

Kokonaisvoimavarat käyttöön työllisyyden edistämiseksi

Työllisyyden kuntakokeilun (2012–2015)
seurantatutkimuksen loppuraportti

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu
Työ ja yrittäjyys
47/2015



TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ
ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET
MINISTRY OF EMPLOYMENT AND THE ECONOMY

ROBERT ARNKIL – TIMO SPANGAR – ESA JOKINEN –
MATTI TUUSA – SARI PITKÄNEN

Kokonaisvoimavarat käyttöön työllisyyden edistämiseksi

Työllisyyden kuntakokeilun (2012–2015)
seurantatutkimuksen loppuraportti

Tekijät Författare Authors Robert Arnkil (Arnkil Dialogues), Timo Spangar (Spangar Negotiations), Esa Jokinen (Benefit Studies), Matti Tuusa & Sari Pitkänen (Kuntoutussäätiö)	Julkaisu-aika Publiceringstid Date Elokuu 2015 Toimeksiantaja(t) Uppdragsgivare Commissioned by Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy Toimielimen asettamispäivä Organets tillsättningsdatum Date of appointment	
Julkaisun nimi Titel Title Kokonaisvoimavarat käyttöön työllisyyden edistämiseksi. Työllisyyden kuntakokeilun (2012–2015) seurantalutkimuksen loppuraportti		
Tiivistelmä Referat Abstract Työllisyyden kuntakokeilun seurantalutkimuksen (syksy 2013 – maaliskuu 2015) tehtävänä oli tutkia kuntakokeilussa kehitettyjä työllisyyden edistämiseen liittyviä palvelumalleja, asiakasvaikuttavuutta, julkisten ja yksityisten tahojen yhteistyön ja kuntien roolin muutoksia pitkäaikaistyöttömien työllistymisen edistämiseksi ja työvoiman monialaisten palvelukeskusten (TYP) sijoittumista ja kehittämistä edellä mainittujen suhteen. Työllisyyden kuntakokeilu on ollut osa Jyrki Kataisen hallitusohjelmaa. Kuntakokeilussa on tavoiteltu uutta tietoa, osaamista ja tulokSELLisuutta erityisesti pitkäaikaistyöttömien hyvinvoinnin, aktiivisuuden, työllistyvyyden ja työllisyyden edistämiseksi kuntien ja valtion ja niiden kumppaneiden yhteistyötä ja työnjakoa kehittämällä. Kokeilu käynnistettiin vuonna 2012 ja se päättyi 31.12.2015 Peruskysymyksenä tutkimuksessa on ollut, miten työllisyyden kuntakokeilu mahdollisesti on vaikuttanut ihmisten hyvinvointia, työllistyvyyttä ja työllisyyttä edistävän kokonaisvoimavaran kehittämiseen. Kokonaisvoimavara tutkimuksessa tarkoitetaan sitä laajassa kumppanuudessa ja verkostoyhteistyössä olevaa osaamista ja muita resursseja, joiden mahdollisimman hyvään mobiilisointiin työllisyyden edistämiseksi pyritään. Tällaisia voimavaratietoja ovat kunnan ja valtion palvelut, kolmas sektori, Kela, yritykset ja muut asiaan liittyvät yhteisöt ja myös asiakkaat itse. Työllisyys on puolestaan nähty yhtenä seutujen elinvoiman avaintekijöistä. Työllisyyden kuntakokeilua on tutkittu tapaustutkimuksilla, kyselyllä kokeiluun osallistuneille ja ei-osallistuneille kunnille ja työllisyyden kehityksen vertailuilla kokeiluun osallistuneiden ja ei-osallistuneiden välillä. Tapaustutkimuksessa on käytetty työpajoja, vuoropuhelua kokeilun koordinaattoreiden ja asiantuntijoiden kanssa sekä hyödynnetty muuta aiheeseen liittyvää ajankohtaista aineistoa. Tutkimuksen päätulos on, että kuntakokeilu on, tutkimuksen useiden eri aineistojen ja havaintojen mukaan avannut uusia mahdollisuuksia kunta-valtio-yhteistyölle ja laajemmille kumppanuuksille työllisyyden edistämiseen liittyen ja kokeilun aikana työllisyyteen liittyviä voimavaroja on saatu paremmin koostettua. Kuntakokeilu on myös, alkuvaiheiden kangertelujen jälkeen, antanut myönteisen panoksen uudistetun työvoiman monialaisen yhteispalvelun (TYP) asemointiin ja jatkokehittämiseen. Tutkimuksessa tehdyn kokeiluun osallistuneiden ja ei-osallistuneiden kuntien työttömyyden muutosten vertailun mukaan kokeilulla on ollut myös työttömyyden kasvua hillitsevä vaikutusta, joskin kokeilun erillisvaikutuksen täsmällinen osoittaminen on mahdollista. Tämä yhteistyön parantuminen ja avautuminen työllisyysasioissa on kuitenkin vielä selvästi kesken ja koska monet kuntiin, sosiaalitoimeen, terveydenhuoltoon ja aluehallintoon liittyvät ratkaisut ovat vielä tekemättä, tarvitaan nyt alulle saadun kehityksen varmistamista. Tutkimuksen suosituksen mukaan tarvitaan kuntakokeilun jatkamista ja syventämistä tarkoituksenmukaisella tavalla, joka lähtee siitä että kuntien vastuu ja toimivalta työllisyyteen ja työmarkkinoihin liittyen kasvaa kunta-valtio-yhteistyöasetelman puitteissa. Jatkokehittely tulisi olla yhdistelmä pilotoinnin jatkamista syvennettynä ja sen kytkemistä vuoropuheluun, kehittelyyn ja oppimiseen koko kuntakentässä.		
Työ- ja elinkeinoministeriön yhdyshenkilö: Työllisyys- ja yrittäjyysosasto/Päivi Haavisto-Vuori, puh. 029 504 9056		
Asiasanat Nyckelord Key words työllisyyden kuntakokeilu, seurantalutkimus, pitkäaikaistyöttömyys, tulokset, kokonaisvoimavarat		
Painettu julkaisu Inbunden publikation Printed publication ISSN 1797-3554 ISBN 978-952-327-022-0	Verkkojulkaisu Nätpublikation Web publication ISSN 1797-3562 ISBN 978-952-327-023-7	
Kokonaissivumäärä Sidoantal Pages 217	Kieli Språk Language Suomi, Finska, Finnish	Hinta Pris Price 38 €
Julkaisija Utgivare Published by Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy		Kustantaja Förläggare Sold by Edita Publishing Oy / Ab / Ltd

Esipuhe

Syyskuussa vuonna 2012 alkanut työllisyyspoliittinen kuntakokeilu, jonka tavoitteena on alentaa pitkäaikaistyöttömyyttä, päättyy vuoden 2015 lopussa. Kokeilussa pyritään löytämään uusia paikalliseen kumppanuuteen perustuvia työmarkkinoille integroinnin malleja, joissa otetaan nykyistä paremmin huomioon sekä työnhakijoiden että paikallisten työmarkkinoiden tarpeet. Kokeilussa kunta koordinoi työllistymistä edistävien palvelujen järjestämistä vastaten siitä, että palvelut muodostavat kuntatasolla työllistymisen näkökulmasta tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden. Kokeilun kohderyhmään kuuluvat erityisesti ne pitkäaikaistyöttömät, jotka tarvitsevat työmarkkinoille sijoittuakseen julkisten työvoimapalvelujen lisäksi kuntien järjestämistä vastuulle kuuluvia sosiaali- ja terveystyöpalveluja.

Kuntakokeilun seuranta tutkimus paneutuu monipuolisesti kokeilun sisältöihin ja peilaa saavutettuja tuloksia kokeilun tavoitteisiin.

Seuranta tutkimus osoittaa, että kuntakokeilu on nostanut työllisyysjärjestelmää kuntien strategioihin ja poliittisen ja virkamiesjohdon sitoutumista työllisyysasioiden edistämiseen. Kokeilu on avannut uusia mahdollisuuksia kunta-valtio-yhteistyölle ja laajemmille kumppanuuksille työllisyyden hoidossa. Kuntakokeilu on lisännyt sekä kunnan, työ- ja elinkeinotoimiston ja Kelan että kunnan sisäistä yhteistyötä työllistymistä edistävien palvelujen järjestämisessä. Kokeilu on vahvistanut näkemystä pitkäaikaistyöttömien palvelutarpeiden moninaisuudesta ja nostanut esille esimerkiksi terveystyöpalvelujen tärkeän merkityksen osana työllistymisprosessia.

Tutkimuksessa käytetty kokonaisvoimavara -käsite on keskeinen elementti kokeilun ja sen tulosten kuvaamisessa. Tutkijat tarkoittavat käsitteellä laajassa kumppanuudessa ja verkostoyhteistyössä olevaa osaamista ja muita resursseja, joiden mahdollisimman hyvään mobilisointiin työllisyyden edistämiseksi pyritään.

Kuntakokeilu on ollut omalta osaltaan luomassa pohjaa vuoden 2015 alussa voimaan tulleen lainsäädäntöön perustavalle työllistymistä edistävälle monialaiselle yhteis palvelulle. Lakisääteisen verkostoyhteistyön lisäksi tarvitaan yhteistyötä työ- ja elinkeinotoimistojen, kuntien ja Kelan järjestämistä vastuulle kuuluvien palvelujen ja niiden tuottamiseen liittyvien toimintamallien kehittämisessä. Tätä työtä kuntakokeilussa on tehty kehittämällä mm. palvelutarpeen arviointia, palveluohjausta, työttömien kouluttautumista tukevia palveluja ja yritysyhteistyötä. Kuntakokeilun toimesta laadittu Työllisyyden keittokirja tuo esille hyviä toimintamalleja, jotka tulisi saada leviämään kaikkiin kuntiin ja kumppanuuksiin.

Työ- ja elinkeinoministeriön rahoittama tutkimus osoittaa, että määrällisten tulosten ohella on tärkeää tarkastella myös laadullisia tuloksia ja toimintatavoissa aikaan saatuja muutoksia.

8.6.2015

PÄIVI KERMINEN
hallitusneuvos, ryhmäpäällikkö
työ- ja elinkeinoministeriö

Sisältö

Esipuhe.....	5
Yhteenveto tutkimuksen keskeisistä havainnoista ja suosituksista	11
1 Johdanto.....	21
1.1 Työllisyyden edistämisen kokonaisvoimavarat ja kuntakokeilu.	21
1.2 Kuntakokeilu ja siihen liittyvän seurantalutkimuksen toteuttaminen	24
2 Kunta-valtio-suhteen kehitys kuntoutus- ja työllisyysasioissa Suomessa.....	29
2.1 Kokonaisuuteen liittyviä muutoksia	29
2.2 Kuntakokeilu ja työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu (TYP).....	32
2.3 Kunta-valtio-suhteen haasteet jatkossa.....	35
3 Kuntakokeilun temaattinen tarkastelu	36
3.1 Kuntakokeilu ja yritysyhteistyö	36
3.1.1 Yritysyhteistyön merkitys.....	36
3.1.2 Yritysyhteistyön kehittäminen kuntakokeilussa.....	37
3.1.3 Yritysyhteistyökokemusten luonne ja implikaatioita	38
3.2 Opinnollistaminen ja ohjaus kuntakokeilussa	39
3.2.1 Yhteenveto keskeisistä havainnoista ja johtopäätöksistä.....	39
3.2.2 Opinnollistamisesta	40
3.2.3 Opinnollistaminen kuntakokeilussa – Keuruun esimerkki.	41
3.2.4 Opinnollistamisen implikaatioita työllisyyspalveluun?.....	42
3.2.5 Tulevaisuuden ohjaus ja ohjauksen tulevaisuus – joitakin pohdintoja.....	43
3.3 Sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalvelut osana työllisyyspoliittista kuntakokeilua.....	44
3.3.1 Yhteenveto keskeisistä havainnoista ja johtopäätöksistä.....	44
3.3.2 Johdanto	46
3.3.3 Työttömien terveyspalvelut osana kuntakokeiluhankkeita.....	46
3.3.4 Kuntouttava työtoiminta osana kuntakokeiluhankkeiden palvelukokonaisuutta.....	48
3.3.5 Kuntakokeilun yhteys aikuissosiaalityöhön.....	54
3.3.6 Sosiaalihuoltolain uudistaminen kuntakokeiluhankkeen näkökulmasta	56
3.3.7 Kelan rooli työllisyyspoliittisessa kuntakokeilussa.....	58

3.4	Asiakkuudet.....	59
3.4.1	Yhteenveto keskeisistä havainnoista ja johtopäätöksistä.....	59
3.4.2	Kuntakokeilujen asiakkaat.....	60
3.4.3	Asiakkaiden osallisuus.....	62
3.4.4	Kuntakokeilun seurannan mukaiset asiakastulokset.....	66
3.4.5	Asiakaslähtöisten palveluiden kehittäminen ja asiakastyön hyvät käytännöt.....	68
4	Kuntien työllisyydenhoidon tilanne, tapahtuneet muutokset ja koetut kuntakokeilun vaikutukset.....	74
4.1	Yhteenveto keskeisistä havainnoista ja johtopäätöksistä.....	74
4.2	Työllisyydenhoidon tilanne kunnissa.....	75
4.3	Työllisyydenhoidossa tehtävä yhteistyö kunnissa TE-toimiston ja muiden tahojen kanssa.....	81
4.4	Kuntakokeilun asema ja eteneminen.....	86
4.5	Kuntakokeilun aikaansaamat muutokset.....	89
5	Työttömyyden kehitys kokeilu- ja ei-kokeilukunnissa sekä kehityksen polkuriippuvuuksien tarkastelua.....	98
5.1	Yhteenveto keskeisistä havainnoista.....	98
5.2	Kokeilukuntien piirteitä.....	101
5.3	Työttömien työnhakijoiden %-osuus työvoimasta.....	103
5.4	Pitkäaikaistyöttömien määrän muutos.....	105
5.5	Virta pitkäaikaistyöttömyyteen.....	108
5.6	Virta yli 6 kuukauden työttömyyteen.....	111
5.7	Case-tarkastelu.....	112
5.8	Arttu-indikaattorit.....	116
5.9	Laadulliset hyvät hankkeet.....	118
6	Tanskan kokemukset ja niiden sanoma Suomelle.....	124
6.1	Tanskan työvoimapolkujen kunnallistaminen ja sen kokemukset.....	124
6.2	Tanskan sanoma Suomen kannalta.....	126
7	Työvoimapolitiikan hallinnon kehittämiskenaariot ja niiden sanoma kuntien työllisyyspolitiikalle.....	128
7.1	Kunnan ja valtion yhteistyöskenaariot työryhmän muistion mukaan.....	128
7.1.1	Vaihtoehto A: Monialaisen yhteispalvelun malli.....	128
7.1.2	Vaihtoehto B: Kokonaisvoimavaran syventäminen.....	130
7.2	TE-palvelujen organisoinnin ja ohjauksen skenaariot.....	132
8	Suositukses.....	133
8.1	Suosituksien lähtökohdista.....	133
8.2	Suositukses.....	135

8.2.1	Suosituksset asiakaspalveluun, asiakasprosesseihin liittyen	136
8.2.2	Suosituksset palvelujen paikallis-alueelliseen reitittämiseen, koostamiseen, seurantaan ja johtamiseen liittyen.....	138
8.2.3	Suosituksset alueellisten ja valtakunnallisten verkostojen toimintaan, oppimiseen, koordinaatioon ja yhteiskehittämiseen liittyen	140
8.2.4	Suosituksset integroituun työvoima- ja työmarkkinapolitiikkaan liittyen	145
Lähteet		146
10	Liitteet	150
10.1	Tapaustutkimukset.....	150
10.1.1	Etelä-Pirkanmaa	150
10.1.2	Jyväskylä, Muurame, Jämsä.....	153
10.1.3	Kemin kokeilu	161
10.1.4	Keuruun Työkanava-hanke	165
10.1.5	Oulun kaupungin työllisyyspalvelut.....	170
10.1.6	Päijät-Hämeen Työn kipinä.....	179
10.1.8	Rovaseudun Monet-hanke.....	192
10.1.9	Varkauden kokeilu.....	197
10.1.10	Tampere	203
10.2	Kyselyä koskevat liitteet.....	207
10.3	Kuntakokeiluhankkeiden tyypittelyä tulosten perusteella.....	214

Yhteenveto tutkimuksen keskeisistä havainnoista ja suosituksista

Tässä raportissa käsitelty pitkäaikaistyöttömyyden kuntakokeilu liittyy monin tavoin Suomen tulevaisuuden muutoksiin ja haasteisiin. Kuntakokeilussa on tavoiteltu uutta tietoa, osaamista ja tuloksellisuutta ihmisten hyvinvoinnin, aktiivisuuden, työllistävyyden ja työllisyyden edistämässä kuntien ja valtion ja niiden kumppaneiden yhteistyötä ja työnjakoa kehittämällä¹.

On varsin haasteellista kirjoittaa tutkimusraportti tästä moniulotteisesta kokeilusta, jatkosuosituksista puhumattakaan, kun monet talouden, työmarkkinoiden, ja rakenneuudistusten keskeiset ratkaisut ovat tätä raporttia kirjoitettaessa vielä auki. Olemme pyrkineet laatimaan raportin niin, että sen sanoma on mielekäs ja perusteltu olivatpa tulevaisuuden toiminta- ja rakenneratkaisut työllisyyteen ja aktiivointiin liittyen Suomessa millaisia tahansa.

Perusnäkökulmamme lähtee ihmisten hyvinvointia, työllistävyyttä ja työllisyyttä edistävästä kokonaisvoimavarasta. Kokonaisvoimavaralla tarkoitamme sitä laajassa kumppanuudessa ja verkostoyhteistyössä olevaa osaamista ja muita resursseja, joiden mahdollisimman hyvään mobilisointiin työllisyyden edistämässä pyritään. Tällaisia voimavaratahoja ovat kunnan ja valtion palvelut, kolmas sektori, Kela, yritykset ja muut asiaan liittyvät yhteisöt ja myös asiakkaat itse. Työllisyys on puolestaan yksi seutujen elinvoiman avaintekijöistä.

Kuntakokeilut ovat kuitenkin toteutukseltaan, laajuudeltaan ja painotuksiltaan erilaisia, mikä oli alun perin tarkoituksin, joten niissä ei suinkaan kaikissa ole käsitelty kuntien roolia kaikessa laajuudessaan, vaan useimmiten vain jotain osaa siitä. Tavallaan kokeiluissa on siten kartoitettu hyvin toimivan kokonaisvoimavaran, kumppanuuden ja kokonaismallin osia. Viime kädessä on kuitenkin kysymys siitä, että laajemman työllisyysvastuun siirtyminen kunnille edellyttää toimivan työllisyyttä edistävän kokonaisvoimavaran vahvistumista kuntiin ja seuduille lähivuosina, toimintamalleja, joissa on omaksuttu parhaat käytännöt niin kokonaisuuden johtamisesta ja kumppanuuksista kuin asiakastyöstäkin.

Onko kuntakokeilu avannut tähän uusia mahdollisuuksia? Mitä pitäisi tehdä, että avautuminen vahvistuisi? Vastauksemme on, että kuntakokeilu on, tutkimuksen useiden eri aineistojen ja havaintojen mukaan, avannut uusia mahdollisuuksia kunta-valtio-yhteistyölle ja laajemmille kumppanuuksille työllisyyden edistämiseen liittyen. Sillä on ollut myös työttömyyden kasvua hillitsevää vaikutusta.

¹ Kun tässä raportissa puhutaan työllisyyden ja työllistävyyden edistämisestä jne., tarkoitetaan viime kädessä sitä toiminnan ja palvelujen kokonaisuutta, joka ulottuu ihmisten toimintakyvyn ja hyvinvoinnin edistämisestä eri kuntoutus- ja aktiivintavaiheiden kautta aina työllistymiseen asti.

Tätä avautumista on kuitenkin syytä edelleen monin tavoin vahvistaa, sillä edessä on monin tavoin hyvin haasteellinen vuosikymmen, ja kuntakentän ja kumppaneiden toiminta ja osaaminen on vielä hyvin epätasaista työllisyys- työttömyysteemoihin liittyen.

Seuraavassa esitetään tiivistetysti tutkimuksen keskeiset havainnot kuntakokousta ja jatkosuositusten ydin.

1. Kokonaisvoimavarojen kehitys työllisyyden edistämässä

Kuntien laajemmalla vastuulla työllisyyden edistämisestä tavoitellaan aktivointiin, kuntoutukseen, terveyteen, hyvinvointiin, osaamiseen, perheiden elämään ja niin edelleen liittyvien julkisten ja yksityisten voimavarojen parempaa liittämistä yhteen muihin työllisyyttä edistäviin voimavaroihin, joissa perinteisesti valtiolla on ollut keskeinen rooli. Tämä on ikääntyvässä ja työvoimavaroiltaan rajallisessa Suomessa entistä tärkeitä. Tutkimuksessa on lähdetty siitä oletuksesta, että jatkossa Suomessa sekä valtio että kasvavassa määrin kunnat ovat keskeisessä asemassa työllisyyden edistämässä, joten olennaista on varmistaa tämän kumppanuuden toimivuus, kuten myös yhteys laajempaan kumppanuuteen.

Vaikka onkin vaikea täsmällisesti arvioida missä määrin tällaisen kokonaisvoimavaran mobilisoinnissa on kuntakokeiluissa edistytty, on sekä kaikille kuntakokeilulle (ja ei-kokeilussa olleelle vertailuryhmälle) tehdyistä kyselyistä, tapaustutkimuksista että muusta aineistosta pääteltävissä, että kuntakokeilussa on otettu myönteisiä askelia kokonaisvoimavaran kehityksessä. Tietoisuus ja toiminta työllisyysysteemasta ovat lisääntyneet kuntakokeilussa enemmän kuin vertailuryhmässä, ja kuntakokeilun työpajoja ja verkostotapaamisia on leimannut paneutumisen ja dynaamisuus.

Jatkon osalta on monia avoimia kysymyksiä varsinkin aluerakenteen (sote, kuntaliitokset, ELYt ja niin edelleen) suhteen, joten voimavarojen koostaminen vaatii vielä paljon huomiota.

