havaittuihin keskeisiin nuorten työmarkkinasiirtymiä vaikeuttaviin riskitekijöihin. Olemme valinneet seuraavat taustatekijät mukaan raportin analyysiin: sukupuoli, koulutustausta, peruskoulun päättötodistuksen keskiarvo, mielenterveyteen ja somaattiseen sairastamiseen liittyvä erikoissairaanhoidon poliklinikkakäynnit ja lastensuojelutausta, jota tarkastellaan kodin ulkopuolisen sijoituksen perusteella. Näiden lisäksi tarkastelemme toimeentulotuen saantia ja karensien yhteyksiä aktivointitoimissa olemiseen. Useita kertoja aktivointitoimissa olleiden nuorten osalta teemme myös erillistarkastelun niille nuorille, joiden tiedämme aiempien tutkimusten perusteella kohdanneen paljon työttömyyttä ja työmarkkinoiden ulkopuolisuutta.

Rajaudumme Suomen julkisen työväkilyksen tarjoamiin, työllistymistä edistäviin palveluihin (jatkossa aktivointitoimet), joilla tuetaan työvoiman ammattitaitoa, kouluttautumista, työkokemuksen karttumista tai elämäntilannetta. Tutkimuksemme kannalta keskeiset toimenpiteet ja niiden piirteet kuvasimme luvussa 2 (kuva 3). Toimien tarkastelun osalta rajaudumme pääsääntöisesti vuoden 2013 alusta voimaan tulleeseen, *Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta* (916/2012) mukaisiin aktivointitoimiin. Tarkastelemme aktivointitoimia seuraavan kuuden, nuorten kannalta keskeisimmiksi arvioitujen toimien perusteella.

1. Palkkatuki
2. Työ- tai koulutuskokeilu
3. Omaehtoinen opiskelu
4. Työvoimakoulutus
5. Kuntouttava työtoiminta
6. Ura- tai työnhakuvalmennus

Pyrimme tarkastelemaan tutkimuksessa aktivointitoimien vaikutuksia nuorten työllistymiseen ja muuhun hyvinvointiin, mutta tätä tutkimusta ei voida nähdä varsinaisena työllistämistoimien arviointitutkimuksena (vrt. Kokko 2013). Tarkoitamme tässä tutkimuksessa vaikutuksilla tarkastelua, jossa seurataan palveluissa olleita nuoria ja nuorten elämäntilannetta palveluissa olon jälkeen. Vertailuryhmänä on palveluiden ulkopuolella ollut muu ikäkohortti.

Tutkimusaineisto

Käytämme tutkimusaineistona THL:n ylläpitämää Kansallinen syntymäkohortti 1987 -rekisteriaineistoa, joka kattaa erilaisia kansallisilta viranomaisilta kerättyjä rekisteritietoja kaikista vuonna 1987 syntyneistä henkilöistä (n. 60 000 henkilöä). Kyseessä on monitieteinen pitkittäistutkimus, jonka tavoitteena on tuottaa tietoa lasten ja nuorten terveyteen ja hyvinvointiin liittyen. Rekisterit sisältävät tietoa paitsi nuorten hyvinvointiin ja terveyteen liittyen, myös heidän vanhempiansa tietoja mm. koulutukseen ja etuuksien käyttöön liittyen. (ks. lisää THL 2018.) Olemme kuvanneet taulukkoon 1, mistä rekistereistä tutkimuksessa käytettävät tiedot on poimittu.

Taulukko 1. Tutkimusaineiston rekisterin ja ajanjaksot, jolta tieto on kerätty.

Rekisterin ylläpitäjä	Rekisteri	Tiedot	Ajanjakso, jolta tiedot on kerätty
THL	Terveydenhuollon hoitoilmoitusrekisteri	Erikoissairaanhoidon hoitojaksot ja poliklinikkakäynnit (psyk. diagnoosit)	osastojaksot: 1987–2016 poliklinikkakäynnit: 1998–2016
	Toimeentulotukirekisteri	Toimeentulotuki	1987–2015
Tilastokeskus	Tutkintorekisteri	Tutkinnot	31.12.2015 mennessä tehdyt tutkinnot
	Kuolemansyytilasto	Kuolinpäivät	1987–2015
Väestörekisterikeskus	Väestötietojärjestelmä	Asuinhistoria	1987–30.6.2015
Kela	Etuusrekisteri	Työmarkkinatuki ja peruspäiväraha	2005–2016
		Opintotuki	2005–2016
		Sairauspäiväraha	
Oikeusrekisterikeskus	Rangaistusmääräysrekisteri Tuomiot	Yleisten tuomioistuinten rangaistusmääräykset ja rikostuomiot	2002–2015
Eläketurvakeskus	Ansaintarekisteri	Palkattomat jaksot Työssäolojaksot	2005–2015
Työ- ja elinkeinoministeriö	Asiakastietojärjestelmä (URA)	Aktivointitoimenpiteet Työttömyysjaksot	2003–2016

Yhdistimme tätä raporttia varten rekisteriaineistoon Työ- ja elinkeinoministeriön ylläpitämän työnvälitykseen liittyvän URA-tietojärjestelmän tietoja, jotka kattavat tietoja muun muassa vuonna 1987 syntyneiden henkilöiden työnhausta, työvoimapolitiittisista lausunnoista, työkokeiluista ja työvoimakoulutuksista. Kaiken kaikkiaan aineistosta pystyttiin tunnistamaan seuraavat aktivointitoimet, jotka ovat mukana yleisessä aktivointitoimikertojen kuvauksessa:

- Kuntouttava työtoiminta
- Omaehtoinen opiskelu
- Palkkatuki
- Starttiraha
- Työ- tai koulutuskokeilu
- Työelämävalmennus
- Työharjoittelu
- Työvoimakoulutus
- Ura- tai työnhakuvalmennus

Näiden lisäksi aktivointitoimiin lukeutuvat vuorotteluvapaa ja työllistymisraha. Emme voineet ottaa toimia mukaan analyysiin, sillä emme pystyneet erottamaan niitä aineistosta. Arvioimme kuitenkin, että näissä toimissa olleiden nuorten osuus on pieni eikä merkittävässä määrin vaikuta tuloksiin.

Raportin analyysit jakautuvat useaan osaan. Poimimme aktivointitoimet useista eri tauluista URA-järjestelmästä käyttäen myös hyväksi taulua työvoimapolitiittisista lausunnoista. Eri osissa huomioitua toimia ja mittausajajat vaihtelevat. Pääpiirteissään käytimme kahta poiminta-ajanjaksoa aktivoineille, pitkää 2005–2015 ja lyhyttä 2013–2014/2015. Käytimme pitkää yhdentoista vuoden ajanjaksoa laskiessamme, montako kertaa vuonna 1987 syntynyt oli ikävuosinaan 18–28 aloittanut palvelussa. Kun tutkimme valikoi-

tumista toimittain ja toimien vaikutuksia, käytimme lyhyttä ajanjaksoa, koska lakimuutos (Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta 916/2012) 1.1.2013 lakkautti osan aktivointitoimista vuoden 2012 loppuun. Tällöin kiinnostavaksi ja ehjäksi tarkasteluajaksi jäi lakimuutoksen jälkeinen aika rajoittuen toisessa päässä rekisteriaineistojen saatavuuteen Kansallinen syntymäkohortti 1987 -aineistossa.

Taulukossa 2 olemme kuvanneet raportin aktivointi, tausta- ja vastemuuttajien poiminta-aikavälit. Aktivointikertoja ja vaikutuksia ilman näkökulmaa eri toimiin laskiessamme tutkimusyksikkö on henkilö. Kun tutkimme valikoitumista ja vaikutuksia toimittain, tutkimusyksikkö on aktivointirivi eli yksi aloitus aktiivoinnissa.

Taulukko 2. Aktivointitoimien, vasteiden ja taustamuuttajien poiminta-aikavälit.

Mittari	Aktivointiaika	Vasteen/taustamuuttujan mittaus
Valikoituminen aktivointikerroittain	2005–2015	1987–2015
Valikoituminen aktivointitoimittain	2013–30.6.2015	1987/2013–2015
Vaikutukset	2013–2014	2015
Vaikutukset toimittain	2013–2014	2015

Ennen aktivointien laskemista yhdistimme päällekkäiset ja viikon sisään jakson päättymisestä uudelleen alkavat jaksot. Suljimme kaikista analyyseistä pois henkilöt, jotka ovat vuoden 2015 loppuun mennessä kuolleet tai jotka asuivat vuosien 2013–2015 aikana ulkomailla. Tutkimusjoukko oli siten 57 024 henkilöä eli 96 prosenttia koko syntymäkohortista.

Laskimme valikoitumista aktivointitoimeen kerroittain vuodesta 2005 lukien yhdentoista vuoden ajalta vuoden 2015 kesäkuun loppuun saakka eli kohortin 1987 ikävuosina 18–28. Tutkimme aktivointitoimia kuusikkokunnittain, joten liitimme henkilölle viimeisen tiedossa olevan aktivointikerran alkupäivän mukaan Väestörekisterikeskuksen tiedon asuinkunnasta. Näin esimerkiksi Tampereella asuva kolme kertaa aktivoitu henkilö tuli lasketuksi Tampereen kolme kertaa aktivoituihin riippumatta hänen aikaisemmasta mahdollista asumisestaan muissa kunnissa. Lisäksi laskimme läpi tutkimuksen tuloksen koko maalle.

Aktivointikerrat luokittelimme niin, että osituksessa kuntiin ja aktivointikertoihin ryhmien koot pysyivät riittävän suurina. Jaoin nollaluokan eli henkilöt, joita ei ole aktivoitu kertaakaan, kahteen osaan sen mukaan, esiintyvätkö he jollain tapaa URA-järjestelmässä vai eivät. Tässä raportissa URA-järjestelmässä esiintyminen voi tarkoittaa joko työttömäksi työnhakijaksi rekisteröitymistä ja/tai aktivointitoimissa oloa. Siten luokka ”0” kuvaa henkilöitä, jotka ovat kokonaan URA-järjestelmän ulkopuolella eli eivät aktivointitoimissa tai työttömiä työnhakijoita. Luokka ”0 (URA)” kuvaa henkilöitä, jotka ovat rekisteröityneet URA-järjestelmään, mutta eivät ole käyneet aktivointitoimissa. Muut luokat kuvaavat aktivointitoimien lukumääriä. Luokat ovat 0, 0 (URA), 1, 2, 3–4 ja yli 4 aktivointikertaa.

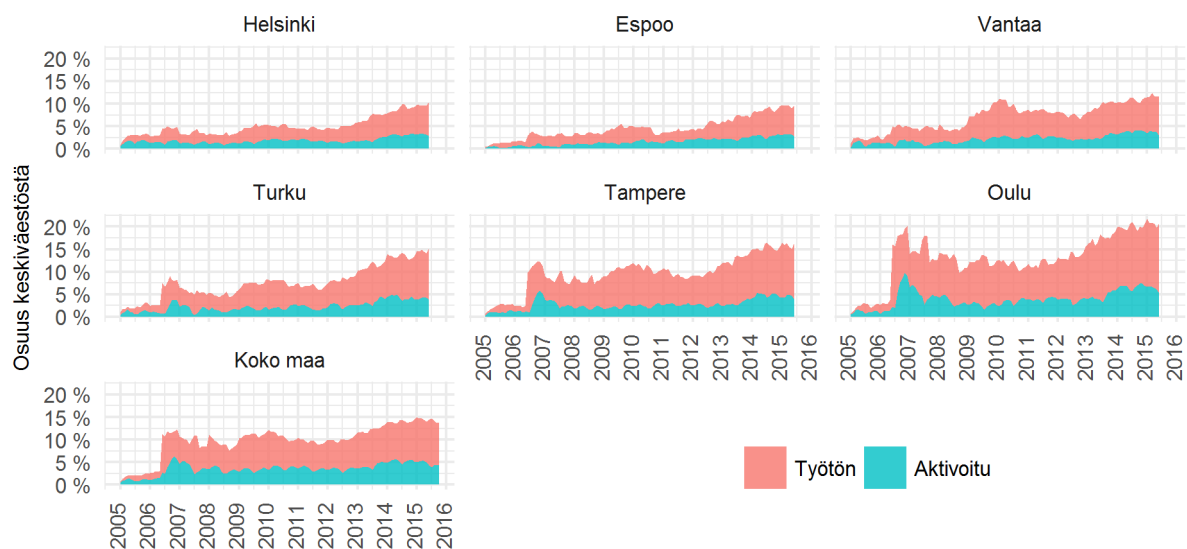
Valikoitumista aktivointitoimiin laskimme rajaamalla tarkastelun välille 1.1.2013–30.6.2015 ja liittämällä jokaiseen aktivointiin sen alkupäivän mukaisen asuinkunnan Väestörekisterikeskuksen rekisteristä. Analyysi rajautui kesäkuun 2015 loppuun, koska syntymäkohorttiaineistossa ei ole kesäkuun 2015 jälkeisiä asuintietoja.

Aktivointitoimien vaikutuksia yleisesti laskemme tunnistamalla välillä 1.1.2013–31.12.2014 palvelussa olleet. Asuinkunnan tiedon liitämme viimeisen aktiivoinnin mukaan. Vaikutuksia toimittain laskemme kuten valikoitumistakin toimittain eli liittämällä jokaiseen vuosien 2013–2014 aktivointiin alkupäivän mukaisen asuinkunnan. Mittasimme nuorten tilannetta aktivointitoimien jälkeisessä ajassa vuonna 2015.

Liitimme valikoitumis- ja vaikutus-aineistoihin taustamuuttaja- tai vastetietoa. Menetelmänä käytimme rivien lukumäärän laskemista ryhmissä. Ryhmät olivat esimerkiksi asuinkunta, aktivointikerrat ja jokin taustamuuttajista kuten diagnoosien lukumäärä psykiatrian erikoissairaanhoidokäynneiltä. Kerroimme tausta- ja vastemuuttajien käytöstä tarkemmin niihin liittyvien tulosten esittämisen yhteydessä. Tärkeänä työkaluna tulosten laskennassa oli tilasto-ohjelmisto R:n (R Core Team 2017) paketti dplyr (Wickham ym. 2017) ja tulosten visualisoinnissa paketti ggplot2 (Wickham 2009).

4. Yleinen kuvaus aktivointipalveluiden käytöstä

Kuvaamme tässä luvussa yleisellä tasolla nuorten aktivointitoimissa oloa ja eroja kuusikkokunnittain. Tarkastelemme ensinnäkin työttömien ja aktivoitujen nuorten osuuksia eri vuosina ja lisäksi, monessako aktivointitoimissa ja missä eri toimissa nuoret ovat tutkimusajanjaksolla olleet. Luvun lopussa tarkastelemme lisäksi nuorten saamien karensien osuuksia taustoittaaksemme raportin myöhempiä tuloksia. Tarkastelujaksonamme ovat vuodet 2005—2015 eli nuorten ikävuodet 18—28. Tämän luvun tulosten yhteenveto löytyy luvun lopusta.

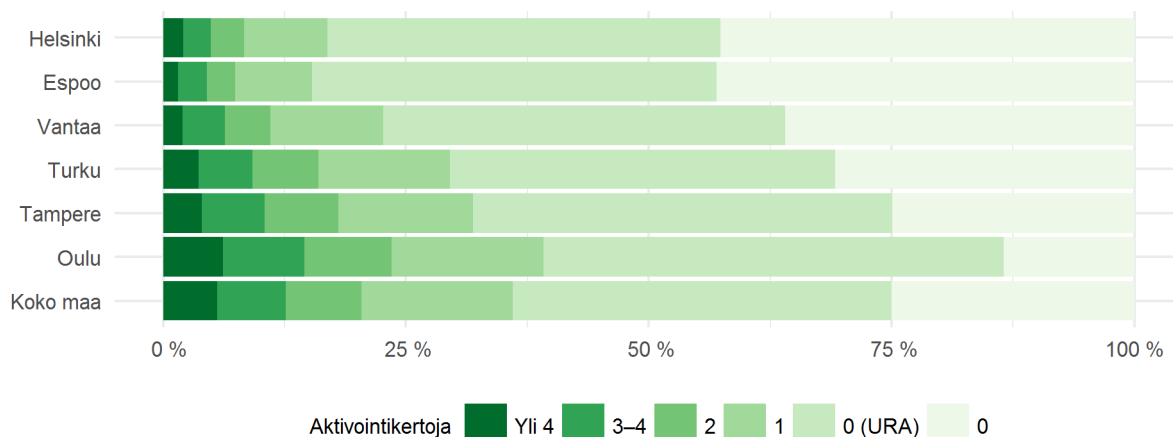


Kuva 4. Työttömien ja aktivointitoimenpiteissä olleiden osuudet syntymäkohortissa 1987 kuudessa suurimmassa kaupungissa vuosina ja koko maassa vuosina 2005–2015 (osuus keskiväestöstä).

Tarkastelimme työttömien ja aktivoitujen nuorten osuuksia suurissa kaupungeissa ja koko maassa aikavälillä 2005—2015 (kuva 4). Laskimme kuvaan kuukausitasolla työttömien ja aktivointitoimissa olleiden osuudet. Tarkastelimme työttömyyttä TE-toimiston työttömäksi työnhakijaksi rekisteröitymisen perusteella, jolloin opiskelijoiksi lukeutuvat eivät voi määrittäytyä työttömiksi.

Koko maan tasolla keskeinen tulos oli, että työttömien ja aktivoitujen osuudessa tapahtui selkeä nousu nuorten ikävuosina 19—20 eli heti toisen asteen opintojen päättymisen jälkeen (2006–2007) ja osuus kasvoi vuodesta 2012 alkaen. Aktivoinneissa olleiden osuudet vaihtelevat työttömien määrän mukaan.

Pääkaupunkiseudun kaupungeissa (Helsinki, Espoo, Vantaa) työttömien ja aktivoitujen osuudet olivat selvästi alhaisemmat kuin Tampereella ja Oulussa. Pääkaupunkiseudun kunnissa työttömien ja aktivoitujen osuudet olivat myös selkeästi koko maan keskiarvoa alhaisemmat. Oulussa työttömien tai aktivointitoimissa olevien nuorten osuus pysyi koko tarkastelujakson ajan vertailukaupungeista korkeimmalla ja kipusi lähes 20 prosenttiin vuosina 2013—2015. Huomioitava on, että kuvasta emme näe työttömyyksien pituuksia, mutta työttömyysjaksot ovat usein tämän ikäryhmän kohdalla vanhempaa työikäistä väestöä lyhyempiä (ks. luku 2).



Kuva 5. Aktivointitoimissa ja niiden ulkopuolella olleiden nuorten osuudet aktivointikerroittain syntymäkohortissa 1987 koko maassa ja Suomen kuudessa suurimmassa kaupungissa vuosina 2005–2015.



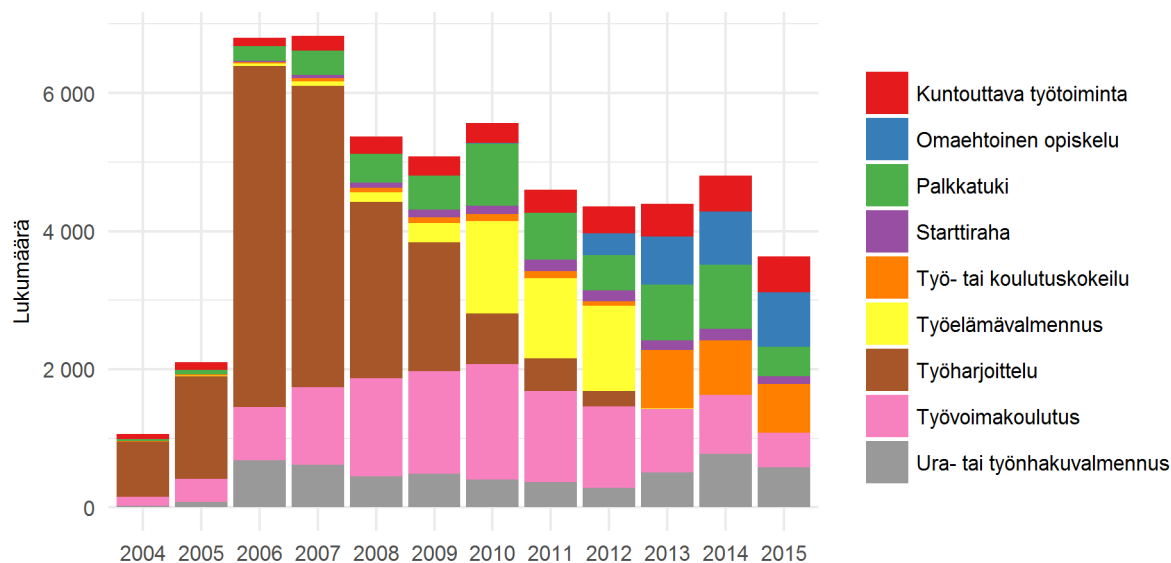
Kuva 6. Aktivointitoimissa ja niiden ulkopuolella olleiden nuorten lukumäärä aktivointikerroittain syntymäkohortissa 1987 Suomen kuudessa suurimmassa kaupungissa ja koko maassa.

Seuraavaksi tarkastelimme, montako kertaa nuoret olivat aktivointitoimenpiteissä vuosien 2005–2015 aikana. Kuvassa 5 olemme kuvanneet aktivointikertoja osuuksittain ja kuvassa 6 lukumäärittäin. Luokka ”0” kuvaa osuutta nuorista, joilla ei ole tältä ajanjaksolta mitään merkintää TEM:n URA-järjestelmässä. Luokka ”0 (URA)” kuvaa osuutta nuorista, jotka ovat olleet kirjoilla TEM:n tietojen mukaan työnhakijoina, mutta eivät ole koskaan olleet aktivointitoimissa.

Koko maan tasolla kolme neljästä nuoresta oli käynyt jossain vaiheessa vähintään rekisteröitymässä työttömäksi työnhakijaksi. Vajaa 40 prosenttia nuorista oli ollut vähintään yhdessä aktivointitoimissa. Koko maan tasolla yli neljä kertaa aktivointitoimissa olleiden osuus oli pieni: vain 6 prosenttia nuorista oli ollut toimissa yli 4 kertaa. Lukumäärällisesti suurimpia luokkia olivat pääsääntöisesti nuoret, jotka olivat käyneet rekisteröitymässä työttömäksi työnhakijoiksi, mutta eivät olleet käyneet aktivointitoimissa.

Kuten havaitsimme aiemmin kuvassa 4, työttömien osuudet olivat alhaisimmat pääkaupunkiseudulla. Tämä näkyi myös siinä, että aktivointitoimissa olleiden osuudet olivat alhaisimmat pääkaupunkiseudulla. Oulussa ja Tampereella työttömyyttä oli enemmän, ja aktivointitoimissa olleiden osuus oli näissä kaupun-

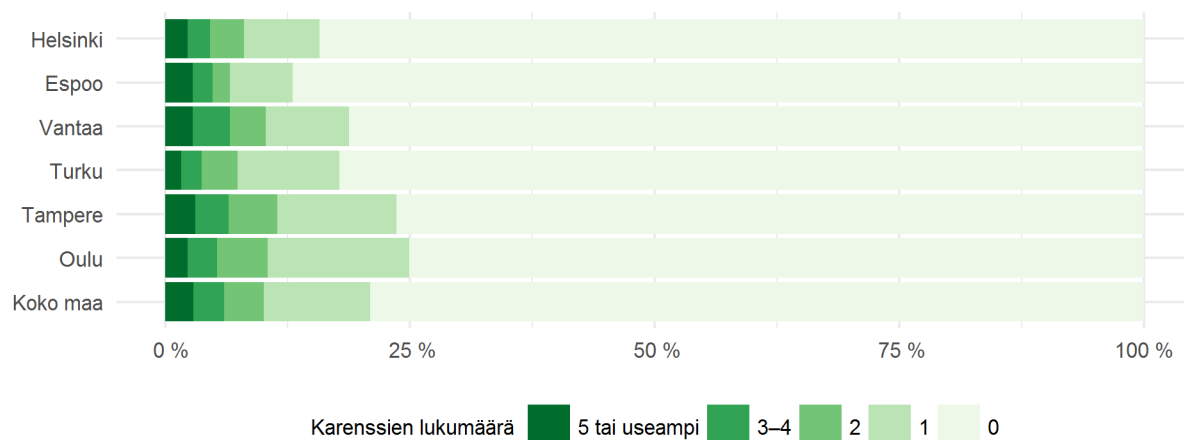
geissa myös muita kuusikkokaupunkeja korkeammalla tasolla. Oulua lukuun ottamatta kuusikkokaupun-geissa aktivointitoimissa olleiden ja työttömiksi rekisteröityjen nuorten olivat joko samaa tasoa tai alhaisemmat kuin koko maan tasolla.



Kuva 7. Eri aktivointitoimen lukumäärät vuosina 2004–2015 syntymäkohortissa 1987.

Tarkastelimme eri aktivointitoimissa olleiden lukumääriä vuosien 2004–2015 aikana (kuva 7). Lukumäärällisesti eniten kohortin nuoria kävi aktivointitoimissa ikävuosina 19–20 eli heti toisen asteen koulutusten päättymisen jälkeen. Tuolloin työharjoittelut olivat ylivoimaisesti yleisin aktivointitoimi. Työharjoittelu oli kohortin nuorten yleisin aktivointitoimenpide aina vuoteen 2009 asti. Työelämävalmennukset ja työharjoittelut päättyivät vuoden 2013 alkuun mennessä, jolloin niiden tilalle tulivat työ- ja koulutuskokeilut.

Lukumäärällisesti aktivointitoimissa tapahtui sekä määrällisesti että laadullisesti suuri muutos vuoteen 2015 mennessä. Nuorten yleisimmät tukitoimet vuonna 2015 olivat työ- ja koulutuskokeilut, omaehtoinen opiskelu ja ura- tai työnhakuvalmennus. Vuonna 2015 kohortin nuorista noin 3 600 kävi aktivointitoimissa, mikä oli lukumäärällisesti pienin määrä aktivointitoimia tarkastelujakson aikana. Etenkin palkkatuella olleiden lukumäärä vähentyi. Kuntouttavassa työtoiminnassa olleiden lukumäärä sen sijaan hieman kasvoi vuosien 2005–2015 välillä. Kuntouttavassa työtoiminnassa olleiden osuus kasvoi tasaisesti vuosien aikana. Omaehtoinen opiskelu yleistyi nuorten keskuudessa selvästi ja nousi yhdeksi yleisimmistä aktivointitoimista, kun sen lakisääteinen alaraja 25 vuotta täyttyi.



Kuva 8. Karenssikertojen osuudet syntymäkohortissa 1987 koko maassa ja Suomen kuudessa suurimmassa kaupungissa vuosina 2005–2015.

Tietoa nuorten työttömien saamien karenssilausuntojen osuuksista ja vaihtelusta alueiden välillä on hyvin vähän. Siksi taustoitamme tämän raportin tuloksia nuorten saamien karenssilausuntojen osuuksilla (kuva 8). Tarkastelimme karenssilausuntojen osuuksia ajanjaksolla 2005—2015.

Nuorista alle joka neljäs oli saanut karenssin vuoteen 2015 mennessä. Suurin osa karenssin saaneista oli saanut vain yhden karenssin. Useampien karenssien saaminen oli harvinaisempaa: noin kolmella prosentilla nuorista oli 5 tai useampi karenssi.

Karenssien osuuksissa oli vaihtelua suurten kaupunkien välillä. Helsingissä ja Espoossa karenssin saaneiden nuorten osuus oli pienempi kuin Oulussa ja Tampereella. Oulussa joka neljäs nuori oli saanut karenssin. Eniten eroja oli yhden karenssin saaneiden osuuksissa. Oulussa yhden karenssin saaneita oli 14 prosenttia nuorista kun taas esimerkiksi Espoossa vain 6 prosenttia nuorista oli saanut yhden karenssin.

Tulokset tiiviisti

Tulosten perusteella vähintään lyhytaikainen työttömyys jossain vaiheessa nuoruutta kosketti useita kohortin jäseniä: kolme neljästä nuoresta oli käynyt vähintään rekisteröitymässä työttömäksi työnhakijaksi TE-palveluihin jossain kohtaa tarkasteluajanjaksoa. Vajaa 40 prosenttia oli ollut vähintään yhdessä aktivointitoimenpiteessä, mutta useat aktivointitoimikerrat olivat harvinaisempia: yli neljä kertaa toimissa oli ollut 6 prosenttia nuorista. Lukumäärällisesti eniten aktivointitoimissa kävi nuoria ikävuosina 19—20 eli heti toisen asteen koulutusten päättymisen jälkeen.

Työttömien ja aktivoitujen nuorten osuudet kasvoivat koko maassa tarkasteluajanjakson aikana. Vuonna 2015 noin 15 prosenttia kohortin nuorista oli työttömänä tai aktivointitoimenpiteissä. Emme tässä yhteydessä tarkastelleet kuitenkaan työttömyyden pituutta, joka on aiempien tutkimusten perusteella ikäluokalla lyhytaikaisempaa verrattuna vanhempiin ikäluokkiin.

Kuusikkokuntien välillä oli merkittäviä eroja työttömien osuuksissa. Työttömien nuorten osuudet kohortissa olivat alhaisimmat pääkaupunkiseudun kaupungeissa ja korkeimmat Tampereella ja Oulussa, jossa vuonna 2015 noin viidesosa nuorista oli jossain vaiheessa vuotta työttömänä tai aktivointitoimenpiteissä.

5. Useissa aktivointitoimissa olleiden nuorten taustatekijät

Tässä luvussa tarkastelemme, millaisia hyvinvointiin liittyviä taustoja on nuorilla, jotka ovat olleet useita kertoja aktivointitoimenpiteissä nuoruutensa aikana. Vertaamme taustatekijöitä nuoriin, jotka ovat olleet kokonaan toimien ulkopuolella tai toimissa vain kerran tai pari. Tutkimme lisäksi, miten paljon palveluissa olleiden nuorten taustat eroavat kuuden suurimman kaupungin kesken.

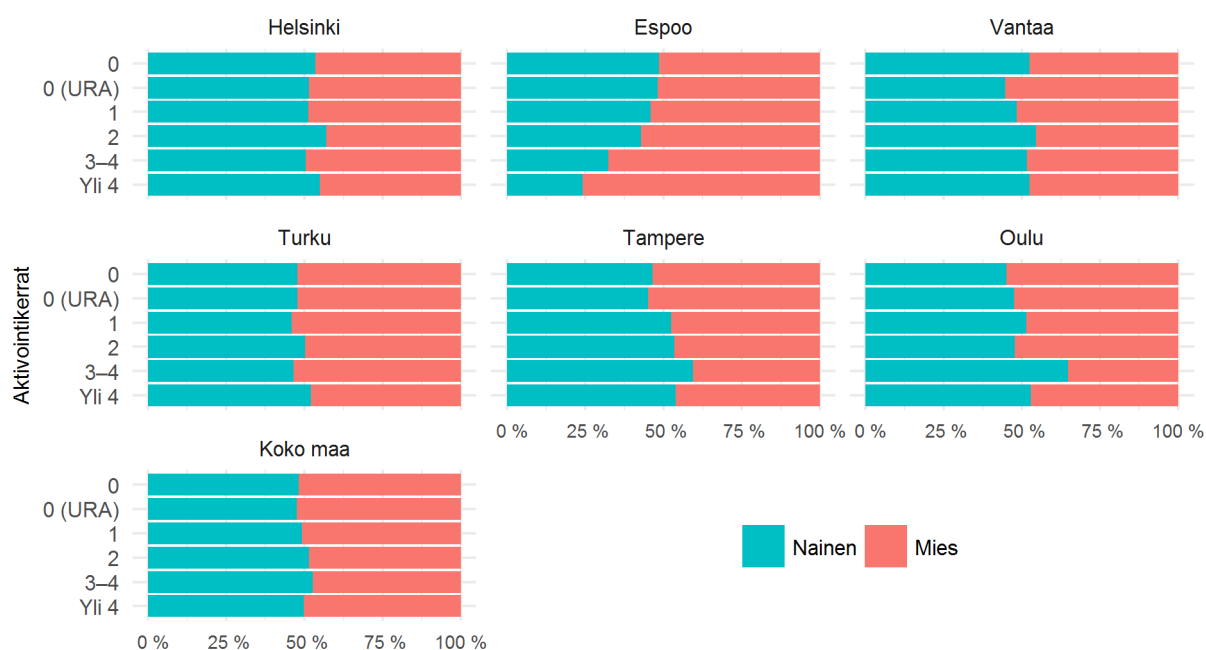
Tarkasteltavat taustatekijät ovat nuorten kannalta keskeisiä työmarkkinasiirtymiin liittyviä muuttujia ja ne on valittu aiempien tutkimusten perusteella (ks. luku 2). Olemme arvioineet aiemman tutkimuksen perusteella, että todennäköisyyttä tukipalveluiden tarpeelle lisäävät runsas sairastelu, mielenterveyteen liittyvät haasteet, matala koulutus ja kodin ulkopuolinen sijoitus lapsuudessa. Usein ilmenevät toimeentulotuen käyttö ja useat karenssit osoittavat taas etuusjärjestelmien välillä liikkumista. Vastaavasti korkea koulutus, vähäinen sairastelu ja lastensuojelutaustan puuttuminen nähdään työmarkkinasiirtymiä todennäköisesti edistävinä tekijöinä. Luvun lopuksi teemme erillisen tarkastelun sellaisille nuorille, joilla on aiempien tutkimusten perusteella ollut useita katkoksia työmarkkinasiirtymissä saadaksemme kuvaa siitä, miten hyvin tukitoimet ovat kohdentuneet niitä todennäköisesti tarvitseville nuorille. Tarkastelemme seuraavia nuorten taustoja:

- Sukupuoli
- Korkein koulutus vuonna 2015
- Peruskoulun päättötodistuksen keskiarvo
- Toimeentulotuen saanti (vuosissa)
- Karenssit (lukumäärät)
- Mielenterveyteen liittyvät erikoissairaanhoidon poliklinikkakäynnit (lukumäärät)
- Muut erikoissairaanhoidon poliklinikkakäynnit (lukumäärät)
- Lastensuojelutausta (kodin ulkopuolinen sijoitus lapsuudessa)

Toimien tarkastelujakso ulottuu vuosille 2005—2015. Tältä ajalta laskimme, monessako yksittäisessä aktivointitoimenpiteessä nuori on tällä ajalla ollut ja luokitelleet toimissa olon lukumäärittäin. Aktivointikerrat kuvaavat henkilöitä. Jakauma aktivointitoimien lukumääristä ja osuuksista löytyy luvusta neljä (kuvat 5 ja 6). Analyyseissä luokat ”0” ja ”0 (URA)” kuvaavat nuoria, jotka eivät ole TEM:in URA-järjestelmän mukaan olleet yhdessäkään aktivointitoimenpiteessä tarkasteluajankohtana. 0-kategoria kuvaa näistä nuoria, joilla ei ole yhtään merkintää URA-järjestelmässä kun taas ”0(URA)”-kategoria kuvaa nuoria, jotka ovat olleet jossain kohtaa rekisteröityneitä työnhakijoina, mutta eivät aktivointitoimissa. Muut luokat kuvaavat aktivointitoimien lukumääriä.

Tuloksiin liittyen muutama huomio on tarpeen. Palvelun määrä sinänsä ei kerro vielä palvelun tarpeesta. Aktivointitoimien ulkopuolella olevat nuorilla ei välttämättä ole ollut tarvetta palvelulle, mutta joukossa on mahdollisesti myös nuoria, jotka ovat olleet tukitoimien tarpeessa mutta eivät syystä tai toisesta ole ohjautuneet palveluun. Kokonaan URA-järjestelmän ulkopuolella saattaa olla myös nuoria, jotka eivät yksinkertaisesti ole työttömyydestä huolimatta rekisteröityneet työttömiksi työnhakijoiksi. Tämä osuus nuoria on kuitenkin todennäköisesti melko marginaalinen, sillä työttömyysetuuksien ja toimeentulotuen saantiin liittyy hakijalle velvoittavuus työnhakijaksi rekisteröitymisestä ja tarjottuihin aktivointipalveluihin osallistumisesta. Ainakin etuusjärjestelmän velvoitteiden osalta on siis todennäköistä, että työttömyysetuuksien tarpeessa olevat nuoret ovat ainakin jossain kohtaa rekisteröityneet työttömiksi työnhakijoiksi.

Sukupuoli

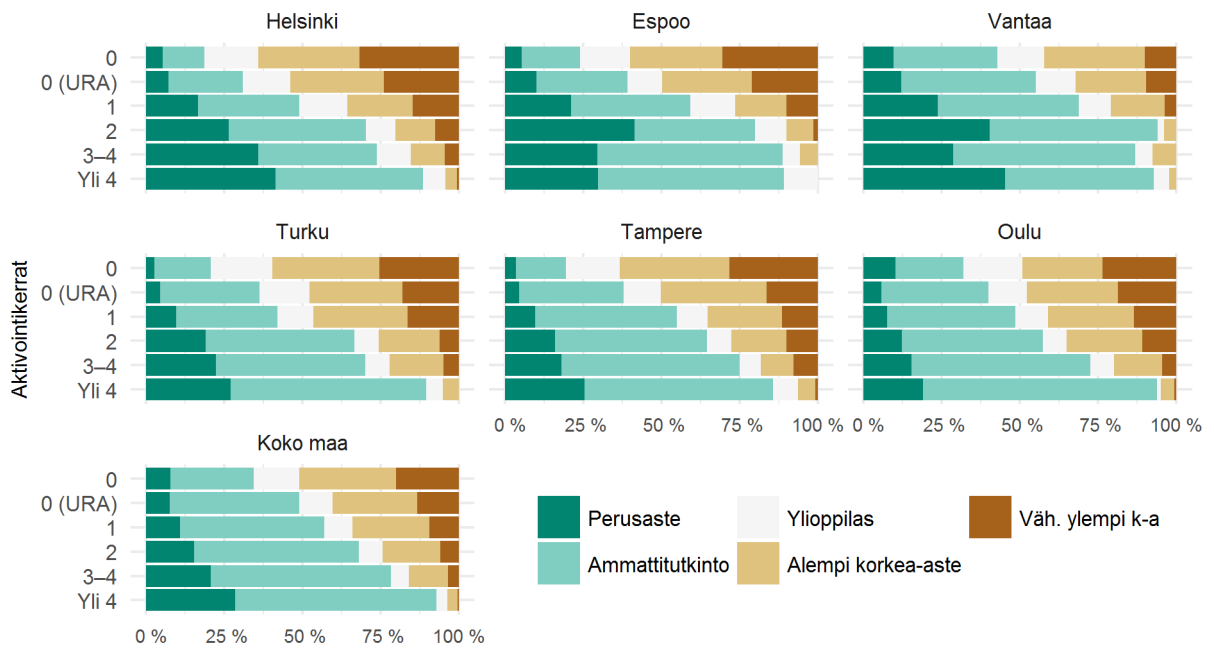


Kuva 9. Sukupuoli ja aktivointikertojen lukumäärä syntymäkohortissa 1987 Suomen kuudessa suurimmassa kaupungissa ja koko maassa.

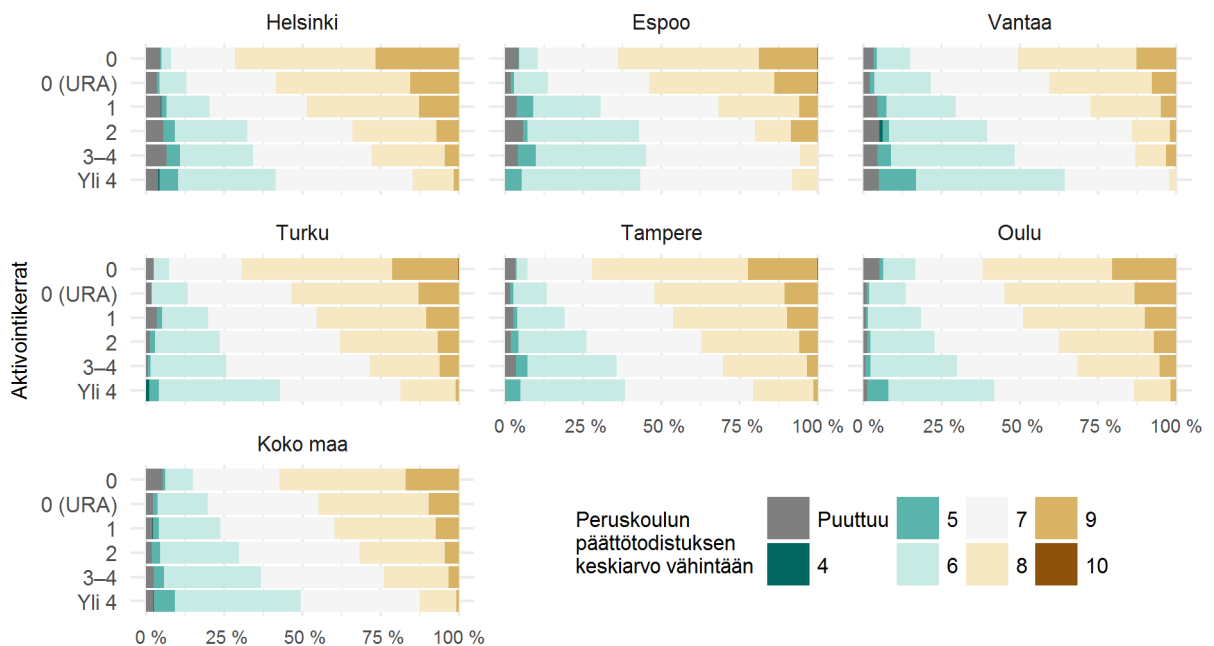
Tarkastelimme aktivointitoimien lukumääriä aluksi sukupuolittain (kuva 9). Emme havainneet sukupuolten välillä juurikaan eroja. Naiset ja miehet olivat tarkasteluaikana kutakuinkin yhtä paljon aktivointitoimissa tai niiden ulkopuolella.

Kuuden suurimman kaupungin välillä havaitsimme pieniä eroja miesten ja naisten välillä. Tampereella ja Oulussa naiset olivat hienoinen enemmistö aktivointitoimissa olleista. Espoossa näkyi viitteitä siitä, että miehet olisivat selvästi naisia enemmän aktivointitoimissa. Kuitenkin johtuen hyvin pienistä henkilömääristä paljon aktivoinneissa olleiden nuorten kohdalla (”yli 4”-luokassa N=37), emme voi tästä tuloksesta päätellä, olivatko miehet yliedustettuina Espoon aktivointitoimissa.

Koulutus



Kuva 10. Korkein koulutusaste vuonna 2015 ja aktivointitoimenpiteiden lukumäärät syntymäkohortissa 1987 Suomen kuudessa suurimmassa kaupungissa ja koko maassa.



Kuva 11. Peruskoulun päättötodistuksen keskiarvo ja aktivointitoimien lukumäärä syntymäkohortissa 1987 Suomen kuudessa suurimmassa kaupungissa ja koko maassa.

Tarkastelimme seuraavaksi nuorten koulutustojen yhteyttä aktivointitoimien käyttöön. Tarkastelimme sekä korkeinta koulutusta vuonna 2015 (kuva 10) että peruskoulun päättötodistuksen keskiarvoa (kuva 11).

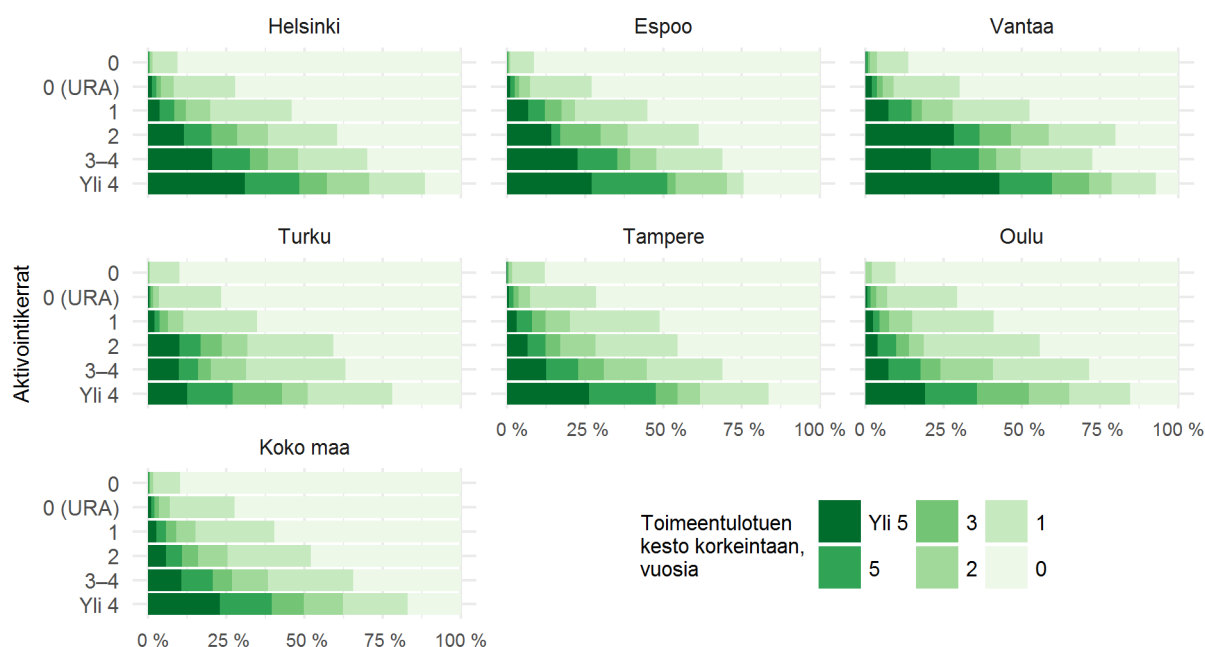
Niin koulutusasteen kuin peruskoulun päättötodistuksenkin osalta havaitsimme selkeitä eroja aktivointitoimien lukumäärissä. Yli neljä kertaa aktivoitujen nuorten joukossa oli korkeimmat osuudet nuoria, joilla oli joko perusasteen koulutus tai ammattitutkinto. Koko maan tasolla yli neljässä aktivointitoimissa olleista nuorista yli 60 prosentilla oli ammattitutkinto ja lähes kolmasosalla perusasteen tutkinto. Kokonaan TE-palveluiden ulkopuolisista nuorista noin puolella oli korkea-asteen tutkinto. Vastaava osuus yli neljä kertaa aktivoitujen kohdalla oli noin kolme prosenttia. Toisaalta vain työttömäksi rekisteröityneistä nuorista sekä

ammattitutkinto että korkeakoulutaustaisia nuoria oli noin 40 prosenttia. Ylioppilaiden osuudet olivat melko pieniä kaikissa luokissa. Ylioppilastutkinnolta jatketaan tyypillisesti muihin koulutuksiin (SVT 2018).

Pääkaupunkiseudun kaupungeissa perusasteen tutkinnon suorittaneiden osuudet olivat muita kaupunkeja korkeammat useissa aktivoinneissa olleiden ryhmissä. Helsingissä ja Vantaalla peruskoulututkinnon varassa oli yli 40 prosenttia useissa aktivointitoimissa olleista nuorista. Toisaalta pääkaupunkiseudulla perusasteen varassa olevien nuorten osuus on tarkastelluista kaupungeista korkein (ks. Sutela ym. 2016) ja aiemmin havaitsimme, että pääkaupunkiseudulla työttömien ja aktivoitujen nuorten osuus oli pienempi kuin muissa isoissa kaupungeissa. Oulussa sen sijaan kolme neljäsosaa yli neljä kertaa aktivoitujen ryhmästä oli ammattitutkintotaustaisia. Tämä osuus oli kuusikkokuntien korkein.

Peruskoulun päättötodistuksen keskiarvon yhteys aktivointitoimien lukumäärään oli selkeä: matalammalla peruskoulun keskiarvolla nuoret olivat suuremmalla osuudella useita kertoja aktivointitoimissa. Useissa aktivoinneissa olleiden joukossa oli paljon nuoria, joiden päättötodistuksen keskiarvo oli noin 7 tai alle. Kuuden suurimman kaupungin välillä ei ollut merkittäviä eroja ja tulokset olivat hyvin samansuuntaisia kaikissa kaupungeissa kuin koko maan tasolla.

Toimeentulotuki



Kuva 12. Toimeentulotuen saanti vuosina 1987–2015 ja aktivointitoimenpiteiden lukumäärä syntymäkohortissa 1987 Suomen kuudessa suurimmassa kaupungissa ja koko maassa.

Tarkastelimme aktivointitoimissa olleiden nuorten toimeentulotuen saantihistoriaa (kuva 12).¹ Laskimme toimeentulotuen saantihistorian nuoren koko siihenastisen saantihistorian ajalta eli aikavälillä 1987–2015 ja summasimme saantiajanjaksot yhteen.² Tulos kertoo siis, miten monta vuotta nuori on saanut toimeentulotukea yhteensä vuosissa tutkimusjaksolla.

Aktivointitoimien lukumäärään ja toimeentulotuen saantivuosien välillä oli yhteys. Useammassa aktivointitoimissa olleet nuoret olivat saaneet myös toimeentulotukea monesti enemmän kuin muut nuoret. Kokonaan TE-palveluiden ulkopuolella olleista nuorista alle joka kymmenes oli saanut vuoden tai yli toimeentulotukea. Sen sijaan yli neljä kertaa aktivointitoimissa olleista nuorista moninkertainen osuus oli saanut toimeentulotukea ja moni heistä useita vuosia. Noin 80 prosenttia näistä nuorista oli saanut vähin-

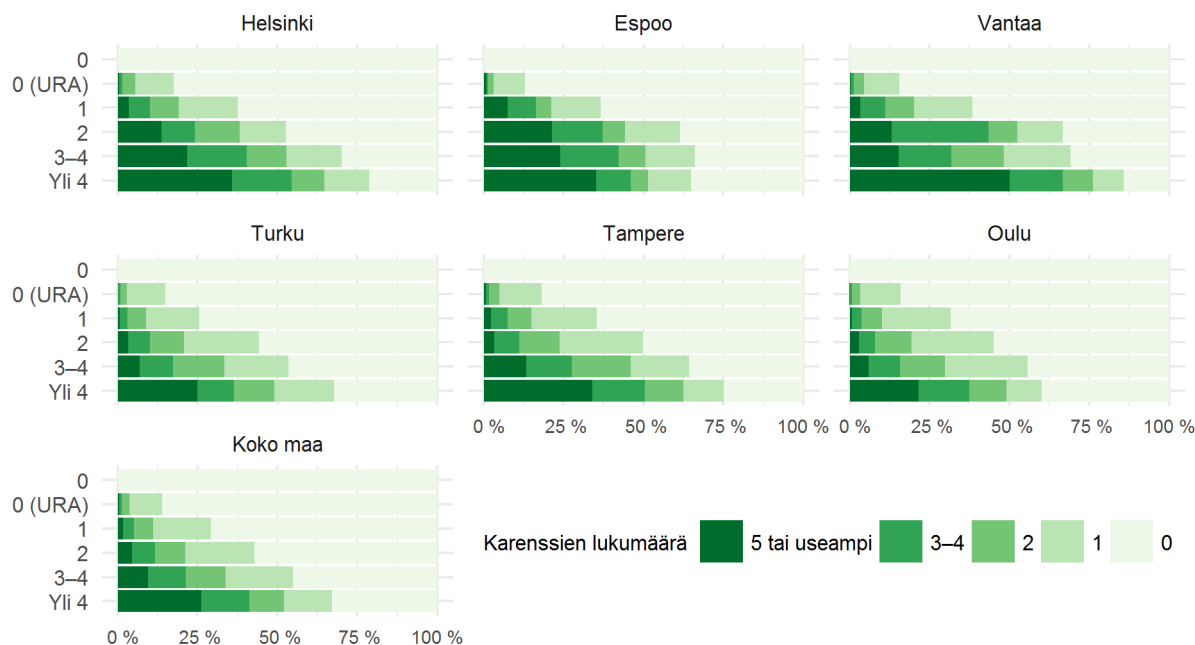
¹ Tutkimusajankohta sijoittuu aikaan ennen toimeentulotuen käsittelyn siirtämistä Kelaan, mikä tapahtui 1.1.2017. Tätä ennen kaikki toimeentulotukeen liittyvät asiat käsiteltiin kuntien sosiaalitoimistoissa.