2. Kuntastrategioiden kehitys työllisyyden edistämässä

Kuntakokeilu on edesauttanut työllisyysjärjestelmän nousua entistä keskeisemmin kuntien strategioihin sekä poliittisen ja virkamiesjohdon sitoutumista työllisyysasioiden edistämiseen. Tutkimuksen valossa työllisyyden merkitys kunnan elinvoimalle ja työllisyysasioiden edistämisen koostaminen ja selkiyttäminen on oivallettu yhä laajemmin, mutta tilanne on kuitenkin epätasainen kuntakokeilun sisällä ja tietenkin vielä enemmän koko kuntakentässä. Hyviä esimerkkejä kuntakokeilusta (ja varmasti myös muualta Suomesta) kuitenkin löytyy ja näiden levittäminen ja omaksuminen koko kuntakentässä on olennainen tulevaisuuden tehtävä.

Muutamissa kunnissa on työllisyyden edistäminen - osassa jo ennen kokeilua ja osassa kokeilun myötä - kytketty selkeästi kunnan elinvoiman lisäämiseen

strategiaan. Työllisyysasiat ovat kunnan johtamisessa omana ylisektorisena kokonaisuutenaan, ja 'johtamisketju' kunnan johdosta työllisyysasioiden johtoon ja palvelujen toteuttamiseen on selkeä.

Karkeasti arvioiden noin puolessa seurantatutkimuksessa tehdyistä tapaustutkimuksista on edetty tässä suhteessa lupaavasti. Osittain tämä perustuu siihen, että kunnissa, joissa jo ennen kuntakokeilua on panostettu ylisektoriseen yhteistyöhön, ja joissa työllisyysasiat ovat olleet korkealla kunnan strategioissa, on kuntakokeilua käytetty vahvistamaan tätä kehitystä. Esimerkkinä tällaisesta suurissa kaupungissa ovat Vantaa ja Oulu ja pienemmissä esimerkiksi Kemi, Keuruu ja Varkaus. Kun työllisyyden edistäminen on saanut strategista, poliittista ja johtamisen tukea, on ollut helpompi saada työllisyyden, kuntoutuksen ja muut usein hajallaan olevat osat kootuksi ja neuvoteltua eri toimijoiden osuudet ja roolit.

3. Työllisyyden edistämisen johtaminen ja koordinointi

Aktivointiin, kuntoutukseen, terveyteen, hyvinvointiin, osaamiseen, perheiden elämään - ja nyt työllistämiseen - liittyvät voimavarat ovat kuntien sisällä (ja kumppanuuksissa) edelleen usein varsin sektoroituneita, ja Suomessa on toteutettu viime vuosina ja vuosikymmeninä monia erilaisia hankkeita, joissa yhteistyötä yli sektoreiden on pyritty edistämään. Ongelmana näyttää monien tutkimusten ja arviointien, myös EU:n rakennerahaston hankkeiden arviointien valossa olevan ylisektorisen ja verkostomaisen toiminnan ja johtamisen pysyvyys.

Kuntakokeilussa on edistytty selvästi työllisyyden edistämiseen liittyvien voimavarojen, 'työllisyyden edistämisen kokonaisuusmallien' koostamisessa, koordinoinnissa ja johtamisessa. Liittymää sosiaali- ja terveyspalveluihin, koulutukseen ja välityömarkkinoiden toimijoihin on saatu parannettua. Koostamista edesauttaa TYP:ien aseman selkiytyminen, mutta hyötyjen ottaminen TYP:ien asemoinnista on kesken.

Tapaustutkimuskunnissa koostavia malleja on tuotettu ja kehitetty, ja haasteena onkin jatkossa tuottaa paitsi palveluja koskevia 'työllisyyden keittokirjoja' (jollainen on jo tehtykin), myös johtamisen, verkostotyön ja koordinoinnin 'keittokirjoja', joilla edistettäisiin ylisektorisen verkostojohdoksen kestävyyttä.

4. Työllisyyden edistämisen prosessit ja palvelut

Kuntakokeiluissa on varsin monipuolisesti paneuduttu niin asiakkuuden alkuvaiheen palvelutarpeen ja työkyvyn arvioinnin menettelyihin kuin myös erilaisiin palvelureitteihin ja palveluihin, joita asiakkaille tarjotaan. Muutamissa kuntakokeiluissa on kehitelty asiakasohjauksen kokonaisuutta ja menettelyjä ja panostettu palvelujen koordinointiin. Edistyminen näissä asioissa on ollut parempaa kuin vertailuryhmässä (kuntakokeiluun osallistumaton otos).

Hyviä palvelukäytäntöjä uuteen työllisyyden kokonaisuusmalliin kunnissa onkin varsin riittävästi, mutta ne ovat vielä hajallaan, kaikkialla niitä ei yleisesti tunneta

eikä missään vielä ole kaiken kattavaa palvelupalettia. Kuntakokeilun loppuvaiheen haasteena on huolehtia 'palvelupaletteiden' leviämisestä.

5. Sosiaali- ja terveyspalvelut ja kuntakokeilu

Tutkimuksen perusteella näyttää siltä, että hankkeissa on onnistuttu sosiaali- ja terveydenhuollon kanssa tehdyn yhteistyön ja palvelujen kehittämistyön avulla vahvistamaan monien kuntien lakisääteisten velvoitteiden toimeenpanoa ja luomaan uusia toimintamalleja ennakoimaan tulevia lakimuutoksia. Kokeiluhankkeissa on muun muassa rakennettu asiakkaiden tarpeiden pohjalta lähteviä tavoitteellisia palveluprosesseja, panostettu pitkäjänteiseen omatyöntekijän tarjoamaan palveluohjaukseen ja työhönvalmennukseen sekä kehitetty sosiaalisen kuntoutuksen toimintamalleja. Kuntakokeiluhankkeissa on jatkettu ja syvennetty kunnissa viimeisen kymmenen vuoden ajan käynnissä ollutta pitkäaikaistyöttömien terveyspalvelujen kehittämistyötä.

Kokeiluhankkeiden tekemällä terveyspalvelujen kehittämistyöllä on iso merkitys rakennettaessa tulevan vuoden aikana paikkakunta- ja seutukohtaisia työllistymistä edistäviä monialaisen yhteispalvelun (TYP) verkostoja. Hankkeissa kehitetty yhteistyö ja toimintamallit voivat toimia suoraan terveyspalvelujen organisoinnin pohjana työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun (TYP) kehittämistyössä. Hankkeissa on myös panostettu monipuolisesti kuntouttavan työtoiminnan kehittämiseen, ja se on saatu jäsentymään luontevaksi osaksi asiakkaiden tavoitteellisia prosesseja.

Kuntakokeiluhankkeiden tekemä yhteistyö aikuissosiaalityön kanssa on kuitenkin ollut epätasaista ja osin heikompaa kuin vertailukunnissa. Joissakin tapauksissa hankkeen yhteistyösuhteet aikuissosiaalityöhön ja työvoiman palvelukeskuksen kanssa olivat käynnistysvaiheessa etäiset. Kaikissa kokeiluhankkeissa on kuitenkin tapahtunut näiltä osin edistymistä, ja kuntakokeilun kehittämistyön avulla on sosiaalitoimi saatu mukaan verkostoyhteistyöhön ja osaksi asiakkaiden palveluprosesseja. Tämä vaatii kuitenkin huomiota jatkossa.

Kumppanuuksien tiivistymiseen on vaikuttanut merkittävällä tavalla se, miten vahvan aseman kokeiluhanke on saanut työllisyydenhoidon rakenteellisessa kehittämisessä ja kunnan organisaatiossa ja miten vahvasti kunnan johto on sitoutunut hankkeeseen ja sen tekemään kehittämistyöhön.

6. Opinnollistaminen ja ohjaus kuntakokeilussa

Opinnollistamisen kehittämisessä ollaan kaikkiaan alkutaipaleella. Sen merkityksen voi kuitenkin ennustaa kasvavan. Työllistymisen edistäminen nähtäisiin tällöin laaja-alaisemmin, kestävämpiin ratkaisuihin tähtäävänä osaamisen kehittämisenä, kuin vain perinteisenä mahdollisimman nopeana työllistämisenä. ”Osa - työllisty” -teesi on noussut voimakkaasti esiin myös kansainvälisessä keskustelussa mm. Tanskassa, jonka viimeaikaisia kokemuksia käsittelemme omana lukunaan.

Työelämäsuhteen nouseminen ohjauksen keskeiseksi tematiikaksi näkyy myös jossain määrin kuntakokeilunkin hankkeissa, esimerkiksi ryhmämuotoisen ohjauksen ja valmennuksen lisääntymisenä ja vertaiskokemusten hyödyntämisenä. Jatkossa kaikenlaisen ohjauksen haasteena on kehittyä vuorovaikutuksen tilaksi, jossa ihmisten työelämäsuhdetta voidaan käsitellä dialogissa ohjaajan ja työnhakijan välillä ja myös suhteessa muihin samassa tilanteessa oleviin.

Organisatorisesti myös ohjauksen toimintakenttä on lähivuosina uudistumassa tavalla, jossa etsitään uutta synergiaa eri toimijoiden kesken tavoitteena ohjaustyötä tekevien moninaisten tahojen yhteistoiminnan parempi koordinaatio ja ohjauksen kokonaisvoimavarojen yhteen kokoaminen (niin kutsuttu Ohjaamo-hanke alkaneella ESR-kaudella). Tämäkin on omiaan korostamaan kokonaisvoimavarojen asemoinnin ja koostamisen tärkeyttä.

7. Yritykset ja kuntakokeilu

Yritysteema ei kaikissa kokeiluissa ole ollut kokeilun ytimessä, mutta kuntakokeilu on osaltaan katalysoinut yritysyritysten systematisointia ja virittänyt uudenlaisia yrityspalvelumuotoja yhdistyneenä neuvottelevaan työotteeseen suhteessa paikalliseen elinkeinoelämään ja ohjaukselliseen toimintatapaan suhteessa työnhakijoihin. Paikallisesti on hyviä esimerkkejä työnantajien aktiivisesta mukanaolosta työllistämistoimien kehittämisessä. Hyvien käytäntöjen alkuja on edelleen vahvistettava, ja yritysyritysten kehittäminen on jatkossa yhä haastavampi tehtävä olosuhteissa, joissa työvoiman kysyntä on paikallisesti voimakkaastikin vaihtelevaa.

8. Työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu (TYP) ja kuntakokeilu

Edellä on jo todettu, että työllisyyteen liittyvien voimavarojen koostamisessa TYP:ien lainsäädännön ja aseman selkiytyminen tarjoaa tärkeän kehittämisalustan jatkossa. Kuntakokeilun alussa TYP:ien aseointi tuotti monilla paikkakunnilla vaikeuksia, mutta tilanne on tässä suhteessa parantunut ja selkiytynyt sillä pohjalla, että TYP:n roolina on ennen kaikkea monialaisen palvelutarpeen arviointi ja monialaisen palvelun reitittäminen. Sekä TYP:n aikaisempi kokemus että kokemus muualtakin monialaisesta arvioinnista, palvelusta ja koordinoinnista kuitenkin osoittaa, että osaamisen ja tuloksellisuuden varmistaminen tällaisessa toiminnassa on haasteellista.

Vaatii vielä työstämistä, millä tavoin TYP toimii kehittämisalustana, ja miten muut kunnan ja laajemmat kumppanuudet, joita kokeilussa on saatu kartoitettua ja mobilisoitua tähän, linkitetään ja miten varmistetaan osaaminen.

9. Asiakkaat ja kuntakokeilu

Kuntakokeiluissa on seurantatutkimusta varten toteutetun kyselyn perusteella lisääntynyt asiakkaiden osallisuus. Osallisuutta on edistetty asiakaslähtöisemmän

alkutilanteen kartoituksen ja aiempaa yksilöllisempien palveluiden avulla, hyödyn­ tämällä palautetietoa uusien palveluiden kehittämisessä sekä osallistamalla asiak­ kaat palveluiden kehittämiseen mm. asiakasraatien, kehittäjäasiakkaiden ja kehit­ tämisryhmien asiakasjäsenten avulla.

Kuntakokeiluhankkeissa on toisaalta tapahtunut enemmän myönteistä kehitystä asiakastyöhön liittyvissä asioissa kuluneen vuoden aikana kuin muissa kunnissa. Muita kuntia useammin kuntakokeilukunnissa on kiinnitetty huomiota pitkäaikais­ työttömyyteen. Kuntakokeilukunnissa on saatu kehitetyksi muita kuntia enemmän palvelutarpeen arviointia ja palveluohjausta, työttömien kouluttautumista tukevia palveluita, yritysyhteistyössä käytettäviä palveluita, työttömien terveyspalveluita sekä työttömille tarkoitettuja palvelukokonaisuuksia. Kuntakokeiluissa on saatu aikaan muita kuntia useammin myös asiakastuloksia kuten asiakkaiden motivoitu­ mista, tulevaisuuden suunnittelua ja elämänhallinnan lisääntymistä sekä asiakkai­ den etenemistä koulutuksessa ja työmarkkinoilla.

10. Henkilöstön osaaminen, oppiminen ja jaksaminen

Henkilöstön osaamista on tuettu kuntakokeilussa muun muassa verkostokoordi­ naattoreiden tapaamisilla ja työpajoilla, joissa on hyödynnetty niin vertaisoppimista kuin tutkimustietoakin. Oppimisvaikutuksia on ollut myös kokeiluhankkeiden itse toteuttamalla kahdenvälisillä vierailuilla. Tätä tukee myös niin kutsutun 'Työllisyy­ den keittokirjan' tuottaminen, sekä työllisyyspalvelujen toimintakyvyn mittariston tuottaminen. Verkosto-oppimista ja verkostovoimavarojen hyödyntämistä on siten varsin merkittävässä määrin tapahtunut, mutta varsinkin edessä olevia haasteita ajatellen tähän on jatkossa panostettava vielä enemmän ja systemaattisemmin. Monet kotimaiset ja kansainväliset kokemukset voivat tarjota tähän aineksia. Käsit­ telemme niitä suosituksissa. Henkilöstön jaksamisesta tutkimuksella ei ole tarkem­ paa tietoa, mutta haluamme korostaa, että jatkossa tämän seuranta ja vahvistami­ nen tulee varmasti olemaan tärkeä teema. Monenlaisten ja monivuotisten ongelmien kanssa painivaa asiakastyötä ja johtamista uhkaa ilman tukea loppuun palaminen

11. Vaikutukset työttömyyteen

Kuntakokeilut ovat varsin heterogeenisiä, olosuhteet ja kehittämistyön polkuriippu­ vuudet vaihtelevat ja työllisyystilanne on jatkuvasti vaikeutunut kaikkialla, mutta eri tavoin.² Tutkimuksen seurantajaksokin on varsin lyhyt vaikuttavuuksien arvioi­ miseksi, kun monet kuntakokeilun toimenpiteet ovat välillisiä tai valmistelevia itse työllistymiseen nähden.

2 Polkuriippuvuudella viitataan tässä sen kuvaamiseen, miten kokeilukuntaokohtaiset taustatekijät ovat yhteydessä kuntakokeilun aikaisiin havaintoihin työttömyydestä sekä kehittämisen laadusta. Tällaisia taustatekijöitä ovat kokonaistyöttömyyden lähtötaso, aiempi työttömyyskehitys sekä kuntien Paras-uudistuksen arviointiohjelmaan liittyvät indikaattorit. Ajatuksena on, että aiemmallalla historialla ja kehittämisaktiivisuudella on olennaista merkitystä myöhemmän kehittämisen kannalta.

On varsin vaikeaa arvioida kuntakokeilun vaikutusta työttömyyteen tällaisissa oloissa. Siitä huolimatta tällaista on tässä tutkimuksessa yritetty, jotta saataisiin edes jonkinlainen kuva asiasta. Tätä varten on toteutettu monipuolinen arvio, joka mielestämme - tarpeellisin varauksin - osoittaa, että kuntakokeilulla on ollut myönteisiä työllisyysvaikutuksia.

Kuntakokeilun aikaisen työttömyyden kehityksen ranking-vertailu kokeilukuntien ja ei-kokeilukuntien välillä osoittaa, että työttömyyden kehitys kuntakokeilukunnissa on ollut jonkin verran suotuisampaa ja että tällä todennäköisesti on yhteys myös hyvään laadulliseen kokonaisuuteeseen ja kehittämisen polkuriippuvuuteen. Vaikka kausaalisten päätelmien tekeminen on varauksellista, näyttäisi siltä, että kuntakokeilu on vaikuttanut positiivisesti työttömyyden hillintään. Tästä on raportissa oma lukunsa.

12. Kokonaiskuva

Vaikka näin komplisoidusta asiakokonaisuudesta kuin kuntakokeilu muuttuvassa ympäristössä on vaikea tehdä täsmällisiä tuloksellisuuspäätelmiä, on kokonaiskuva kuitenkin kaikilla tärkeillä ulottuvuuksilla ainakin jossain määrin positiivinen, mikä vahvistaisi päätelmää siitä, että kuntakokeilulla on ollut aktivointiin ja työllisyyteen liittyviä positiivisia vaikutuksia ja se on merkinnyt positiivisia avauksia työllisyyteen liittyvien voimavarojen koostamisessa ja edistämisessä. Kuntakokeilu on ollut uusi vaihe aiempaa laajemman paikallisen työllisyyden hoidon kokonaisuuden mobilisoinniseksi Suomessa, ja siinä on varsin monipuolisesti kehitetty toimintaa työllisyyden edistämiseen liittyvän kokonaisvoimavaran eri puolilta ja tasoilta, kuten kuviossa 1 asiaa voidaan havainnollistaa 'Työllisyyden keittokirjan' esimerkeillä. Kehitysvaihe on kuitenkin vielä hajanainen ja toimivat käytännöt pitäisi saada leviämään koko kuntakenttään ja kumppanuuksiin. Tarvitaan toimivien käytäntöjen levittämistyön jatkamista.

Kuvio 1. Kuntakokeilun kokonaisuus ja esimerkkejä kehittämisestä

Työllisyyden kytkeytyminen elinvoiman edistämiseen ja kunnan strategiaan: Vantaan työllisyysstrategia

Työllisyyden johtaminen, koostaminen, kumppanuudet: Imatra-Lappeenranta työllisyysyksikkö, Valkeakoski, Raahe: Monialainen kumppanuus, Kajaani-Kuhmo: välityömarkkinoiden kartoitus

Sosiaaliset kriteerit hankinnoissa: Lahti, Espoo, Tampere

Palvelun kokonaisuuksien kehittäminen ja sujuvuus: Oulu: Asiakasohjauksen kehittäminen, Roi: Koordinoiva palveluohjaus, Kemi: 'Silpputöiden' koostaminen, KL: Työkymmittari

Palvelutuotteet ja prosessit:

- Joensuu-Outokumpu: Moniammatillinen arvio
- Pori: Motivoiva ratkaisukeskeinen valmennus
- Keuruu: Infotilaisuudet
- S-joki: Matalan kynnyksen valmennus
- Lieksa: Työhönvalmentaja
- Hamina-Kotka, Tampere: Ryhmäohjaus (+yksilöllinen)
- Hämeenlinna, Keuruu: Opinnollistaminen
- Hki: Uravalmennus ja talousneuvonta

Henkilöasiakkaat mukaan palvelujen kehittämiseen ja toteutukseen

S-joki: Asiakkaiden kehittämissyrymä
Kuopio: Palveluseteli

Yritysassiakkaat mukaan palvelujen kehittämiseen ja toteutukseen

Mikkeli, Kokkola: Yhteistyömalli
S.linna: Yritysneuvojen yhteistyö
S.linna: Esteiden kartoitus yritysten kanssa, J.lä: Infot yrityksille, Turku: Buukkauspalvelu

13. Suositukset

Vaikka kuntakokeilun toteutusta voidaan pitää positiivisena, ovat työllisyyden uudelleenasetointi kunta-valtio-akselin ja niiden kumppanien keskinäisessä kokonaisuudessa sekä asiaan vaikuttavat tärkeät muut uudistukset selvästi kesken.

Tarvitaan kuntakokeilun jatkamista ja syventämistä tarkoituksenmukaisella tavalla, joka lähtee siitä että kuntien vastuu ja toimivalta työllisyyteen ja työmarkkinoihin liittyen kasvaa kunta-valtio-yhteistyöasetelman puitteissa. Jatkokehittely tulisi olla yhdistelmä pilotoinnin jatkamista syvennettynä ja sen kytkemistä vuoropuheluun, kehittelyyn ja oppimiseen koko kuntakentässä. Pilotointia syvennettäisiin siten, että resurssien ja päätäntävällän suhteen otetaan uusia askelia aidon kumppanuuden merkeissä, ja pilotointi on syytä kytkeä tarkoituksenmukaisella tavalla koko kuntakentän (ja kumppaneiden) aktiivisuuteen ja innovaatioihin, joita epäilemättä on myös kokeilun ulkopuolella. Esitämme tästä ajatuksia suosituksissa.

Käsityksemme mukaan jatkon kehittelyä tarvitaan kolmella tasolla: (a) mikrotasolla palvelun toteutusedellytysten, resurssien, dialogisen laadun ja monialaisen verkostotyön varmistamista kuntalaisten hyvinvoinnin, työllisyyden ja osallisuuden edistämisen ja yritysten työvoima- ja osaamistarpeisiin vastaamisen merkeissä, (b) 'mesotasolla' alueellis-paikallisten toimijoiden yhteistä kehittämisalustaa, palvelujen koostamista ja kumppanuutta ja c) makrotasolla integroidun työvoima- ja työmarkkinapolitiikan varmistamista, niin että edesautetaan työmarkkinoiden tasapainoista kehitystä ja vältytään työmarkkinoiden jakautumiselta. Näitä suosituksia avataan tarkemmin omassa luvussaan raportin lopussa.