² Useimmiten nuori voi saada toimeentulotukea vasta täytettyään 18 vuotta. Toimeentulotuen saaminen ennen 18 vuoden täyttämistä on mahdollista tietyissä tilanteissa osana lastensuojelun toimenpiteitä.

tään vuoden verran toimeentulotukea ja noin 40 prosenttia oli saanut toimeentulotukea vähintään viiden vuoden verran.

Toimeentulotukea saaneiden osuudet olivat vertailukaupungeista korkeimmat Helsingissä ja Vantaalla. Vantaan kohdalla on kuitenkin syytä huomioida yli neljässä toimessa olleiden nuorten pieni ryhmäkoko (N=42). Pääkaupunkiseudun korkeat asuinkustannukset todennäköisesti selittävät osaltaan korkeaa toimeentulotukea saaneiden osuutta.

Karenssit



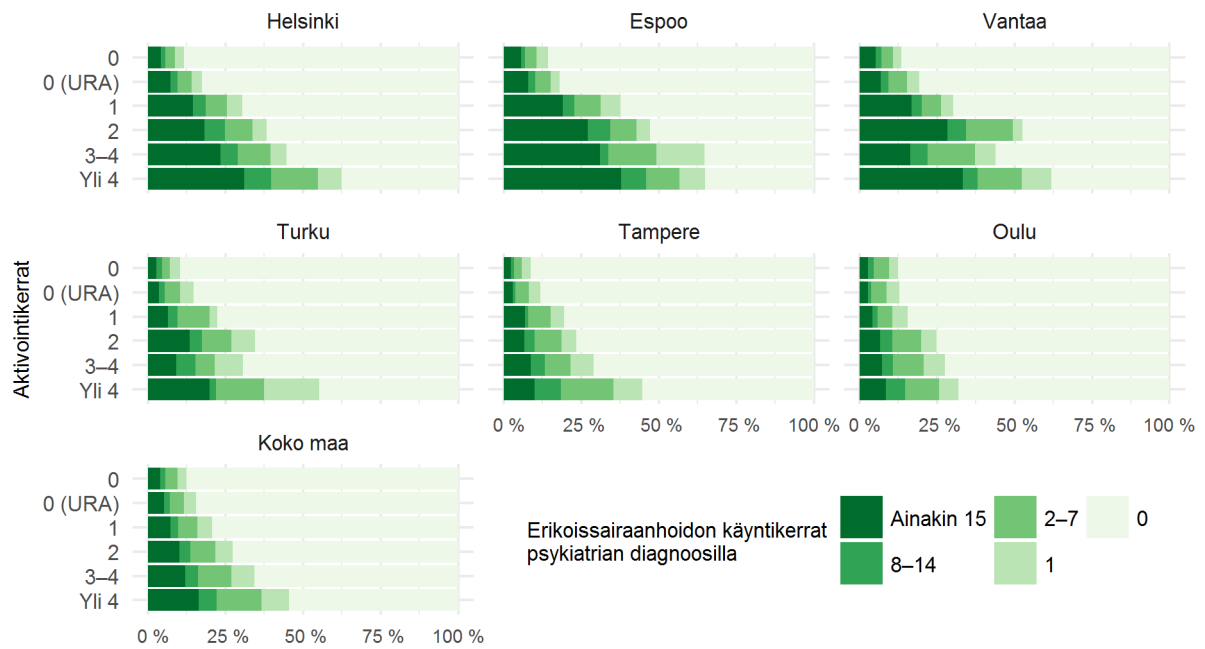
Kuva 13. Karenssien ja aktivointitoimenpiteiden lukumäärät syntymäkohortissa 1987 Suomen kuudessa suurimmassa kunnassa ja koko maassa.

Tarkastelimme kuvassa 13 karenssien lukumäärän yhteyttä aktivointitoimenpidekertoihin. Karenssilausuntojen osuudet olivat selvästi korkeimmat niiden nuorten joukossa, jotka olivat käyneet aktivointitoimissa yli neljä kertaa. Kun koko kohortin tasolla alle joka neljännellä oli jokin karenssilausunto, oli yli neljässä toimenpiteessä olleiden nuorten joukossa lähes 70 prosentilla vähintään yksi karenssi. Yli neljä kertaa toimenpiteissä olleista nuorista joka neljännellä oli 5 tai useampi karenssi. Karenssilausuntojen osuudet kasvoivat voimakkaasti etenkin siirryttäessä 3—4 aktivointitoimenpidekerrasta yli neljään toimenpidekertaan.

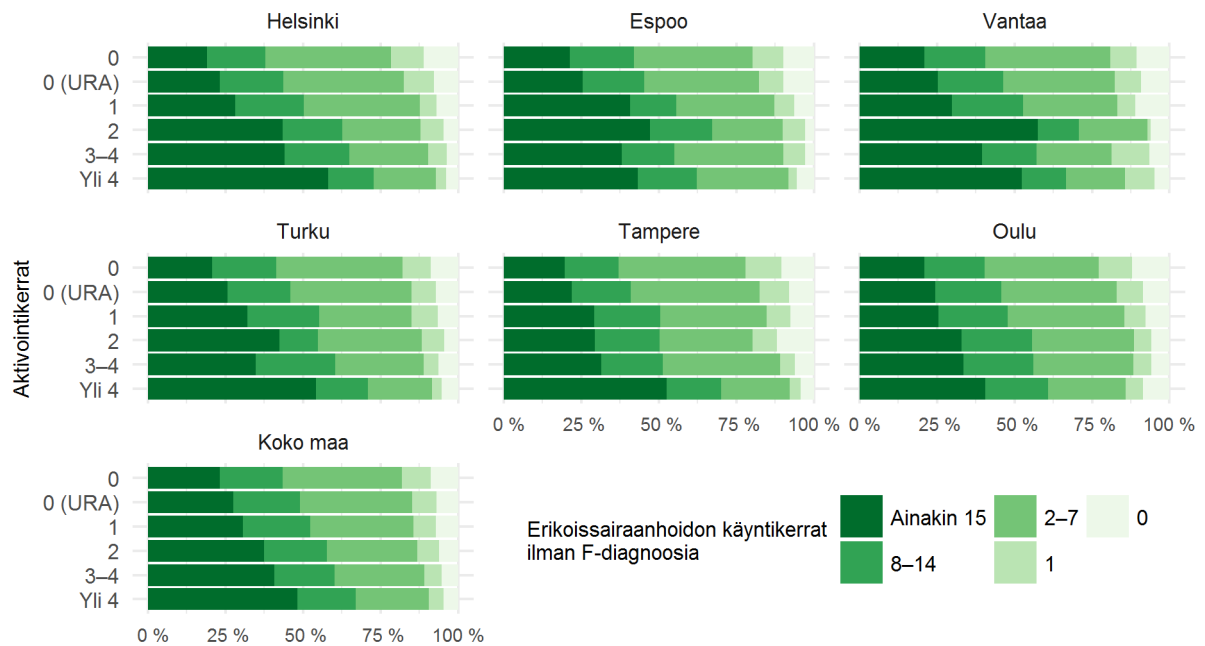
Aiemmin havaitsimme, että Espoossa ja Helsingissä jonkin karenssin saaneiden nuorten osuus oli muita kaupunkeja matalampi. Kuitenkin yli neljä kertaa toimenpiteissä olleilla nuorilla oli näissä kaupungeissa suuremmalla osuudella karensseja kuin vaikkapa Oulussa, jossa nuorilla oli suurella osuudella karensseja. Oulussa useissa toimissa olleilla nuorilla oli itse asiassa vähemmän karensseja kuin koko maassa keskimäärin. Vantaalla karenssien osuus useissa toimissa olleiden (yli 4 kertaa) nuorten joukossa oli vertailukaupungeista korkein: 50 prosentilla näistä nuorista oli kertynyt vähintään viisi karenssia. Tuloksen kohdalla on kuitenkin huomioitava hyvin pieni ryhmäkoko (N=42, Vantaa).

Karensseihin liittyvää tulosta voimme tarkastella yhdessä toimeentulotuen saantia kuvaavan tuloksen kanssa. Näyttää, että etenkin toistuvasti aktivointitoimissa olleet nuoret työttömät kulkevat eri etuusjärjestelmien piirissä luukulta toiselle. Karenssin ollessa päällä nuoren ainoa toimeentulomahdollisuus on todennäköisesti toimeentulotuki, minkä saannissa voidaan vielä rokottaa perusosanalennuksella karenssilausunnon aikana (ks. Laki toimeentulotuesta 1412/1997).

Erikoissairaanhoidon poliklinikkakäynnit



Kuva 14. Psykiatrisen erikoissairaanhoidon poliklinikkakäynnit F-diagnoosilla vuosina 1987–2015 ja aktivointitoimien lukumäärä syntymäkohortissa 1987 Suomen kuudessa suurimmassa kaupungissa ja koko maassa.



Kuva 15. Muut poliklinikkakäynnit (ilman F-diagnoosia) ja aktivointitoimien lukumäärä syntymäkohortissa 1987 Suomen kuudessa suurimmassa kaupungissa ja koko maassa.

Mielenterveyteen ja muuhun sairastuvuuteen liittyvien poliklinikkakäyntien yhteydet aktivointitoimissa käyntiin olemme koonneet kuviin 14 ja 15. Mielenterveyden häiriöihin liittyviä diagnooseja tarkastelimme laskemalla psykiatrisen erikoissairaanhoidon liittyviä poliklinikkakäyntejä (kuva 14). Käynnit kuvaavat F-diagnooseja, joihin lukeutuu laaja kirjo erilaisia mielenterveyteen ja käyttämiseen liittyviä diagnooseja, mm. masennukseen ja ahdistukseen liittyvät oireet, mutta myös käyttäytymiseen ja mm. päihteiden väärinkäytöstä johtuvia oireita (THL 2011). Somaattista sairastamista tarkastelimme laskemalla kaikkien muiden

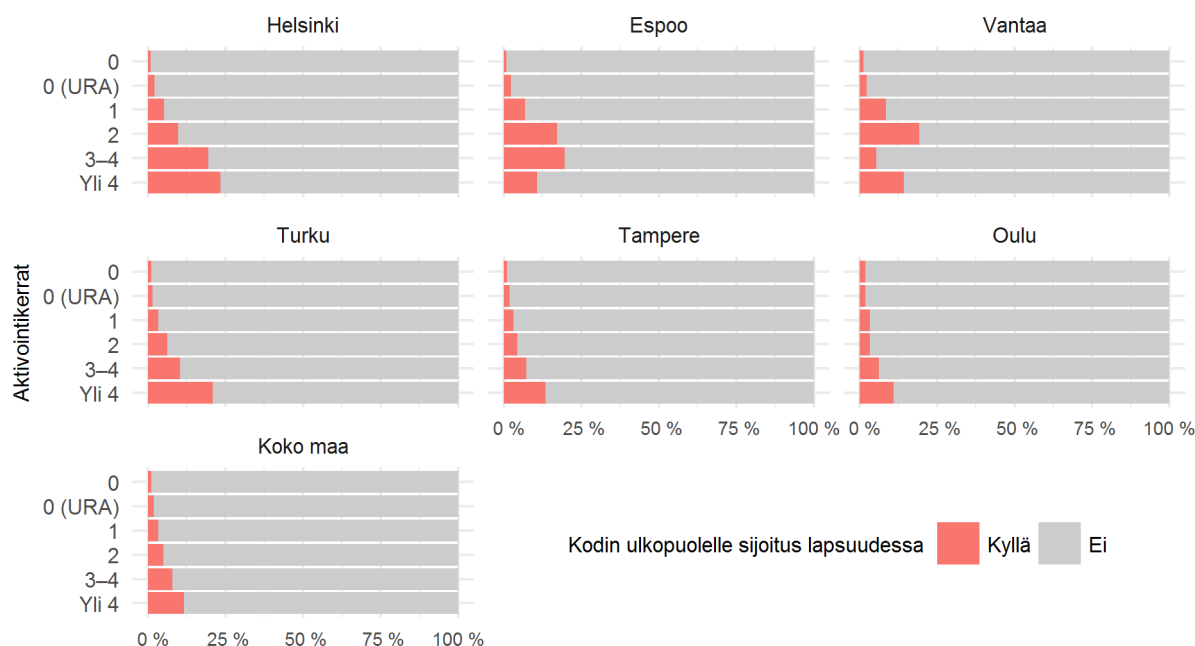
sairaalakäyntien lukumääriä, mutta poissulkemalla F-diagnoosit näistä osuuksista (kuva 15). Laskimme käyntikerrat ajalla 1987–2015.

Useita kertoja aktivointitoimissa olleilla nuorilla oli taustallaan enemmän niin mielenterveysdiagnooseihin kuin muuhunkin sairasteluun liittyviä poliklinikkakäyntejä kuin aktivointitoimien ulkopuolisilla nuorilla. Psykiatrisen erikoissairaanhoidon osalta havaitsimme, että kokonaan URA-järjestelmän ulkopuolisista nuorista vain yhdellä kymmenestä oli yksi tai useampi käynti. Sen sijaan yli neljä kertaa aktivointitoimissa olleiden nuorten joukossa vähintään yksi käynti oli lähes puolella nuorista. Toisaalta korkeat osuudet voivat kertoa myös paremmasta palvelun saatavuudesta ja oikeanlaisesta kohdennuksesta sekä palvelun tarpeesta olevan kohderyhmän tavoittamisesta.

Muut kuin mielenterveyteen liittyvät poliklinikkakäynnit ovat pienissä lukumäärissä yleisiä koko ikäkohortin keskuudessa (ks. Ristikari ym. 2016). Tulos sairaalakäyntien osalta oli silti hyvin samansuuntainen kuin mielenterveyden diagnoosien kohdalla: useissa aktivointitoimissa olleet nuoret olivat myös sairastuneet enemmän kuin toimien ulkopuolella olleet nuoret.

Mielenterveyden osalta korkeimmat osuudet käyntikerroissa olivat pääkaupunkiseudun kunnissa, joskin Vantaan ja Espoon kohdalla on huomioitava ”yli 4” -luokan hyvin pieni koko (N=42 ja N=37). Tulos kuvaa todennäköisesti osaltaan siitä, että pääkaupunkiseudun kunnissa – etenkin Vantaalla – mielenterveyteen liittyvät diagnoosit ovat kohortin nuorten keskuudessa yleisempiä kuin muissa suurissa kaupungeissa (Sutela ym. 2016). Oulussa mielenterveyteen liittyvien käyntikertojen osuus oli useissa toimissa käyneiden nuorten joukossa pienin.

Kodin ulkopuolinen sijoitus



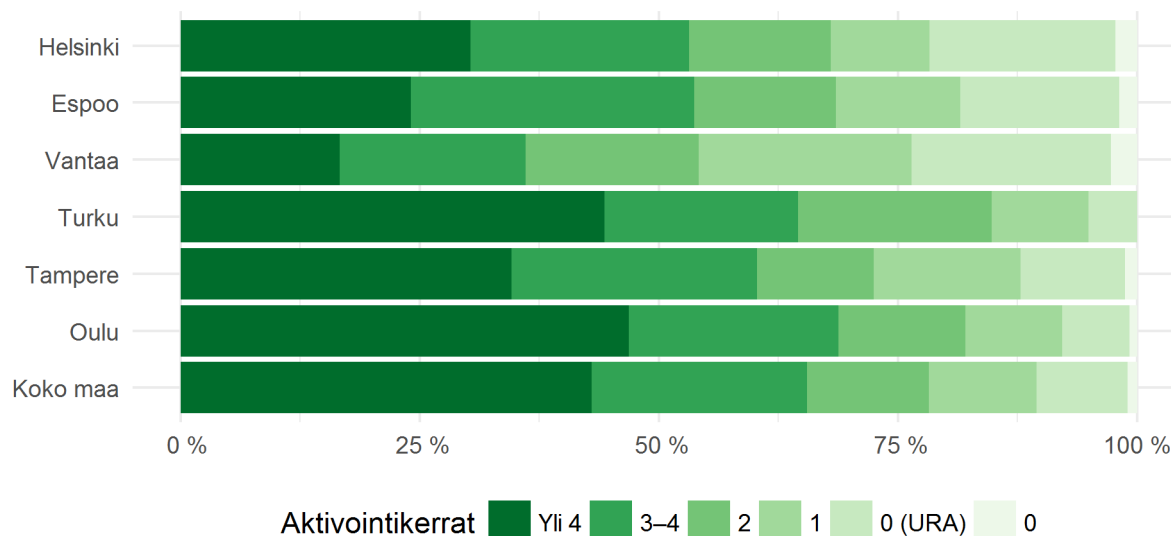
Kuva 16. Kodin ulkopuolelle sijoitus lapsuudessa ja aktivointitoimien lukumäärä syntymäkohortissa 1987 Suomen kuudessa suurimmassa kaupungissa ja koko maassa.

Tarkastelimme aktivointitoimissa olleiden lastensuojeluhistoriaa tarkastelemalla, onko nuori lapsuudessa sijoitettu kodin ulkopuolelle vai ei (kuva 16). Kohortin nuorista yhteensä 1900 nuorta (3,2 %) on sijoitettu joskus kodin ulkopuolelle (Ristikari ym. 2016).

Useita kertoja aktivointitoimissa olleiden joukossa kodin ulkopuolelle lapsuudessa sijoitettujen osuus oli korkeampi kuin toimien ulkopuolella olleiden nuorten kohdalla. Koko maan tasolla yli neljä kertaa aktiivoiduista nuorista noin kymmenesosalla oli takanaan vähintään lyhytaikainen sijoitus. Vastaava osuus kokonaan TE-palveluiden ulkopuolisista nuorista oli yksi prosentti. Tuloksen tarkastelu yhdessä koulutustautasta saadun tuloksen kohdalla antaa viitteitä siitä, että useita kertoja aktivoitujen nuorten joukossa on kasautuneesti erilaisia työmarkkinasiirtymien riskitekijöitä.

Kuusikkokunnista kodin ulkopuolelle sijoitettujen osuuksissa erottuivat Turku ja Helsinki. Näissä kaupungeissa yli neljässä toimesta olleiden kohdalla jopa viidesosalla oli taustallaan kodin ulkopuolinen sijoitus lapsuudessa.

Katkonainen työmarkkinapolku ja aktivointitoimet



Kuva 17. Työttömyyttä ja työmarkkinoiden ulkopuolisuutta paljon kohdanneiden nuorten aktivointitoimien lukumäärä syntymäkohortissa 1987 Suomen kuudessa suurimmassa kaupungissa ja koko maassa.

Lopuksi halusimme tarkastella erikseen aktivointitoimien käyttöä sellaisten nuorten kohdalla, jotka todennäköisesti ovat työllistymiseen liittyvien tukitoimien varassa (kuva 17). Valitsimme tarkasteltavan muuttujan aiemmassa, kohorttia koskevassa tutkimuksessa muodostetun työmarkkinaurapolkujaottelun perusteella. Valitsimme näistä poluista muuttujaksi ryhmän, joka kuvaa nuoria, jotka ovat kohdanneet paljon työttömyyttä ja työmarkkinoiden ulkopuolisuutta nuorena aikuisuudessaan (urapolut 8 ja 9, ks. Haapakorva, Ristikari & Gissler 2017). Tässä yhteydessä tarkasteltu nuorten joukko on hyvin pieni verrattuna koko kohorttiin ja edustaa noin 4 prosenttia koko kohortin nuorista (N=2343).

Tarkastelun perusteella havaitsimme, että merkittävä osa tästä todennäköisimmin palvelun tarpeessa olevasta joukosta oli joskus käynyt vähintään piipahtamassa TE-palveluiden piirissä. Koko maan tasolla näistä nuorista lähes kaikki olivat joskus kirjautuneet TE-palveluiden asiakkaaksi. Katkonaisen työmarkkinasiirtymän kohdanneet nuoret näyttivät käyttävän myös useammin aktivointipalveluja kuin muu kohortti. Näistä nuorista lähes 90 prosenttia oli käynyt vähintään yhdessä aktivointitoimissa tutkimusajanjaksolla. Vastaava osuus koko kohortin tasolla oli vajaa 40 prosenttia.

Kuntakohtaisia eroja oli tämän ryhmän kohdalla jonkin verran, mutta on huomioitava, että yksittäisten kuntien kohdalla ryhmäkoot olivat jo varsin pieniä. Suuntaa-antavasti voimme kuitenkin todeta, että tämä ryhmän nuoret olivat harvemmin olleet useita kertoja aktivointitoimissa pääkaupunkiseudulla kuin Turussa, Tampereella ja Oulussa.

Tulokset tiiviisti

Useissa aktivointitoimissa olleilla (yli 4 kertaa ajalla 2005—2015) nuorilla oli kokonaisuudessaan matalammat koulutusasteet, enemmän niin mielenterveyteen kuin somaattiseenkin sairastamiseen liittyviä erikoissairaanhoidon käyntejä ja enemmän kodin ulkopuolisia sijoituksia kuin kokonaan toimien ulkopuolella olleilla nuorilla. Myös toimeentulotuen saanti oli yleisempää useissa toimissa olleilla nuorilla. Sukupuolten välillä ei havaittu juurikaan eroja toimikertojen suhteen. Koulutusasteen osalta perusasteen koulutuksen varassa olleiden lisäksi merkittävä osuus useissa aktivointitoimissa olleista nuorista oli ammattitutkinto-taustaisia.

Erot isojen kaupunkien välillä olivat melko pieniä ja noudattelivat pitkälti koko maan linjaa. Osa isojen kaupunkien välisistä eroista selittynee ennen kaikkea pienillä ryhmäkooilla. Tällöin erot ovat ennen kaikkea viitteellisiä ja jatkotutkimusta vaativia.

Tulokset viittaavat kokonaisuudessaan siihen, että useita kertoja aktivointitoimissa olleilla nuorilla on enemmän hyvinvointiin liittyviä vajeita kuin toimien ulkopuolella olleilla nuorilla. Tulos kertoo etenkin toistuvan tai pitkittyneen työttömyyden yhteydestä niin hyvinvoinnin vajeisiin kuin toimeentulo-ongelmiin, josta kertoo ennen kaikkea yleinen toimeentulotuen saanti. Kokonaan aktivointitoimien ulkopuolella tai vain yksittäisissä toimissa olleiden nuorten tilanne työmarkkinasiirtymiin liittyvien riskitekijöiden osalta näyttäytyi kaiken kaikkiaan paremmalta kuin useissa toimissa olleiden nuorten tilanne.

Toisaalta tulokset viittaavat siihen, että toimet kohdentuvat nuorten kohdalla melko hyvin niihin nuoriin, joilla tuen tarve työmarkkinoille kiinnittymiseen on todennäköisesti suurin. Tätä näkemystä vahvisti erillis-tarkastelu katkonaisen työmarkkinasiirtymän kohdanneisiin nuoriin, jotka olivat merkittävästi useammin olleet lukuisissa aktivointitoimissa kuin koko muu ikäkohortti.

6. Eri aktivointitoimenpiteisiin valikoituminen taustamuuttujittain

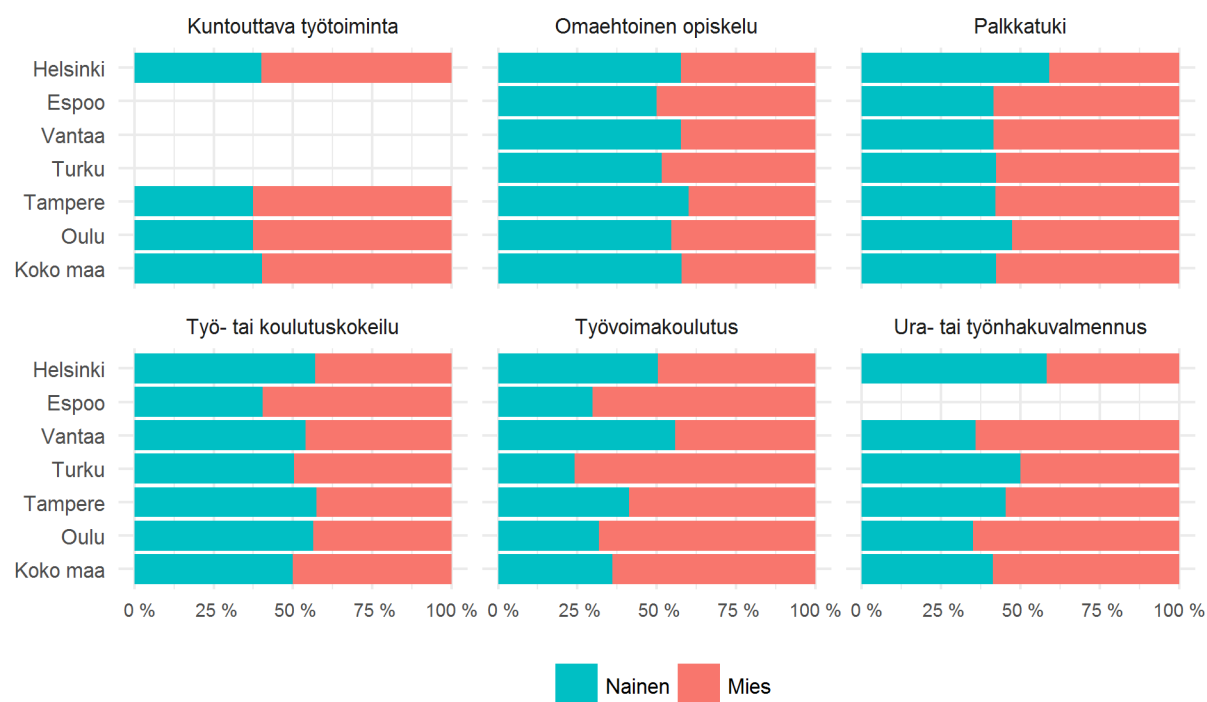
Tässä luvussa tarkastelemme eri aktivointitoimien aloitusten taustatekijöitä. Tarkastelemme seuraavia taustatekijöitä: sukupuoli, korkein koulutus, peruskoulun päättötodistuksen keskiarvo, erikoissairaanhoidon poliklinikkakäynnit ja kodin ulkopuolinen sijoitus lapsuudessa. Lisäksi tarkastelemme toimeentulotuen käyttöä aktivointitoimittain. Rajasimme tarkasteltavat aktivointitoimien aloitukset ajanjaksolle 2013—kesäkuu 2015 ja seuraaviin kuuteen aktivointitoimeen:

1. Kuntouttava työtoiminta
2. Omaehtoinen opiskelu
3. Palkkatuki
4. Työ- tai koulutuskokeilu
5. Työvoimakoulutus
6. Ura- tai työnhakuvalmennus

Olimme ensisijaisesti kiinnostuneita siitä, millaisia taustatekijöitä kuhunkin aktivointitoimenpiteeseen yhdistyy. Tästä johtuen tässä luvussa tarkastelemamme osuudet eivät kuvaa henkilöitä vaan palveluiden aloituksia. Suljimme kunnittain tarkastelun ulkopuolelle sellaiset ryhmät, joissa oli tarkastelujakson aikana alle 30 uutta toimenpidejakson aloitusta.

Huomiona on nostettava esille, että tässä luvussa tarkasteltavilla toimilla on keskenään erilaisia tavoitteita ja erilaisia kohderyhmiä (ks. luku 2). Näin siis lähtökohtaisesti voidaan jo olettaa, että eri toimiin valikoituu eri taustaisia henkilöitä. Esimerkiksi kuntouttava työtoiminta eroaa tässä yhteydessä muista tarkasteltavista toimista, sillä se keskittyy työllistymisen sijaan työllistymisen edellytysten parantamiseen ja kohdentuu pitkään työttöminä tai työttömyyden vuoksi toimeentulotuella olleisiin henkilöihin.

Sukupuoli

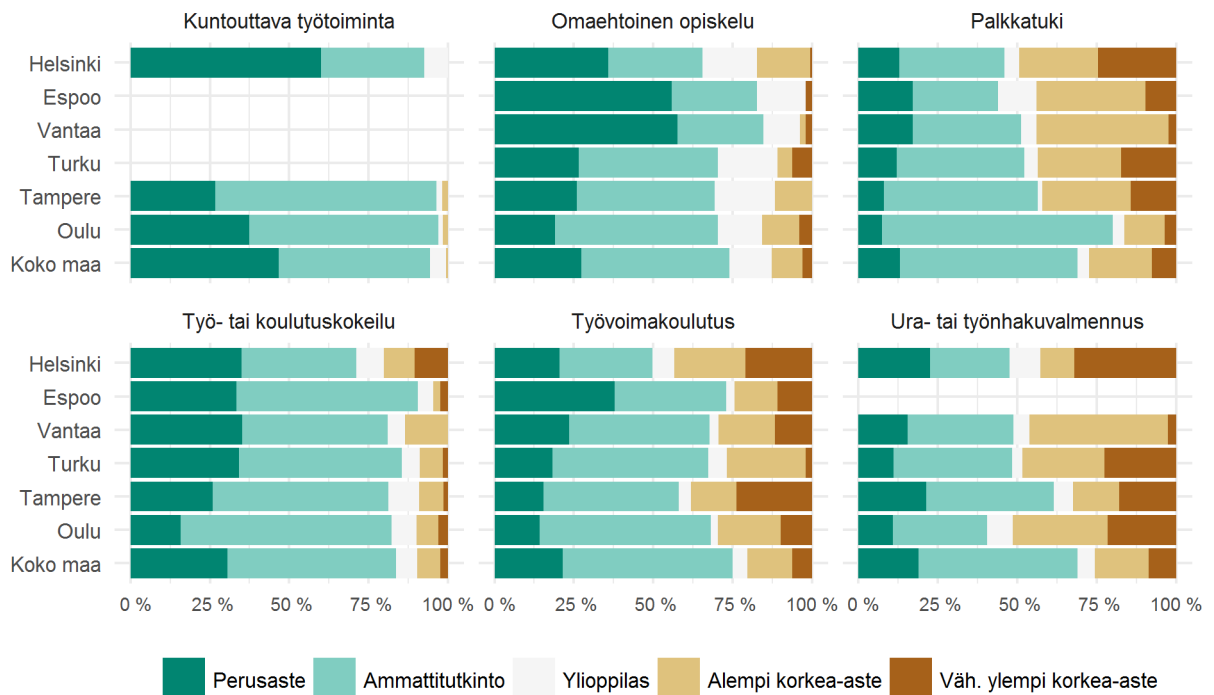


Kuva 18. Sukupuoli ja eri aktivointitoimenpiteisiin valikoituminen aikana 2013–06/2015 syntymäkohortissa 1987 Suomen kuudessa suurimmassa kaupungissa ja koko maassa.

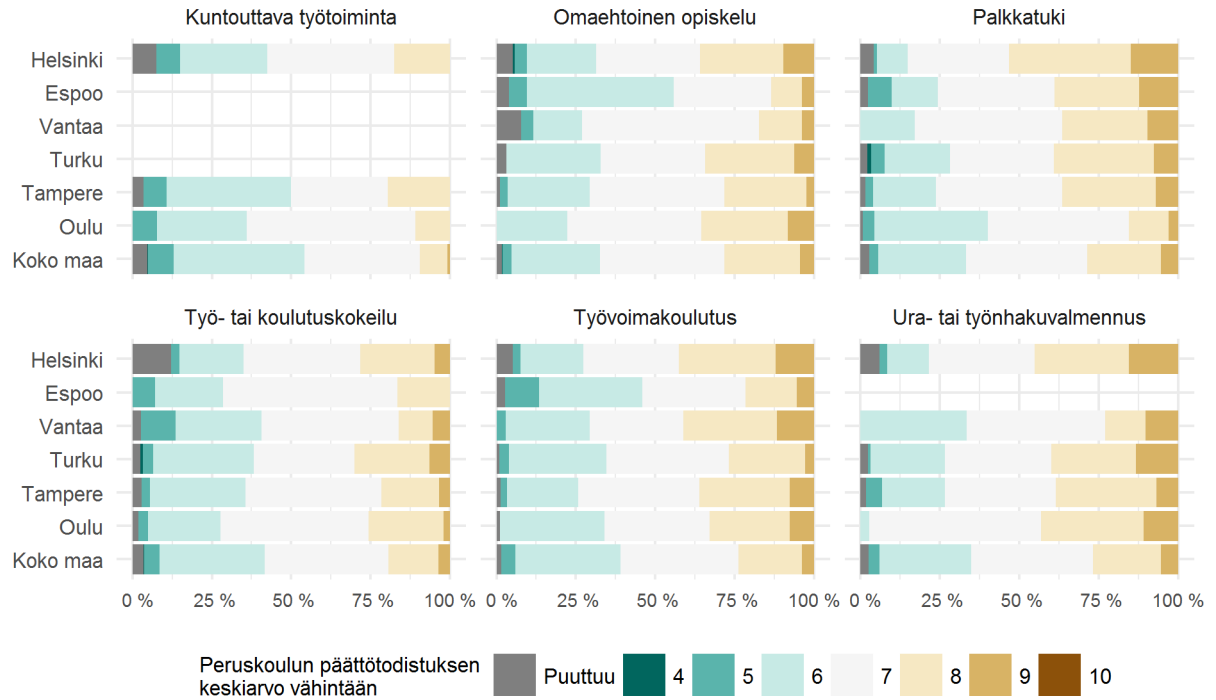
Havaitsimme aiemmin luvussa 5, että kokonaisuudessaan aktivointitoimien käytössä ei ollut suuria eroja naisten ja miesten välillä. Aktivointitoimiin liittyvien aloitusten tarkastelu osoitti (kuva 18), että jaksojen aloituksissa naiset ja miehet jakautuivat eri toimiin hieman eri painotuksilla. Koko maan tasolla havaitsimme, että sukupuolittainen jako oli täsmälleen 50/50 työ- ja koulutuskokeilujen kohdalla. Sen sijaan palkkatuki-, työvoimakoulutus- ja valmennusjaksoilla aloittaneista suuri osuus (n. 60 %) oli miehiä. Omaehtoisen opiskelun kohdalla noin 60 prosenttia jaksoista oli naisten aloittamia. Kuntouttavan työtoiminnan jaksoista 60 prosenttia oli miesten aloittamia jaksoja.

Pääsääntöisesti tulokset kuusikkokunnissa noudattelivat koko maan linjaa. Kuusikkokuntien välillä oli havaittavissa osuuksissa paikoin isojakin eroja (esim. työvoimakoulutus), mutta pienten ryhmäkokojen vuoksi eroista ei tässä yhteydessä kovin pitkälle meneviä johtopäätöksiä.

Koulutus



Kuva 19. Korkein koulutusaste toimenpiteen alkaessa ja eri aktivointitoimenpiteisiin valikoituminen aikana 2013–06/2015 syntymäkohortissa 1987 Suomen kuudessa suurimmassa kaupungissa ja koko maassa.



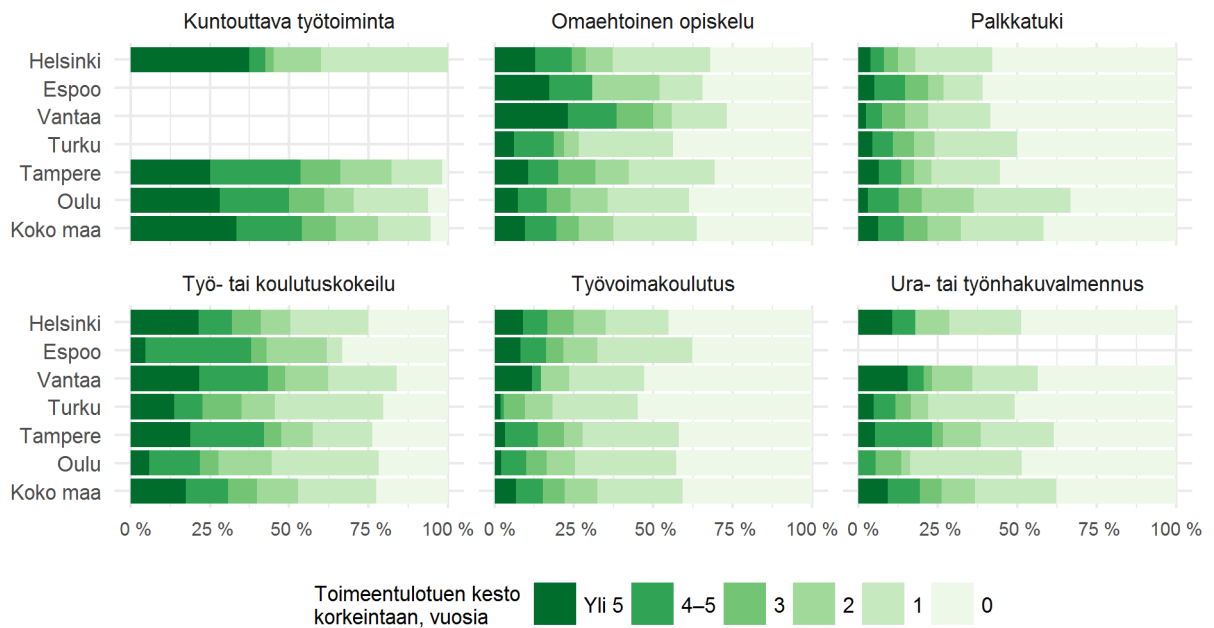
Kuva 20. Peruskoulun päättötodistuksen keskiarvo ja eri aktivointitoimenpiteisiin valikoituminen aikana 2013–06/2015 syntymäkohortissa 1987 Suomen kuudessa suurimmassa kaupungissa ja koko maassa.

Tarkastelimme eri aktivointitoimien aloituksia suhteessa koulutustaustaan ja peruskoulun päättötodistuksen keskiarvoon (kuvat 19 ja 20). Havaitsemme koulutustaustan perusteella eri toimien aloituksissa selkeitä eroja (kuva 19). Kaikissa aloituksissa enemmistönä olivat peruskoulu- ja ammattitutkintotaustaisten nuorten aloittamat jaksot. Korkeakoulutustausta yhdistyi selvästi useammin palkkatuki- ja ura tai työnhakuvalmennusjaksojen aloitukseen kuin muiden toimien aloituksiin. Koko maan tasolla palkkatuki- ja valmennusjaksoihin yhdistyi korkeakoulutausta yli kolmasosassa aloituksista. Omaehtoisen opiskelun aloituksissa oli taas jonkin verran enemmän ylioppilaita, joita ei juuri muissa toimien aloituksissa ollut. Kuntouttavassa työtoiminnassa aloitti koulutustaustoiltaan selvästi hyvin erilaisia nuoria kuin palkkatuella tai valmennuksissa. Koko maan tasolla kuntouttavan työtoiminnan aloitukset jakautuvat lähes puoliksi ammattitutkinto- ja peruskoulutaustaisten nuorten välillä.

Koulumenestyksen osalta havaitsemme samansuuntaisen yhteyden kuin koulutustaustan suhteen (kuva 20). Koko maan tasolla palkkatuessa, työvoimakoulutuksessa ja ura- ja työnhakuvalmennuksissa aloittaneilla oli taustallaan selkeästi enemmän 8 ja 9 keskiarvoja. Kuntouttavan työtoiminnan aloituksista yli 80 prosenttia oli sellaisten nuorten, joilla keskiarvo oli 7 tai alle.

Kuusikkokunnissa erot noudattelivat pitkälti koko maan linjaa. Korkeakoulutettujen osuudet olivat koko maahan verrattuna korkeampia isoissa kaupungeissa: esimerkiksi Helsingissä puolet palkkatuen aloituksista oli korkeakoulutaustalla. Oulu oli tässä suhteessa poikkeus ja siellä alle joka viides aloitus oli korkeakoulutaustalla. Joitain poikkeuksia havaitsemme esimerkiksi Espoon omaehtoisen opiskelun kohdalla, mutta tämäkin saattaa olla enemmän kiinni toimenpidejaksojoukon pienestä koosta (N=52).

Toimeentulotuki

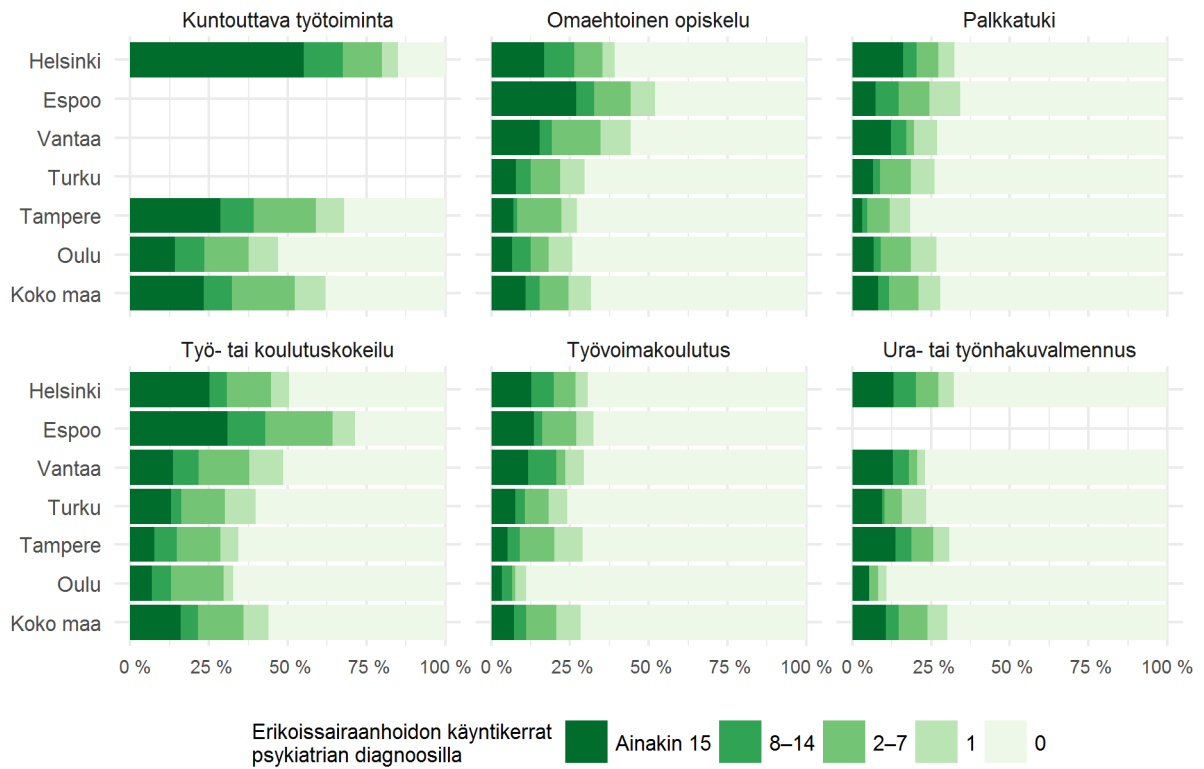


Kuva 21. Toimeentulotuen kesto yhteensä vuosissa toimenpiteen alkaessa ja eri aktivointitoimenpiteisiin valikoituminen aikana 2013–06/2015 syntymäkohortissa 1987 Suomen kuudessa suurimmassa kaupungissa ja koko maassa.

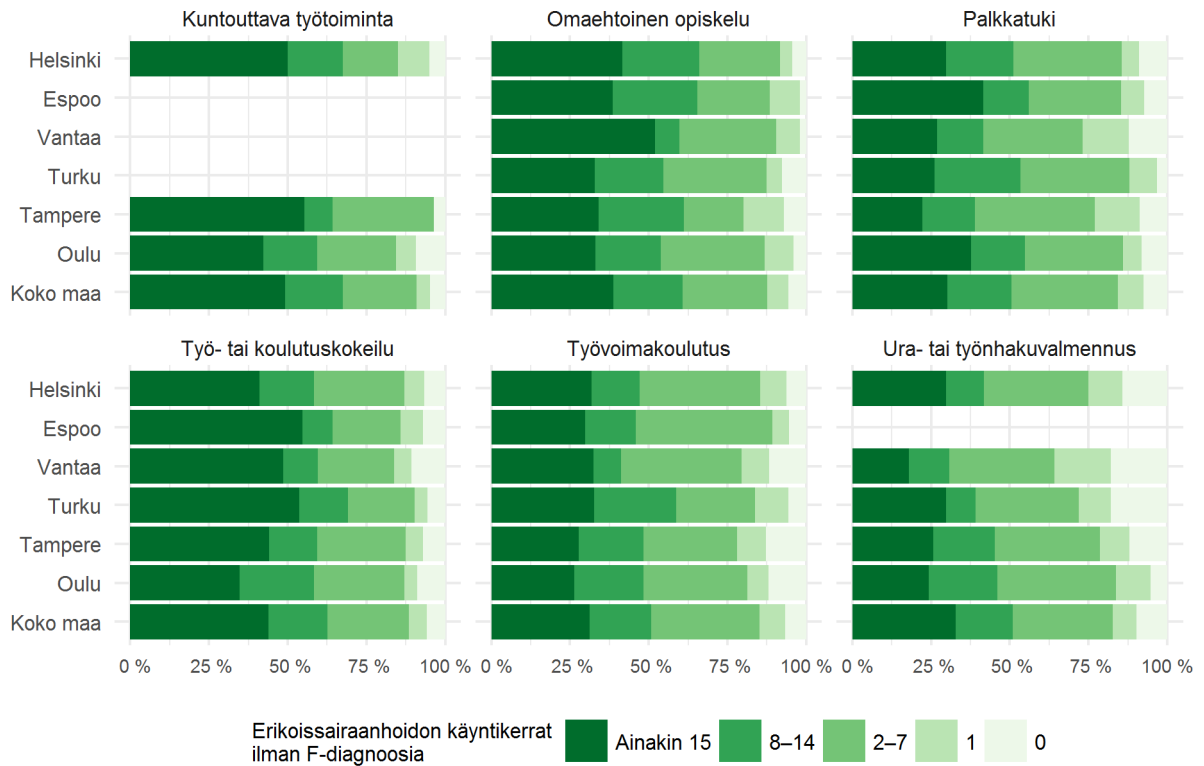
Aiemmin havaitsimme, että useissa aktivointitoimissa olleilla nuorilla oli monesti takanaan useampi vuosi toimeentulotuen saantia. Toisaalta jonkin verran toimeentulotukea saaneita oli kaikissa ryhmissä. Myös eri aktivointitoimien aloitusten osalta havaitsimme, että vähintään lyhytaikainen toimeentulotuen saanti oli yleistä kaikissa toimijaksojen aloituksissa (kuva 21). Noin 60–80 prosenttia jaksojen aloituksista oli sellaisia, joissa nuori oli saanut toimeentulotukea vähintään vuoden verran. Kuusikkokuntien osalta tulokset olivat hyvin samansuuntaisia kuin koko maan tasolla.

Eri toimien välillä oli selkeitä eroja. Palkkatuella, valmennuksissa ja työvoimakoulutuksissa aloitukseen yhdistyi vähemmän toimeentulotuen saantia kuin muihin tarkasteltuihin toimiin. Sen sijaan kuntouttavan työtoiminnan aloituksista yli 90 prosenttia oli sellaisia, joihin yhdistyi toimeentulotuen saantia vähintään vuoden ajan. Noin puoleen kuntouttavan aloituksista yhdistyi toimeentulotuen saantia vähintään neljä vuotta. Vastaava osuus esimerkiksi palkkatuen aloituksista oli 14 prosenttia. Tulos kuvaa ennen kaikkea kuntouttavan työtoiminnan erilaista luonnetta verrattuna muihin tarkastelussa oleviin aktivointitoimiin. Kuntouttavaan työtoimintaan ohjaututaan myös kunnan sosiaalitoimen tai pitkäaikaisen toimeentulotuen saannin perusteella useammin kuin muihin toimiin, joissa ensisijainen ohjaava taho TE-palvelut ja kuntien omat työllisyyspalvelut.

Erikoissairaanhoidon poliklinikkakäynnit



Kuva 22. Psykiatrisen erikoissairaanhoidon käyntikerrat toimenpiteen alkuun mennessä ja eri aktivointitoimenpiteisiin valikoituminen aikana 2013–06/2015 syntymäkohortissa 1987 Suomen kuudessa suurimmassa kaupungissa ja koko maassa.

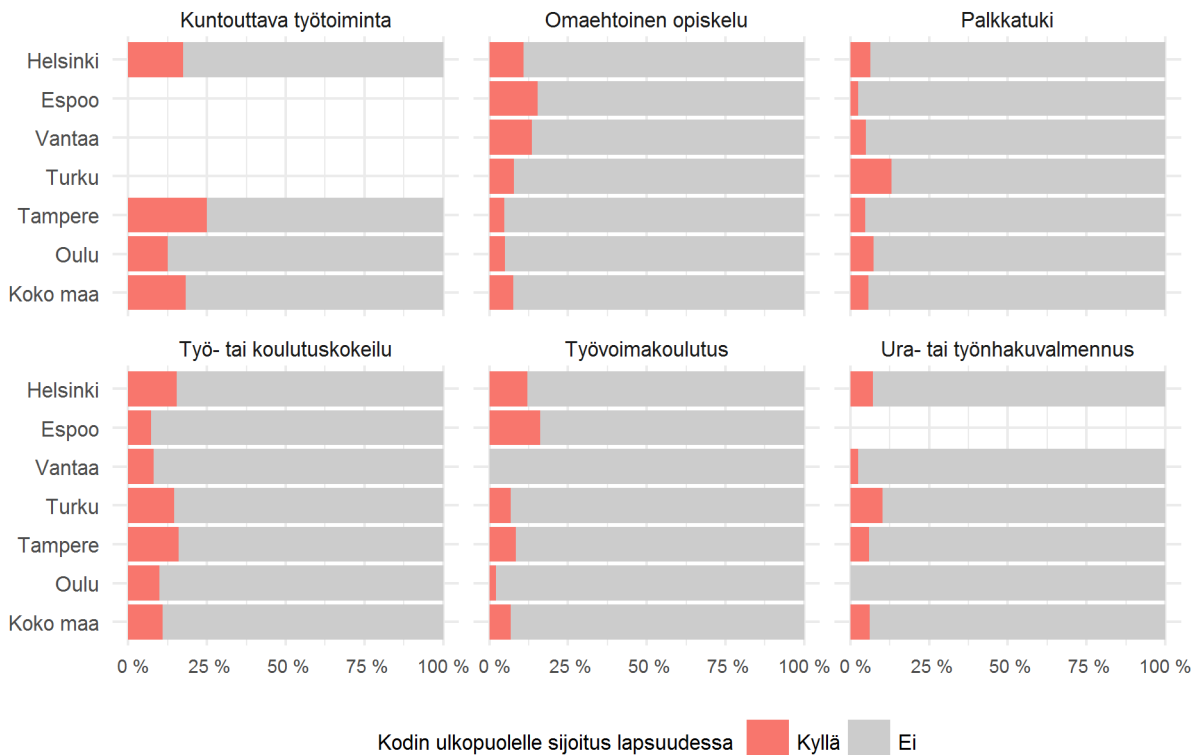


Kuva 23. Erikoissairaanhoidon käyntikerrat pois-lukien käynnit psykiatrisella diagnoosilla toimenpiteen alkuun mennessä ja eri aktivointitoimenpiteisiin valikoituminen aikana 2013–06/2015 syntymäkohortissa 1987 Suomen kuudessa suurimmassa kaupungissa ja koko maassa.

Tarkastelimme eroja eri toimissa aloittaneiden taustoissa mielenterveyteen ja muuhun sairastavuuteen liittyen kuvissa 22 ja 23. Työ- ja koulutuskokeilujen ja kuntouttavan työtoiminnan aloituksiin yhdistyi selvästi enemmän niin mielenterveyteen kuin muuhunkin sairastavuuteen liittyviä poliklinikkakäyntejä kuin muissa toimissa. Koko maan tasolla lähes neljäsosa kuntouttavan työtoiminnan aloituksista sijoittui ryhmään, jolla oli takanaan vähintään 15 mielenterveyteen liittyvää erikoissairaanhoidon käyntiä. Kokeiluissa tämä osuus oli 16 prosenttia. Esimerkiksi palkkatuen aloituksista vastaava osuus oli 8 prosenttia.