Taulukko 1. Yhteenveto tutkimuksen havainnoista

ARVIOINTI- ULOTTUVUUS	ARVIO	ARVIO 0 - +++
1. Kokonaisvoimavarat työllisyyden edistämisessä	Vaikea arvioida täsmällisesti, mutta koko aineiston valossa on pääteltävissä, että kuntakokeilu on myötävaikuttanut positiivisesti tähän. Yhteistyö TE-toimiston ja kunnan välillä on vahvistunut selvästi enemmän kuntakokeilukunnissa kuin muissa kunnissa. TE-toimiston ja kunnan välinen yhteistyö on avaintekijä työllisyyden edistämisen kokonaisvarojen hyödyntämiselle. Jatkon osalta monia avoimia kysymyksiä varsinkin aluerakenteen (sote, kuntaliitokset, ELY:t jne.) suhteen	+ (?)
2. Kuntastrategiat työllisyyden edistämisessä	Hyviä esimerkkejä olemassa, joita voi levittää. Jatkon osalta monia avoimia kysymyksiä varsinkin aluerakenteen suhteen	+(+)
3. Työllisyyden edistämisen johtaminen ja koordinointi	Koostumista on tapahtunut, jota myös TYP:n tilanteen selkiytyminen edesauttanut. Jatkossa selkiytettävä ovatko kunnan työllisyysasiat suoraan 'konsernijohdon' yhteydessä omana yksikkönään, vai miten se koostetaan. Varmistettava toimivat yhteydet laajasti ymmärrettyyn kumppanuuteen	+
4. Työllisyyden edistämisen prosessit ja palvelut	Kukossa on kehitetty monipuolisesti kunnan kuntouttavia, aktiivisia ja työllistäviä palveluja. Haasteena on jatkossa tehdä niistä pysyviä käytäntöjä ja saada palvelupaletit leviämään koko maahan	+(+)
4.1. Sosiaali- ja terveyspalvelut ja kuntakokeilu	Hanketyön avulla on vahvistettu kuntien lakisääteisten velvoitteiden toimeenpanoa ja luotu uusia toimintamalleja ennakoimaan tulevia lakimuutoksia esim. liittyen työttömien terveyspalveluihin, kuntouttavaan työtoimintaan, aikuissosiaalityöhön ja sosiaaliseen kuntoutukseen. Lähtötilanne hankkeissa oli sote-yhteistyön osalta epätasainen, mutta kehittämistyön avulla verkostoyhteistyö on tiivistynyt. Integroitu asiakaspalvelutyö edellyttää yhteensopivia tietojärjestelmiä. Jotta asiakaspalvelu saadaan saumattomaksi ja sujuvaksi on kuntoutus-, aktiivointi- ja työllisyysasioissa sekä sosiaali- ja terveydenhuollossa toimivien eri tahojen tietojärjestelmät saatava yhteensopiviksi siten, että ne mahdollistavat sähköisen tietojen yhteiskäytön. Integroitu tietojärjestelmä mahdollistaa myös systemaattisen asiakasseurannan.	+
4.2. Opinnollistaminen ja kuntakokeilu	Kukossa on päästy lupaavaan alkuun osaamisen kehittämisessä opinnollistamisen kautta. Teeman asemaa ja merkitystä on jatkossa kuitenkin huomattavasti vahvennettava.	+
4.3. Yritykset ja kuntakokeilu	Kukossa kehitetty monipuolisia 'välitysmekanismeja', joiden kehittämistä on edelleen jatkettava. Työelämän ja yritysten tiiviimpi mukaantulo elinehto jatkossa.	+
4.4. TYP ja kuntakokeilu	Selkiytynyt niin, että TYPin roolina ennen kaikkea monialaisen palvelutarpeen arviointi ja monialaisen palvelun reitittäminen. Vaatii vielä työstämistä millä tavoin TYP toimii kehittämisalustana ja miten muut kunnan ja laajemman kumppanuuden asiat tähän suhteutetaan. Haasteena vältyä työmarkkinoiden ja palvelujen jakautumiselta ja varmistaa hyvät yhteydet erityisesti TE-palveluihin ja paikalliseen elinkeinoelämään.	+ (?)
5. Asiakkaat ja asiakastulokset	Asiakkaiden osallisuus on vahvistunut, asiakasohjaus on kehittynyt ja asiakaslähtöisiä palveluita on tuotettu sekä vahvistettu työllisyydenhoitoon liittyvää yhteistyötä keskeisten tahojen kanssa (TE-toimisto, oppilaitokset, välityömarkkinat) Haasteena on saada aikaan toiminnan pysyvyyttä tukevaa suunnitelmalista ja koordinoitua työllisyydenhoitoa kuntaan sekä tarvittavia resursseja palveluiden tuottamiseen.	

	Kuntakokeiluissa on kehitetty räätälöityä yksilöllistä palvelua. Kuntakokeilut ovat kohdentuneet erilaisiin asiakasryhmiin (omaehtoisesti palveluun työttömyyden pitkittymisen ehkäisemiseksi hakeutuvat – pitkäaikaiset sosiaaliryhmien asiakkaat), mikä vaikuttaa tarkoituksenmukaisiin asiakasmääriin. Tarkoituksenmukaista asiakasvolyymiä on vaikea määrittää, sillä kuntakokeilujen asiakasmäärät vaihtelevat paljon hankkeittain eikä tietoa asiakasmäärästä/työntekijä ole saatavilla yhdenmukaisesti.	+
6.Henkilöstön osaaminen, oppiminen ja jaksaminen	Oppimisen suhteen verkosto-oppiminen on toteutunut varsin hyvin, sitä syytä jatkaa ja syventää, osaamisen kehittämistä ja jaksamisesta ei tietoa, tähän kiinnitettävä huomiota jatkossa. Oppiminen +, mutta osaaminen ja jaksaminen?	Oppiminen +
7.Vaikutukset työttömyyteen	Kuntakokeilun aikaisen työttömyyden kehityksen analyysi osoittaa, että työttömyyden kehitys kuntakokeilukunnissa on ollut jonkin verran suotuisampaa kuin ei-kokeilukunnissa ja että tällä todennäköisesti on yhteys myös hyvään laadulliseen kokonaisuuteen ja kehittämisen polkuriippuvuuteen. Vaikka kausaalisten päätelmien tekeminen on varauksellista, näyttäisi siltä, että kuntakokeilu on vaikuttanut positiivisesti työttömyyden hillintään	+
8.Kokonaiskuva	Vaikka näin komplisoidusta asiakokonaisuudesta on vaikea tehdä täsmällisiä tuloksellisuuspäätelmiä, on kokonaiskuva kuitenkin kaikilla tärkeillä ulottuvuuksilla ainakin jossain määrin positiivinen, mikä vahvistaisi päätelmää siitä, että kuntakokeilulla on ollut aktivointiin ja työllisyyteen liittyviä positiivisia vaikutuksia. Kuntakokeilu on ollut uusi vaihe aiempaa laajemman paikallisen työllisyyden hoidon kokonaisuuden mobilisoimiseksi Suomessa.	+
9.Jatkon suositukset	Vaikka kukon toteutusta voi pitää positiivisena, on työllisyyden uudelleenasetointi kunta-valtio ja niiden kumppanit kokonaisuudessa kesken ja asiaan vaikuttavat tärkeät muut uudistukset selvästi kesken. Tarvitaan kuntakokeilun jatkamista ja syventämistä tarkoituksenmukaisella tavalla, joka lähtee siitä että kuntien vastuu ja toimivalta työmarkkina-asioissa kasvaa kunta-valtio yhteistyöasetelman puitteissa. Jatkokehittelyn tulisi olla yhdistelmä pilotoinnin jatkamista ja koko kuntakentän ja kumppaneiden yhteistä kehittämistä. Jatkon kehittäminen tarvitaan kolmella tasolla (a) asiakaspalvelun, (b) alueellis-paikallisen verkoston ja kehittämisalustojen sekä (c) laajasti ymmärretyn, integroivan työvoima- ja työmarkkinapolitiikan tasolla.	

1 Johdanto

1.1 Työllisyyden edistämisen kokonaisvoimavarat ja kuntakokeilu

Suomalainen yhteiskunta on monenlaisten ja toisiinsa kietoutuneiden haasteiden edessä. Globaalista taloudesta riippuva vientiteollisuus on innovointi- ja rakenneuudosthaasteiden keskellä. Työelämä muuttuu tavoilla, jotka haastavat niin osaamisen, koulutuksen, johtamisen ja työn organisoimisen, kuin näihin liittyvät työurat ja niiden tukijärjestelmät. Työttömyys on kasvussa ja samalla väestö ikääntyy, joka luo haasteita niin työvoiman saatavuuteen, uudelleen koulutukseen, osaamiseen, terveydenhuoltoon, eläkejärjestelmiin, julkisten palvelujen rakenteisiin, toimintaan ja talouteen ja niin edelleen.

Kaiken kaikkiaan Suomella on kaikissa näissä edessä – ja listaa voisi jatkaa – uudelleen asemoinnin vuosikymmen.

Tässä raportissa käsitelty pitkäaikaistyöttömyyden kuntakokeilu liittyy monin tavoin näihin muutoksiin ja haasteisiin. Sillä on tavoiteltu uutta tietoa, osaamista ja tuloksellisuutta ihmisten hyvinvoinnin, työllistyvyyden ja työllisyyden edistämässä kuntien ja valtion ja niiden kumppaneiden yhteistyötä ja työnjakoa kehittämällä³. Tähän yhteistyöhön ja kumppanuuteen vaikuttavat monet toteutetut ja kesken olevat uudistukset. Työllistyvyyden ja työllisyyden kunta-valtio asetelmaan keskeisesti vaikuttava TYP-lainsäädäntö saatiin vahvistettua ja TYPien aseman kirkastaminen käyntiin. TE-palvelujen uudistus saatiin toteutettua. Mutta työllisyyden ja aktiivisuuden edistämiseen keskeisesti vaikuttavat kunta- ja sosiaali- ja terveystoimen uudistukset siirtyivät seuraavalle hallituskaudelle. Samaan aikaan on käynnistymässä myös uusi kierros Suomen aluehallinnon ja palvelujen organisoitumisessa, josta on olemassa erilaisia skenaarioita.

On varsin haasteellista kirjoittaa tutkimusraportti moniulotteisesta ja monitoimijaisesta kunta-valtio (ja niiden kumppaneiden) työllisyyden, aktiivisuuden ja hyvinvoinnin edistämiseen liittyvästä kokeilusta, jatkon suosituksista puhumattakaan, kun sekä talouden, että työmarkkinoiden, että keskeisten rakenneuudistusten kohdat ovat tätä raporttia kirjoitettaessa vielä auki.

Navigoidessamme tässä haastavassa tilanteessa, olemme yhtäältä tukeutuneet tutkimuksen havaintoihin ja aineistoihin ja toisaalta pyrkineet mahdollisuuksiemme mukaan kytkemään havaintomme mahdollisimman järkevästi ajankohtaisiin 'puitteistaviin' tekijöihin.

3 Kun jatkossa käytetään ilmauksia työllistyvyyden tai työllisyyden edistäminen, tai hyvinvoinnin edistäminen, kuntoutus ja aktiivointi, niin toistamatta kaikkea tätä aina viime kädessä tarkoitetaan sitä toisiinsa liittyvää kokonaisuutta, jolla ihmisten hyvinvoinnin ja toimintakyvyn tukemisesta, kuntoutuksen ja osaamisen lisäämisen ja muiden työllistyvyyttä parantavien toimien kautta parannetaan työnsaantia ja ehkäistään työttömyyttä.

Olemme pyrkineet laatimaan raportin niin, että sen sanoma on mielekästä ja perusteltua olivatpa tulevaisuuden ratkaisut edellä mainittuihin asioihin Suomessa mitä tahansa. Olemme myös pyrkineet tunnistamaan hyvinvoinnin ja työllistyvyyden edistämiseen liittyviä ristiriitoja, jotka ovat joka tapauksessa olemassa, päädyttiinpä mihin järjestelyihin palveluissa ja organisaatioissa hyvänsä.

Perusnäkökulmamme lähtee ihmisten hyvinvointia, työllistyvyyttä ja työllisyyttä edistävistä kokonaisvoimavarasta. Kokonaisvoimavara on se laajassa kumppanuudessa ja verkostoyhteistyössä oleva osaaminen ja muut resurssit, joiden mahdollisimman hyvään mobilisoitiin työllisyyden edistämiseksi pyritään. Työllisyys on puolestaan yksi seutujen elinvoiman avaintekijöistä.

Olivatpa lähivuosien organisatoriset ratkaisut Suomessa mitä tahansa, niin niissä on – laajasti ymmärretyn työllisyyden edistämisen kannalta – ratkaistava mahdollisimman hyvin alueellis-seudullisen kumppanuuden ja koordinoinnin (kunnat, TE-toimistot, yritykset, yhteisöt, sote-palvelut, koulutus, ohjaus jne.), työllisyyttä edistävän kuntastrategian, työllisyyden edistämisen johtamisen ja palvelujen organisoinnin ja näihin liittyvän osaamisen, jaksamisen ja oppimisen haasteet.

Kuntakokeilut ovat toteutukseltaan, laajuudeltaan ja painotuksiltaan erilaisia mikä oli alun perin tarkoituskin, joten niissä ei suinkaan kaikissa ole käsitelty kaikkia kokonaisvoimavaran ja kumppanuuden alueita, vaan useimmiten vain jotain osaa niistä, käytännössä ennen kaikkea työllisyysasioiden koostamista ja niissä on kokeiltu ja kehitetty erilaisia palveluja. Mutta on selvää, että olivatpa kokeilut miten hyviä tahansa, ne eivät voi elää ja menestyä ilman, että niillä on toimiva yhteys kokonaisuusien johtamiseen ja toimivaan kumppanuuteen.

Tavallaan kokeiluissa on siten kartoitettu hyvin toimivan kokonaisvoimavaran, kumppanuuden ja kokonaisuusmallin osia. Viime kädessä on kuitenkin kysymys siitä, että laajemman työllisyysvastuun siirtyminen kunnille edellyttää toimivan työllisyyttä edistävän kokonaisvoimavaran vahvistumista kuntiin ja seuduille lähivuosina, toimintamalleja, joissa on omaksuttu parhaat käytännöt niin kokonaisuuden johtamisesta, ja kumppanuuksista kuin asiakastyöstäkin.

On yleinen eurooppalainen havainto, että yhteiskunnan, talouden ja työmarkkinoiden muutokset pakottavat etsimään uusia rakenteita ja toimintatapoja työmarkkinoiden 'vaikeammassa' päässä, eli siellä, mitä eri syistä työelämään kiinnittymisen tai siellä pysyminen tuottaa vaikeuksia. Työttömyys pitkittyy ja sitkistyy. Nämä vaikeudet ovat moninaisia ja myös ratkaisuihin tarvitaan usein toimeentulon, osaamisen, lähi-ihmissuhteiden, terveyden, motivaation, oman toiminnan, kontaktien ja päämäärien selventämisen yhtäaikaista ratkaisemista. Moninaiset ongelmat vaativat tilanteeseen perehtymistä ja yksilöllisiä ratkaisuja. Työmarkkinat ja työurat ovat monimutkaistuneet ja yksilöllistyneet. Tällaisiin ratkaisuihin tarvitaan laajaa ja kestävä yhteistyötä elinkeinoelämän, työllistävien tahojen, terveydenhuollon, sosiaalitiön, koulutuksen ja muiden tahojen välillä.

On myös kansainvälinen havainto, että kaikkialla on haasteena ja vaikeutena turvata työmarkkinoiden vaikeamman osan yhteys työmarkkinoiden paremmin

toimivaan osaan, eli välttää työmarkkinoiden jakautumiselta. Jakautumisesta seuraa, että työttömyydestä ja erilaisesta aktiivinnista ja kuntoutuksesta ei päästä takaisin työuralle. Tarvitaan toisin sanoen erittäin hyviä yhteyksiä, integroitua politiikkaa ja toimintaa, kaikkien työllistävyyttä ja työllisyyttä edistävien toimijoiden, välityömarkkinoiden ja avointen työmarkkinoiden ja yritysten välillä.

Valtio ja julkinen työvoimapalvelu on useimmissa Euroopan maissa tähän asti ollut päävastuussa tällaisen yhteistyön edistämisestä.

Nyt on Euroopassa tultu selvästi uuteen aikakauteen, jossa eri maat hakevat uudenlaisia ratkaisuja haastaviin työmarkkina- ja työllistymiskysymyksiin ja työmarkkinoiden toimivuuteen. Erityisesti pohjoismaissa, joissa paikallishallinnolla, kunnilla, on keskeinen asema yhteiskuntapolitiikassa, tämä on merkinnyt valtion ja kunnan roolien ja vastuiden uudelleenasetointia viime vuosien aikana. Haettavana on jonkinlainen uusi ja/tai parempi alueellis-paikallislähtöinen työllisyyttä edistävä kumppanuusmalli, jossa kunnilla on aikaisempaa aktiivisempi rooli. Pohjoismaat ovat lähteneet tässä keskenään varsin erilaisiin ratkaisuihin.

Tämän raportin perusoletus Suomen lähitulevaisuudesta kunta-valtio (ja niiden kumppaneiden) suhteissa työllisyyden ja työllistävyyden edistämisessä on, että Suomessa sekä valtio että kunnat tulevat jatkossakin olemaan tärkeitä toimijoita työmarkkinoihin ja työllisyyteen liittyvissä asioissa. Tähän liittyy tärkeällä tavalla myös se, mitä Suomessa tulevaisuudessa tehdään aluehallinnon ja palvelujen osalta ja tämä on vielä auki. Olivatpa ratkaisut mitä tahansa, niissä tulee korostumaan hyvä yhteistyön ja kumppanuksien toteutus.

On tietenkin teoriassa mahdollista että Suomessa päädyttäisiin radikaalimpiin ratkaisuihin, kuten Tanskassa 2009, jossa työvoimapalvelut kunnallistettiin. Tämä ratkaisu tapahtui kuitenkin hyvin toisenlaisissa – taloudellisesti ja myös poliittisesti paljon suotuisammassa – olosuhteissa, kuin mitä Suomella on nyt edessään. Lisäksi myös Tanskan uudistuksen viimeisimmät arviot osoittavat, että siellä valtion toiminnot ovat edelleen tärkeitä ja että myös Tanskassa halutaan osin vahvistaa sellaisia valtion-alueiden ja kuntien yhteistyön rakenteita, joista uudistuksen ensimmäisessä vaiheessa luovuttiin tai joita heikennettiin. Palaamme Tanskan uudistuksen sanomaan tässä raportissa omana lukunaan.

Teoriassa olisi tarjolla vielä toinenkin radikaali malli, eli erittäin voimakas työllisyyspalvelujen yksityistäminen, josta radikaalein esimerkki on Australia, jossa työllisyyspalvelut yksityistettiin kokonaan. Myös Iso-Britannia on vahvistanut yksityisen sektorin roolia työllisyyspalveluissa. Kaikista yksityistämistä lisänneistä maista on saatavissa viesti, että sen toteuttaminen on erittäin vaativa jo monivuotinen – paremminkin monikymmenvuotinen – prosessi, jossa on myös tehty isoja virheitäkin, kuten Hollannissa. Myös yksityistämisen suhteen oletuksemme on, että se radikaaleimmassa muodoissaan tuskin on Suomen tie, vaan yksityisen sektorin rooli voi lisääntyä kokonaisvoimavarojen järkevän käytön mielessä.

Oletamme siis, että Suomen kannalta realistisena näköalana on, että sekä valtio, että kunnat säilyvät tärkeinä toimijoina työvoimapolitiikassa ja työllisyyden ja

työllistyvyyden edistämisessä. Kuitenkin niin, että kuntien rooli tässä tulee edelleen vahvistumaan – aivan välttämättä siitä syystä, että Suomen strategiset haasteet edellyttävät parempaa yhteyttä ihmisten ja perheiden elämäntilanteiden kokonaisuuteen, jotta terveyttä, osaamista ja työllistyvyyttä voidaan edistää. Samoin yksityisen sektorin rooli tulee lisääntymään, mutta tuskin radikaalisti.

Kaiken kaikkiaan tällaisten oletusten pohjalta korostuu, monialaisuuden, monitoimisuuden, kumppanuuksien ja verkostoissa toimimisen mahdollisimman hyvää hallintaa ja osaamista.

Monitoimisuus ja 'monijohtajuus' on kuitenkin haasteellinen tehtävä, sillä se edellyttää monien näkemysten, osaamisen, kulttuurien, päämäärien jne. yhteensovittamista, toisten tuntemista, luottamusta, kuuntelua, neuvottelua. Tällaista toisiinsa luottavaa ja hyvää vuorovaikutusta synny hetkessä ja vaikeiden haasteiden edessä – kuten työttömyys ja varsinkin pitkäaikaistyöttömyys ovat – on tämä hyvä yhteistyö ja luottamus löydettävä, lunastettava ja vaalittava aina vaan uudelleen, niin asiakaspalvelussa kuin johtamisessakin.

Tällaista päättelyä seuraten tullaan siihen johtopäätökseen, että kuntakokeilun kokemusten tulkinnan ja sen pohjalta tehtyjen suositusten olennaisin 'arviointikulma' on työllisyyteen ja työllistyvyyden edistämiseen liittyvän yhteistyön, kokonaisvoimavaran, kehitys ja tätä voimavaraa hyödyntävän osaamisen kehittäminen. Mitä toisin sanoen kuntakokeilu tästä kertoo? Onko se avannut uusia mahdollisuuksia? Mitä pitäisi tehdä että avautuminen vahvistuisi?

1.2 Kuntakokeilu ja siihen liittyvän seurantatutkimuksen toteuttaminen

Seurantatutkimuksen kohteena oleva työllisyyspoliittinen kuntakokeilu on myös osa Jyrki Kataisen hallitusohjelmaa. Kuntakokeilun tavoitteena on alentaa pitkäaikaistyöttömyyttä lisäämällä pitkään työttömänä olleiden työelämäosallisuutta ja tukemalla heidän työllistymistään. Kokeilussa pyritään löytämään uusia paikalliseen kumppanuuteen perustuvia työmarkkinoille integroinnin malleja, joissa otetaan nykyistä paremmin huomioon sekä työnhakijoiden että paikallisten työmarkkinoiden tarpeet. Työllisyyden kuntakokeilun tavoitteena on tukea pitkäaikaistyöttömien työllistymistä ja vähentää työttömyyttä. Kuntakokeilun asiakaskohderyhmää ovat työnhakijat, jotka ovat saaneet työttömyyden perusteella työttömyysetuutta vähintään 500 päivää sekä ne vähintään 12 kuukautta yhtäjaksoisesti työttömänä olleet, joilla on riski syrjäytyä työmarkkinoilla. Ensisijaiseksi kohderyhmäksi on määritelty tästä ryhmästä työnhakijat, jotka tarvitsevat julkisten työvoimapalveluiden lisäksi muita työllistymistä edistäviä palveluita. Kokeilu käynnistettiin vuonna 2012 ja se päättyi 31.12.2015.

Kuntakokeilujen volyymejä on vaikea määrittää yksiselitteisesti, sillä kunnissa on käytettävissä hankkeelle myönnetyn rahoituksen lisäksi lisärahoituksia ja tuloksen mukaista bonusrahoitusta. Lisäksi ELY-keskusten kuntakokeilujen julkisiin

työvoimapalveluihin myönnetyn määrärahojen suuruus ja kohdentuminen eri palveluihin on vaihdellut. Seuraavaan taulukkoon 2 on koottu viitteellistä tietoa hankkeille myönnettyistä rahoituksista ja TEMin julkisiin työvoimapalveluihin päätöksillä sidotuista määrärahoista.

Taulukko 2. Kuntakokeiluhankkeille myönnetty rahoitus ja julkisiin työvoimapalveluihin päätöksillä sidotut määrärahat (euroa)

	Vuodelle 2012 myönnetty rahoitus (työllisyyspoliittinen avustus)	Vuodelle 2013 myönnetty rahoitus (työllisyyspoliittinen avustus). Avustus saman suuruinen vuosina 2014 ja 2015.	a) Hankkeen saama tulospalkkio 2014 b) Hankkeelle hakemuksesta myönnetty lisämääräraha 2014	Vuonna 2013 julkisiin työvoimapalveluihin päätöksillä sidotut määrärahat (palkkatuki, starttiraha, työvoimakoulutus, valmennus). 4 kk:n tieto**
Jyväskylä, Jämsä, Muurame	400 000	1 400 000		510 195
Kuopio-pilotti	195 000	1 300 000		223 282
Lahden seutu	50 000	1 300 000		589 841
Tampere	380 000	1 200 000		739 510
Vantaa Työraide*	269 000	678 000	b) 240 000	1 038 840
Rovaniemen seutu	230 000	1 000 000	a) 100 000	157 168
Monet			b) 100 000	
Raahen seutu	295 000	900 000	180 000	136 098
Helsinki*		1 802 000		12 023
Porin seutu	270 000	815 000	a) 81 500	823 510
Kemiläinen työllistämismalli	250 000	750 000		150 959
Oulu kaupungin työllisyyspalvelut	250 000	750 000	a) 75 000	1 879 113
Savonlinna	190 000	640 000		432 999
Etelä-Karjala	190 000	650 000		90 351
Hamina-Kotka	200 000	600 000	b) 30 000	5 032
Kokkolan kanava	200 000	600 000		151 785
Hämeenlinnan seutu	85 000	520 000	a) 78 000	52 872
Työn Paikka				
Joensuu ja Outokumpu	150 000	510 000	a) 51 000 b) 50 000	416 649
Varkaus ja Leppävirta	120 000	495 000		300 022
Espoo*	62 000	487 000	b) 60 000	45 637
Turku	130 000	390 000		162 797
Kajaani ja Kuhmo		295 000		307 533
Keuruun työkanava	75 000	230 000		184 301
Etelä-Pirkanmaa	25 000	200 000		4 495
Lieksa	25 000	145 000	a) 29 000 b) 70 000	73 119
Seinäjoki	40 000	140 000	b) 15 000	70 477
Mikkeli Vaaksa	30 000	110 000	a) 16 500	84 074
Hankkeet yhteensä	4 111 000	17 970 000	a) 611 000 b) 565 000	8 685 825

Lähteet: Työllisyyspoliittinen avustus kuntakokeiluun 2012, Työllisyyspoliittinen avustus pääkaupunkiseudun kuntakokeiluun (2012 a, 2012 b, 2012 c), Lisämäärärahan jakaminen kuntakokeiluhankkeille 2014, Kuntakokeiluhankkeiden bonukset ja bonuksen käyttö (2014); TEM Taulu 7. Työvoimapalveluihin sidotut määrärahat, kokeilukunnat.

Kuntakokeilun seurantatutkimuksessa on käytetty seuraavia aineistoja:

- Kuntakokeilujen tapaustutkimukset (yhteensä 10 kpl)
- Kysely kaikille kuntakokeiluille sekä ei kokeiluun osallistuneelle kuntaotokselle
- Asiantuntijahaastatteluja
- Osallistuminen kuntakokeilun koordinaattoreiden verkostotapaamisiin ja suurten kaupunkien verkostotapaamisiin
- Välitulosten esittely ja keskustelut työllisyysfoorumeilla
- Kuntakokeilun raporttien hyödyntäminen
- Kuntakokeilun käytäntöesimerkkien koosteen ('Työllisyyden keittokirja') hyödyntäminen
- Kuntien työttömyyden kehityksen analyysi kuntakokeiluun osallistuneissa ja ei-osallistuneissa kunnissa
- Muun aiheeseen liittyvän ajankohtaisen tutkimuksen ja aineistojen hyödyntäminen

Kuntakokeilun seurantatutkimusta varten on perehdytty kirjalliseen kuntakokeiluhankkeita koskevaan aineistoon. Kirjallista aineistoa on käytetty etenkin tapaustutkimuksissa, jotka olivat keskeinen aineistonhankintamuoto seurantatutkimuksessa. Seurantatutkimuksessa toteutettiin yhteensä 10 tapaustutkimusta. Tapaukset valittiin eri puolilta Suomea ja edustamaan erityyppisiä painotuksia kuntakokeilussa. Tapaustutkimuskohteet olivat vuonna 2013 Varkaus-Leppävirta, Päijät-Häme, Raahe ja Kemi sekä vuonna 2014 Jyväskylän seutu, Keuruu, Oulu, Rovaniemi-Ranua, Tampere ja Etelä-Pirkanmaa. Vuoden 2013 tapaustutkimuskohteiden tilanne päivitettiin haastatteluiden avulla seurantatutkimuksen toista väliraporttia varten. Tapaustutkimuspaikkakunnilla järjestettiin puolipäiväiset työpajat, joihin kutsuttiin kuntakokeilun toteuttajat ja keskeiset yhteistyötahot. Vuonna 2014 työpajat toteutettiin vertaisoppimista tukevinä työpajoina siten, että samalta alueelta kutsuttiin toinen kuntakokeiluhanke seuraamaan ja kommentoimaan toisen työpajaa. Tapaustutkimukset ovat liitteessä 10.1. Tapaustutkimuksia luettaessa on hyvä huomioida, että ne eivät ole kokonaisarviointeja, vaan pääosin työpajatyöskentelyn ja saatavilla olleen kirjallisen materiaalin perusteella laadittuja joitakin osia kuntakokeiluhankkeen kokonaisuudesta avaavia tuotoksia.

Seurantatutkimusta varten toteutettiin kolme kyselyä. Vuosina 2013 ja 2015 toteutettiin laaja kysely, joka lähetettiin kuntakokeilukunnille ja vastaavalle määrälle kuntakokeiluun osallistumattomia kuntia, jotka eivät olleet hakeneet kuntakokeiluun tai hakeneet valikoitumatta siihen. Kuntakokeiluun kuuluvia kuntia on otoksessa 61, kuntakokeiluun hakeneita ja siihen pääsemättömiä 64 ja kuntakokeiluun hakeemattomia 61. Kuntien valintaa ei tehty täysin satunnaisesti, vaan otokseen pyrittiin ottamaan saman tyyppisessä tilanteessa olevia kuntia. Yhdenmukaistamisessa käytettiin valintakriteerinä työttömyyden perusteella vähintään 500 päivää työttömyysetuutta saaneiden prosenttiosuutta työttömistä. Kyselyt osoitettiin kokeilun henkilöstölle sekä kuntakokeilukuntien ja ei-kokeilukuntien a) työllisyysenhoidon

palveluista vastaaville yksiköille ja henkilöille, b) henkilöstöasioista vastaaville johtajille, c) keskushallinnossa toimiville johtajille sekä d) sosiaali- ja terveystalveluiden/peruspalveluiden johtajille.

Vuonna 2013 kyselyyn vastasi 244 ja 174 henkilöä vuonna 2015. Tulokset ovat sikäli vertailukelpoiset, että lomakkeen kysymyksiin vastanneiden osuudet oli kumpakin vuonna samansuuruiset. Vuonna 2013 kyselyyn vastanneista noin 80 % ja 75 % vuonna 2015 oli kuntakokeilukuntien edustajia. Vuonna 2013 54 % ja vuonna 2015 42 % kyselyyn vastanneista oli kuntakokeilun hankehenkilöstöön tai hankejohtoon kuuluvia henkilöitä, noin reilu kolmannes toimi kunnan johtotehtävissä ja noin vajaa viidesosa kunnan asiantuntijatehtävissä. Kyselyyn vastaajat toimivat yleisimmin kuntien työllisyysenhoidon palveluissa. Muita yleisiä toimialoja olivat keskushallinto sekä sosiaali- ja terveystalvelut. Vastaajat tunsivat yleisesti hyvin (noin 80 %) kunnan työllisyysenhoidon palvelut. (ks. liite 10.5 liitetaulukot 1-5.)

Näiden lisäksi syksyllä 2014 toteutettiin kuntakokeiluhankkeille tiivis itsearviointikysely. Kyselyn tavoitteena oli selvittää jokaiselta hankkeelta, mitkä ovat olleet niiden keskeisiä välituloksia. Neljää kuntakokeiluhanketta, jotka eivät olleet vastanneet kyselyyn, haastateltiin välitulosten selvittämiseksi.

Käsillä olevassa loppuraportissa on esitelty edellä yhteenveto keskeisistä tuloksista ja suosituksista. Tämän jälkeen on esitelty kuntakokeilun toimintaympäristöön ja viitekehukseen liittyvä temaattinen yhteenveto, kuntakokeilun kuvausta ja seurantatutkimuksen toteuttamista. Luvussa 2 käsitellään kuntakokeilun toteutukseen keskeisesti vaikuttavaa kunta-valtio -suhdetta ja sen kehittymistä kuntoutus- ja työllisyysasioissa. Kehitystrendin kuvauksen jälkeen tarkasteltua syvennetään luvussa 3 kuntakokeilun keskeisiin teemoihin. Teemoja ovat yritysysteistyö, opinnollistaminen, sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalvelut sekä asiakkuus. Näissä luvuissa on alussa tiivistetysti johtopäätökset, tietoa ajankohtaisista teemaan liittyvistä lainsäädännöllisistä uudistuksista etenkin kuntakokeilun kannalta keskeisten sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluiden osalta sekä empiirisiä tuloksia etenkin asiakkuutta koskevassa luvussa.

Näiden temaattisten lukujen jälkeen luvussa 4 kerrotaan kuntakokeilun toteuttamiseen ja tuloksiin liittyviä havaintoja vuosien 2013 ja 2015 kyselyaineistojen valossa. Luku 5 sisältää työttömyyden kehityksen analysoinnin kuntakokeiluun kuuluvissa ja kuulumattomissa vertailukunnissa polkuriippuvuuksien tarkastelun kautta. Polkuriippuvuusmallilla viitataan tässä sen kuvaamiseen, miten kokeilukuntaakohtaiset taustatekijät ovat yhteydessä kuntakokeilun aikaisiin havaintoihin työttömyydestä sekä kehittämisen laadusta. Tällaisia taustatekijöitä ovat kokonaistyöttömyyden lähtötaso, aiempi työttömyyskehitys sekä Paras-uudistuksen arviointiohjelmaan liittyvät indikaattorit. Ajatuksena on, että aiemmalla historialla ja kehittämisaktiivisuudella on olennaista merkitystä myöhemmän kehittämisen luonteen kannalta. Polkuriippuvuusmallissa tilastollinen työttömyyttä koskeva tieto yhdistetään tapauskohtaisessa tarkastelussa kokeilukuntia koskeviin laadullisiin havaintoihin ja tyypittelyihin sekä kunta- ja palvelurakennemuutostuksen

Arttu-arviointitutkimuksen kuntien henkilöstön työelämän laatu- ja muihin muuttujiin.

Luvussa 6 peilataan kuntakokeilun tuloksia Tanskan työvoimapalveluiden kunnallistamisesta saatuihin tuloksiin. Luvussa 7 kuntakokeilua peilataan työvoimapolitiikan hallinnon kehittämisskenaarioihin.

Lopuksi luvussa 8 esitellään kuntakokeilun seurantalutkimuksen suositukset. Suositukset sisältävät a) asiakaspalveluun ja asiakasprosesseihin, b) palvelujen paikallis-alueelliseen koostamiseen, seurantaan ja johtamiseen, c) alueellisten ja valtakunnallisten verkostojen toimintaan, oppimiseen, koordinaatioon ja yhteiskehtämiseen sekä d) integroituun työvoima- ja työmarkkinapolitiikkaan liittyviä kehittämissuhteita. Loppuraportin liiteosio sisältää 10 tapaustutkimuksen kuvaukset sekä seurantalutkimusta varten toteutettuun kyselyyn liittyviä taulukoita ja kuvia. Tapaustutkimusten kuvaukset on laadittu arviointityöpajoissa käydyin kuntakokeiluhankkeiden ja niiden kumppaneiden välisen keskustelun sekä hankkeista kertovan kirjallisen materiaalin perusteella. Tapauskuvaukset eivät ole tarkoitettu niinkään hyvien käytäntöjen kuvauksiksi, joita Kuntaliitto on koostanut yhdessä kuntakokeiluhankkeiden kanssa. Liitteessä oleva tapauskuvaukset kertovat käynnissä olevien kuntakokeilujen toteuttamisen esteistä ja edellytyksistä. Tapauskuvaukset ovat tutkijoiden analyysiin perustuvia ja niissä saattaa olla pieni asiavirheitä.

2 Kunta-valtio-suhteen kehitys kuntoutus- ja työllisyysasioissa Suomessa

2.1 Kokonaisuuteen liittyviä muutoksia

Työvoimapolitiikka ja julkinen työvoimapalvelu kuuluu Suomessa valtion keskeisiin tehtäviin. Työ- ja elinkeinotoimistot vastaavat julkisten työvoimapalvelujen järjestämisestä. 2000-luvulla myös kuntien rooli on kasvanut yhä merkittävämmäksi aktivoivien ja työllistymistä tukevien palvelujen järjestämisessä. Kunnat osallistuvat myös kasvavalla panoksella työttömyysajan toimeentuloturvan kustannuksiin, erityisesti liittyen työmarkkinatukeen ja toimeentulotukeen. Suomessa on toteutettu 1990-luvulta lähtien aktiivista työvoima- ja sosiaalipolitiikkaa, jolla pyritään parantamaan työttömien työllistymismahdollisuuksia julkisten työvoimapalveluiden ja muiden työllistämisen tukitoimien, koulutuksen, työllistämisen esteisiin vaikuttavien sosiaali- ja terveystalvelujen sekä kannustavamman etuusjärjestelmän avulla. Aktiivisen työvoima- ja sosiaalipolitiikan myötä kuntien rooli ja tehtävät työllisyyden hoidossa ovat laajentuneet merkittävästi 2000-luvun aikana.

Suomen työllisyystilanne on jatkanut heikkenemistään koko tämän vuosikymmenen ajan. Pitkäaikaistyöttömien osuus työttömien kokonaismäärästä on pysytellyt pitkään korkealla ja kasvanut vuosi vuodelta. Pitkäaikaistyöttömyydestä on tullut vaikea rakenteellinen ongelma, ja ratkaisujen etsimisessä tarvitaan yhä enemmän eri toimijoiden välistä yhteistyötä ja kumppanuutta sekä uudenlaisten toimintamallien kehittämistä.

Kuntien rooli työllisyydenhoidossa määrittäyty pitkälti vuonna 2001 voimaan tulleen kuntouttavaa työtoimintaa koskevan lain (189/2001) pohjalta. Aktivointiyhteistyöhön velvoittavana laki on lisännyt eri työllisyystoimijoiden yhteistyötä vaikeasti työllistyvien asiakkaiden palveluprosesseissa ja siinä tehtävässä yhteistyössä. Laki on luonut kuntiin vuosien mittaan monipuolista aktivoivaa ja työllistymistä tukevaa toimintaa. Kuntouttavasta työtoiminnasta on tullut keskeisin kuntien järjestämä vaikeasti työllistyville ja monialaista tukea tarvitseville asiakkaille kohdennettu aktivoinnin ja työllistymisen tukemisen sosiaalipalvelu. Aktivointisuunnitelmia tehtiin vuoden 2013 aikana yhteensä 46 500 asiakkaalle. Aktivointisuunnitelmista arviolta 26 200 (56 %) sisälsi kuntouttavaa työtoimintaa, johon vuonna 2013 osallistui 24 200 henkilöä. (STM 2014.)

Pitkäaikaistyöttömyyden ongelmaa lähdettiin 2000-luvun alussa ratkomaan tiivistämällä eri toimijoiden yhteistyötä. Vuonna 2002 käynnistettiin 18 alueella pitkäaikaistyöttömyyden alentamiseksi tähdännyt kokeilu, jossa työhallinnon, kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon ja Kelan asiantuntijat työskentelivät yhteisissä toimipisteissä

tehdn moniammatillista yhteistyötä. Kokeilun pohjalta palvelumallia yhtenäistettiin ja laajennettiin käynnistämällä vuonna 2004 työvoiman palvelukeskustoiminta, jossa kunnat, TE-hallinto ja Kela tarjosivat yhteispalveluna moniammatillista tukea työllistymiselle 38 TYP:ssä. Vuoden 2015 alussa voimaan tulleella lainsäädännöllä perustetaan työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu koko maahan.

Kuntien sosiaalitoimen näkökulmasta aktivointiyhteistyön ja TYP-toiminnan aiheuttama muutos on ollut merkittävä. Työ on muuttunut kokonaisaltaisemmaksi, työllistymisen tukeminen on aiempaa vahvemmin läsnä asiakastyössä ja yhteistyö eri toimijoiden välillä on tiivistynyt ja aktivointiyhteistyö on luonut uudenlaiset puitteet tavoitteelliselle ja pitkäjänteiselle sosiaalityölle (Tuusa 2005).

Vuonna 2006 työmarkkinatuen rahoitusta uudistettiin siten, että kunnille tuli 50 % rahoitusvastuu vähintään 500 päivää työmarkkinatukea työttömyyden perusteella saaneille maksettavasta passiivikauden työmarkkinatuesta. Kuntien kasva-neiden kulujen kompensoimiseksi muutettiin toimeentulotuen rahoitusta ja raken-etta. Toimeentulotuki irrotettiin valtionosuusjärjestelmästä ja jaettiin perustoimeentulotukeen ja täydentävään toimeentulotukeen, ja perustoimeentulotuen kus-tannukset jaettiin tasan valtion ja kuntien kesken. Uudistuksen tavoitteena oli lisätä etuusjärjestelmän ja aktivointipalvelujen väistä tasapainoa, tehokkuutta ja kannus-tavuutta (TEM 2013).

Uudistus kasvatti pitkäaikaistyöttömyydestä kunnille aiheutuvia kustannuksia, mutta se myös lisäsi kuntien vastuunottoa vaikeasti työllistyvien asiakkaiden tilan-teesta ja monipuolisti merkittävästi heille suunnattuja aktiivitoimia. Uudistuksen myötä kunnat ovat laajentaneet omia toimiaan työllisyysenhoidossa lisäämällä työl-lisyysenhoidon resurssiaan, kehittämällä pitkäaikaistyöttömille suunnattuja pal-veluja ja tehostamalla työllisyystoimijoiden välistä yhteistyötä. Kustannus- ja pal-veluvastuun laajenemisen myötä työllisyysenhoito ei ole enää pelkästään sosiaali- ja terveydenhuollon problematiikkaa, vaan se on noussut myös työllisyysen kun-takokeilun havaintojen mukaan yhä keskeisemmäksi osaksi kuntien strategiaa ja elinvoimapolitiikkaa.

Kuntien työllisyysenhoidon kustannuspaineet ja tarve kehittää palveluja kasvoi-vat kuitenkin entisestään vuoden 2015 alusta, jolloin kuntien rahoitusosuus työ-markkinatuen kustannuksista alkaa jo 300 päivää työttömänä olleiden osalta. Työ-markkinatukea työttömyyden perusteella 300 - alle 1000 päivää saaneiden osalta maksuosuus on 50 % ja yli 1000 päivää työttömänä olleiden osalta kunnat maksa-vat 70 % työmarkkinatuen kustannuksista (Kerminen 2015). Vuoden 2015 uudistus on aiheuttanut kunnissa huolta, ja kunnat kokevat olevansa ristiriitaisten kustan-nuspaineiden tilanteessa. Työttömyyden kasvun ja pitkittymisen myötä työmark-kinatuen kustannukset kasvavat nopeasti, ja toisaalta tiukentuvassa kuntatalou-den tilanteessa kuntien pitäisi panostaa yhä enemmän resurssia työllisyysenhoi-toon aktivointiasteen nostamiseksi ja työmarkkinatuen rahoitusosuuden vähentä-miseksi. Toisin sanoen kokonaisvoimavarojen tehokas mobilisointi työllistyvyyden edistämiseksi on erittäin tärkeää.

Vaikeasti työllistyvien palvelujen toimivuudesta ja niiden kehittämistä on tehty viime vuosikymmenien aikana lukuisia tutkimuksia, selvityksiä ja toimenpide-ehdotuksia. Vuonna 2011 aloittaneen Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmaan sisällytettiin monia merkittäviä työllisyydenhoitoa parantavia toimenpideohjelmia. Työllisyysasteen nostaminen, työurien pidentäminen ja työttömyyden pitkittymisen ehkäiseminen olivat keskeisiä tavoitteita tässä hallitusohjelmassa. Työvoimapolitiikan ja työvoimapalvelujen osalta hallitusohjelmassa korostettiin palvelujen tehostamista heti työttömyyden alkaessa muun muassa nuorisotakuun avulla sekä rakennemuutos-tilanteiden aktiivista hoitamista muutosturvan mallia kehittämällä.

Tavoitteeksi asetettiin nostaa työttömien aktiivointiaste yli 30 prosenttiin. Hallitusohjelmassa asetettiin tavoitteeksi myös työvoimapalvelujen laadun parantaminen, työ- ja elinkeinohallinnon toimivuus ja resurssien käytön vaikuttavuus sekä työ- ja elinkeinotoimistojen toimintaedellytysten varmistaminen valtion aluehallintomuutosten yhteydessä. Hallitusohjelmassa nostettiin myös tavoitteeksi laajentaa työvoiman palvelukeskusten monialainen toimintamalli kaikkiin kuntiin vuonna 2014. (Hallitusohjelma 2011.)