Suurten kaupunkien välisistä eroista havaitsimme viitteitä etenkin mielenterveyden osalta, mutta suurelta osin tulokset olivat hyvin samansuuntaisia koko maan havaintojen kohdalla. Esimerkiksi Helsingissä kuntouttavan työtoiminnan kohdalla yli puoleen aloitetuista jaksoista yhdistyi yli 15 mielenterveyteen liittyvää erikoissairaanhoidon käyntiä.

Kodin ulkopuolinen sijoitus



Kuva 24. Kodin ulkopuolinen sijoitus lapsuudessa eri aktivointitoimenpiteisiin valikoituminen aikana 2013–06/2015 syntymäkohortissa 1987 Suomen kuudessa suurimmassa kaupungissa ja koko maassa.

Tarkastelimme lastensuojelutaustan yhdistymistä eri aktivointitoimien aloituksiin kodin ulkopuolisen sijoituksen perusteella (kuva 24). Eroja eri toimien aloituksissa oli myös lastensuojelutaustan perusteella. Koko maan tasolla kuntouttavan työtoiminnan jaksojen aloituksista lähes viidesosa oli joskus kodin ulkopuolelle sijoitettujen aloittamia. Myös työ- ja koulutuskokeiluissa joka kymmenenteen aloitukseen yhdistyi sijoitus kodin ulkopuolelle lapsuudessa. Vastaavat osuudet esimerkiksi palkkatuen ja ura- tai työnhakuvalmennusten aloituksissa oli noin 6 prosenttia.

Tulokset tiiviisti

Eri toimilla oli selkeästi erilaisia profiileja, kun tarkastelussa olivat toimijaksojen aloituksiin linkittyvät taustatekijät. Palkkatuki ja valmennukset näyttäytyivät profiileiltaan vahvimmat työnhakuresurssit omaavien työnhakijoiden toimina, mitä tulee aloituksiin yhdistyneisiin koulutustaustoihin. Myös omaehtoinen opiskelu ja koulutukset olivat hyvin samansuuntaisia toimia.

Työllistymistä tai kouluttautumista painottavista toimista työkokeilut olivat selvästi luonteeltaan muista toimista hieman poikkeavia toimia. Työ- ja koulutuskokeilujen aloitusten taustalla näytti olevan matalampia koulutusasteita ja enemmän sairastelua sekä enemmän toimeentulotuen käyttöä ja lastensuojelutaustaa kuin muissa samansuuntaisissa tavoitteita esittäneissä toimissa.

Kuntouttava työtoiminta erottui kaikista muista tarkastelluista toimista profiililtaan selvästi. Kuntouttavassa työtoiminnan aloitukseen linkittyi selkeästi muita toimia enemmän mielenterveyteen ja terveyteen liittyviä ongelmia kuin muissa toimissa ja aloitukset olivat pääsääntöisesti joko peruskoulutaustaisten tai ammattitutkintotaustaisten nuorten. Kuntouttavan aloitukset yhdistyivät selkeästi muita toimia useammin lastensuojelutaustaan.

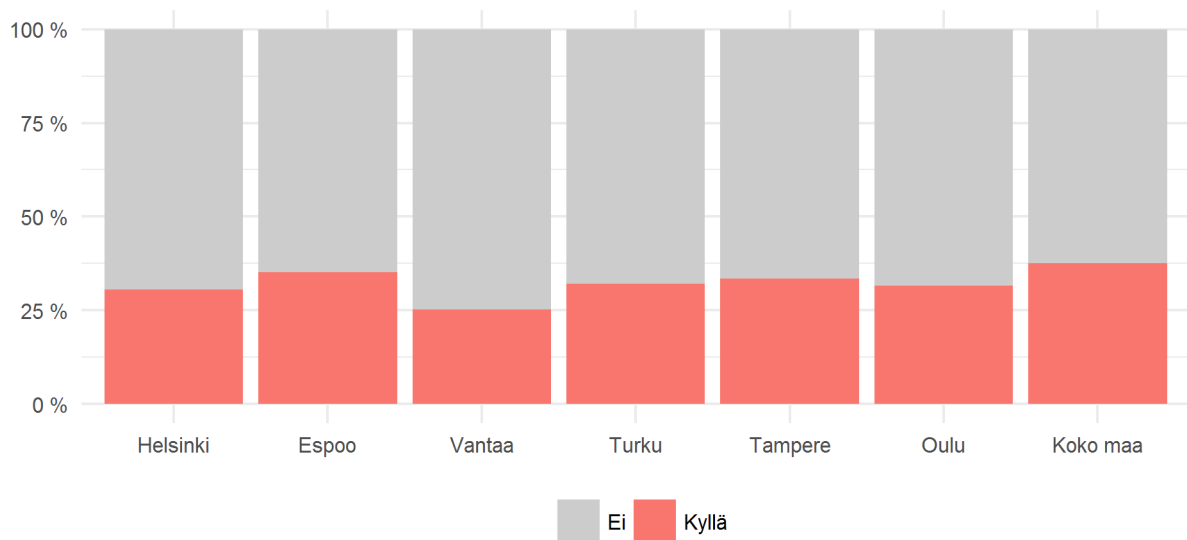
Kuusikkokuntien osalta tulokset noudattelivat pitkälti koko maan tuloksia. Joidenkin muuttujien osalta havaittiin selkeitä eroja koko maan tuloksiin verrattuna, mutta näiden kohdalla oli usein kyse hyvin pienistä ryhmistä. Kuusikkokuntien eroista emme tässä yhteydessä voi siis tehdä kovin pitkälle meneviä johtopäätöksiä.

7. Aktivointitoimissa olon vaikutukset

Tässä luvussa tarkastelemme aktivointitoimissa olon vaikutuksia mittaamalla vuosina 2013–2014 toimissa olleiden työssäkäyntiä ja etuuksien sekä palveluiden käyttöä vuonna 2015. Työssäkäyntiä mittaamme luokittelemalla työpäivien lukumäärää. Etuuksista katsoimme toimeentulotuen, opintotuen ja sairauspäivärahan käyttöä ja palveluista erikoissairaanhoidon mielenterveyspalveluiden käyttöä. Lisäksi mittaamme aktivointipalveluiden uusimisen yleisyyttä.

Vertailimme vasteita aktivoitujen ja aktivoimattomien nuorten välillä. Aktivoimattomiksi katsoimme ne, joilla ei ollut aktivointia vuosina 2013–2014. Heihin kuului siis työllisiä, mutta myös työttömiä ja työvoiman ulkopuolisia. Lisäksi luokittelimme nuoria edelleen ryhmiin sen mukaan, esiintyikö heillä vastetta, esimerkiksi toimeentulotukiasiakkuutta, myös vuosina 2013–2014 vai ei, jotta aktivoinnin ja vasteen yhteydestä piirtyy tarkempi kuva. Jätimme kuvioista pois ryhmät, joissa henkilöitä oli alle 30.

Aktivointitoimien uusiminen

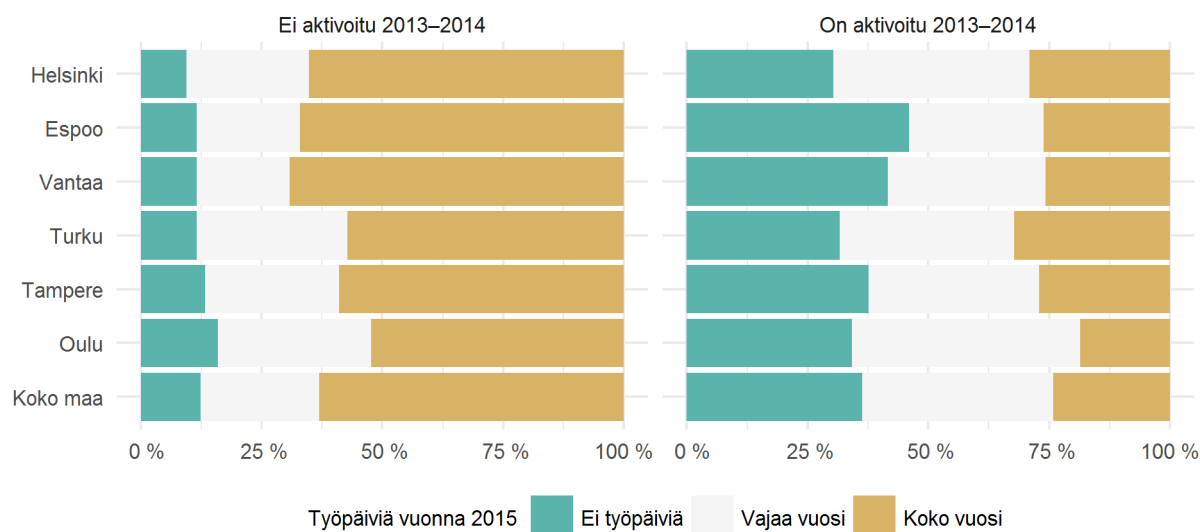


Kuva 25. Aktivointitoimen toistavien henkilöiden osuus palveluissa olleista kunnittain vuosina 2013–2015 syntymäkohortissa 1987 kunnittain ja koko maassa. Tarkastelujaksona toimea seuraavat 12 kuukautta.

Ensimmäiseksi tarkastelemme aktivointitoimien uusimista vuosina 2013–2015 (kuva 25). Laskimme, oliko aktivointitoimessa ollut nuori 12 kuukautta toimen päättymisen sisään aloittanut uudelleen jossain aktivointitoimessa. Kuvassa 25 esitetyissä osuuksissa nuorilla oli siis vähintään yksi tämän määritelmän mukainen toimien ketjutus.

Koko maan tasolla osuus aktivointitoimissa jatkaneista oli hieman korkeampi kuin kuusikkokunnissa. Koko maan tasolla 38 prosenttia toimissa olleista oli uudelleen jossain aktivointitoimessa 12 kk toimen päättymisen sisään. Kuusikkokunnissa tämä osuus vaihteli 25–35 prosentin välillä. Vantaalla muista kunnista ja koko maasta poiketen vain noin joka neljäs henkilö (25 %) oli aktivointitoimen uusija.

Työpäivät

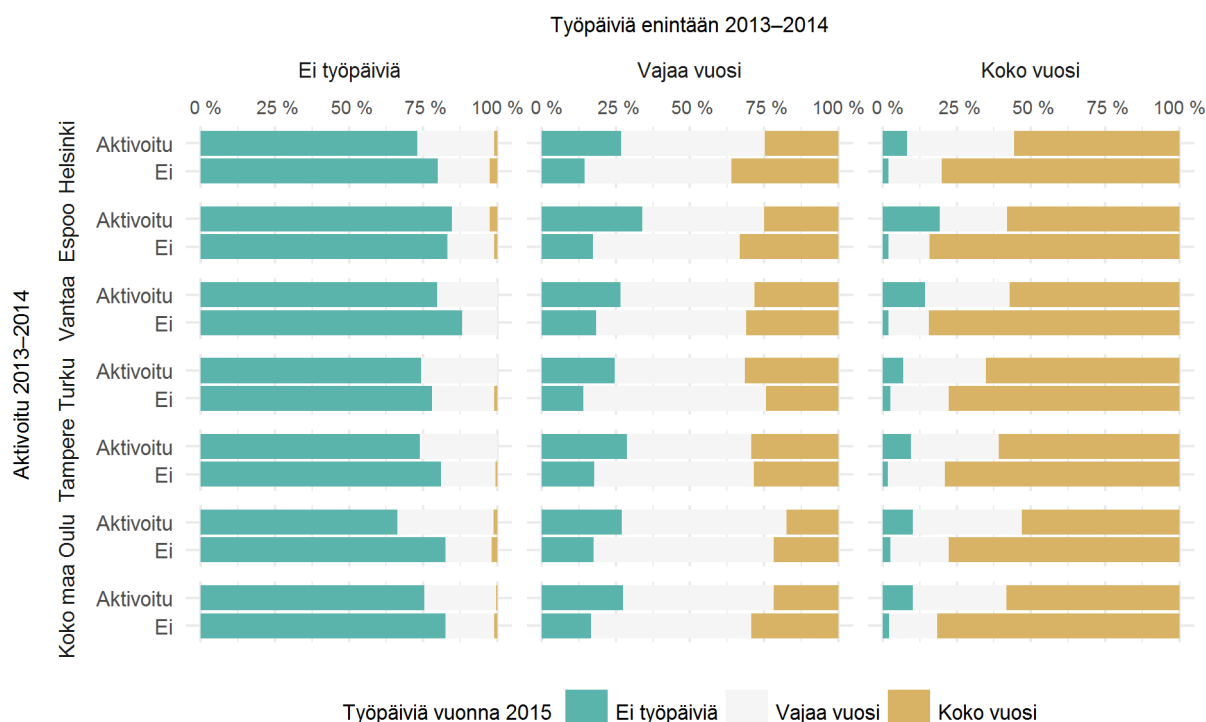


Kuva 26. Työpäivien määrä vuonna 2015 ja aktivointi vuosina 2013–2014 syntymäkohortissa 1987 Suomen kuudessa suurimmassa kaupungissa ja koko maassa.

Vaikutusmittareista tarkastelimme ensimmäiseksi työpäivien lukumäärää vuonna 2015 (kuva 26). Kuvassa esitämme vieretysten vuosina 2013–2014 aktivoitujen ja aktivoimattomien työpäivien luokittelun vuonna 2015. Mittasimme työpäiviä Eläketurvakeskuksen ansaintarekisterin tiedoista laskemalla vuoden 2015 ansaintajaksojen pituudet yhteen. Sitä ennen korjasimme ansaintarekisterin tiedot päällekkäisistä ansaintajaksoista, jotta yksi vuorokausi ei tulisi lasketuksi kuin korkeintaan kerran. Luokittelimme tiedon työpäivistä kolmeen luokkaan: ei työpäiviä, vajaan vuoden työskentely ja koko vuoden työskentely.

Vuosina 2013–2014 aktivoituista yli puolet kävi ainakin yhden päivän töissä vuonna 2015. Koko maan tasolla aktivoituista noin kaksi kolmannesta (64 %) teki ainakin yhden työpäivän. Kuusikkokunnista Espoossa ja Vantaalla osuus oli alhaisempi (54 ja 58 %), Helsingissä ja Turussa puolestaan hieman korkeampi (70 ja 68 %). Aktivoituista eniten koko vuoden töitä tehneitä oli Turussa (32 %). Yleisesti kuusikkokunnissa aktivoituista suurempi osa teki koko vuoden töitä (27–32 %) kuin koko maassa (24 %). Poikkeuksena oli Oulu, missä osuus oli 19 prosenttia.

Vuosina 2013–2014 aktivoimattomien (kuvan 26 vasen puoli) ryhmissä koko vuoden työskennelleiden osuus oli ainakin kaksinkertainen aktivoituihin nähden. Aktivoimattomien koko vuoden töissä olleiden osuus oli alhaisempi Turussa, Tampereella ja Oulussa kuin koko maassa ja pääkaupunkiseudun kunnissa. Vaikka aktivoimattomien työllisyys oli pääkaupunkiseudulla hyvä – kokonaan ilman töitä oli 9–12 prosenttia – aktivoituissa juuri Espoossa ja Vantaalla oli suurimmat osuudet kokonaan vuonna 2015 ilman töitä olleita (42 ja 46 %).

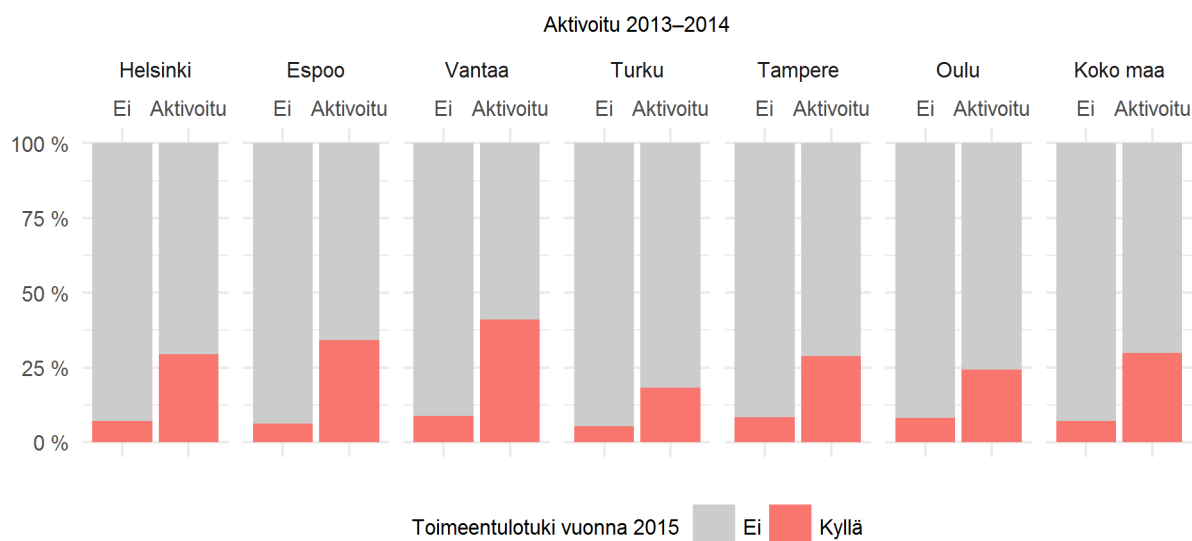


Kuva 27. Työpäivien määrä vuonna 2015 vuosien 2013–2014 aktivoinnin ja työpäivien mukaan syntymäkohortissa 1987 Suomen kuudessa suurimmassa kaupungissa ja koko maassa.

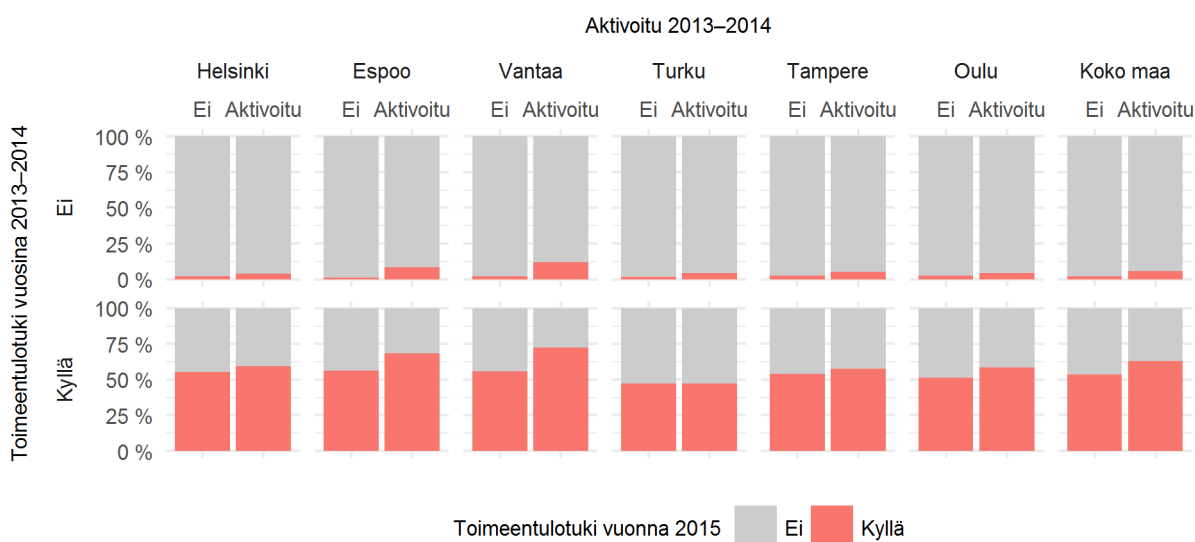
Kuvassa 27 tarkastelemme vuoden 2015 työpäiviä vuosien 2013–2014 aktivoinnin ja työpäivien kautta. Laskimme henkilöille vuosille 2013–2014 kahden vuoden työpäivistä maksimin eli esimerkiksi merkintään koko vuoden työskentelystä riittää, että työskenteli vähintään yhden kokonaisen kalenterivuoden. Merkintä ei yhdestäkään työpäivästä puolestaan edellytti, että henkilöllä ei ollut kumpanakaan vuonna ainuttakaan merkintää ansaintajaksosta.

Vuoden 2015 työpäivät olivat voimakkaasti yhteydessä aiempaan työllisyyteen molemmissa ryhmissä, sekä aktivoituissa että aktivoimattomissa. Mitä enemmän aktivoimattomat olivat työskennelleet vuosina 2013–2014, sitä suurempi ero heidän hyväkseen oli työpäivissä vuonna 2015 verrattuna aktivoimattomiin. Koko vuoden työskentely vuonna 2015 oli harvinaista, jos vuosina 2013–2014 ei ollut lainkaan työpäiviä. Kuitenkin aktivoituilla oli hieman suuremmilla osuuksilla vajaan vuoden työskentelyä vuonna 2015 kuin aktivoimattomilla, kun taustalla ei ollut yhtään työpäivää vuosina 2013–2014, mutta työllisten osuudet olivat alhaisia. Kun taustalla oli työpäiviä vuosina 2013–2014, valtaosa työllistyi vähintään osalle vuotta myös 2015. Vähintään yhden kokonaisen kalenterivuoden vuosina 2013–2014 työskennelleistä harva oli kokonaan ilman työpäiviä vuonna 2015. Aktivoituillakin koko kalenterivuoden työskentelyn taustalla koko maassa yhdeksän kymmenestä oli ainakin osan vuotta töissä myös vuonna 2015. Kuusikkokunnissa osuudet olivat joko samat tai korkeammat paitsi Espoossa ja Vantaalla (81 % ja 86 %).

Etuudet



Kuva 28. Toimeentulotuki vuonna 2015 ja aktivointi vuosina 2013–2014 syntymäkohortissa 1987 Suomen kuudessa suurimmassa kaupungissa ja koko maassa.



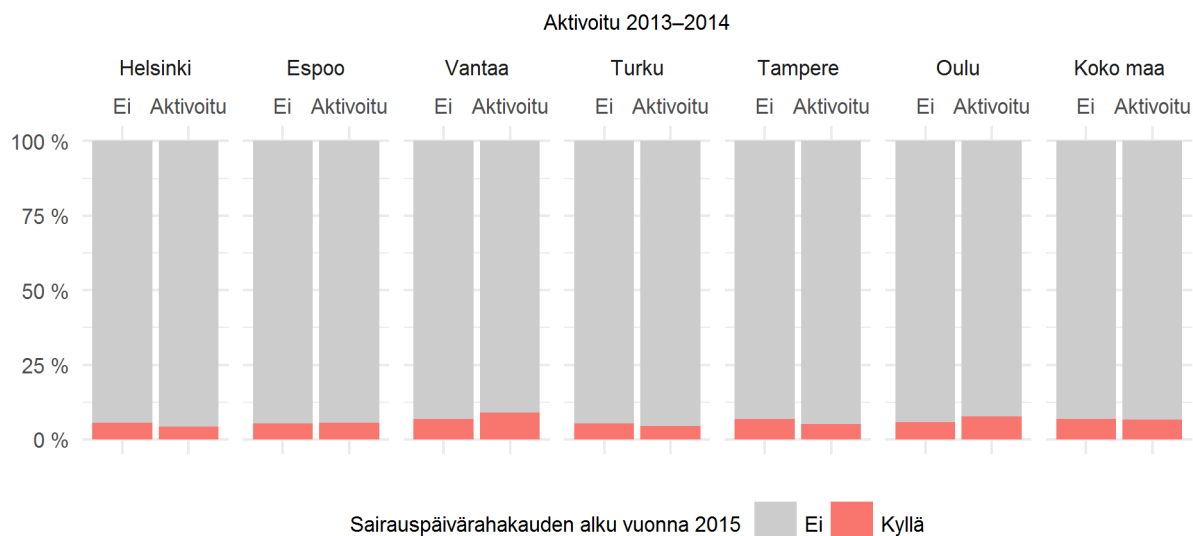
Kuva 29. Toimeentulotuki vuonna 2015 vuosien 2013–2014 aktiivoinnin ja toimeentulotuen mukaan syntymäkohortissa 1987 Suomen kuudessa suurimmassa kaupungissa ja koko maassa.

Tarkastelimme toimeentulotuen saannin eroja aktivoitujen ja aktivoimattomien välillä vuonna 2015 (kuvat 28 ja 29). Toimeentulotukiasiakkaiksi katsoimme ne, joilla on THL:n toimeentulotukirekisterin tiedoissa yksi tai useampi toimeentulotukikuukausi vuonna 2015.