Hallitusohjelman mukaisesti on vuodesta 2013 alkaen valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriön johdolla työvoiman palvelukeskus (TYP)-verkoston lakisäätämistä ja valtakunnallistamista. Maassamme toimii tällä hetkellä 38 työvoiman palvelukeskusta, joista valtaosa on toiminta-alueiltaan seudullisia. Tarkoituksena on ulottaa pitkäaikaistyöttömien työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu jokaiseen kuntaan. Työllistymistä edistävää monialaista yhteispalvelua koskeva laki ja asetus tulivat voimaan vuoden 2015 alusta (1369/2014). Vuoden 2015 alusta TE-toimistot ovat käynnistäneet neuvottelut toiminta-alueidensa kuntien kanssa monialaisen yhteispalvelun käynnistämiseksi. Tarkoituksena on saada uusi palvelurakenne valmiiksi vuoden 2015 aikana.

Osatyökykyiset työssä -ohjelman (2013–2015) avulla on kehitetty uusia palvelumalleja osatyökykyisten työssä jatkamiseen ja työllistymiseen. Ohjelman kohderyhmänä ovat sekä työelämässä että sen ulkopuolella olevat osatyökykyiset. Vuonna 2014 lakia Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista muutettiin siten, että pääsyä Kelan ammatilliseen kuntoutukseen helpotettiin. Myös osasairauspäivärahaa pidennettiin ja mahdollistettiin edelleen työkyvyttömyyseläkkeen maksun keskeyttäminen työssäolon ajaksi (STM 2014). Huhtikuun alusta 2015 voimaan tulleen uuden sosiaalihuoltolain myötä sosiaalinen kuntoutus on ensimmäistä kertaa määrittymässä lakisäätiseksi kuntien sosiaalihuollon vastuulla olevaksi toiminnaksi (Tuusa ja Ala-Kauhahuoma 2014). Hallitusohjelman mukaisesti valmisteltiin myös TYP-toiminnan lakisäätämistä ja valtakunnallistamista. Työllistymistä edistävää monialaista yhteispalvelua koskeva laki ja asetus tulivat voimaan vuoden 2015 alusta.

Useissa tällä vuosikymmenellä toteutetuissa työllisyydenhoidon palvelujen ja palvelurakenteiden uudistuksissa on korostunut aiempaa enemmän kuntien rooli sekä valtion ja kuntien välinen yhteistyö. Samanlaisia yhteistyön, palveluintegraation

ja koordinaation teemoja on nostettu Nuorisotakuussa ja valtionvarainministeriön ASPA-asiakaspalvelu 2014 hankkeessa, ja myös välityömarkkinoiden kehittämiseen liittyen on tehty tutkimuksia ja selvityksiä, mm. Filatovin (2013) raportti. Arviointitutkimuksen (Valtakari ym. 2014) mukaan kunnilla on merkittäviä mahdollisuuksia sekä tuottaa palveluja että ennen kaikkea toimia palvelujen integroijana ja koordinoijana työmarkkinoiden vaikeammassa päässä. Vaikeasti työllistyvien asiakkaiden palveluissa tarvitaan sosiaali-, terveys, koulutus-, työllistämisen- ja kuntoutuspalvelujen yhä yksilöllisempää yhteensovittamista, mikä edellyttää samalla uudentasoista ohjauksellista työtettä ja sitä tukevaa koordinaatiota. Näiden mahdollisuuksien realisointiin liittyy kuitenkin merkittäviä haasteita, sillä koordinoitavastuun epäselvyydet ovat nousseet esiin useissa palvelurakenteiden kehittämistä koskevissa arvioinneissa, esimerkiksi liittyen Nuorisotakuun sekä tieto- neuvonta- ja ohjauspalvelujen kehittämiseen (Tuusa ym. 2014, Harju ym. 2014).

Kuntauudistuksen lykkääntyminen ja sote-uudistuksen keskeneräisyys ovat niin ikään omiaan monimutkaistamaan tilannetta. Olennaisena haasteena työllisyshoidon kumppanuuden kehittämisessä on välttyä työmarkkinoiden ja palvelujen sellaiselta jakautumiselta, joka vaikeuttaa työmarkkinoiden toimivuutta ja paluuta työelämään. Varoittavana esimerkkinä on 1990-luvun työttömyyden nousun ja pitkittymisen aiheuttama työmarkkinoiden jakautuminen, jossa paluu työelämään vaikeutui merkittävästi jopa suhdanteen parantuessa ja elinkeinoelämän uudistuessa. Tämä kokemus on omiaan korostamaan integroituneen ja integroivan otteen merkitystä työvoimapolitiikassa niin, että samalla kun työelämää uudistetaan, luodaan keinoja työvoimavarojen uudistamiseen ja työelämään kiinnittymiseen. Suomen työvoimapalvelujen kokonaisjärjestelmä on nyt tullut tienhaaraan, josta eteenpäin meneminen edellyttää työllisyshoidon kokonaisvoimavarojen intensiivistä kehittämistä, joten isot haasteet ovat nyt edessä.

Tämän seurantatutkimuksen kohteena oleva työllisyyspoliittinen kuntakokeilu-hanke on myös osa Jyrki Kataisen hallitusohjelmaa. Hanke osuu monella tavoin haasteelliseen ajankohtaan. Työttömyysaste on ollut viime vuosina kasvussa talous- taantumana vuoksi. Kuntakokeilun rinnalla on ollut käynnissä rakenteellisia ja toiminnallisia uudistuksia, jotka koskevat kuntia ja muita useita keskeisiä kuntakokeilun toteuttajia, ja joiden vaikutuksia kuntien ja valtion väliseen suhteeseen on tässä vaiheessa vaikea ennakoita.

2.2 Kuntakokeilu ja työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu (TYP)

Hallitusohjelman mukaisesti on vuodesta 2013 alkaen valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriön johdolla työvoiman palvelukeskus (TYP)-verkoston lakisääteistämistä ja valtakunnallistamista. Maassamme toimii tällä hetkellä 38 työvoiman palvelukeskusta, joista valtaosa on toiminta-alueiltaan seudullisia. Tarkoituksena on ulottaa pitkäaikaistyöttömien työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu jokaiseen

kuntaan. Työllistymistä edistävää monialaista yhteispalvelua koskeva laki ja asetus tulivat voimaan vuoden 2015 alusta (HE 183/2014). Vuoden 2015 alusta TE-toimistot ovat käynnistäneet neuvottelut toiminta-alueidensa kuntien kanssa monialaisen yhteispalvelun käynnistämiseksi. Tarkoituksena on saada uusi palvelurakenne valmiiksi vuoden 2015 aikana.

Työllistymistä edistävä monialaisen yhteispalvelun (TYP) lakisääteistämisen tavoitteena on pitkäaikaistyöttömyyden vähentäminen, palvelujärjestelmän toimivuuden parantaminen selkiyttämällä kuntien ja valtion työnjakoa ja kehittämällä yhteistyötä sekä kuntien vaikutusmahdollisuuksien lisääminen pitkäaikaistyöttömien palvelujen järjestämisessä. Lakisääteistämisen tavoitteena on myös alentaa työttömyydestä aiheutuvia julkisia menoja, parantaa pitkäaikaistyöttömien yhdenvertaisuutta takaamalla samanlaiset palvelut asuinpaikasta riippumatta. Henkilökohtaisen, kasvokkain tapahtuvan palvelun ja tiivistyneen yhteistyön avulla pystytään kokoamaan pirstaleisen palvelujärjestelmän voimavarat yhteen, jotta työtön saa nopeammin ja tarkoituksenmukaisempaan kokonaisuutena ne eri viranomaisten palvelut, joita hän tarvitsee työllistyäkseen. (Kerminen 2015, TEM 2014.)

TYP on yhteistoimintamalli, jossa TE-toimisto, kunta ja Kela yhdessä arvioivat työttömien palvelutarpeet, suunnittelevat työllistymisen kannalta tarkoituksenmukaiset palvelukokonaisuudet sekä vastaavat työllistymisprosessin etenemisestä ja seurannasta. Sen avulla edistetään työttömien työllistymistä tarjoamalla heille monialaisena yhteispalveluna julkisia työvoimapalveluja sekä sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluja. (Kerminen 2015, TEM 2014.)

TYP-lainsäädännön valmistelutyössä ja toimintamallin suunnittelussa on hyödynnetty monipuolisesti kuntakokeiluhankkeissa tehtyä kehittämistyötä. Kuntakokeiluhankkeet ovat parhaimmillaan toimineet omalla toiminta-alueellaan uuden TYP-mallin ennakoijina. Monia kehitettyjä uusia palvelukokonaisuuksia ja toimintamalleja voidaan hankkeen päätyttyä siirtää suoraan TYP-toiminnaksi. Esimerkiksi Jyväskylä-Jämsä-Muurame -kuntakokeiluhankkeessa on tehty mallinnuksia TYP-yhteistyön toimintamallista ja asiakkaiden palveluprosesseista. Uuden TYP-mallin lähtökohtana on vahvasti se, että käytännön organisointi ja palvelun toteuttamismallit räätälöidään seudullisesti ja kuntakohtaisesti paikallisten tarpeiden ja tavoitteiden sekä olemassa olevien yhteistyörakenteiden pohjalta. Joissakin kuntakokeiluhankkeissa oli lain valmisteluvaiheessa pelkoa siitä, että valtakunnallisesti ajetaan läpi samanlainen toteutustapa jokaiseen kuntaan, ja että uusi TYP-malli edellyttäisi olemassa olevien hyvien yhteistyökäytäntöjen muuttamista tai purkamista uuden rakenteen alta.

TYP:n ensisijaisena asiakkuuskriteerinä on, että asiakkaalla on monialaisen yhteispalvelun tarve, jonka TE-toimisto, kunta ja Kela arvioivat, kun työtön on saanut työmarkkinatukea työttömyyden perusteella vähintään 300 päivää; tai ollut yhdenjaksoisesti työttömänä vähintään 6 kk (alle 25-vuotiaat) tai 12 kk (25 vuotta täyttäneet). Yhteispalvelun tarve tässä yhteydessä tarkoittaa sitä, että työttömän

työllistymisen edistäminen edellyttää TE-toimiston, kunnan ja Kelan järjestämisvastuulle kuuluvien palvelujen yhteensovittamista.

TYP-palvelu käynnistyy kartoitusjaksolla, jonka aikana TE-toimisto, kunta, Kela ja asiakas arvioivat yhdessä asiakkaan palvelutarpeen 3 kuukauden kuluessa siitä, kun monialainen yhteispalvelu on alkanut. Kartoitusjakson aikana TE-toimisto, kunta ja Kela selvittävät yhdessä asiakkaan kanssa tämän ammatillisen osaamisen sekä työllistymiseen vaikuttavan sosiaalisen tilanteen, terveydentilan ja työ- ja toimintakyvyn. Kartoituksessa hyödynnetään TE-toimistolla, kunnalla ja Kelalla olevia tietoja, minkä lisäksi TE-toimisto voi hankkia osaamis- ja ammattitaitokartoituksia, työkyvyn arviointoja ja uravalmennusta sekä järjestää työkokeiluja. Lisäksi kunta ja Kela voivat tarjota asiakkaan tilannetta kartoittavia järjestämisvastuulleen kuuluvia palveluja. Onnistunut kartoitusjakso edellyttää eri toimijoiden välistä aktiivista yhteistyötä. Kartoitusjakso kokoa yhteen asiakkaan tarvitsemat palvelut, jolloin ne eivät jää toisistaan irrallisiksi ja se mahdollistaa myös palvelujen samanaikaisen toteuttamisen. TE-toimisto, kunta ja työtön laativat kartoitusjakson aikana yhdessä monialaisen työllistymissuunnitelman, jossa sovitaan palvelutarpeen mukaisista työvoima-, sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluista ja niiden toteutumisen seurannasta. TE-toimiston ja kunnan on seurattava suunnitelman toteutumista ja tarkastettava se työttömän palvelutarpeen edellyttämällä tavalla kuitenkin vähintään 6 kuukauden välein sekä työttömän sitä erikseen pyytäessä. Jos työttömän palvelutarve edellyttää Kelan tarjoamia kuntoutuspalveluja, Kela osallistuu suunnitelman laatimiseen, seurantaan ja tarkistamiseen.

Työtön henkilö on velvollinen osallistumaan monialaisen työllistymissuunnitelman laatimiseen ja tarkistamiseen, toteuttamaan suunnitelmaa sekä hakeutumaan ja osallistumaan suunnitelmassa sovittuihin palveluihin. Lisäksi työtön on velvollinen suunnitelmassa sovitussa määräajassa ja tavalla ilmoittamaan suunnitelman laatimiseen osallistuneille viranomaisille, miten hän on toteuttanut suunnitelmaa. Uudessa lakisäätteisessä TYP-mallissa asiakasvalinta ja asiakkuuden päättymisen määrittellään aiempaa TYP-toimintaa täsmällisemmin. Uudessa TYP-palvelussa korostetaan sitä, että kartoitusjaksonkin jälkeen TYP-asiakkuuden perusteena on monialaisen yhteispalvelun tarve. Jos asiakas on esimerkiksi suuntautumassa suoraan työelämään ilman muita tukitoimia, hän siirtyy asiakkaaksi TE-toimistoon.

Kela on aktiivisena osana monialaista TYP-yhteistyötä. Kelassa on määritelty valtakunnallisesti yhteensä 24 henkilötyövuotta TYP-palveluun. Vuonna 2014 Kelan panoksena oli 34 osa- tai kokoaikaisesti työskentelevää työntekijää TYP-toimipisteissä. Kelan työpanos tuo monialaiseen yhteistyöhön lisäosaamista liittyen ammatilliseen kuntoutukseen, sairauspäivärahaan, työkyvyttömyyseläkkeeseen ja muihin Kelan etuuksiin. Yhteistyön avulla kuntoutuspalvelut voidaan joustavasti integroida yhteiseen asiakkaan prosessia eteenpäin vievään suunnitelmaan, palveluja voidaan limittää tai ketjuttaa tarpeiden mukaisesti ja välttää päällekkäisyydet ja luukulta toiselle pallottelu.

2.3 Kunta-valtio-suhteen haasteet jatkossa

Edellä todettiin, että tämän raportin perusoletus Suomen lähitulevaisuudesta kunta-valtio- (ja niiden kumppaneiden) suhteissa työllisyyden ja työllistyvyyden edistämiseksi on, että Suomessa sekä valtio että kunnat tulevat jatkossakin olemaan tärkeitä toimijoita työmarkkinoihin ja työllisyyteen liittyvissä asioissa. Tähän liittyy tärkeällä tavalla myös se, mitä Suomessa tulevaisuudessa tehdään aluehallinnon ja palvelujen osalta, ja tämä on vielä auki. Mutta olivatpa ratkaisut millaisia tahansa, niissä tulee korostumaan hyvä yhteistyön ja kumppanuksien toteutus.

Tämän kumppanuuden yksi toteutustapa ja myös testausalusta on nyt uudella lainsäädännöllä täsmennetty TYP. Samalla kuntakokeilu on antanut mahdollisuuksia luoda kunta-valtio-yhteistyön mahdollisuuksia työvoima-asioissa laajemmin sekä kytkeä kuntoutukseen, hyvinvointiin, aktivointiin ja osaamiseen liittyviä toimintoja, palveluja ja voimavaroja entistä paremmin yhteen.

Kuntakokeilun alkuvaiheissa, ennen uuden TYP-lainsäädännön valmistumista, vallitsi monella paikkakunnalla epätietoisuutta mihin TYP tässä kokeilussa sijoittuu ja miten eri voimavaroja toisiinsa oikein kytketään. Asiantilaa monimutkaisti vielä se, että alkuvaiheen kanssa rinnakkain toteutui myös TE-palvelujen uudistus. Taus-talla vaikuttivat myös kunta- ja sote-uudistuksen aaltoilut.

TYPien asemointi on sittemmin parantunut ja nyt lainsäädännön ja alueille suuntautuneen tiedottavan kierroksen myötä kunnilla ja muilla toimijoilla on selvästi paremmat edellytykset asemoida TYP ja muut voimavarat tehokkaammin.

Tämä asemointi on kuitenkin selvästi kesken ja tulee vaatimaan usean vuoden työn, varsinkin kun kuntarakenteen, alueiden ja soten suhteen ratkaisut ovat vielä tekemättä.

Samaan aikaan on todennäköistä, että Suomen talous- ja työmarkkinatilanne tulee jatkumaan pitkään vaikeana, jolloin vaara työmarkkinoiden jakautumisesta ja työllistymisen umpikujista kasvaa. Tämä tulee asettamaan kunta-valtio-yhteistyön ja edellä mainittujen 'luottavaisten verkostojen' rakentamisen kovalle koetukselle.

Tämän vuoksi suosituksemme on, että on syytä jatkaa vahvistetulla ja syvennetyllä kunta-valtio yhteistyön rakentamisen kokeilulla, jossa monella tavoin vahvistettaisiin toimijoiden edellytyksiä kohdata nämä vaikeat haasteet ja välttyä niin regressoitumiselta keskinäisiin kiistoihin kuin Suomen työmarkkinoiden jakautumiselta. Tällainen syvennetty kuntakokeilu tulisi kuitenkin kytkeä vuoropuheluun ja yhteiskehittämiseen koko kuntakentän kanssa. Esitämme tästä ajatuksia suositukset-luvussa.

3 Kuntakokeilun temaattinen tarkastelu

Työllisyyden kuntakokeilussa on keskeistä paikallisen työllisyydenhoidon kumppanuuksien ja kokonaismallin kehittäminen. Seuraavaksi käsitellään kuntakokeilujen toteutumista ja tuloksia keskeisten kumppanuuksien eli kuntien, TE-palveluiden ja TYPin, yritys yhteistyön, kuntoutuksen sekä asiakkuuden näkökulmasta.

3.1 Kuntakokeilu ja yritys yhteistyö

Kuntakokeilu on systematisoinut yritys yhteistyötä ja virittänyt uudenlaisia työvoimakysymysten yritys palvelumuotoja. Samalla kyse on ollut neuvottelevan työotteen kehittämisestä suhteessa paikalliseen elinkeinoelämään ja ohjauksellisen toimintatavan kehittämisestä suhteessa työnhakijoihin. Paikallisesti on hyviä esimerkkejä työnantajien aktiivisesta mukanaolosta työllistämistoimien kehittämisessä. Hyvien käytäntöjen alkuja on edelleen vahvistettava ja yritys yhteistyön kehittäminen on jatkossa yhä haastavampi tehtävä olosuhteissa, joissa työvoiman kysyntä on paikallisesti voimakkaastikin vaihtelevaa.

3.1.1 Yritys yhteistyön merkitys

Työpolitiikan palvelurakennearvioinnin työryhmä toteaa pääsuosituksenaan vaikeasti työllistettävien työllistämisen tehostamiseksi, että

”Työnantajayhteistyön käytäntöjä tulee vahvistaa ja systematisoida, esimerkiksi ottamalla käyttöön valtakunnallinen toimintamalli suurien työnantaja-asiakkuuksien hoitamiseksi” (Tonttila 2015, 76).

Työryhmän johtopäätös tukee havaintoa, että erityisesti vaikeasti työllistyvien – jotka ovat olleet kuntakokeilun pääasiallinen kohderyhmä – työllistäminen ja ’poluttaminen’ kohti työelämää edellyttää työnantajayhteisöjen kaikkinaista syventämistä ja rikastamista. On tärkeää vaikuttaa paitsi työvoiman tarjontaan myös kysyntään. ’Poluttamisella’ tulee olla näkymä kohti ’aitoa’ työelämää ollakseen asiakkaita aidosti motivoivaa.

Kansainväliset havainnot vaikeasti työllistettävien työllistämismenetelmistä eri Euroopan maissa tukevat myös työllistämisen työelämälähtöisyyttä:

”Kaikille vertailumaille on viime aikoina ollut ominaista pyrkimys ratkaista alentuneen toimintakyvyn ihmisten inkluusio nimenomaan normaaleihin työmarkkinoihin liittymällä ja niin normaalein ehdoin kuin mahdollista. Vastaavasti kaikille vertailumaille on ollut ominaista luopuminen pysyvistä suojatyöpaikoista ja siirtyminen yhä enemmän aktiiviseen työvoimapolitiikkaan ja toimenpiteisiin, joilla

integroidaan normaaliin työelämään ... (tämä) liittyy myös huoleen kahtiajakautuneiden työmarkkinoiden muodostumisesta, jossa toisessa on huonommat työehdot, palkka, sisältö ja uramahdollisuudet, sekä myös kilpailun vääristymiseen subventioiden myötä.” (Arnkil ym. 2012, 20.)

Siten sekä Suomessa että kansainvälisesti tietoisuus siitä, että pitkään työttömänä olleiden tai muutoin työllistymisen esteitä kokevien palvelut edellyttävät aktiivista vaikuttamista myös työn tarjontaan, yrityksiin ja organisaatioihin ja niiden rekrytointikäytäntöihin, on viime vuosina selvästi lisääntynyt.

3.1.2 Yritysyhteistyön kehittäminen kuntakokeilussa

Kuntakokeilussa on hyvin tiedostettu yritysyhteistyön merkitys ja pyritty rikastamaan ja monipuolistamaan työnantajayhteyksiä monin eri tavoin. Myös yritysten osallistuminen kuntakokeiluun on yleisesti ottaen lisääntynyt ja keväällä 2014 tehdyssä kyselyssä yhteensä 70% oli joko samaa tai täysin samaa mieltä siitä, että kokeilulla on ollut hyvät yhteydet alueen elinkeinoelämään. Viimeisimmässä kyselyssä kokeilukunnista 35 % arvioi kuntien ja yksityisten työnantajien yhteistyön⁴, 28 % kunnan ja elinkeinoelämän pitkän aikavälin suunnitelmallisen työllisyydenhoidon ja 58 % yritysyhteistyössä käytettävien palveluiden ja toimintamallien parantuneen⁵. Arviot kuntakokeilukunnissa ovat kauttaaltaan positiivisemmat kuin kokeiluun hakeneissa, mutta ei päässeissä tai muissa kunnissa. Kuntakokeilu on siten merkinnyt, tehtyjen kyselyiden ja kokeiltujen yritysyhteistyömallien perusteella tarkasteltuna, systemaattisempaa kehittämistyötä suhteessa yritys- ja elinkeinoelämäyhteistyöhön, mutta kokonaiskuva kokeilukuntien omista arvioista on, että yritysten osallisuuden kehittämisessä ja yritysyhteistyön tiivistämisessä on edelleen runsaasti kehittämistilaa.

Kuntakokeilut ovat omissa raporteissaan dokumentoineet yritysyhteistyön kehittämistoimiaan. Lisäksi niitä on tuotu esille kuntakokeilututkimuksen väliraporteissa ja 'Työllisyyden keittokirja' nostaa esiin 6 erilaista yritysyhteistyön kehittämishanketta. Niistä erottuu joitakin yhteisiä ja keskeisiä piirteitä.

Eräs keskeinen piirre hankkeille on, että niissä on *tehostettu tiedotustyötä* yritysten suuntaan. Alueiden ja kuntien yrittäjille on annettu tietoa uudesta toimintatavasta, kuntakokeilun asiakkaista sekä yrityksille suunnatuista palveluista. On haluttu saada aiempaa suurempi osa yrityksistä tietoiseksi kokeilun mukanaan tuomista ja olemassa olevista työllistämisen mahdollisuuksista.

Keskeiseksi toimintatavaksi on osoittautunut *yrityspalvelujen jäsentäminen* systemaattisella tavalla. Systematisointi on tapahtunut eri tavoin: joko yritysten toimialojen mukaan, palvelujen sisällön, kohderyhmän tai toimintatavan mukaan. On etsitty

4 Kuvio 11 Kuntayhteistyössä tapahtunut muutos.

5 Kuvio 16 Tapahtuneet muutokset työllisyydenhoidon menetelmissä ja asiakastyössä.

uusia tapoja organisoida palvelut niin, että ne ovat relevantteja niin asiakkaiden työllistymisen kuin yritysten ja organisaatioiden työvoimatarpeidenkin kannalta.

Yrityspalveluiden toteuttaminen tapahtuu useissa hankkeissa myös *vastuuvirkailijaperiaatteella* eli on nähty toiminnan laatua parantavaksi tekijäksi se, että vastuiden selkeä nimeäminen ja jakaminen mahdollistavat yritysten ja niiden toimialojen syvällisemmän tuntemuksen ja palvelujen pitkäjänteisen kehittämisen sekä henkilökohtaistetun työotteen. Asiantuntemuksessa ja asiakaskontakteissa painottuvat yksilöllisyys ja henkilökohtaiset kontaktit.

Asiakkaiden 'lähikontaktia' yrityksiin pyritään tukemaan erilaisin työ(hön)valmennuspalveluin, joissa läpikäyvänä toimintatapana on ohjauksellinen työote ja toimintatapa. Asiakkaiden työllistyminen nähdään prosessina, joka erityisesti alkuvaiheeseen edellyttää asiakkaan ohjauksellista tukemista. 'Jalka oven väliin' -strategia on keskeinen työllistämisen edistämisen menetelmä.

Usein edelliseen liittyen, *työnantajille tarjotaan tehostettua tukea* erityisesti työllistämisen alkuvaiheessa. Tuen muodot vaihtelevat alkaen tuesta työllistämiseen liittyvän hallinnollisen byrokratian hoitamisessa ja ulottuen 'henkiseen tukeen' ja opastukseen työllistyjän kohtaamisessa.

Useissa eri kokeiluissa on otettu käyttöön erilaisia *työn tarjonnan, työvoiman kysynnän lisäämisen menetelmiä*. Näitä ovat taloudelliset kannustimet esimerkiksi palkkatuen ja kuntalisän muodossa, palvelusetelit, piilotyöpaikkojen etsiminen ja työnetsintäpalvelut. Työvoiman kysynnän lisäämisen menetelmä on myös välityömarkkinoiden kehittäminen esimerkiksi sosiaalisten yritysten avulla.

Lisäksi kokeiluissa on parhaimmillaan onnistuttu rakentamaan myös *uudenlaisia yritysyhteistyön rakenteita*, joissa työnhakija-asiakkaat, yrittäjät ja heidän järjestönsä, kolmas sektori ja muut paikalliset ja alueelliset työllisyystoimijat ovat kokoontuneet yhteisen asian ääreen ja kokeilusta on tullut kiinteä ja aktiivinen osa kunnan elinvoimapolitiikkaa.

Kaikkiaan kokeilut ovat tuottaneet runsaasti kokemuksia uuden, paikallisen proaktiivisen yritysyhteistyön rakentamisesta. Keskeistä on yritys- ja työnhakijakohtaisesti rakennettu neuvotteleva ja ohjauksellinen toimintatapa, jota palvelukokonaisuuksien rakentaminen uudella tavalla tukee.

3.1.3 Yritysyhteistyökokemusten luonne ja implikaatioita

Neuvottelevaa ja ohjauksellista toimintatapaa suhteessa työelämään voi ehkä kutsua *työelämä-tilojen* systemaattiseksi rakentamiseksi. Kuntakokeilu on viritänyt uudenlaisia toimintatapoja tällä ulottuvuudella ja ylipäättään alleviivannut tarvetta rakentaa työelämäyhteyksiä aiempaa monipuolisemmin, systemaattisemmin ja herkemmin työelämää kuunnellen. Työelämätilojen rakennetta - 'ekologiaa' - ovat olleet yritysten ja työnhakijoiden kohtaamismekanismien uudelleenjäsentämiset ja systematisoinnit. Sen dynamiikka - liikkeelle paneva voima - on ollut neuvotteleva ja ohjauksellinen työote.

Vaikuttaa perustellulta todeta myös, että kuntakokeilu on ottanut askeleen eteenpäin yritysysteistyön kehittämisessä tavalla, joka on relevantti, kun ylipäätään kehitetään julkisen työvoimapalvelun ja yritysten yhteistyötä. Parhaimmillaan kehittelyt ovat edesauttaneet integratiivisten työllistämismekanismien kehittämistä. Integratiivisilla työllistämismekanismeilla tarkoitetaan tässä toimintatapoja, jotka ovat sovellettavissa muihinkin työnhakijoihin kuin vain vaikeasti työllistyviin ja kaikkiin työpaikkoihin (niin 'normaaleihin' kuin esimerkiksi välityömarkkinoillekin). Integratiiviset työllistämismekanismit ovat toimintatapoja, jotka ottavat hakijoiden ja työpaikkojen elämäkokonaisuuden huomioon ja joissa palveluprosessit ovat jatkumolta eikä niissä ole katkoksia eikä kiinanmuureja eri vaiheiden tai toimintatapojen välillä.

Yritysten näkökulmasta kehittyneemmät työelämätilat merkitsevät kosketusta aiempaa laajempaan potentiaalisten rekrytoitavien joukkoon, virittävät tarvetta kehittää monipuolisempia rekrytointimenetelmiä, työntekijöiden sisäänajojärjestelmiä ja työpaikkaa oppimisympäristönä. Samalla yritykset tulevat tietoisemmaksi paikallisesta ja alueellisesta työvoimavarojen kokonaistilanteesta, kykenevät sovitamaan oman kehittämistoimintansa siihen ja osallistumaan sosiaalisesti vastuullisina toimijoina työvoimavarojen kokonaisuuden kehittämiseen.

Kuntakokeilun kokemukset yritysysteistyön kehittämisestä ovat lupaavia ja niiden viesti on, että työelämätilojen kehittämistä on jatkettava edelleen. Integratiivisten työelämätilojen systemaattinen paikallinen ja alueellinen kehittäminen voi jatkossa kehittyä edelleen, erityisesti silloin kun eri toimijoiden yhteistoiminta koordinoituu. Yksittäisten tai paikallisten työelämätilojen kehittämistä tukemaan tarvitaan kokonaisvoimavaroja laajemmin kytkeviä tiloja.

3.2 Opinnollistaminen ja ohjaus kuntakokeilussa

3.2.1 Yhteenveto keskeisistä havainnoista ja johtopäätöksistä

Opinnollistamisen kehittämisen merkityksen voi arvioida voimistuvan jatkossa. Työllisyydenhoidon näkökulmasta se on perinteistä mahdollisimman nopeaa työllistämistä laaja-alaisempi näkökulma työttömyyteen, sen syihin ja siitä selviämiseen. 'Osaa -> työllisty' -teesi on noussut voimakkaasti esiin myös kansainvälisessä keskustelussa, muun muassa Tanskassa.

Kuntakokeilussa opinnollistamisen kehittämisessä työttömyys on nähty 'between the jobs' -tilana, joka on hyödynnettävä osaamisen kehittämisen näkökulmasta mahdollisimman tehokkaasti. Opinnollistaminen on Kuntakokeilussa määrittynyt oppimisen tunnistamisen ja tunnustamisen menetelmien kehittämiseksi suhteessa valtakunnallisiin tutkintovaatimuksiin muun muassa osaamistodistusten kautta ja avulla. Käytännönläheisen koulutuksen toteuttaminen on erityisen tärkeää erilaisille oppijoille sekä pitkään työttömänä olleille. Yritysten näkökulmasta osaamisen kehittäminen merkitsee heille tarjoutuvan työvoiman osaamistason kohoamista.

Opinnollistamisen toteuttaminen korostaa ohjauksen merkitystä suhteessa koulutukseen ja sen toteuttamiseen ja siten myös työllistyvyyden kehittämisessä. Jatkossa ohjauksen monitoimijainen kenttä on uudistumassa tavalla, jossa etsitään uutta synergiaa eri toimijoiden kesken tavoitteena ohjaustyötä tekevien moninaisten tahojen yhteistoiminnan parempi koordinaatio ja ohjauksen kokonaisvoimavarojen yhteen kokoaminen (niin kutsuttu Ohjaamo-hanke alkaneella ESR-kaudella).

3.2.2 Opinnollistamisesta

Työllistymisen haasteet etenkin pitkään työttömänä olleilla liittyvät usein työmarkkinoilla tarvittavan osaamisen ja koulutuksen puutteisiin. Huolimatta siitä, että työttömyyden laajeneminen koskettaa nyt myös ammatillisesti koulutettujakin aiempaa enemmän, pitkäaikainen yhteys koulutustason kohoamisen ja työttömyyden vähenemisen välillä on edelleen olemassa (Kalenius 2014) ja koulutus antaa edelleen suojaa työttömyysriskiä vastaan (Tilastokeskus 2013). Suomessa työttömäksi joutuneiden mahdollisuuksia täydentää omaa osaamistaan on tuettu vuodesta 2010 lähtien mahdollisuudella opiskella omaehtoisessa koulutuksessa työttömyysturvalla. Helmikuussa 2015 yhteensä 30400 henkilöä opiskeli työttömyysturvalla. Luku kasvoi vuoden aikana 12,5 prosentilla (Työllisyyskatsaus 2/2015). Työnhakijat ovat olleet hyvin aktiivisia täydentämään omaa osaamistaan lisäkoulutuksen avulla.

Työttömyyttä ja työllistymisen haasteita on siten ryhdytty yhä enemmän katsomaan osaamisen näkökulmasta, mitä työnhakijoille myönnetty kouluttautumismahdollisuus työttömyysturvalla ja sen saavuttama suosio osaltaan osoittavat. Kuitenkaan kaikilla työnhakijoilla ei ole aina tarvittavaa motivaatiota eikä myöskään edellytyksiä hankkia työelämässä tarvittavaa osaamista vakiintuneiden koulutusinstituutioiden kautta. Suomi on perinteisesti ollut virallisten tutkintojen luvattu maa, jossa osaaminen=tutkinto -yhtälö on ollut voimissaan. Pitkään työttömänä olleet tai muutoin 'työllistymishaasteelliset' ovat kuitenkin niitä, jotka erityisesti tarvitsevat osaamisensa kehittämistä ja jo hankkimansa osaamisen tunnistamista ja tunnustamista (osaksi tutkintojen suorittamista) menestyäkseen kilpailussa työpaikoista. 'Opinnollistaminen' on käsitteenä ja Kuntakokeilussa kokeiltuna toimintatapana kehitetty vastaamaan osaltaan tähän haasteeseen. Opinnollistamisessa kehitetään mekanismeja, joilla työnhakijan aiempi osaaminen ja erilaiset työllistämisen-, harjoittelun- ja koulutuskokemukset tehdään näkyväksi ja niissä tapahtuva osaamisen kehittyminen tulee tunnistetuksi ja suhteutetuksi kansallisiin tutkintoihin koskeviin yleisiin vaatimuksiin. Näin opinnollistamisen tukee osaltaan työnhakijan osaamisen mahdollisimman hyvää vastaavuutta työelämän tarpeisiin ja työelämäyhteyksissä tapahtuvan oppimisen vastaavuutta tutkintojen tavoitteisiin (ks. Virnes 2014).

Opinnollistamismekanismien kehittämisen etulinjassa ovat olleet työpajat, joissa opinnollistamista on kehitetty useissa projekteissa (esimerkiksi Opequal, Monet polut ammattiin, Vaikuttavuutta työpajayhteistyöhön, Ammattiosaamista

välityömarkkinoilta, Hietalahti 2014). Työpajatoiminta kehittää osallistujan osaamista ja on tarvittu menetelmiä, joilla työpajavalmennuksessa saavutettu osaaminen saadaan tunnustetuksi osaksi tutkinnon suorittamista. Osaamisen kuvaaminen ja siitä saatu todistus helpottaa työnhakua työmarkkinoilla, kertoo valmennuksen sisällöstä muille viranomaisille ja lisäksi siitä kehittyvä valmennustoiminnan työkalu ja arviointimenetelmä. Työpajatoiminnasta opinnollistamisen käsite ja menetelmät ovat nyt laajenemassa kaikkeen työllistämiseen.

Paikko-hanke, joka toteutettiin Keski-Suomen 4 kunnan työvalmennuspalveluita tuottavien organisaatioiden kanssa, on esimerkki opinnollistamisen systematisoinneista, joita on viime vuosina kehitetty. Bovallius-ammattiopisto on kehittänyt vastaavia opinnollistamisen työkaluja (Bovallius 2015). Työkalut ovat toimintaympäristön (työpaja/työpaikka) analysointia oppimisympäristönä, niiden kääntämistä virallisten Opetushallituksen määrittämien tutkintojen kielelle, yhteensovittamista niiden kanssa sekä osaamistodistusten malleja. Paikko-projektissa tunnustettiin 60 työvalmennusympäristöä ja identifioitiin 18 tutkinnon ammattitaitovaatimukset sekä kehitettiin vastaava osaamistodistustietokanta (Uusitalo & al. 2013).

3.2.3 Opinnollistaminen kuntakoikeilussa – Keuruun esimerkki

Keuruun Työkanava-hanke on hyvin aktiivisesti kehittänyt työllistämistoimiaan opinnollistaen, liittäen työllistämistoimenpiteet työnhakijoiden osaamisen kehittämiseen ja paikalliseen työvoiman tarpeeseen. Koulutuksen kehittäminen ja opinnollistamisen lähtevät johtopäätöksestä: ”Osaamisen tunnistaminen ja kehittäminen on noussut työllisyyden hoidon ja toimenpiteiden keskiöön vuoden 2014 aikana”. Työtömyys nähdään ’between the jobs’ -tilana, joka on hyödynnettävä mahdollisimman tehokkaasti, ja kun ei-formaalin oppimisen tunnistamisen ja tunnustamisen menetelmät ja muun muassa osaamistodistusten kehittäminen on valtakunnallisesti päässyt käyntiin, koulutuksen kehittämiseksi on avautumassa nyt uusia mahdollisuuksia. Paikallisen työelämän ja työnhakijakunnan tarpeista lähtevien ”paikallisten koulutuspolkujen” tunnistaminen – joka Keuruun tapauksessa johti esitykseen ”Keuruun työvoimakoulutuksista vuodelle 2015” – ja toteuttaminen nähdään edistävän tasa-arvoisempaa koulutuksen alueellista saatavuutta ja koulutuksen työelämälähtöinen ja käytännönläheinen toteuttaminen ovat erityisen tärkeitä erilaisille oppijoille sekä pitkään työttömänä olleille. Yritysten näkökulmasta osaamisen kehittäminen merkitsee heille tarjoutuvan työvoiman osaamistason kohoamista. Keskeistä erimuotoisten koulutuspolkujen läpiviemiselle on vahva henkilökohtainen tuki ja ohjaus. (Keuruun työkanava 2014.)

Työkanava-hanke on yhteistyössä Paikko-hankkeen kanssa kehittänyt oppimisympäristön tunnistamista ja kouluttanut henkilöstöä osaamistodistusten käyttöönotossa. Toiminta on kohdistunut pääasiassa kaupungin omiin toimintoihin. Kaupungin ja hankkeen omissa toimissa voidaan antaa osaamistodistuksia useaan

ammattilliseen perustutkintoon liittyen kuten kotityö ja puhdistuspalvelu sekä kiinteistöpalvelut.

Työkanava-hanke on rakentanut asiakkailleen joustavia koulutusmalleja – ja tehnyt niistä esityksen vuodeksi 2015 - lähtien pienryhmissä tapahtuvista tutustumisjaksoista aloille, joilla on arvioitu olevan alueella työvoiman kysyntää. Aloiksi ovat valikoituneet tekniikka ja liikenne- sekä sosiaali- ja terveystalot. Toinen koulutuspolun muoto on ollut 'tuettu polku', jonne tullaan jonkin ennakkojakson kautta, joka voi olla esimerkiksi työkokeilu tai kuntouttava työ. Keskeistä on yksilöllinen tuki ja ohjaus, jota Keuruun esityksessä vuodelle 2015 nimitetään kouluttajan "lisätyksi ohjausresurssimahdollisuudeksi", koko koulutuspolun ajan. Muita koulutuspolun muotoja ovat toppiskoulutukset, joissa palkkatukityö ja koulutukseen osallistuminen rytmittyvät eri tavoin toisiinsa ja 'työhön tekemällä oppien' -koulutusmalli, jossa voi suorittaa koko tutkinnon henkilökohtaisen opiskelusuunnitelman mukaan, joka esitetään toteuttavaksi työvoimakoulutuksena. Lisäksi Työkanava-hankkeessa on suunniteltu 'Yrittäjyyspolku', joka on kohdennettu työttömille tai laajemmin niille, "jotka haluavat oppia yrittäjämäisen työtteen". Toteutus tapahtuu 'yrittäjyyden starttipajana', jossa työnhakija saa opetuksen lisäksi henkilökohtaista ohjausta ja sparrausta ja tukea verkostoitumiseen.

3.2.4 Opinnollistamisen implikaatioita työllisyydenhoitoon?

Keuruun Työkanavan opinnollistamisen kehittelyt ovat olleet uusien välittävien polkujen rakentamista työnhakijoiden tarpeiden ja edellytysten sekä työelämän tarpeiden ja mahdollisuuksien välille. Kokeilut osoittavat, että myös kuntakokeilun asiakkaiden osaamisen kehittäminen edellyttää paikallisempia työnhakijoiden ja työnantajien tarpeista lähteviä rakenteita, 'opinnollistamisen ekologiaa'. Opinnollistamisen dynamiikka – voima joka panee prosessin liikkeelle ja pitää sitä liikkeessä – näyttää koostuvan henkilökohtaistetusta opiskelusta, vahvasta yksilöohjauksesta koko prosessin ajan sekä neuvottelevuudesta suhteessa työpaikkoihin ja työelämään.

Opinnollistamisen kehittämisessä ollaan kaikkiaan alkutaipaleella. Sen merkityksen voi kuitenkin ennustaa kasvavan. Työllistymisen edistäminen nähtäisiin tällöin laaja-alaisemmin, kestävämpiin ratkaisuihin tähtäävänä osaamisen kehittämisenä, kuin vain perinteisenä mahdollisimman nopeana työllistämisenä. "Osaa – työllisty" -teesi on noussut voimakkaasti esiin myös kansainvälisessä keskustelussa, mm. Tanskassa, jonka viimeaikaisia kokemuksia käsittelemme omana lukunaan. Madsen (2015) kuvaa Tanskan työvoimapolkujen uusinta reformivaihetta siirtymisenä työnhakijan osaamistason kohottamiseen. Tämä merkitsee usein pitkäjänteisempää ja kouluttautumisorientoituneempaa suhdetta asiakkaaseen sekä ohjauksellisen ja luottamukseen perustuvan asiakassuhteen korostumista.

3.2.5 Tulevaisuuden ohjaus ja ohjauksen tulevaisuus – joitakin pohdintoja

Kuntakokeilun käytännön tekemiset suhteessa työnhakija-asiakkaisiin ovat useimmiten varsin pitkäjänteisiä prosesseja, joissa asiakkaan polku kohti työelämää on usein myös varsin ohdakkeinen. 'Poluttaminen', 'valmennus', 'yksilöllinen tai henkilökohtainen tuki' ja 'palveluohjaus' ovat käsitteitä, jotka kuvaavat työntekijän suhdetta asiakkaaseen ja hänen prosessiinsa. Työotteeksi asiakkaan prosessin tueksi on jo pitkälti vakiintunut ohjauksellinen työote, jonka juuret ovat ammatinvalinnanohjauksessa, työkäytännössä, joka on sijainnut yksilön ja työn välimaastossa auttaen yksilöä sovittautumaan mahdollisimman optimaalisella tavalla työn maailmaan. Mahdollisimman hyvästä yhteensopivuudesta, 'soveltuvuuskysymyksestä' on 80-luvulta alkaen siirrytty neuvottelevampiin työtapoihin suhteessa asiakkaaseen ja työelämään (Vähämöttönen 1998). Myös kuntakokeilussa on sovellettu ja opiskeltu esimerkiksi Peavyn (1999) sosiodynaamista ohjausta, jossa lähtökohtana on, että kansalaiset voivat ja nykyisessä työelämässä heidän itse asiassa täytyykin rakentaa oma yksilöllinen suhteensa työelämään ja 'sijoittaa' työ elämänsä kokonaisuuteen.