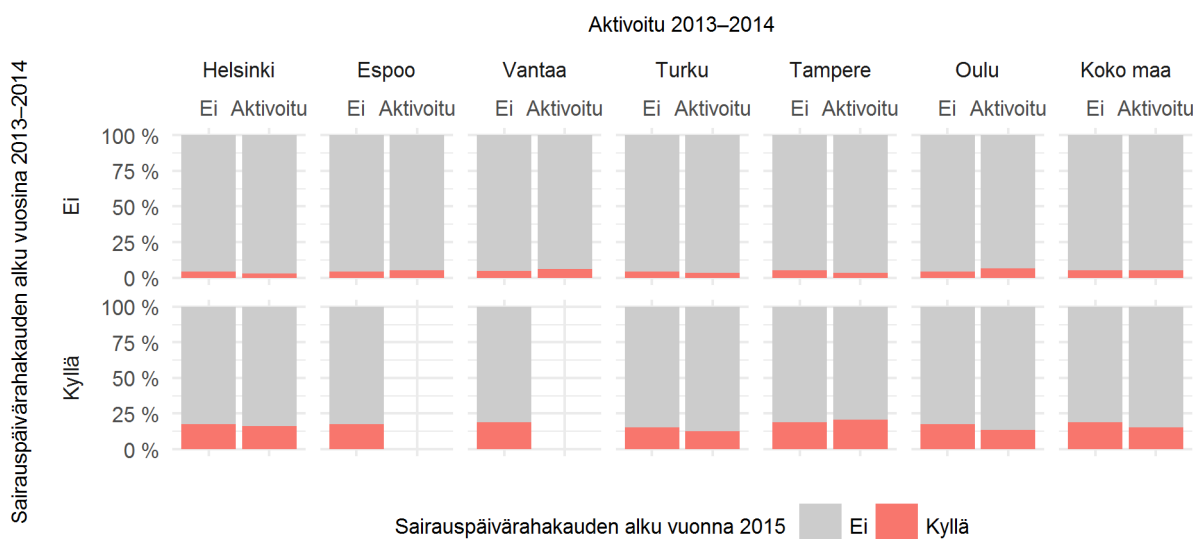
Aktivoiduista selvästi useampi oli ainakin yhden kuukauden toimeentulotuella vuonna 2015, kun tilanetta verrataan aktivoimattomiin (kuva 28). Aktivoiduista toimeentulotukea saaneiden osuus oli korkein Vantaalla (41 %) ja alhaisin Turussa (18 %). Aktivoimattomilla nuorilla osuudet noudattelivat samaa linjaa osuuden ollessa korkein Vantaalla (9 %) ja alhaisin Turussa (5 %).

Toimeentulotukiasiakkuus vuonna 2015 näytti kuitenkin riippuvan enemmän aiemmasta toimeentulotukiasiakkuudesta kuin aktiivoinnista (kuva 29). Mittasimme kuvassa 29 toimeentulotukiasiakkuutta vuonna 2015 sen mukaan, oliko henkilöllä toimeentulotukiasiakkuus myös vuosina 2013–2014. Niissä ryhmissä, joissa ei ollut toimeentulotukea aiempina vuosina, toimeentulotukea saaneiden osuus oli alhainen aktiivoinnista riippumatta. Ero aktivoimattomiin oli suurempi Espoossa ja Vantaalla kuin muissa kuusikkokunnissa ja koko maassa. Toimeentulotukea vuosina 2013–2014 saaneiden ryhmissä aktivoitujen ja aktivoimattomien osuuksien suhteelliset erot olivat vielä pienempiä, mutta toimeentulotukiasiakkaiden osuudet olivat ylei-

sesti korkeat, lähes 50 prosenttia tai enemmän. Korkeimmat osuudet olivat tässäkin Espoossa ja Vantaalla (aktivoiduissa 69 ja 72 %) ja alhaisimmat Turussa (47 ja 47 %).



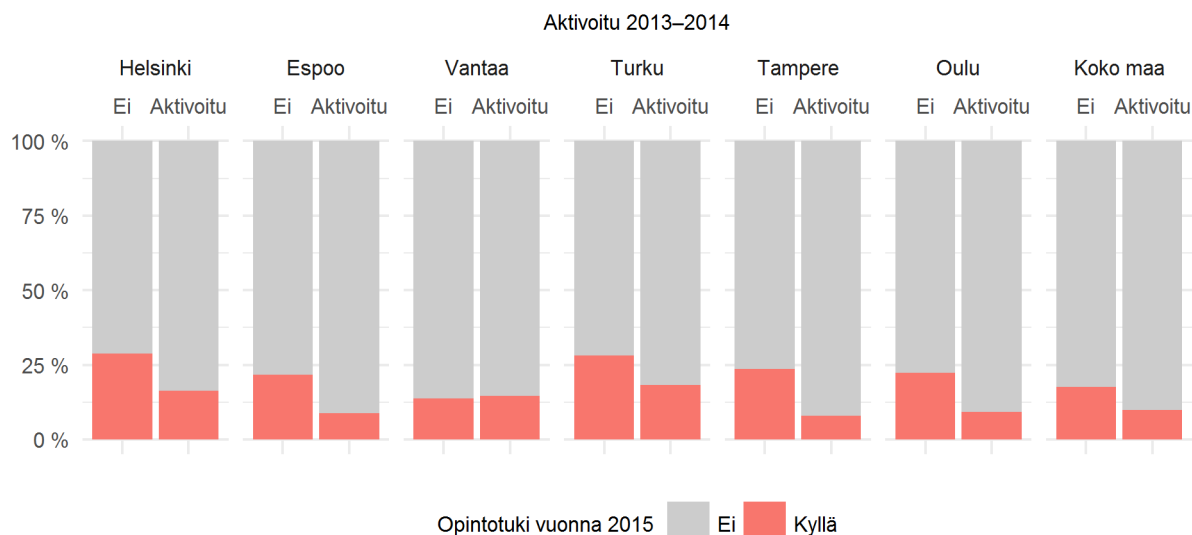
Kuva 30. Sairauspäiväraha vuonna 2015 ja aktivointi vuosina 2013–2014 syntymäkohortissa 1987 Suomen kuudessa suurimmassa kaupungissa ja koko maassa.



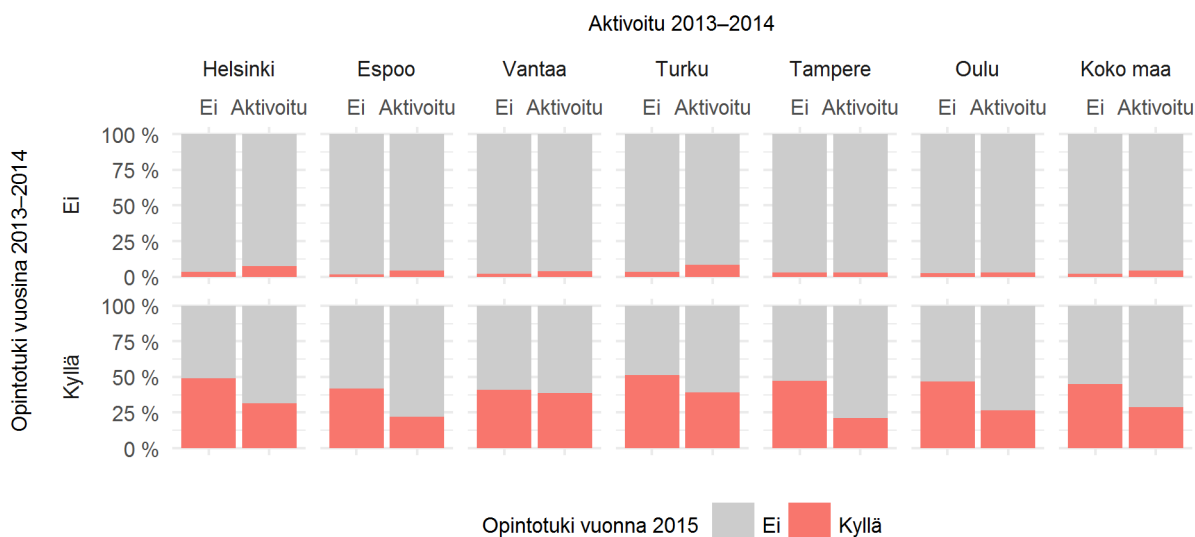
Kuva 31. Sairauspäiväraha vuonna 2015 vuosien 2013–2014 aktivoinnin ja sairauspäivärahan mukaan syntymäkohortissa 1987 Suomen kuudessa suurimmassa kaupungissa ja koko maassa.

Tarkastelimme sairauspäivärahan saannin eroja aktivoitujen ja aktivoimattomien välillä vuonna 2015 (kuvat 30 ja 31). Mittasimme sairauspäivärahajaksoja Kelan etuusrekisterin tiedoista vuonna 2015 alkaneista sairauspäivärahakausista.

Sairauspäivärahan saaminen ei näyttänyt riippuvan ollenkaan mahdollisesta aktivoinnista. Kuvassa 30 sairauspäivärahalla vuonna 2015 olevien osuudet kunnittain ja koko maassa vaihtelivat aktivoinnin mukaan 0–2 prosenttiyksikköä. Sairauspäiväraha näytti olevan myös verrattain heikosti yhteydessä aiempaan sairauspäivärahaan, kuten kuvasta 31 nähdään. Sairauspäivärahajakson vuosina 2013–2014 aloittaneista alle joka viides aloitti jakson myös vuonna 2015. Ryhmien välinen ero oli enimmillään neljä prosenttiyksikköä.



Kuva 32. Opintotuki vuonna 2015 ja aktivointi vuosina 2013–2014 syntymäkohortissa 1987 Suomen kuudessa suurimmassa kaupungissa ja koko maassa.



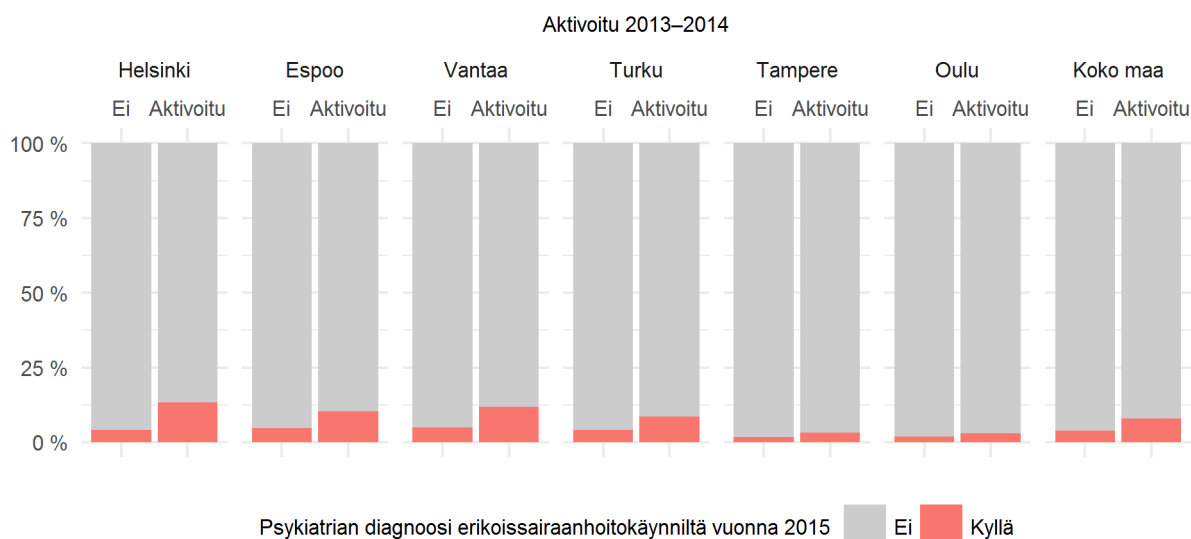
Kuva 33. Opintotuki vuonna 2015 vuosien 2013–2014 aktiivoinnin ja opintotuen mukaan syntymäkohortissa 1987 Suomen kuudessa suurimmassa kaupungissa ja koko maassa.

Tarkastelimme kuvissa 32 ja 33 opintotuen saannin eroja aktivoitujen ja aktivoimattomien välillä vuonna 2015. Opintotuen nostoksi katsomme yhdenkin opintotukikuukauden vuonna 2015.

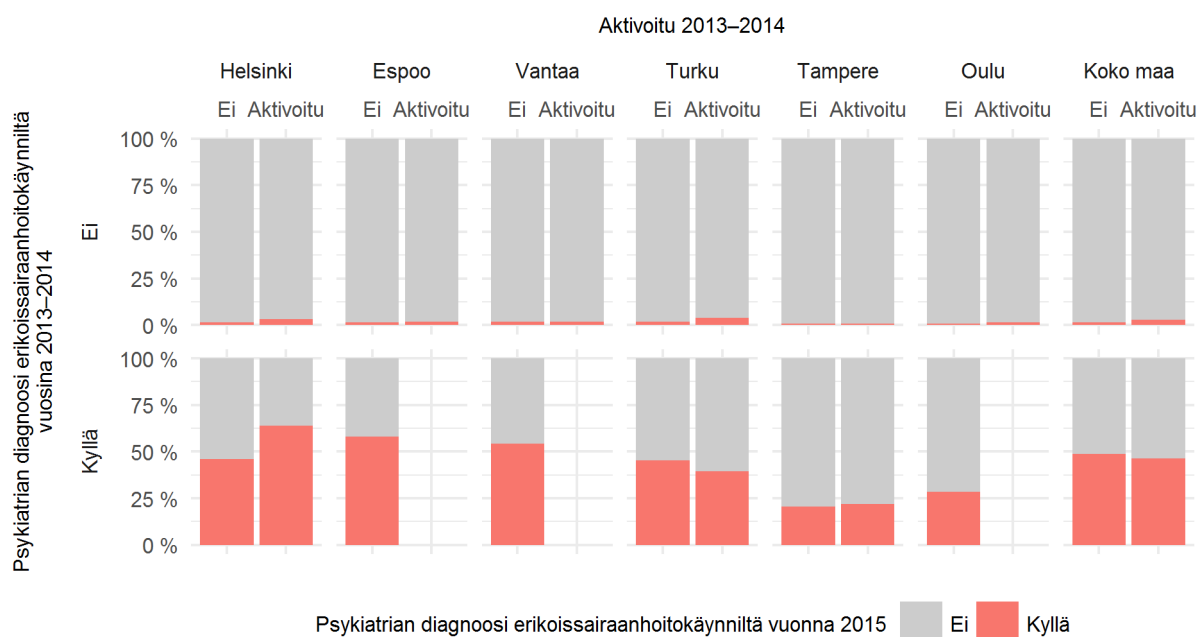
Vuonna 2015 opintotuella oli vuosien 2013–2014 aikana aktivoimattomista koko maassa noin viidesosa (18 %) ja kuusikkokunnissa noin neljäsosa (22–29 %). Poikkeuksen oli Vantaa, jossa osuus oli 14 prosenttia ja joka on ainoa kaupunki ilman yliopistoa (kuva 32). Vuosien 2013–2014 aikana aktivoituissa osuudet olivat alhaisempia muualla paitsi Vantaalla. Kuitenkin Vantaalla opintotukea nostaneiden osuus oli aktivoituissa korkeampi kuin Espoossa, Tampereella, Oulussa ja koko maassa.

Opintotuen nostaminen vuonna 2015 kuitenkin oli voimakkaassa yhteydessä edellisvuosien opintotukinostoihin. Kuvassa 33 esitämme opintotuen nostamisen ryhmissä sen mukaan, nostettiinkö opintotukea myös vuosina 2013–2014 vai ei. Opintotuen nostaminen ilman edellisten vuosien nostoa oli melko harvinaista. Osuudet olivat aktivoimattomilla 1–3 prosenttia ja aktivoituillakin merkittävästi korkeampia vain Helsingissä ja Turussa (8 %). Vuonna 2015 opintotukea nostaneita oli myös vuonna 2013–2014 tukea nostaneista aktivoimattomista eniten Turussa (51 %) ja vähiten Vantaalla (41 %).

Mielenterveys



Kuva 34. Psykiatrian diagnoosi erikoissairaanhoidokäynniltä vuonna 2015 ja aktivointi vuosina 2013–2014 syntymäkohortissa 1987 Suomen kuudessa suurimmassa kaupungissa ja koko maassa.



Kuva 35. Psykiatrian diagnoosi erikoissairaanhoidokäynniltä vuonna 2015 vuosien 2013–2014 aktiivoinnin ja psykiatrian diagnoosin mukaan syntymäkohortissa 1987 Suomen kuudessa suurimmassa kaupungissa ja koko maassa. Alle 30 henkilön ryhmät on suljettu pois.

Tarkastelimme psykiatrian diagnoosin saamista vuonna 2015 (kuvat 34 ja 35). Kuvassa 34 esitämme psykiatrian diagnoosin erikoissairaanhoidokäynniltä vuonna 2015 saaneiden osuuden vuosien 2013–2014 aktiivoinnin mukaan. Laskimme tiedon diagnoosista THL:n hoitoilmoitusrekisterin tiedoista.

Aktivoiduilla diagnosoitujen osuus oli 1,5–2-kertainen aktivoimattomiin verrattuna. Aktivoimattomien osuudet vaihtelevat 2–5 prosentin ja aktivoitujen 3–13 prosentin välillä, ollen korkeimmillaan pääkaupunkiseudun kunnissa (10–13 %).

Kuvasta 35 kuitenkin nähdään, että vuoden 2015 diagnoosi oli voimakkaasti yhteydessä vuosien 2013–2014 diagnoosiin. Kun vuosina 2013–2014 ei ollut diagnoosia, vuonna 2015 diagnoosin sai 1–4 prosenttia. Ero diagnosoitujen osuudessa aktivoitujen ja aktivoimattomien välillä oli 0–2 prosenttiyksikköä. Sen sijaan heistä, jotka saivat diagnoosin vuosina 2013–2014, koko maassa ja pääkaupunkiseudulla sekä Turussa 40–

64 prosenttia uusi diagnoosin. Tampereella ja Oulussa osuudet olivat alhaisemmat (21–29 %). Koko maassa sekä Turussa ja Tampereella aktivoitujen ja aktivoimattomien erot ovat vähäiset. Helsinki poikkeaa näistä alueista, sillä Helsingissä aiemman diagnoosin saaneista kaksi kolmannesta (64 %) on diagnosoitu myös vuonna 2015 ja aktivoinnista hieman alle puolet (46 %). Muut suuret kaupungit jouduimme jättämään tästä tarkastelusta pois pienen ryhmäkoon vuoksi.

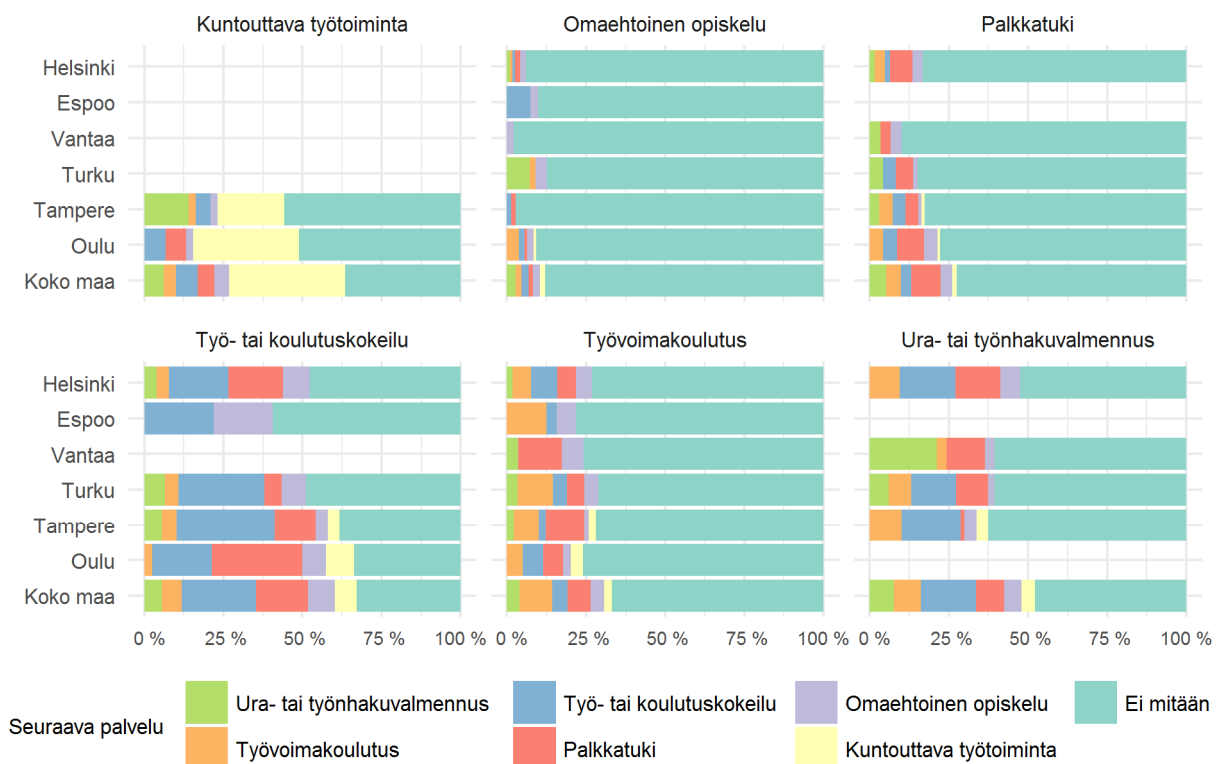
Tulokset tiiviisti

Suurimmat erot vuosina 2013–2014 aktivoitujen ja aktivoimattomien nuorten välillä oli heidän työssäkäynnissään ja toimeentulotuen saannissaan vuonna 2015. Aktivoituista nuorista selvästi suurempi osuus kuin aktivoimattomista oli vailla työtä tai sai toimeentuloa vuonna 2015. Työssäkäynti ja toimeentulotuen saanti näyttivät kuitenkin olevan voimakkaassa yhteydessä edellisten vuosien työssäkäyntiin ja toimeentulotukeen molemmissa ryhmissä. Tulos viittaa siihen, että vuosina 2013–2014 aktivoituista suuremmalla osalla oli myös toimeentulotukea kuin aktivoimattomilla. Erot kaupunkien välillä ja kaupunkien ja koko maan välillä olivat marginaalisia.

8. Eri aktivointitoimien vaikutukset

Edellisessä luvussa tarkastelimme palveluiden vaikutuksia huomioimatta eri aktivointitoimia. Tässä luvussa esittelemme aktivointien vaikutuksia toimittain, niin, että vuosina 2013–2014 palveluissa olleille lasketaan yhteys vuoden 2015 eri vasteisiin. Kun laskimme vasteen jakautumista toimittain, käytössämme oli rivitasolla tieto aktivointikerroista, joten tässä luvussa tutkimusyksikkönä on aloittaminen palvelussa. Laskimme siis yhdelle nuorelle yhteyden vasteeseen useassa toimessa tai samassa toimessa monta kertaa, jos palveluita oli useita. Aineistoa valmistellessamme yhdistimme päällekkäiset ja viikon sisään uudelleen alkavat jaksot. Suljimme tarkastelun ulkopuolelle sellaiset ryhmät, joissa oli tarkastelujakson aikana alle 30 aloitusta. Tarkastelemme samoja vasteita kuin edellisessä luvussa: työpäivien lukumäärää ja toimeentulotukea, lisäksi etuuskista sairauspäivärahaa ja opintotukea ja palveluiden käytöstä mielenterveyspalveluita.

Eri aktivointitoimien ketjutukset



Kuva 36. Seuraavan aktivointitoimen tyyppi vuosina 2013–2015 aktivointitoimittain syntymäkohortissa 1987 Suomen kuudessa suurimmassa kaupungissa ja koko maassa.

Ensimmäiseksi tarkastelemme toimittain palveluiden ketjutusta (kuva 36). Laskimme vuonna 2013–2014 alkaneille aktivointijaksoille seuraavan jakson henkilöittäin. Tarkastelu ulottui vuoden 2015 jaksoihin eli ”ei mitään” merkinnän saivat ne vuosien 2013–2014 jaksot, joille ei löytynyt seuraajaa myöskään vuodelta 2015. Etenkin kuntouttavassa työtoiminnassa tapausten määrä jäi alhaiseksi, mikä näkyy poisjätettyjen palkkien määrässä.

Uuden palvelun aloittaminen vaihteli merkittävästi eri toimien välillä. Yhdeksälle kymmenestä omaehtoisen opiskelun jaksosta ei löytynyt seuraavaa jaksoa. Selvästi yli puolella palkkatuella tai työvoimakoulutuksessa olleilla ei alkanut seuraavaa palvelua. Työvoima- tai koulutuskokeilussa jopa kahdella kolmesta ja ura- tai työnhakuvalmennuksessa olleista jopa joka toisella oli tarkasteluvälillä seuraava jakso.

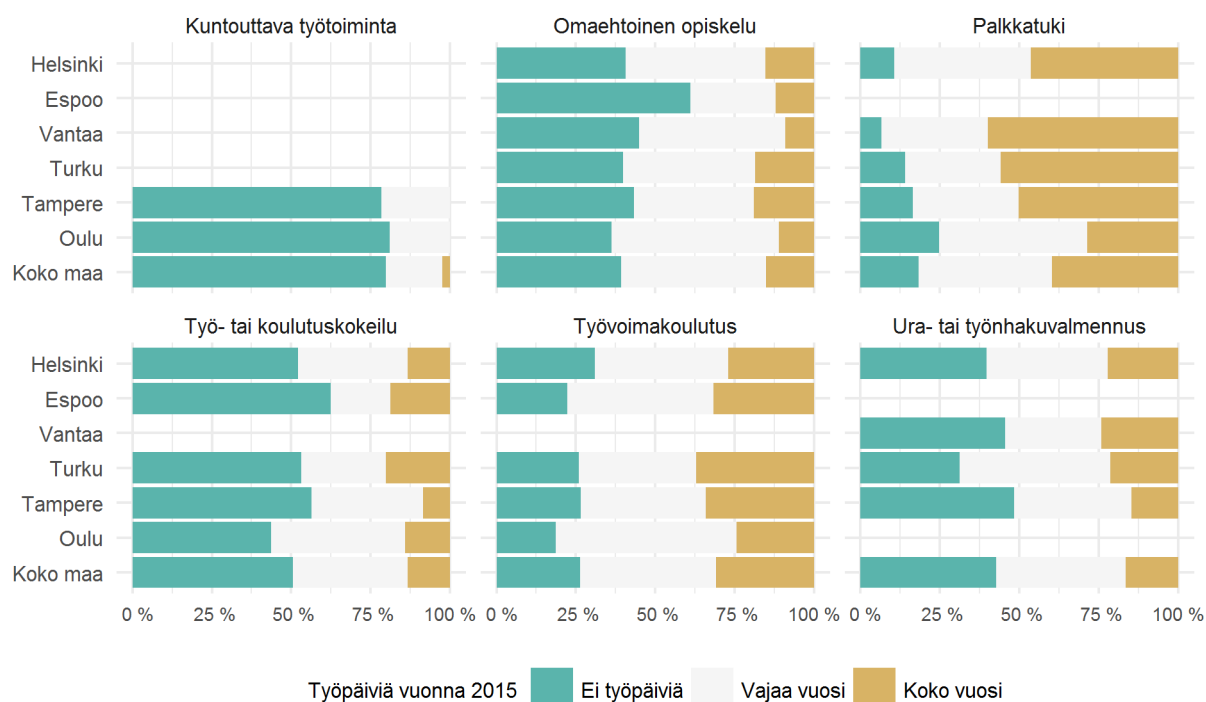
Kuntouttavan työtoiminnan aloituksista yli 50 prosenttia seurasi uusi toimijakso. Jos kuntouttavaa työtoimintaa seurasi jokin toinen aktivointitoimi, sekin todennäköisesti oli kuntouttavaa työtoimintaa. Tampereella kuntouttavasta työtoiminnasta oli siirtymää ura- tai työnhakuvalmennukseen, mutta Oulussa ei. Oulussa kuntouttavasta työtoiminnasta puolestaan oli vähäistä siirtymää palkkatuelle.

Myös työ- tai koulutuskokeilua seurasi todennäköisimmin toinen työ- tai koulutuskokeilu. Kokeilusta siirryttiin kohtalaisen usein, etenkin Helsingissä, Tampereella ja Oulussa, myös palkkatuelle. Espoossa työ- tai koulutuskokeilua ei seurannut palkkatuki. Sen sijaan kokeiluja seurasi Espoossa omaehtoinen opiskelu useammin kuin muissa kuusikkokunnissa.

Työvoimakoulutusta noin yhdessä tapauksesta neljästä seurasi melko tasaisilla osuuksilla jokin muu palvelu. Ura- tai työnhakuvalmennusta seurasi joka toisessa tai hieman alle joka toisessa tapauksista jokin palvelu, todennäköisimmin jokin kokeilu, palkkatuki tai toinen valmennus.

Koko maassa, Tampereella ja Oulussa muuta aktivointia kuin kuntouttavaa työtoimintaa seurasi joissakin tapauksissa kuntouttava työtoiminta, mutta Helsingissä, Espoossa, Vantaalla ja Turussa ei.

Työpäivät



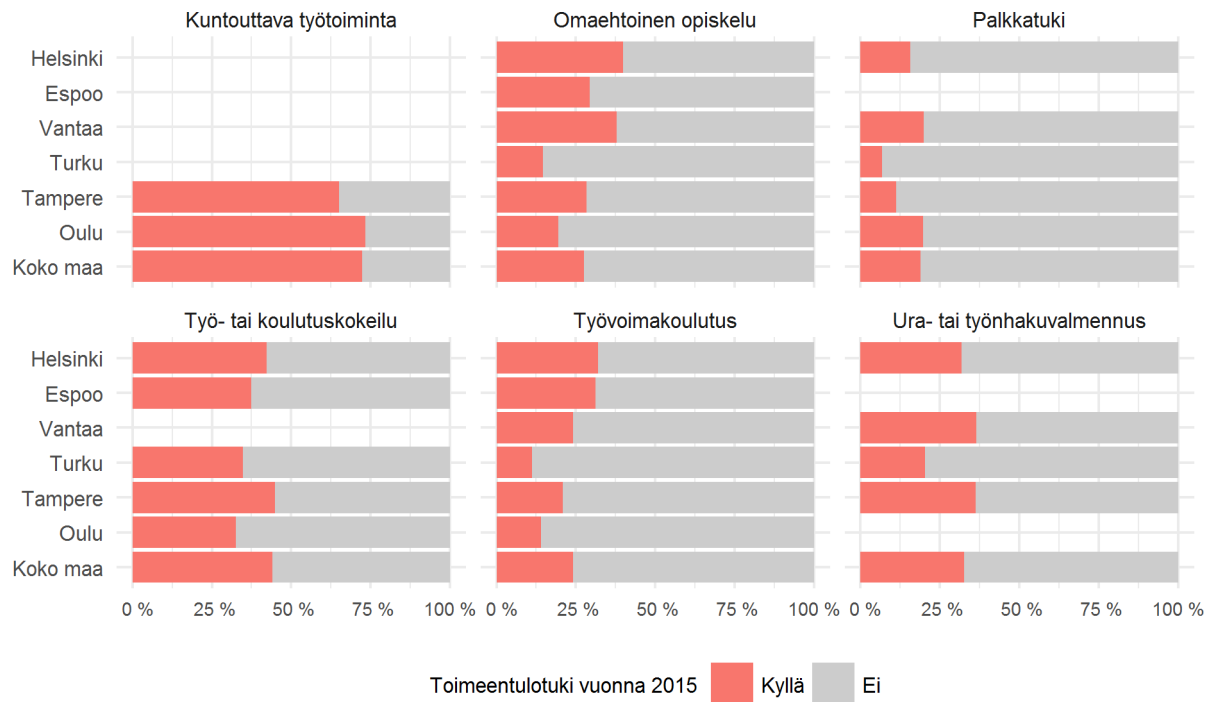
Kuva 37. Vuoden 2015 työpäivät vuosien 2013–2014 aktivointitoimen mukaan syntymäkohortissa 1987 Suomen kuudessa suurimmassa kaupungissa ja koko maassa. Alle 30 henkilön ryhmät on suljettu pois.

Ensimmäiseksi vasteista tarkastelimme työpäivien määrää aktivointitoimittain vuonna 2015 (kuva 37). Työpäivien määrä vaihteli palveluissa olleilla voimakkaasti sen mukaan, missä aktivointitoimessa he olivat vuosina 2013–2014. Eniten vähintään osaksi vuotta työllistyneitä oli palkkatukea saaneissa. Myös työvoimakoulutuksen aloituksista noin 70–80 prosenttia seurasi työllistyminen vähintään osaksi vuotta.

Kuusikkokunnista eniten koko vuodeksi vuonna 2015 työllistyneitä oli Vantaalla, missä palkkatuella olleista 60 prosenttia ja työvoimakoulutukseen osallistuneista 41 prosenttia työskenteli koko vuoden. Oulussa palkkatuella koko vuodeksi työllistyneitä oli vähiten muihin kuusikkokuntiin verrattuna. Kuntouttavassa työtoiminnassa oli vähiten työllistyneitä. Tampereella ja Oulussa emme havainneet kuntouttavan työtoiminnan kohdalla yhtäkään tapausta, jota olisi seurannut koko vuoden työllistyminen. Koko maankin tasolla ainoastaan kolme prosenttia kuntouttavalta työllistyi koko vuodeksi.

Työ- tai koulutuskokeilu ei noin joka toisessa tapauksista johtanut työllistymiseen; Työllistyneitä oli eniten Oulussa (vajaa vuosi 42 % ja koko vuosi 14 %) ja vähiten Espoossa (19 % ja 19 %). Omaehtoisen koulutukseen ja ura- tai työnhakuvalmennukseen osallistuneista keskimäärin yli puolet työllistyi ainakin osaksi vuotta, työ- tai koulutuskokeiluun osallistuneista noin puolet.

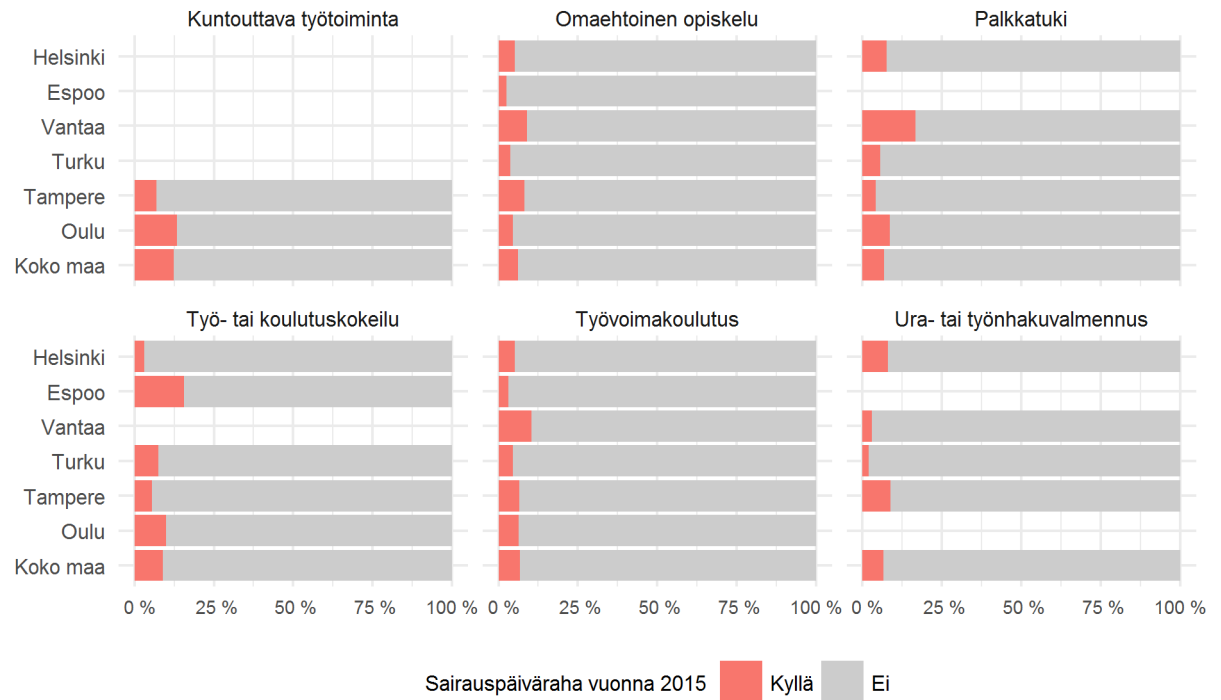
Etuudet



Kuva 38. Toimeentulotuki vuonna 2015 ja aktivointi vuosina 2013–2014 syntymäkohortissa 1987 Suomen kuudessa suurimmassa kaupungissa ja koko maassa. Alle 30 henkilön ryhmät on suljettu pois.

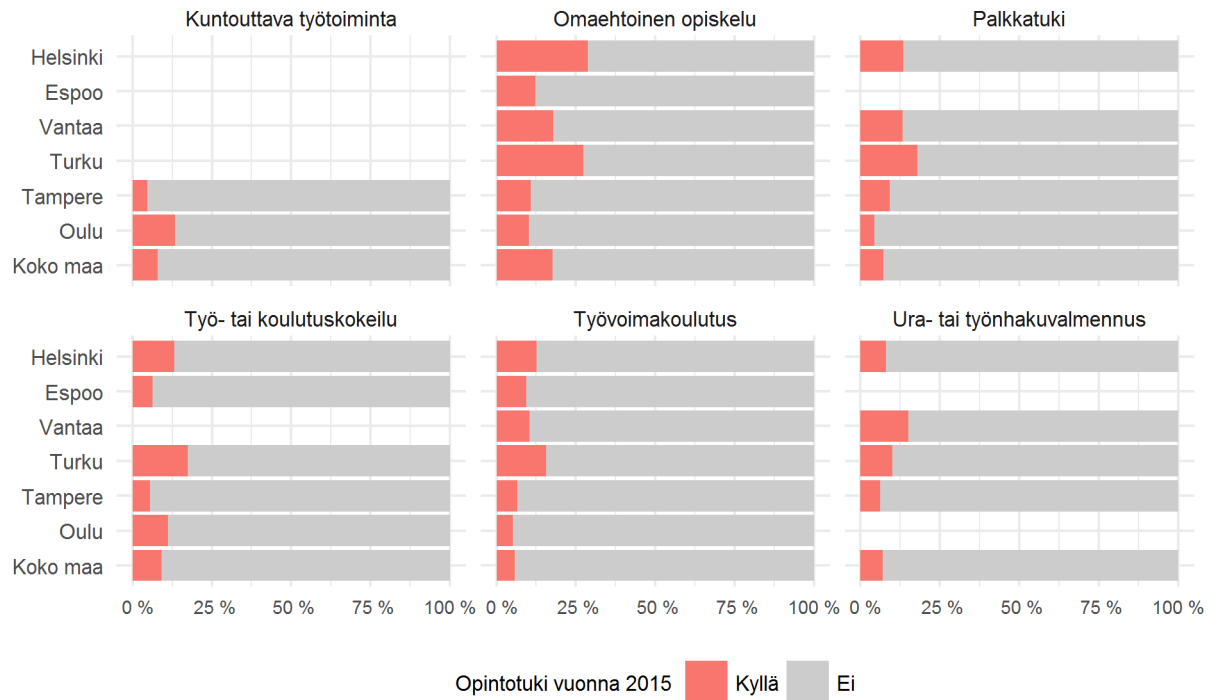
Etuuksista tarkastelimme ensimmäiseksi toimeentulotuen saantia vuonna 2015 (kuva 38). Huomasimme työpäivien kohdalla, että vuoden 2015 toimeentulo vaihteli voimakkaasti vuosien 2013–2014 aktivointitoimien mukaan. Havaitsimme saman ilmiön myös toimeentulotuen kohdalla.

Kuntouttavaan työtoimintaan osallistuneista useammalla kuin kahdella kolmesta oli vuonna 2015 toimeentulotukea. Palkkatukea saaneissa ja työvoimakoulutukseen osallistuneissa oli vähiten toimeentulotukiasiakkaita. Turussa toimeentulotukea saaneiden osuudet olivat keskimäärin selvästi alhaisemmat kuin muissa kuusikkokunnissa. Myös Oulussa osuudet olivat verrattain alhaiset paitsi palkkatukea saaneissa, joista samoin kuin Vantaalla Oulussa joka viides sai toimeentulotukea vuonna 2015.



Kuva 39. Sairauspäiväraha vuonna 2015 ja aktivointi vuosina 2013–2014 syntymäkohortissa 1987 Suomen kuudessa suurimmassa kaupungissa ja koko maassa. Alle 30 henkilön ryhmät on suljettu pois.

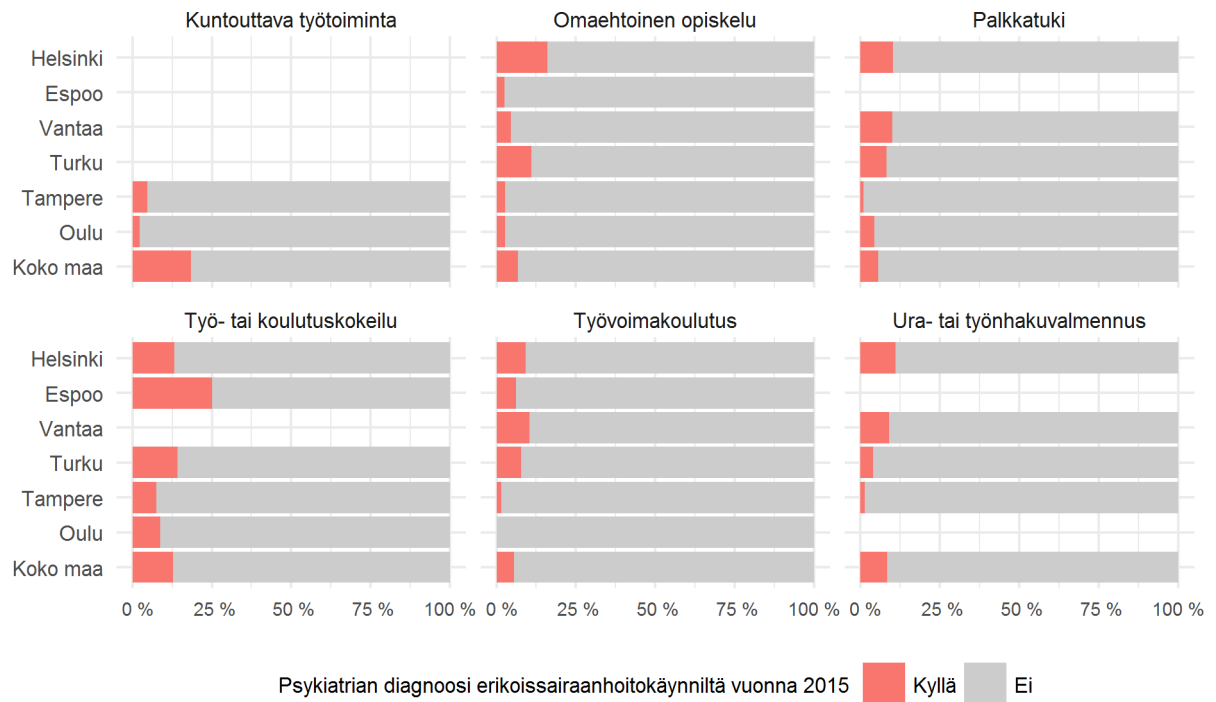
Tarkastelimme sairauspäivärahan saantia vuonna 2015 kuvassa 39. Sairauspäivärahan saanti ei juuri vaihdellut vuosien 2013–2014 aktivointitoimien mukaan ja oli ylipäänsä vähäistä vuonna 1987 syntyneillä vuonna 2015, kuten aiemmin luvussa seitsemän huomasimme. Kuvasta 39 nähdään, että kuntouttavaan työtoimintaan osallistuneilla sairauspäivärahaa vuonna 2015 saaneiden osuus oli jonkin verran korkeampi muihin toimiin verrattuna. Koko maassa tämä osuus oli 12 prosenttia, kun osuus oli 6–7 prosenttia kaikkien muiden toimien paitsi työ- ja koulutuskokeilun (9 %) kohdalla. Kuusikkokunnista osuus oli Vantaalla hie- man korkeampi, mutta tapausten määrä oli alhainen.



Kuva 40. Opintotuki vuonna 2015 ja aktivointi vuosina 2013–2014 syntymäkohortissa 1987 Suomen kuudessa suurimmassa kaupungissa ja koko maassa. Alle 30 henkilön ryhmät on suljettu pois.

Kuvassa 40 tarkastelimme opintotuen nostamista vuonna 2015. Opintotukea nostavien osuudet olivat yleisesti melko alhaiset eri aktivointitoimiin osallistuneiden keskuudessa. Korkeimmat osuudet opintotukea nostavia olivat omaehtoisesti opiskelleissa Helsingissä (29 %) ja Turussa (27 %), missä työttömyysetuudella opiskelevia siirtyi selvästi enemmän opintotuella kuin Espoossa, Tampereella ja Oulussa (10–12 %). Opintotukea nostavien osuus oli korkein Turussa palkkatukea saaneissa (18 %), työ- tai koulutuskokeiluun (17 %) ja työvoimakoulutukseen osallistuneissa (16 %).

Mielenterveys



Kuva 41. Psykiatrian diagnoosi erikoissairaanhoidokäynniltä vuonna 2015 ja aktivointi vuosina 2013–2014 syntymäkohortissa 1987 Suomen kuudessa suurimmassa kaupungissa ja koko maassa. Alle 30 henkilön ryhmät on suljettu pois.

Tarkastelimme psykiatrian diagnoosin saamista psykiatrian erikoissairaanhoidokäynniltä vuonna 2015 kuvassa 41. Diagnoosin saanti vuonna 2015 vaihteli enemmän kunnittain kuin toimittain. Koko maassa korkein osuus vuonna 2015 diagnosoituja oli kuntouttavaan työtoimintaan osallistuneissa (18 %) ja toiseksi korkein työ- tai koulutuskokeiluun osallistuneissa (13 %), mutta muiden toimien kohdalla osuudet jäivät melko alhaisiksi (5–8 %). Kuusikkokunnissa osuus oli korkeampi yksittäisissä toimissa, esimerkiksi Espoossa työ- tai koulutuskokeiluun osallistuneissa (25 %) ja omaehtoisesti opiskelleissa Helsingissä (16 %). Oulussa ja Tampereella diagnosoitujen osuudet olivat poikkeuksellisen alhaiset jokaisen eri aktivointitoimien kohdalla.

Tulokset tiiviisti

Eniten vaihtelua eri aktivointitoimien vaikutustenvälillä oli työpäivien lukumäärissä ja toimeentulotuen saannissa. Palkkatukea saaneista ja työvoimakoulutukseen osallistuneista useampi oli työllistynyt ja harvempi saanut toimeentulotukea vuonna 2015 kuin muihin toimiin osallistuneista. Kuntien välillä ja kuntien ja koko maan välillä erot olivat melko vähäisiä

9. Yhteenveto

Tarkastelimme tässä raportissa aktivointitoimissa olleiden nuorten taustatekijöitä ja vuosina 2013—2014 aktivointitoimissa olleiden nuorten tilannetta toimissa olon jälkeen. Tutkimme lisäksi, miten nämä havainnot eroavat Suomen kuuden suurimman kaupungin välillä (Helsinki, Espoo, Vantaa, Turku, Tampere, Oulu). Rajauduimme Suomen julkisen työnvälityksen työllistymistä edistäviin palveluihin (aktivointitoimet), joilla tuetaan työvoiman ammattitaitoa, kouluttautumista, työkokemuksen karttumista tai tietyissä määrin elämänhallintaa. Nämä toimet voivat olla erilaisia työllistämistoimia (esim. palkkatuki tai työkokeilu), koulutuksia tai valmennuksia sekä kuntouttavaa työtoimintaa.

Tarkastelimme nuorten taustatekijöinä sukupuolta, koulutustaustaa, somaattisiin ja psykiatrisiin sairauksiin liittyviä poliklinikakäyntejä sekä kodin ulkopuolista sijoitusta lapsuudessa. Lisäksi tarkastelimme toimeentulotuen käytön ja karensien yhteyttä nuorten aktivointitoimissa käyntiin. Vuosina 2013—2014 aktivointitoimissa olleiden nuorten kohdalla tutkimme etuuksien ja terveystalouden käyttöä sekä työllisyyspäiviä. Tutkimuksen eri osissa käytettiin hieman eri aikarajauksia, mutta kaikki analyysit rajautuivat ajanjaksolle 2005—2015 eli kohortin nuorten ikävuosiin 18—28. Käytimme tutkimusaineistoina Kansallisen syntymäkohortti 1987 -rekisteriaineistoa. Tutkimusmenetelmät olivat kuvailevia tilastoanalyysijä.

Tulostemme perusteella vähintään lyhytaikainen työttömyys jossain vaiheessa nuoruutta koskettaa useita kohortin jäseniä: kolme neljästä nuoresta oli käynyt vähintään rekisteröitymässä työttömäksi työnhakijaksi TE-palveluihin jossain kohtaa vuosien 2005—2015 aikana. Vajaa 40 prosenttia nuorista oli ollut vähintään yhdessä aktivointitoimissa tutkimusajanjaksolla. Etenkin toisen asteen koulutusten päättymisen jälkeen (2006—2007) moni nuori oli jossain aktivointitoimissa, suurin osa näistä oli työharjoitteluita. Useita kertoja aktivointitoimissa oleminen oli harvinaisempaa: yli neljä kertaa toimissa oli käynyt 6 prosenttia nuorista.

Useita kertoja nuoruuden aikana aktivointitoimissa olleilla (yli 4 kertaa ajalla 2005—2015) oli taustallaan monenlaisia työelämään kiinnittymistä vaikeuttavia tekijöitä. Useissa toimissa olleilla nuorilla oli matalammat koulutusasteet ja huomattavasti enemmän terveystalouden käyttöä sekä useammin kodin ulkopuolisia sijoituksia kuin yksittäisissä toimissa tai kokonaan toimien ulkopuolella olleilla nuorilla. Suurin osa näistä nuorista oli ammattitutkintotauksia tai peruskoulutauksia nuoria. Tulostemme perusteella useissa toimissa olleet nuoret liikkuvat paitsi eri palveluissa, myös eri etuusjärjestelmien välillä. Näillä nuorilla havaittiin usein pitkittynyttä toimeentulotukiasiakkuutta ja lukuisia työmarkkinatuen määräaikaista katkaisevia karensseja. Sukupuolten välillä ei havaittu juurikaan eroja. Ohjaamoja ja muita nuorten työllisyyspalveluita kehittäessä olisikin syytä huomioida erityisesti nuoret, jotka ovat useiden eri palveluiden piirissä samanaikaisesti ja toistuvasti. Ryhmä on määrällisesti pieni, joten heidän hyvinvointinsa kokonaisvaltaisen edistämisen kautta olisi todennäköisesti saavutettavissa merkittäviä taloudellisia ja inhimillisiä säästöjä.

Tarkastelumme aktivointitoimissa olleiden nuorten työllisyyteen ja palveluiden käyttöön liittyen antoi viitteitä siitä, että aktivointitoimet sinällään eivät juuri tuoneet muutosta nuorten tilanteeseen mitatuilla hyvinvoinnin osa-alueilla. Aktivoitujen ja aktivoimattomien välillä ei havaittu juurikaan eroja. Etuuksien käyttöä ja terveydenhoidon palveluiden käyttöä ennusti enemmän nuoren palveluiden aiempi käyttö kuin aktivointitoimet tai niiden ulkopuolisuus; esimerkiksi ennen toimia terveydenhuollon palvelua käyttäneet käyttivät palvelua paljon myös aktivointitoimissa olon jälkeen. Samankaltainen havainto tehtiin työpäivien osalta eli nuoret, joilla oli paljon työpäiviä ennen aktivointitoimia, oli paljon työpäiviä myös toimien jälkeen.

Aktivointitoimien vaikutuksiin liittyvät havainnot eivät tarkoita, ettei aktivointitoimilla olisi muita kuin työllisyyteen tai etuuksien käyttöön liittyviä vaikutuksia. Pystyimme tässä raportissa tarkastelemaan toimien vaikutuksia varsin rajallisesti vain työpäivien ja etuuksien sekä palveluiden käytön näkökulmasta. Raporttiamme ei voi myöskään pitää varsinaisesti toimien arviointitutkimuksena. Toimiin osallistuminen voi silti hyvinkin vahvistaa nuoren elämänhallintaa, sosiaalista pääomaa tai vaikuttaa hyvinvointiin laajemmin. Muissa tutkimuksissa on pystytty tunnistamaan positiivisia vaikutuksia esimerkiksi sosiaalisen vahvistumisen osalta; esimerkiksi työpajoilla valmentautuvista lähes 60 prosenttia on kokenut valmentautumisjakson aikana selvää sosiaalista vahvistumista (Pietikäinen 2017). Aktivointitoimet voivat siis olla nuoren kannalta tarpeellisia, vaikka vaikutukset eivät näkyisikään suoraan työllisyysvaikutuksina. Olennaista olisi lähteä nuoren tarpeista liikkeelle ja laajentaa aktivointitoimien arviointia työllisyysvaikutuksia laajemmalle.