Työelämän kehityksessä on viimeisen vuosikymmen aikana tapahtunut muutoksia, jotka nostavat nyt esiin uusia teemoja, joihin ohjauksessa joudutaan kiinnittämään huomiota. Ehkä yksi keskeisimmistä on 'ammattien laaja-alaisuus' (Haapakorpi & Onnismaa 2014) tai työelämän 'hybridisoituminen' (Vuorinen 2013, Arnkil & Spangar 2014), joiden keskeinen sanoma on, että ohjauksesta tulee nyt neuvottelua yksilön työelämysuhteesta, toisin sanoen ammatti- tai työalan lisäksi ohjauksen teemana ovat ne moninaistuneet muodot, joilla yksilöt voivat suhteensa työelämään organisoida. 'Hybridisoituminen' mahdollistaa myös erilaisten työelämysuhteiden vuorottelun ja samanaikaisuuden. Työuransa eri vaiheissa voidaan toimia palkansaajina, yrittäjinä tai olla molempia yhtä aikaa. Ohjauksen kohteena ovat nyt kysymyksen "mitä haluan työelämässä tehdä" lisäksi yhtäläillä kysymys siitä, "miten ja millaisessa suhteessa työelämään haluan olla". Kysymystä joutuvat yhä useammin pohtimaan myös pitkään työttömänä olleet, kysymys suhteesta työelämään ei ole enää 'elitistinen', vain osaa työnhakijoita koskeva. Tässä suhteessa Keuruun Yrittäjyyspolku vaikuttaa osuvasti kohdennetulta määrittäessään kohderyhmäkseen myös kaikki ne, jotka ovat kiinnostuneita yrittäjämäisestä suhteesta työelämään. Kaikista ei tarvitse tulla yrittäjiä, mutta yrittäjämäisyydestä voivat useimmat työnhakijat hyötyä, kaikista ei tarvitse tulla osuuskuntien jäseniä, mutta osuuskuntamaiseen tapaan tutustuminen tai sen kokeileminen voi hyödyttää monia, kaikista ei tule osa-aikatyöntekijöitä, mutta ajan jakamisen määrittäminen työn ja muun elämän välillä voi olla monille hyödyllistä.

Työelämysuhteen nouseminen ohjauksen keskeiseksi tematiikaksi näkyy myös jossain määrin kuntakokeilunkin hankkeissa, esimerkiksi ryhmämuotoisen ohjauksen ja valmennuksen lisääntymisenä ja vertaisuuden hyödyntämisenä. Ohjauksen haasteeksi voidaan nyt nähdä kehittyä tilaksi, jossa työelämysuhdetta voidaan

käsitellä dialogissa ohjaajan ja työnhakijan välillä ja myös suhteessa muihin samassa tilanteessa oleviin. Ohjaus kehittyy *dialogisena ja hybridinä tilana*, joka katsoo ohjattavan suhteisiin työelämään (ja noiden suhteiden yhteiskunnallisiin, sosiaalisiin ja psykologisiin edellytyksiin ja rakenteisiin), kehittää ja rikastaa yksilön suhdetta kaikilla näillä ulottuvuuksilla tavoitteena asiakkaan uudelleenkytkeytyminen työn maailmaan (Keskinen & Spangar 2014).

Organisatorisesti ohjauksen toimintakenttä on lähivuosina uudistumassa tavalla, jossa etsitään uutta synergiaa eri toimijoiden kesken tavoitteena ohjaustyötä tekevien moninaisten tahojen yhteistoiminnan parempi koordinaatio ja ohjauksen kokonaisvoimavarojen yhteen kokoaminen. Alkaneella ESR-kaudella kehitetään Ohjaamo-konseptia, joka on erityisesti nuorten ohjaustarpeisiin vastaamaan pyrkivä matalan kynnyksen palvelu ja ohjaustyötä tekevien yhteinen toimintafoorumi. Palvelukonsepti on vielä kehitteillä, mutta tavoitteena on eri toimijoiden yhteinen palvelupiste myös fyysisesti, palvelupiste, jossa eri toimijat toimivat yhteisen palvelukonseptin mukaisesti, ja jolla on oma yhteinen koordinaatio ja johto ja jossa eri toimijat kehittävät yhteistä ohjausosaamistaan. Tavoitteena on nuorten työelämysuuntautumisen tukeminen ohjauksen avulla (Leminen 2014). On helposti nähtävissä, että paikallistasolla työllisyysneuvonnan monet toimet, joita kuntakokeilussaakin on kehitelty, tulevat lähivuosina liittymään ohjaustyön uusiin organisoitumismuotoihin, kuten Ohjaamoon.

3.3 Sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalvelut osana työllisyyspoliittista kuntakokeilua

3.3.1 Yhteenveto keskeisistä havainnoista ja johtopäätöksistä

Seurantatutkimuksen perusteella näyttää siltä, että hankkeissa on onnistuttu sosiaali- ja terveydenhuollon kanssa tehdyn yhteistyön ja palvelujen kehittämistyön avulla vahvistamaan monien kuntien lakisääteisten velvoitteiden toimeenpanoa ja luomaan uusia toimintamalleja ennakoimaan tulevia lakimuutoksia (sosiaalihuoltolaki, sosiaalinen kuntoutus, laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteistyöstä). Kokeiluhankkeissa on muun muassa rakennettu asiakkaiden tarpeiden pohjalta lähteviä tavoitteellisia palveluprosesseja, panostettu pitkäjänteiseen omatyöntekijän tarjoamaan palveluohjaukseen ja työhönvalmennukseen sekä kehitetty sosiaalisen kuntoutuksen toimintamalleja.

Kuntakokeiluhankkeissa on jatkettu ja syvennetty kunnissa viimeisen kymmenen vuoden ajan käynnissä ollutta pitkäaikaistyöttömien terveyspalvelujen kehittämistyötä. Yhteistyötä tiivistämällä ja muun muassa koulutuksen avulla hankkeissa on saatu aikaan hyviä tuloksia terveyspalvelujen kytkemiseksi osaksi työllisyysneuvonnan palveluja. Parhaimmillaan terveystarkastukset ja työkyvyn arviointi on saatu integroiduksi saumattomasti ja oikea-aikaisesti asiakkaan palveluprosessiin

ja niissä on hyödynnetty toimintakykymittareita sekä palkkatuettuun työhön ja kuntouttavaan työtoimintaan osallistumisen tuottamaa kokemuksellista tietoa. Monilla paikkakunnilla kokeiluhankkeiden kehittämät työttömien terveystarkastusten ja työ- ja toimintakyvyn arvioinnin ja eläkeselvittelyn mallit saadaan kiinteäksi osaksi peruspalveluja. Kokeiluhankkeiden tekemällä terveyspalvelujen kehittämistyöllä on iso merkitys rakennettaessa paikkakunta- ja seutukohtaisia työllistymistä edistäviä monialaisen yhteispalvelun (TYP) verkostoja. Hankkeissa kehitetty yhteistyö ja toimintamallit voivat toimia suoraan terveyspalvelujen organisoinnin pohjana kehitettävässä yhteispalvelussa.

Hankkeissa on panostettu monipuolisesti kuntouttavan työtoiminnan kehittämiseen ja se on saatu jäsentymään luontevaksi osaksi asiakkaiden tavoitteellisia prosesseja. Asiakkaiden tukena on hyödynnetty henkilökohtaista ohjausta, uravalmennusta sekä työhönvalmennusta, jonka avulla on tuettu asiakkaita palkkatukityöhön opiskeluun ja kohti avoimia työmarkkinoita. Jotkut kokeiluhankkeista ovat panostaneet sosiaalisen kuntoutuksen ryhmätoimintaan, minkä avulla on edistetty asiakkaiden toimintakykyä ja työelämävalmiuksia sekä tuettu heidän osallistumistaan kuntouttavaan työtoimintaan. Ryhmätoiminnassa on keskitytty asiakkaiden erityistarpeisiin, muun muassa päihde- ja mielenterveysasioihin sekä liikuntaan aktivointiin. Monet kokeiluhankkeet ovat vaikuttaneet sekä kuntouttavan työtoiminnan että palkkatukityön laajentamiseen ja paikkojen lisäämiseen kunnan eri toimialoilla ja hallintokunnissa sekä kolmannen sektorin organisaatioissa. Joissakin kunnissa hankkeen tekemä kehittämistyö on näkynyt työpajatoiminnan käynnistymisenä ja vakituisten ohjaajien ja työhönvalmentajien määrän lisääntymisenä.

Kuntakokeiluhankkeiden tekemä yhteistyö aikuissosiaalityön kanssa on ollut epätasaista. Osalla hankkeista kunnan sosiaalitoimi/perusturva on kokeiluhankkeen ja laajemminkin kunnan työllisyydenhoidon palvelujen kokonaisuuden kotipesä. Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja on lähtökohtaisesti integroitu joustavasti työttömille asiakkaille suunniteltuihin palvelukokonaisuuksiin. Tällaisissa hankkeissa on pystytty panostamaan määrätietoisemmin niisanotun alkuvaiheen palvelujen kehittämiseen, esimerkiksi moniammatillisiin palvelutarvearvioihin, aktivointisuunnitelmiin ja aktivointiin, joihin on pystytty kytkemään monipuolisia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja. Joissakin tapauksissa hankkeen yhteistyösuhteet aikuissosiaalityöhön ja työvoiman palvelukeskuksen kanssa olivat käynnistysvaiheessa etäiset, ja oli jopa havaittavissa kilpailuasetelmia eri toimijoiden välillä. Kaikissa kokeiluhankkeissa on tapahtunut näiltä osin merkittävää edistymistä, ja kuntakokeilun kehittämistyön avulla on sosiaalitoimi saatu mukaan verkostoyhteistyöhön ja osaksi asiakkaiden palveluprosesseja. Kumppanuuksien tiivistymiseen on vaikuttanut merkittävällä tavalla se, miten vahvan aseman kokeiluhanke on saanut työllisyydenhoidon rakenteellisessa kehittämisessä ja kunnan organisaatiossa ja miten vahvasti kunnan johto on sitoutunut hankkeeseen ja sen tekemään kehittämistyöhön. Kehittämistyön ja hankkeen tulosten juurruttamisen kannalta yhteistyön epätasaisuus näyttää varsin ristiriitaiselta. Kuntakokeiluhankkeet korostavat

toimivansa vahvoina tuotekehittelijöinä aikuissosiaalityölle, mutta aikuissosiaalityö on jäänyt liian etäälle kokeiluhankkeista. Yhteistyötä pitäisi edelleen tiivistää sekä organisaatioiden tasolla että liittyen asiakasprosesseihin.

3.3.2 Johdanto

Sosiaali- ja terveys- ja kuntoutuspalveluilla on merkittävä rooli työllisyydenhoidon kokonaisuudessa. Näiden palvelujen avulla pyritään tunnistamaan työllistymisen esteenä olevia elämäntilanteita ja vähentämään tai poistamaan niitä. Tällaisia työllistymisen esteitä voivat olla esimerkiksi alentunut työ- ja toimintakyky, päihde- ja mielenterveysongelmat, taloudellinen tilanne (erityisesti velkaantuminen) sekä perhe- ja asumistilanne. Sosiaali- ja terveys- sekä kuntoutuspalvelujen avulla parannetaan asiakkaan työllistymisedellytyksiä sekä esteitä raivaamalla että mobilisoidulla asiakkaiden ja heidän tukiverkostonsa tarjoamia voimavaroja. Kuntakokeilun näkökulmasta keskeisimpiä sosiaali- ja terveys- ja kuntoutuspalveluja ovat työttömien terveystarkastukset ja terveystarkastukset, aikuissosiaalityö, aktivointisuunnitelmat, kuntouttava työtoiminta, talous- ja velkaneuvonta, mielenterveys- ja päihdepalvelut sekä Kelan järjestämä ammatillinen ja lääkinnällinen kuntoutus.

Yhtenä kuntakokeiluhankkeen keskeisimpänä tavoitteena on kehittää työttömien asiakkaiden palveluprosesseja tarvelähtöisesti ja integroida heidän tarvitsemiinsa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja niihin. Tuloksellisuuden näkökulmasta tämän tavoitteen painoarvo näkyy kehitettyjen palvelujen ja yhteistyömallien siirrettävyydessä normaalipalveluihin.

3.3.3 Työttömien terveystarkastukset osana kuntakokeiluhankkeita

Pitkäaikaistyöttömien terveys- ja työkykyongelmat ovat merkittävä työllistymisen este, ja niiden tunnistamiseen ja terveystarkastusten ja -palvelujen kehittämiseen on tehty paljon kehittämistyötä viimeisen kymmenen vuoden aikana. Työvoiman palvelukeskusten asiakkaista tehdyn tutkimuksen (Kerätär ja Karjalainen 2010) mukaan pitkäaikaistyöttömien heikentynyt toiminta- ja työllistymiskyky jäi terveydenhuollossa, sosiaalitoimessa ja TE-hallinnossa suurelta osin tunnistamatta. Henkilöt, joiden sairauksiin liittyvät oireet aiheuttavat vetäytymistä ja passivoitumista, näyttivät jäävän sivuun myös terveydenhuollon palveluista. Heidän työllistymistään on vaikea tukea koulutus- tai työllistymistukitoimin, ennen kuin heidän sairautensa on hoidettu tarpeeksi hyvin ja heidän toimintakykynsä riittää työllistymiseen ja työsäkäyntiin. Jos hoito ei tavoita heitä, syrjäytyminen syvenee ja heillä on riski menettää työkykynsä pysyvästi.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) toteutti pitkäaikaistyöttömien terveydenhuollon kehittämiskumppanuushankkeen (PTT) 24 paikkakunnalla ja seutukunnalla vuosina 2007–2010. Siinä kehitettiin paikallisista olosuhteista ja toimijoista

lähteviä toimintakäytäntöjä vaikeasti työllistyvien työttömien terveystalvelujen järjestämiseksi osana työllistämis- ja aktivointipalveluja. Hankkeen jatkuvuutta ja siihen vaikuttavia tekijöitä arvioitiin seurantatutkimuksen (Saikku 2012) avulla kartoittamalla ja arvioimalla hankepaikkakunnilla ja -seuduilla luotujen ja juurrutettujen toimintojen jatkuvuutta hankerahoituksen päätyttyä. Tutkimuksen mukaan miltei kaikilla hankepaikkakunnilla työttömien terveystarkastusten ja -palvelujen toimintamallit olivat jatkuneet ja monelta osin myös kehittyneet ja monipuolistuneet. Työllisyydenhoidon erilaisen organisoinnin ja verkostoyhteistyön vuoksi toimintamallit olivat vaihtelevia. Joillakin paikkakunnilla terveyskeskus vastasi suoraan palveluista, joillakin paikkakunnilla toiminta oli organisoitu TYP:n tai kunnan työllisyyspalveluiden/-yksikön kautta. Työttömien terveystalvelujen vakiintumista on vauhdittanut vuonna 2011 voimaan tullut terveydenhuoltolaki, jonka 13 § velvoittaa kuntia järjestämään terveystalvevontaa ja -tarkastuksia työterveyshuollon ulkopuolella oleville työkäisille. Lisäksi sosiaali- ja terveystministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö ovat ohjeistaneet omia hallinnonalojaan yhteistyöhön pitkäaikaistyöttömien terveystalvevongelmien tunnistamisessa ja palveluihin ohjaamisessa.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) toteutti syksyllä 2013 kyselytutkimuksen (Sinervo ja Hietapakka 2013), jossa selvitettiin työttömien terveystalvelujen valtakunnallista tilannetta. Tutkimuksen mukaan työttömien terveystarkastusten ja niihin liittyvien palveluiden toteuttaminen oli lisääntynyt kunnissa merkittävästi. Noin 89 prosentissa vastanneista kunnista tehtiin työttömien terveystarkastuksia. Palvelujen tarvetta pidettiin tärkeänä ja yhteistyökäytäntöjä toimivina. Kuntakyselyn perusteella katsottiin, että työttömille pitää kohdentaa omia terveystarkastuksia, ja että tämän avulla voidaan lisätä terveydellistä tasa-arvoa. Kyselyvastauksissa korostettiin myös, että työttömien terveystarkastusten ansiosta työttömien tilanteet oli pystytty kartoittamaan paremmin, työttömät olivat ohjautuneet paremmin oikean palvelun piiriin ja palvelun avulla oli pystytty ehkäisemään kansansairauksia.

Kuntakoikeiluhankkeissa on jatkettu ja syvennetty pitkäaikaistyöttömien terveystalvelujen kehittämistyötä. Hankkeissa on tiivistetty yhteistyötä terveydenhuollon kanssa ja kehitetty uudenlaisia palvelumalleja. Esimerkiksi Pohjois-Suomen hankkeissa (Kemi, Oulu, Kokkola, Rovaseudun Monet-hanke) on hyödynnetty ja levitetty aiemmin KASTE-ohjelmassa ja Paltamon kunnan työllistämiskokeilussa kehitettyä KunnonSyyni -työ- ja toimintakykyarvioinnin mallia (Virta-hanke 2013, Huotari ja Laurikainen 2013), jonka taustahahmona on Lapin keskussairaalan kuntoutusylilääkäri Raija Kerätär.

Hankkeiden tuella on muun muassa koulutettu terveystalvevkeskuslääkäreitä pitkäaikaistyöttömien työ- ja toimintakyvyn arviointiin ja monialaiseen yhteistyöhön. Kemien hankkeessa työskentelee terveydenhoitaja, jonka organisoimana kaikki terveystalvevkeskuslääkärit on koulutettu tähän työotteeseen. Timissä on myös mukana sosiaalityöntekijä. Hankkeissa on myös kehitetty palveluja päihde- ja mielenterveyskuntoutujille. Joissakin hankkeissa on työ- ja toimintakyvyn arviointiin liitetty palveluohjausta ja palvelujen koordinoitua. Toimintamalleja on kehitetty hankkeissa

siten, että palveluja voidaan toteuttaa olemassa olevilla resursseilla kuntakokeilun jälkeenkin. Myös Helsingin kuntakokeiluhanke on tehnyt asiakastyössään tiivistä yhteistyötä työkyvynselvitysyksikön kanssa. Keuruun ja Rovaseudun kuntakokeiluissa on perusterveydenhuollon palvelujen yhteistyön tiivistämisen ohella luotu myös hoitoonohjaus- ja yhteistyömalli mielenterveys- ja päihdepalvelujen kanssa.

Kuntakokeiluhankkeille tehdyn loppukyselyn vastausten perusteella hankkeissa on tehty merkittävää työttömien terveyspalvelujen kehittämistyötä ja saatu aikaan hyviä tuloksia terveyspalvelujen kytkemiseksi osaksi työllisyysenhoidon palveluja. Parhaimmillaan terveystarkastukset ja työkyvyn arviointi on saatu integroiduksi saumattomasti ja oikea-aikaisesti asiakkaan palveluprosessiin, ja niissä on hyödynnetty toimintakykymittareita sekä kuntouttavaan työtoimintaan osallistumisen tuottamaa kokemuksellista tietoa. Useat kuntakokeiluhankkeet ovat myös mukana Kuntaliiton työikäisten työ- ja toimintakykymittarin kehittämistyössä. Joissakin kokeiluhankkeissa terveydenhuollon kanssa tehtävässä yhteistyössä on päästy vasta alkuun. Yhteistyön tiivistämisessä ja vakiinnuttamisessa on törmätty nihkeisiin asenteisiin, perusterveydenhuollon rajallisiin resursseihin, tietojen vaihdon ongelmiin sekä mielenterveys- ja päihdepalvelujen heikkoon saatavuuteen.

”Työkyvyn arviointiprosessi osana kunnan työllisyysneuvonpalveluja on ollut merkittävä edellytys oikea-aikaisen tilanteen selvittelyille. Työkyvyn arviointi osana kuntouttavaa työtoimintaa ollut hyvä, kun työtä on tehty kuntakokeilussa tiimityönä.”

”Työkyvyn arviointia on toteutettu tehokkaasti ja työttömistä useita on saatettu oikean palvelun ja toimeentulon piiriin mm. kuntoutustuelle ja sairauslomalle. Tätä ei ole toteutettu kunnassamme vuosin ja asiakkaat ovat jääneet pyörimään järjestelmään vailla todellisia mahdollisuuksia.”

Monilla paikkakunnilla kokeiluhankkeiden kehittämät työttömien terveystarkastusten ja työ- ja toimintakyvyn arvioinnin ja eläkeselvittelyn mallit saadaan kiinteäksi osaksi peruspalveluja. Kokeiluhankkeiden tekemällä terveyspalvelujen kehittämistyöllä on iso merkitys rakennettaessa tulevan vuoden aikana paikkakunta- ja seutukohtaisia työllistymistä edistäviä monialaisen yhteispalvelun (TYP) verkostoja. Hankkeissa kehitetty yhteistyö ja toimintamallit voivat toimia suoraan terveyspalvelujen organisoinnin pohjana kehitettävässä yhteispalvelussa.

3.3.4 Kuntouttava työtoiminta osana kuntakokeiluhankkeiden palvelukokonaisuutta

Kuntouttavan työtoiminnan lähtökohdat ja toimivuus

Aktivointiyhteistyö ja kuntouttava työtoiminta ovat keskeisiä sosiaalityön ja sosiaalisen kuntoutuksen työvälineitä kunnissa. Laki kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001) velvoittaa kunnat ja TE-toimistot tekemään yhteistyötä pitkään työttömänä olleiden, työmarkkinatukea tai toimeentulotukea saavien asiakkaiden

aktivoimiseksi. Kunta ja TE-hallinto ovat velvollisia aktivointisuunnitelman tekemiseen työttömän työnhakijan aktivointiehtojen täyttyessä. Aktivointisuunnitelmaa laadittaessa on selvítettävä mahdollisuus tarjota työtä tai työllistymistä edistäviä toimenpiteitä. Suunnitelma voi näiden toimenpiteiden ohella sisältää myös työllistymismahdollisuuksia parantavia sosiaali-, terveys-, kuntoutus- ja koulutuspalveluja, joiden avulla voidaan tukea asiakkaiden työllistymistä avoimille työmarkkinoille ja edistää heidän mahdollisuuksiaan osallistua koulutukseen tai muihin työhallinnon tarjoamiin toimenpiteisiin. Aktivointisuunnitelmaan voidaan yhtenä toimenpiteenä sisällyttää kuntouttava työtoiminta. Kuntouttavaan työtoimintaan osallistuva saa joko työmarkkinatuen ja siihen liittyvän kulukorvauksen tai toimeentulotuen ja siihen liittyvän toimintarahaa sekä osallistumisesta aiheutuvat matkakustannukset. Kuntouttavaa työtoimintaa järjestetään yksilöllisen tarpeen mukaan osa- tai kokopäiväisesti 1–5 päivänä viikossa 3–24 kuukauden ajan. 1.7.2015 alkaen kuntouttavan työtoiminnan järjestämistä rajataan 1–4 toimintapäivään viikossa. Muutoksen taustalla on tavoite hillitä kustannusten kasvua ja turvata palveluun pääsy nykyistä useammalle asiakkaalle.