Havaitsimme aktivointitoimien välillä erilaisia asiakasprofieileja. Palkkatuki ja valmennukset näyttäytyivät asiakasprofieiltaan ns. vahvimmat työnhakuresurssit omaavien työnhakijoiden toimina, mitä tulee

nuorten koulutustaustoihin. Sen sijaan työ- ja koulutuskokeiluissa sekä varsinkin kuntouttavassa työtoiminnassa aloittaneiden nuorten taustat vaativat monelta osin palvelujärjestelmän yhteistoimintaa; näissä toimissa aloitti paljon nuoria, joilla oli taustallaan enemmän sairastelua ja lastensuojelua vaatineita taustoja kuin muissa aktivointitoimissa. Näissä toimissa aloitti myös muita toimia enemmän ammattitutkinto- ja peruskoulutaustaisia nuoria.

Eri toimien asiakasprofiilit näkyivät myös eroina toimien ketjutusten ja toimien jälkeisissä elämäntilanteissa. Palkkatuella olleet nuoret siirtyivät harvimminkin muille toimille ja heidän kohdallaan havaittiin toimien tarkastelujakson jälkeen muissa toimissa olleita enemmän työllisyyspäiviä. Sen sijaan kuntouttavalla työtoiminnalla olleet nuoret jatkoivat useammin toimien piirissä.

Tulokset suurissa kaupungeissa noudattelivat pitkälti koko maan tasolla tehtyjä havaintoja ja erot kaupunkien välillä olivat pääosin pieniä. Oulussa korkea nuorisotyöttömyys näkyi siinä, että toimissa olleita nuoria oli enemmän kuin muissa isoissa kaupungeissa. Helsingissä ja Espoossa toimissa olleiden nuorten osuus olivat pienimmät. Pääkaupunkiseudun kunnissa toimissa olleet nuoret olivat useammin peruskoulutuksen varassa ja heillä oli useammin mielenterveyteen liittyviä poliklinikkakäyntejä kuin muissa suurissa kaupungeissa. Paikka paikoin pienet ryhmäkoot vaikeuttivat kuitenkin kaupunkien välisten arvioiden tekemistä. Kaupunkien ja alueiden välisten erojen tutkimus vaatiikin jatkotutkimuksia.

Raporttimme tuo uutta tietoa liittyen TE-palveluiden piirissä olleiden nuorten taustoihin. Taustatekijöiden tutkimisella tavoitteena oli etenkin nuorten erilaisten tilanteiden ja tarpeiden parempi tunnistaminen, jotta palvelujärjestelmää voitaisiin kehittää nuorten näkökulmasta paremmin. Toisaalta tulokset tuovat paljon uutta tietoa siitä, millaisia nuoria ylipäättään ohjautuu aktivointipalveluiden piiriin ja millaisilla taustoilla ohjaututaan erilaisiin toimiin. Näitä tietoja tarvitaan, jos halutaan arvioida aktivointitoimien vaikutuksia nuorten kohdalla. Kaiken kaikkiaan tuloksemme kuvaavat ennen kaikkea palveluiden käyttöä. Haluammekin sitoa tulosten yhteenvetoa ennen kaikkea nuoria työttömiä tukevan palvelujärjestelmän ja työmarkkinoiden rakenteellisten kysymysten kontekstiin.

Raporttimme antaa vahvoja viitteitä siitä, että toistuvasti aktivointitoimien piirissä olleilla nuorilla on taustallaan kumuloituneesti erilaisia hyvinvoinnin vajeita ja tarvetta monien eri palveluiden koordinaatiolle. Palveluiden ulkopuolella olleiden nuorten kohdalla emme havainneet yhtä merkittäviä viitteitä tukipalveluiden tarpeesta kuin palveluiden piirissä olleiden nuorten kohdalla. Aiemmissä tutkimuksissa erityisesti kumuloituneesti ongelmia kohdanneet nuoret kohtaavat merkittäviä vaikeuksia koulutuksesta työelämään siirtymisessä (Harkko, Lehikoinen, Lehto & Ala-Kauhaluoma 2016). Nuorten joukossa erityisesti kodin ulkopuolelle joskus lapsuudessa sijoitetut nuoret ovat tutkimusten mukaan kohdanneet monenlaisia vaikeuksia matkalla aikuisuuteen (Ristikari ym. 2016).

Aktivointitoimien piirissä olleiden nuorten kohdalla erityistä on, että heidät on tavoitettu palveluiden piiriin ja he ovat syrjäytymisriskin kannalta oletetusti paremmassa asemassa kuin TE-palveluiden ulkopuolelle jääneet nuoret (vrt. Myrskylä 2012). Nuorten kohdalla ollaan usein huolissaan tavoittamiseen liittyvistä kysymyksistä; miten nuorta voidaan tukea, jos hän ei saavu TE-toimistoon sovituille ajoille tai etsivä nuorisotyökään ei heitä tavoita? Erillinen tarkastelumme nuorille, jotka olivat kohdanneet paljon työttömyyttä ja työmarkkinoiden ulkopuolisuutta osoitti, että nämä nuoret oli tavoitettu lähes 100 prosenttisesti jossain vaiheessa nuoruutta palveluiden piiriin ja näistä nuorista lähes 90 prosenttia oli ollut vähintään yhdessä aktivointitoimissa. Myös koko kohortin tasolla nuorista iso osa oli käynyt vähintään kääntymässä TE-palveluiden piirissä. Tulosten pohjalta herääkin kysymys, milloin ja miksi nuori on hukattu, jos nuorta ei jossain vaiheessa enää tavoiteta?

Moni nuoruusiällä useissa aktivointitoimissa olleista on ollut usean eri palvelun tarpeessa. Tässä tutkimuksessa havaitsimme, että moni toistuvasti TE-palveluiden piirissä ollut nuori, on tarvinnut ainakin toimeentulotukea sekä mielenterveyteen ja somaattiseen terveyteen liittyvää erikoissairaanhoitoa. Tuen tarve on todennäköisesti ulottunut näitäkin palveluita pidemmälle, kuten sosiaalitoimen puolelle (vrt. Aaltonen ym. 2015). Palvelujärjestelmän pirstaleisuus ja paljon palveluita tarvitsevien nuorten palveluprosessien koordinaatioon puute on nostettu esille monissa kotimaisissa tutkimuksissa (Aaltonen ym. 2015; Harkko, Lehikoinen, Lehto & Ala-Kauhaluoma 2016; Määttä & Keskitalo 2014). Eri palveluiden yhteisasiakkaiden palvelupolkujen kehittäminen on myös yksi tulevan sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen suurimmista kipukohdista (Hujala & Lammintakanen 2018). Toisaalta nuorten kohdalla on myös nostettu esille, että TE-palvelut ovat erityisen hyvin palvelleet juuri useiden palveluiden tarpeessa olevia asiakkaita. Vaarana on pikemminkin, että suhteellisen hyvin pärjäävät nuoret jäävät ilman työnhaun tukea tai omasta suunnastaan epävarmat joutuvat monien eri toimenpiteiden tarpeettomaan pyörytykseen. (Haikkola, Näre & Lähteenmaa 2017.)

Joka tapauksessa nuorten tukeminen niin TE-palveluissa kuin muissakin palveluissa edellyttää liikkeelle lähtöä nuoren tarpeista. Monimuotoisten elämäntilanteiden tunnistaminen, yksilöllinen ja tarpeisiin vastaa-

va ja ennen kaikkea eri järjestelmien välillä koordinoitu tuki ovat avaintekijöitä useita palveluja tarvitsevien nuorten tukemisessa. Samalla on huolehdittava palveluissa työskentelevien resursseista ja puitteista, joissa työtä tehdään, mikä on ensisijaisesti työn organisointiin ja johtamiseen liittyvä kysymys (Hujala & Lamintakanen 2018). Nuori ei tule autetuksi, jos nuoren kanssa työskentelevät joutuvat jatkuvasti törmäämään kiireeseen, resurssien puutteeseen tai eri organisaatioiden toimintakulttuurien törmäyksiin (Määttä & Keskitalo 2014). Nuorten tarpeista lähtevän palvelujärjestelmän kehittäminen on kuitenkin vasta yksi ulottuvuus. Haikkola ym. (2017) tuovat esille työvoimapalveluiden institutionaalisten reunaehto- jen kriittisen tarkastelun tärkeyden. Nuoren yksilöllinen tuki voi törmätä erilaisiin ristiriitoihin eri instituutioiden välillä, jos nuoren haluama tai tarvitsema tuki ei istu yksiin organisaatioiden toimintaa määrittävien lainsäädännön tai toimintaohjeiden kanssa. (emt.)

Valtaosa työllistymiseen liittyvistä kysymyksistä on lopulta yksittäisen työttömän nuoren ulottumattomissa. Ennen kaikkea nuorten työmarkkinatilanne on rakenteellinen kysymys. Aktivointitoimia koskeva tutkimus on valtaosin keskittynyt yksilöön ja varsinkin toimien työllistymisvaikutuksiin (Asplund & Koistinen 2014). Institutionaaliset, työmarkkinarakenteelliset ja yhteisölliset tekijät, kuten työnantajien tekemät ratkaisut tai työvoiman kysyntä, ovat jääneet vähäiselle huomiolle (emt.). Nuorten kohdalla yksilöön kohdistuvien aktivointitoimien voi lopulta olettaa tehoavan vain rajallisesti, jos kysyntää työvoimalle ei esimerkiksi taantuman vuoksi ole. Nuorten työvoimapolitiikkaa kommentoivat tutkimukset ovatkin nostaneet esille esimerkiksi työnantajien toimintaan ja työvoiman kysyntään vaikuttamisen merkityksen (esim. Scarpetta, Sonnet & Manfredi 2010). Nuorten työttömyyden vähentäminen ei siis voi yksilöllistää rakenteellisista syistä johtuvia ongelmia, vaan on keskityttävä myös työmarkkinoiden toimintaan ja työvoiman kysyntään liittyviin toimenpiteisiin.

Lähteet

- Aaltonen, S. & Kivijärvi, A. (2017): Hyvinvointipalvelut ja nuoret aikuiset – Ohjausta monimutkaistuneissa siirtymissä. Teoksessa Aaltonen, S. & Kivijärvi, A. (toim.): Nuoret aikuiset hyvinvointipalveluiden käyttäjinä ja kohteina. Helsinki: Nuorisotutkimusverkosto / Nuorisotutkimusseura julkaisuja, nro 198, 7–24
- Aaltonen, S., Berg, P., & Ikäheimo, S. (2015): Nuoret luukulla: kolme näkökulmaa syrjäytymiseen ja nuorten asemaan palvelujärjestelmässä. Helsinki: Nuorisotutkimusverkosto/Nuorisotutkimusseura.
- Ahlgren-leinuvuo, H. (2016): Kuuden suurimman kaupungin työllistämispalvelut vuonna 2015. Kuusikko-työryhmän Julkaisusarja 8/2016. Helsinki.
- Alatalo, J., Mähönen, E. & Räisänen, H. (2017): Nuorten ja nuorten aikuisten työelämä ja sen ulkopuolisuus. Työ- ja elinkeinoministeriö. TEM-analyysijä 76/2017.
- Aro, T. (2016): Suomi kaupungistumisen näkökulmasta 2030. ARA-seminaari 19.1.2016, Helsinki. Tutkimuspalvelu Timo Aro oy. Verkkopublication, viitattu 13.1.2018. <<https://doi.org/http://www.slideshare.net/ARAviesti/suomi-kaupungistumisen-nkkulmasta-2030-timo-aro>>
- Asplund, Rita & Koistinen, P. (2014): Onko työmarkkinoilla tilaa kaikille? Katsaus erityisryhmiin kohdistetun politiikan tuloksiin ja haasteisiin. Työ- ja elinkeinoministeriö. Työ ja yrittäjyys 22/2014.
- Bamming, R. (2017): Työpajatoiminta 2016. Valtakunnallisen työpajakyselyn tulokset. Aluehallintovirastojen julkaisuja 30/2017. Vaasa.
- Bell, D. N. F., & Blanchflower, D. G. (2011): Young people and the Great Recession. *Oxford Review of Economic Policy*, 27(2), 241–267.
- Bonoli, G. (2010): The Political Economy of Active Labor-Market Policy. *Politics and society* 38(4), 435–457.
- Buchmann, M. C., & Kriesi, I. (2011): Transition to adulthood in Europe. *Annual Review of Sociology*, 37, 481–503.
- Card, D., Kluge, J. & Weber, A. (2015): What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations. IZA Discussion papers, No. 9236.
- Eichhorst, W., Hinte, H., & Rinne, U. (2013): Youth Unemployment in Europe: What to Do about It? IZA Policy Paper No. 65.
- Ervasti, H. (2004): Työttömyys ja koettu hyvinvointi. *Janus*, 12(3), 298–318.
- Eurofound (2016): Exploring the diversity of NEETs: Country profiles. Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Eurofund (2014): Mapping youth transitions in Europe. Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Haapakorva, P., Ristikari, T. & Gissler, M. (2017): The impact of parental employment trajectories on children's early adult education and employment trajectories in the Finnish Birth Cohort 1987. *Longitudinal and Life Course Studies*, 8(4), 341–364.
- Haikkola, L., Näre, L. & Lähteenmaa, J. (2017): Tunnistamisen institutionaaliset kontekstit. Nuoret työttömät aktivointitoimenpiteissä. Teoksessa Aaltonen, S. & Kivijärvi, A. (toim.): Nuoret aikuiset hyvinvointipalveluiden käyttäjinä ja kohteina. Helsinki: Nuorisotutkimusverkosto / Nuorisotutkimusseura julkaisuja, nro 198, 53–78.
- Harkko, J., Lehtikoinen, T., Lehto, S., & Ala-Kauhaluoma, M. (2016): Onko osa nuorista vaarassa syrjäytyä pysyvästi? Helsinki: Kela. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 144 /2016.
- Hawley, J., Hall, A., & Weber, T. (2012). Effectiveness of policy measures to increase the employment participation of young people. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Hiilamo, H., Määttä, A., Koskenvuo, K., Pyykkönen, J., Räsänen, T., & Aaltonen, S. (2017): Nuorten osallisuuden edistäminen. Selvitysmiehen raportti. Helsinki: Diakoniammattikorkeakoulu. DIAK puheenvuoro 11.
- Hujala, A., & Lammintakanen, J. (2018): Paljon sote-palveluja tarvitsevat ihmiset keskiöön. KAKS - Kunnallisanon kehittämissäätiö. Kunnallisanon kehittämissäätiön Julkaisu 12/2018.
- Häggman, E., Pelto-Huikko, A. & Tarvainen, T. (2016): "Että sais uuden alun" - Työpajanuorten seuranta tutkimus Satakunnassa ja Varsinais-Suomessa. Aluehallintoviraston Julkaisuja 17/2016.
- Hämäläinen, K., Hämäläinen, U. & Tuomala, J. (2014): NYT .. mallia Euroopalle? Nuorten yhteiskuntatakuun vaikuttavuus. *Talous & yhteiskunta* 4/2014, 34–40. .
- Hämäläinen, U. & Tuomala, J. (2013): Fakttaa nuorisotyöttömydestä. VATT Policy Brief 2-2013.
- Ilmakunnas, I., Kauppinen, T. M. & Kestilä, L. (2015): Sosioekonomisten syrjäytymisriskien kasautuminen vuonna 1977 syntyneillä nuorilla aikuisilla. *Yhteiskuntapolitiikka*, 80(3), 247–262.
- Järvinen, T. & Vanttaja, M. (2013): Koulupudokkaiden työurat. Vuosina 1985 ja 1995 koulutuksen ja työn ulkopuolella olleiden nuorten urapolkujen vertailua. *Yhteiskuntapolitiikka*, 78(5), 509–519.
- Karjalainen, V. & Keskitalo, E. (2013): Mitä on aktiivointi ja aktiivipolitiikka? Teoksessa Karjalainen, V. & Keskitalo, E. (toim.): Kaikki työuralle! Työttömien aktiivipolitiikkaa Suomessa. Tampere: Terveystien ja hyvinvoinnin laitos, 7-20.
- Karvonen, S. & Kestilä, L. (2014): Nuorten aikuisten syrjäytymisvaaraan liittyvä huono-osaisuus. Teoksessa Vaarama, M., Karvonen, S., Kestilä, L., Moisio, P. & Muuri, A. (toim.): Suomalaisen hyvinvointi 2014. Helsinki: Terveystien ja hyvinvoinnin laitos, 160–177.
- Kauppinen, T. M., Saikku, P. & Kokko, R.-L. (2010): Työttömyys ja huono-osaisuuden kasautuminen. Teoksessa Vaarama, M., Moisio, P. & Karvonen, S. (toim.): Suomalaisen hyvinvointi 2010. Helsinki: Terveystien ja hyvinvoinnin laitos, 234–250.
- Kluge, J. (2010): The effectiveness of European active labor market programs. *Labour Economics*, 17(6), 904–918.
- Koistinen, P. (2014). Työ, työvoima ja politiikka. Tampere: Vastapaino.
- Kuivalainen, S. (2013). Toimeentulotuki Toimeentulotuki 2010-luvulla. Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä. Tampere: Terveystien ja hyvinvoinnin laitos.
- Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta 916/2012. Verkkolähde <<https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2012/20120916>>
- Laki kuntouttavasta työtoiminnasta 2.3.2001/189. Verkkolähde <<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2001/20010189>>
- Laki toimeentulotuesta 1412/1997. Verkkolähde <<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1997/19971412>>
- Larja, L. (2013): Nuorten elinoloja ei voi kuvata pelkän työttömyysasteen avulla. Tilastokeskus. Hyvinvointikatsaus 1/2013. Verkkolähde (viitattu 3.1.2018): <https://www.stat.fi/artikkelit/2013/art_2013-03-11_002.html?s=0>
- Larja, L., Törmäkangas, L., Merikukka, M., Ristikari, T., Gissler, M., & Paananen, R. (2016). NEET-indikaattori kuvaa nuorten syrjäytymistä. Tilastokeskus. Tieto & Trendit 2/2016. Verkkolähde (viitattu 3.1.2018): <<http://tietotrendit.stat.fi/mag/article/164/>>
- Martelin, T., Murto, J., Pentala, O. & Linnanmäki, E. (2014): Terveystien, terveyserot ja niiden kehitys. Teoksessa Vaarama, M., Karvonen, S., Kestilä, L., Moisio, P. & Muuri, A. (toim.): Suomalaisen hyvinvointi 2014. Helsinki: Terveystien ja hyvinvoinnin laitos, 62–79.
- Myrskylä, P. (2011): Nuoret työmarkkinoiden ja opiskelun ulkopuolella. Työ-Ja Elinkeinoministeriö. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys, 12/2011.
- Myrskylä, P. (2012). Hukassa – Keitä ovat syrjäytyneet nuoret? EVA Analyysi No. 19/2012.
- Määttä, A., & Keskitalo, E. (2014). Ulkoringiltä sisärinkiin. Kumuloituneista ongelmista kärsivät nuoret aikuiset pirstaleisessa palvelujärjestelmässä. *Yhteiskuntapolitiikka*, 79(2014), 197–207.

- Nilsen, Ø. A. & Reiso, K. H. (2014): Scarring effects of early-career unemployment. *Nordic Economics Policy Review*, 1, 13-45.
- Nuorisolaki 1285/2016. Annettu Helsingissä 21. päivänä joulukuuta 2016. Verkkolähde <<https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2016/20161285>>
- Nuorisotakuu (2017): Tietoa Nuorisotakuusta. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö. Verkkolähde (viitattu 1.2.2018): <<http://nuorisotakuu.fi/tietoa-nuorisotakuusta>>
- Näätänen, A. M., Londén, P. & Peltosalmi, J. (2017): Sosiaalibarometri 2017. Helsinki: SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry.
- Ohjaamo (2017): Mikä on Ohjaamo? Verkkolähde (viitattu 1.2.2018): <<http://ohjaamo.fi/etusivu>>
- Paananen, R. & Gissler, M. (2014): Hyvinvointi ulottuu sukupolven yli. Teoksessa Lammi-Taskula J. & Karvonen S. (toim.): Lapsiperheiden hyvinvointi 2014. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 208–214.
- Perusturvan riittävyyden II Arviointiryhmä (2015): Perusturvan riittävyyden arviointiraportti 2011-2015. Tampere: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Työpäpaperi 1/2015.
- Pietikäinen, R. (toim. 2017): Sovari – sosiaalisen vahvistumisen mittari. Työpajatoiminnan valtakunnalliset tulokset. Valtakunnallinen työpajayhdistys ry.
- Pohjantammi, I. (2007): Ylisukupolvinen työttömyys nuorten työpajoilla. Nuorisotutkimusverkosto/Nuorisotutkimusseura, verkkojulkaisuja 12.
- R Core Team (2017): R: A language and environment for statistical computing. R Foundation for Statistical Computing, Vienna, Austria. Verkkolähde: <<https://www.R-project.org/>>
- Riitta-liisa, K. (2013, toim.): Työllistämishankkeiden arvioinnin näkökulmia. Tampere: Terveyden ja hyvinvoinninlaitos. Työpäpaperi 40/2013.
- Ristikari, T., Törmäkangas, L., Lappi, A., Haapakorva, P., Kiilakoski, T., Merikukka, M., Hautakoski, A., Pekkarinen, E. & Gissler, M. (2016): Suomi nuorten kasvuympäristönä. 25 vuoden seuranta vuonna 1987 Suomessa syntyneistä nuorista aikuisista. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos ja Nuorisotutkimusverkosto/Nuorisotutkimusseura. THL Raportti 9/2016.
- Saikka, P., Kestilä, L. & Karvonen, S. (2014): Työttömien ja työllisten koettu hyvinvointi toimintavalmiuden viitekehyksessä. Teoksessa Vaarama, M., Karvonen, S., Kestilä, L., Moisio, P. & Muuri, A. (toim.): Suomalaisten hyvinvointi 2014. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 118–143.
- Scarpetta, S., Sonnet, A. & Manfredi, T. (2010): Rising youth unemployment during the crisis: how to prevent negative long-term consequences on a generation? *OECD Social, Employment and Migration Working Papers* No. 106.
- Sipilä, N., Kestilä, L. & Martikainen, P. (2011): Koulutuksen yhteys nuorten työttömyyteen. Mihin peruskoulututkinto riittää 2000-luvun alussa? *Yhteiskuntapolitiikka*, 76(2), 121–134.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) (2017): Osallistavan sosiaaliturvan kehittäminen etenee. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki. Verkkolähde (viitattu 30.1.2018): <http://stm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/osallistavan-sosiaaliturvan-kehittaminen-etenee>
- Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) (2018): Työttömyysturvan aktiivimalli. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki. Verkkolähde (viitattu 30.1.2018): <<http://stm.fi/tyottomyysturvan-aktiivimalli>>
- Suomen virallinen tilasto (SVT): Työvoimatutkimus. ISSN=1798-7830 Helsinki: Tilastokeskus. Verkkolähde (viitattu 2.1.2018): <<https://www.tilastokeskus.fi/til/tyti/index.html>>
- Suomen virallinen tilasto (SVT) (2018): Vastavalmistuneet työllistivät edellisvuotta paremmin. Helsinki: Tilastokeskus. Verkkolähde (viitattu 12.2.2018): <http://www.stat.fi/til/sijk/2016/sijk_2016_2018-01-25_tie_001_fi.html>
- Sutela, E., Törmäkangas, L., Toikka, E., Haapakorva, P., Hautakoski, A., Hakovirta, M., Rasinkangas, J., Gissler, M. & Ristikari, T. (2016): Nuorten hyvinvointi ja syrjäytymisen riskitekijät Suomen kuudessa suurimmassa kaupungissa. Helsinki: Turun yliopisto ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. THL Raportti 5/2016.
- TE-palvelut (2017): Asiantuntijapalvelua tarpeesi mukaan. Verkkolähde (viitattu 30.1.2018): <http://www.te-palvelut.fi/te/fi/nain_asioint_kanssamme/te_palvelut/asiakkaana_tepalveluissa/asiantuntijapalvelu/index.html>
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) (2011): Tautiluokitus ICD-10. Luokitukset, termistöt ja tilasto-ohjeet. Mikkeli: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) (2018): Kansallinen syntymäkohortti 1987. Verkkolähde (viitattu 1.2.2018): <<https://www.thl.fi/fi/tutkimus-ja-asiantuntijatyo/hankkeet-ja-ohjelmat/kansallinen-syntymakohortti-1987>>
- Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) (2015): Nuorisotakuutyöryhmän loppuraportti ja suositukset jatkotoimiksi. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö. Työ ja yrittäjyys 19/2015.
- Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) (2017): Työnvälitystilasto. Taulukko no. 1207. Työttömät työnhakijat sukupuolen, ikäryhmän ja työttömyyden keston mukaan kunnittain kk:n lopussa. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö. Verkkolähde (viitattu 1.2.2018): <<http://www2.toimialaonline.fi/>>
- Työttömyysturvalaki 30.12.2002/1290. Verkkolähde (viitattu 10.1.2018): <<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2002/20021290#O1>>
- Valtioneuvoston asetus julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta 28.12.2012/1073. Verkkolähde (viitattu 10.1.2018): <<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2012/20121073>>
- Vartiainen, A. (2015): Kuuden suurimman kaupungin tilastollisia erityispiirteitä 2014. *Kuusikko-Julkaisusarja* 9/2015.
- von Hertzen-Oosi, N., Vaittinen, E., Ruoppila, S. & Virtanen, P. (2010): Kolmannen sektorin työ- ja elinkeinohallinnolle tuottamien palveluiden ja järjestettyjen työtilaisuuksien vaikutukset. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö. Työ ja yrittäjyys 13/2010.
- Wickham, Hadley (2009): *ggplot2: Elegant Graphics for Data Analysis*. Springer-Verlag New York, 2009.
- Wickham, H., Francois, R., Henry, L. & Müller, K. (2017): *dplyr: A Grammar of Data Manipulation*. R package version 0.7.4. Verkkolähde: <<https://CRAN.R-project.org/package=dplyr>>