Kuntouttavaa työtoimintaa hyödynnetään ensisijaisesti vaikeasti työllistyvien, paljon tukea tarvitsevien asiakkaiden tukimuotona. Kuntouttavaan työtoimintaan osallistuneiden asiakkaiden määrä on kasvanut voimakkaasti viimeisten viiden vuoden aikana. Vates-säätiön vuonna 2014 tekemän selvityksen (Hietala ym. 2014) mukaan kuntouttavan työtoiminnan asiakaskunta on työkykynsä ja työllistymispotentiaalin osalta venynyt molemmista ääripäistä. Joukossa on yhä enemmän varsin työkykyisiä asiakkaita, joille ei ole heikentyneen työllisyystilanteen vuoksi tarjolla riittävästi muita työllistymisen tuen vaihtoehtoja. Toisessa ääripäässä ovat huonokuntoiset ja monipuolista tukea elämänhallintaansa tarvitsevat asiakkaat. Aktivointisuunnitelmia tehtiin vuoden 2013 aikana yhteensä 46 500 asiakkaalle. Aktivointisuunnitelmista arviolta 26 200 (56 %) sisälsi kuntouttavaa työtoimintaa. Vuonna 2013 kuntouttavaan työtoimintaan osallistui yhteensä 24 200 henkilöä.

Tutkimusten perusteella kuntouttavan työtoiminnan ja muiden sosiaalitoimen aktivointitoimien työllisyyspoliittiset vaikutukset ovat osoittautuneet vaatimattomiksi, kun niitä tarkastellaan siirtymänä työttömyydestä avoimille työmarkkinoille tai ammatilliseen koulutukseen. Toisaalta sosiaalitoimen aktivointitoimien tavoitteet kytkeytyvät kuitenkin lähtökohtaisesti asiakkaiden elämänhallinnan sekä työ- ja toimintakyvyn edistämiseen ja työllistymisedellytysten parantamiseen, työllistymisen tukeminen puolestaan on selkeästi TE-toimiston palvelujen tehtävä. Elämänhallinnan paranemisen näkökulmasta kuntouttava työtoiminta on monien tutkimusten mukaan osoittautunut toimivaksi palveluksi. Arvioitaessa kuntouttavan työtoiminnan toimivuutta ja tuloksia siitä näkökulmasta, miten hyvin sen kautta ohjautaan työllistymispolulla eteenpäin työllistymisen ja kouluttautumisen palveluihin, ovat kuntouttavan työtoiminnan vaikutukset osoittautuneet vaatimattomiksi. Varsinaiseen työtoimintaan osallistumisen ohella palveluun tarvittaisiin huomattavasti nykyistä enemmän yksilöllistä tukea, ohjausta ja valmennusta. Nuorten asiakkaiden

osalta tulokset ovat kuitenkin rohkaisevampia kuin iäkkäämmillä asiakkaila, sillä heidän kohdallaan palveluissa pystytään rakentamaan aktiivisempia yhteyksiä työpaikoille ja oppilaitoksiin. (Karjalainen ym. 2011.)

Viime vuosina kuntouttavan työtoiminnan toteutus ja kehittäminen ovat olleet voimakkaita ristipaineissa, mikä on heijastunut monin tavoin kuntakokeiluhankkeisiin. Sosiaali- ja terveysministeriön suunnalta halutaan korostaa kuntouttavan työtoiminnan kuntouttavia elementtejä ja tehdä nykyistä selkeämpi ero kuntien sosiaalihuollon ja TE-toimistojen työllistymistä tukevien palvelujen välille. Kuntouttavan työtoiminnan käytännöissä lähdetään kuitenkin liikkeelle asiakkaiden tarpeiden pohjalta. Tästä näkökulmasta ja myös asiakkaiden motivaation ylläpitämisen kannalta työtoiminnan pitää olla 'oikeata työtä', jonka voi kokea itselleen arvokkaaksi ja mielekkääksi, ja joka tarjoaa oppimiskokemuksia ja joka voi oikeasti kantaa työllistymispolulla eteenpäin. Toisaalta kuntouttava työtoiminta on myös helposti leimattu mediassa, erityisesti sosiaalisessa mediassa käydyssä keskustelussa 'pakkotyöksi' tai 'orjatyöksi', joka ilmaistyonä nähdään nöyryyttävänä ja jonka pelätään korvaavan kuntien palkkatyötä. Oman lisänsä näihin kehittämisen ristipaineisiin on tuonut kuntien ajautuminen talousvaikeuksiin, yt-neuvotteluihin ja irtisanomisiin, minkä johdosta kuntouttavan työtoiminnan ja palkkatukityöllistämisen käyttö vuonna 2014 vaikeutui merkittävästi joissakin kunnissa.

Esimerkkejä kuntouttavan työtoiminnan kehittämisestä kuntakokeiluhankkeissa

Kuntouttava työtoiminta on ollut keskeisimpiä palveluita kaikissa kuntakokeiluhankkeissa. Hankkeet ovat tehneet kuntouttavaan työtoimintaan liittyen monipuolista kehittämistyötä. Useat kokeiluhankkeista ovat tehneet kartoitus- ja selvitystyötä hankekunnassa tai -seudulla tarjolla olevasta kuntouttavasta työtoiminnasta ja muista sitä lähellä olevista välityömarkkinapalveluista, ja tältä pohjalta on muun muassa luotu sähköisiä palvelukarttoja, roolitettu palveluntuottajia ja profiloitu tarjolla olevia työtehtäviä sekä tehty suosituksia ja suunnitelmia palvelujen määrälliseksi ja laadulliseksi kehittämiseksi.

Vates-säätiö (Hietala ym. 2014) teki laajan kuntouttavaa työtoimintaa koskevan selvityksen Päijät-Hämeen Työn Kipinä-kuntakokeilun alueella. Selvityksen tavoitteena oli kartoittaa kuntouttavan työtoiminnan palvelutarjontaa ja laatua seudulla, laajentaa palvelutarjontaa sekä löytää keinoja kehittää kuntouttavan työtoiminnan tuloksellisuutta. Selvitystyön perusteella kuntouttavassa työtoiminnassa pitäisi nykyistä enemmän kirkastaa asiakaskohtaisia tavoitteita ja luoda asiakasprosesseista suunnitelmallisia ja tavoitteellisia palvelukokonaisuuksia. Kuntouttavan työtoiminnan paikkojen osalta tarvitaan myös nykyistä parempaa profilointia, jotta saadaan asiakasohjaus toimimaan optimaalisesti ja mahdollisimman yhtenäistä asiakaskuntaa samoihin toimipisteisiin. Avoimille työmarkkinoille suuntaavien asiakkaiden kohdalla pitäisi lähtökohtaisesti ja pitkäjänteisesti tähdätä sellaisille työaloille, joilla on seudulla työllistymispotentiaalia. Kuntouttavaan työtoimintaan

pitäisi myös nykyistä enemmän kytkeä systemaattisesti siirtymiä tukevia palveluja, kuten työpankki-, työnetsijä- ja työhönvalmentaja- sekä työelämälähtöisiä koulutuspalveluja. Kuntouttavaa työtoimintaa pitäisi myös kehittää sisällöllisesti tavoitteelliseksi oppimisprosessiksi, johon sisältyy työssäoppimisen ohjausta ja arviointia. Joissakin kuntakokeiluhankkeissa (esimerkiksi Etelä-Pirkanmaalla, Oulussa) on panostettu tällaiseen kuntouttavan työtoiminnan kehittämiseen järjestämällä kunnan eri toimipisteissä asiakkaiden ohjauksesta vastaaville työntekijöille työssäoppimisen ohjaamisen ja arvioinnin koulutusta.

Myös Kajaani-Kuhmon kokeiluhanke on tehnyt seudun välityömarkkinoiden kartoituksen, jonka avulla kartoitettiin asiakkuuksien määriä, palveluja ja palvelutarpeita sekä selkiytettiin välityömarkkinoilla toimivien järjestöjen rooleja ja vahvuuksia sekä tunnistettiin kehitettäviä osa-alueita työllisyydenhoidossa.

Lieksan kuntakokeiluhankkeessa on kehitetty yksilölähtöisen työvalmennuksen malli, jossa työvalmentaja toimii asiakkaan ja myös työnantajan ja työyhteisön tukena läpi koko työllistymisprosessin. Työotteen avulla on vahvistettu asiakkaan etenemistä työllisyyspolulla kuntouttavan työtoiminnan palveluista ja välityömarkkinoilla työskentelystä kohti avoimia työmarkkinoita. Tavoitteena on vakiinnuttaa palvelumalli kiinteäksi osaksi kunnan työllisyydenhoidon palveluja jatkossa. (Valius-Hyttinen 2014.)

Hämeenlinnan seudun ja Keuruun kokeiluhankkeet ovat panostaneet kehittämistyössään kuntouttavan työtoiminnan ja palkkatukityöllistämisen opinnollistamiseen vastaavalla tavalla kuin on tehty esimerkiksi nuorten työpajoilla eri puolilla Suomea (tästä tarkemmin luvussa 3.2.). Porin seudun hankkeessa on puolestaan sovellettu kuntouttavan työtoiminnan kehittämistyössä Green Care -toimintamallia, jossa hyödynnetään luontoympäristöä tavoitteellisesti ihmisten hyvinvoinnin ylläpitämisessä ja lisäämisessä. Green Care -toiminta perustuu erilaisiin luontolähtöisiin menetelmiin, joita käytetään erilaisissa ympäristöissä, kuten metsässä, puutarhassa tai maatilalla, mutta myös kaupungeissa tai sisätiloissa. Green Care -toiminnan hyvinvointivaikutukset syntyvät luonnon elvyttävyyden, toiminnallisuuden ja yhteisöllisyyden kautta. Porin seudun hankkeessa on kunnostettu yhteisöllisesti vanhaa kartanoa ja sen luotoympäristöä ja toimintaan on kytketty sekä puutarha-alan että perinnerakentamisen- ja korjauksen työtoimintaa ja koulutusta.

Kuntakokeiluhankkeille tehdyn loppukyselyn vastausten perusteella hankkeissa on panostettu kuntouttavan työtoiminnan kehittämiseen ja kytketty siihen monipuolisesti erilaisia palveluja. Hanketyössä kuntouttava työtoiminta on saatu jäsentymään luontevaksi osaksi asiakkaiden tavoitteellisia prosesseja, ja asiakkaiden tukena on hyödynnetty henkilökohtaista ohjausta, uravalmennusta sekä työhönvalmennusta, jonka avulla on tuettu asiakkaita palkkatukityöhön, opiskeluun ja kohti avoimia työmarkkinoita. Jotkut kokeiluhankkeista ovat panostaneet sosiaalisen kuntoutuksen ryhmätoimintaan, minkä avulla on edistetty asiakkaiden toimintakykyä ja työelämävalmiuksia sekä tuettu heidän osallistumistaan kuntouttavaan työtoimintaan. Ryhmätoiminnassa on keskitytty asiakkaiden erityistarpeisiin, muun muassa

päihde- ja mielenterveysasioihin sekä liikuntaan aktivointiin. Monet kokeiluhankkeet ovat vaikuttaneet sekä kuntouttavan työtoiminnan että palkkatukityön laajentamiseen ja paikkojen lisäämiseen kunnan eri toimialoilla ja hallintokunnissa sekä kolmannen sektorin organisaatioissa. Joissakin kunnissa hankkeen tekemä kehittäminen on näkynyt työpajatoiminnan käynnistymisenä ja vakituisten ohjaajien ja työhönvalmentajien määrän lisääntymisenä.

"Sosiaalipalveluissa on merkittävästi panostettu sosiaalisen kuntoutuksen ryhmätoimintaan (kuntouttavaan työtoimintaan)."

"Oppimisympäristöjä on tunnustettu, kuntouttavaan työtoimintaan on liitetty osaamisen tunnustaminen, kuntouttava työtoiminta on muuttunut selvästi aiempaa tavoitteellisemmaksi."

"Kuntouttavan työtoiminnan osalta on määrätty hallintokuntiin paikkakiintiöt. Tämä luo mahdollisuudet polkujen rakentamiseen kohti palkkatukityöhön ja muuhun."

Kuntouttavan työtoiminnan kehittämissuunnitelmat kuntakokeiluhankkeen näkökulmasta

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti vuonna 2012 työryhmän selvittämään sosiaalihuollon toteuttamaa työ- ja päivätoimintaa (sosiaalihuollon työelämäosallisuutta tukevaa toimintaa) ja luomaan niille nykyistä selkeämmät ja yhtenäisemmät tavoitteet, sisällöt ja toteuttamistavat. Työryhmän tehtäväksi asetettiin selvittää tarvetta uudistaa lakiin kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001), sosiaalihuoltolakiin (710/1982), kehitysvammaisten erityishuollosta annettuun lakiin (519/1977) sekä vammaispalvelulakiin (380/1987) sisältyvää työelämäosallisuuden tukemisen kokonaisuutta sekä lainsäädännön että toiminnan sisältöjen kehittämisen näkökulmista (STM 2014). Työryhmän raportti lakiesityksineen julkistettiin syyskuussa 2014, minkä jälkeen siihen on pyydetty asiantuntijalausuntoja.

Raportissa esitettiin sosiaalihuollon lainsäädäntöä uudistettavaksi siten, että kaikki työelämäosallisuutta edistävät sosiaalihuollon palvelut koottaisiin yhteen lakiin heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden sosiaalisesta kuntoutuksesta. Tällä tavoin palvelut muodostaisivat yhtenäisen kokonaisuuden sekä vammaisille että vammattomille henkilöille. Palveluihin pääsy määrittäisi asiakkaiden yksilöllisten palvelutarpeiden perusteella. Poistamalla muun muassa työttömyyden tai työttömyysturvan keston tai vammaisuuteen liittyvät rajoitukset palveluun pääsyn ehtoina laki tukisi sosiaalihuollon tavoitetta siirtää painopistettä hyvinvoinnin edistämiseen, ennaltaehkäisevään työhön sekä varhaiseen tukeen.

Lainsäädännön uudistustyö toteutetaan seuraavan hallituskauden aikana työryhmän esitysten ja asiantuntijalausuntojen pohjalta. Tavoitteena on saada palvelujen järjestäminen kunnissa nykyistä yksinkertaisemmaksi ja yhtenäisemmäksi sekä turvata heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden tarvitsemien palvelujen saatavuus. Uudistuksen tavoitteena on myös selkeyttää sosiaalihuollon, työ- ja elinkeinohallinnon sekä Kansaneläkelaitoksen välisiä vastuita heikossa

työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden tukemisessa. Työllistymisen tukeminen on työ- ja elinkeinohallinnon päävastuuna. Uudistuksen avulla vahvistetaan sosiaalihuollon roolia ja keinoja tukea asiakkaiden hyvinvointia ja osallisuutta osana työllistymisen edistämisen palvelujärjestelmää.

Uudistuksen tavoitteena on vahvistaa sosiaalihuollon, työllistymisen tukemisen ja ammatillisen kuntoutuksen välistä yhteistyötä, jotta asiakkaiden sosiaalihuollon palveluissa parantunut toimintakyky johtaisi eteenpäin työllistymisen polulla julkisiin työvoimapalveluihin sekä muihin työllistymistä edistäviin palveluihin, esimerkiksi Kelan ammatilliseen kuntoutukseen. Sosiaalisen kuntoutuksen palveluja voidaan myös järjestää samanaikaisesti julkisten työvoimapalveluiden tai ammatillisen kuntoutuksen palveluiden kanssa, mikäli henkilön palvelutarve edellyttää tällaista tukea. Uuden lain myötä myös asiakkaiden saamia etuuksia yhdenmukaistetaan ja palveluiden järjestämisedellytyksiä etenkin ilman ansiotarkoitusta suoritettavien työtehtävien osalta selkiytetään.

Lakiuudistuksen avulla halutaan kehittää nykyistä kuntouttavaa työtoimintaa tavoitteellisempaan ja suunnitelmallisempaan suuntaan. Asiakkaan ohjautuminen palveluun perustuu yksilölliseen palvelutarvearvioon ja -suunnitelmaan, jonka pohjalta asiakkaan tarvitsemat tukitoimet räätälöidään yksilöllisesti. Esityksen mukaan sosiaalihuolto keskittyisi uuden lainsäädännön myötä heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden sosiaaliseen kuntoutukseen, joka jakautuisi:

1. Työelämävalmiuksia edistävään sosiaaliseen kuntoutukseen, jonka avulla tuetaan asiakkaan sosiaalista toimintakykyä ja hänen edellytyksiään ja mahdollisuuksiaan osallistua julkisiin työvoimapalveluihin, ammatilliseen kuntoutukseen tai työhön. Lähtökohtana on, että henkilö on työnhakijana työ- ja elinkeinotoimistossa ja että hänen työllistymissuunnitelmansa tehdään työ- ja elinkeinotoimiston, sosiaalihuollon ja asiakkaan välisenä yhteistyönä.

Työelämävalmiuksia edistävä sosiaalinen kuntoutus käynnistyisi työelämävalmiuksien selvittämisellä, jonka pohjalta asiakkaalle suunnitellaan asiakkaan tarpeen mukainen palvelukokonaisuus. Varsinaisen kuntoutusjakson avulla edistetään asiakkaan työelämävalmiuksia yksilö- ja ryhmävalmennuksen avulla, ja siihen voidaan sisällyttää työtehtäviä sekä myös muita asiakkaan tarvitsemia palveluja.

Työelämävalmiuksia edistävään sosiaaliseen kuntoutukseen voi sisältyä määräaikaista työtehtäviä, joita suoritetaan ilman ansiotarkoitusta. Tätä palvelua voidaan tarvittaessa järjestää kunnan lisäksi myös kolmannella sektorilla ja yrityksissä. Lakiesityksessä korostetaan kuitenkin, että työn tekemisellä on vahva toimintakykyä ja kuntoutumista edistävä tavoite, ja että palveluun on aina sisällyttävä vahva kuntoutuksellinen tuki ja ohjaus.

2. Osallisuutta edistävään sosiaaliseen kuntoutukseen sellaisille henkilöille, joilla ei ainakaan sillä hetkellä ole edellytyksiä ja mahdollisuuksia työllistyä avoimille työmarkkinoille. Palvelun avulla tuetaan asiakkaan sosiaalista toimintakykyä ja hänen edellytyksiään ja mahdollisuuksiaan elämänhallintaan, yhteisöissä toimimiseen ja sosiaalisiin vuorovaikutussuhteisiin.

Osallisuutta edistävä sosiaalinen kuntoutus käynnistyisi sosiaalisen toimintakyvyn selvittämisellä, jonka pohjalta asiakkaalle suunnitellaan asiakkaan tarpeen mukainen palvelukokonaisuus. Yksilö- ja ryhmävalmennuksena toteutetun mielekkään toiminnan ohella palvelukokonaisuuteen voidaan sisällyttää myös muita asiakkaan tarvitsemia palveluja. Osallisuutta edistävään sosiaaliseen kuntoutukseen sisältyvä työ voisi myös olla pitempiketoista.

Työryhmä esitti, että palveluun osallistuvalla asiakkaalla maksettaisiin kulu- korvausta siten, että se kannustaisi osallistumaan ensisijaisesti työelämävalmiuksia edistävään sosiaaliseen kuntoutukseen. Myös valtion erilliskorvausta kunnille maksettaisiin vain työelämävalmiuksia edistävään sosiaaliseen kuntoutukseen liittyen. Tältä osin työryhmän esitys on ristiriitainen, koska työelämään aktivoivien palvelujen ohella tarvitaan myös palveluja sellaisille asiakkaille, jotka eivät yllä avoimille työmarkkinoille sekä työkyvyttömyyseläkettä saaville asiakkaille. Riskinä on, että ilman lisäkannustimia näiden palvelujen järjestäminen kaventuu merkittävästi.

Työryhmän esitykset ovat herättäneet kuntouttavaa työtoimintaa toteuttavien ja kehittävien ammattilaisten keskuudessa hämmennystä ja huolta. Työryhmän näkökulma palveluun olennaisena osana sisältyvään työn tekemisen elementtiin on ollut pääasiassa rajoittava ja tiukkoja reunaehtoja asettava. Positiivista on palvelun tavoitteellisuus ja suunnitelmallisuus sekä omatyöntekijän tarjoama kuntoutuksellinen tuki ja ohjaus. Työryhmä ei ole kuitenkaan riittävästi huomionnut kunnissa, kuntakokeiluhankkeissa ja muissa hankkeissa tehtyä monipuolista kuntouttavan työtoiminnan kehittämistyötä (esimerkiksi työalojen monipuolistaminen, opinnollistaminen, työssäoppimisen ohjaus ja arviointi). Tämän kehitystyön avulla kuntouttavaa työtä on saatu tavoitteellisemmaksi, asiakkaille mielekkäämmäksi ja motivoivammaksi, ja sen avulla pystytään paremmin tukemaan asiakkaita eteenpäin kohti työelämää. Työryhmän esitysten pohjalta kentällä on pelko siitä että nykyinen kuntouttava työtoiminta ei voisi olla enää 'oikeaa työtä', vaan se rajautuisi jonkinlaiseksi kerho- ja askartelutoiminnaksi 'helmien siirtelyksi laatikosta toiseen', mikä ei olisi mielekästä kenellekään osapuolelle.

3.3.5 Kuntakokeilun yhteys aikuissosiaalityöhön

Työllisyyspoliittisten kuntakokeiluhankkeiden yhteys aikuissosiaalityöhön ja sosiaalitoimeen vaihtelee suuresti. Osalla hankkeista kunnan sosiaalitoimi/perusturva on kokeiluhankkeen ja laajemminkin kunnan työllisyydenhoidon palvelujen kokonaisuuden kotipesänä. Näissä hankkeissa sote-palveluja on lähtökohtaisesti integroitu joustavasti työttömille asiakkaille tarjottaviin palveluihin ja palvelukokonaisuuksiin. Sosiaalitoimi/perusturva hankkeen kotipesänä on ollut useimmiten luonteva lähtökohta, kun kokeilun keskeisimpänä asiakasryhmänä ovat olleet yli 500 päivää työmarkkinatukea saaneet ja usein monialaista tukea tarvitsevat asiakkaat. Sote-lähtöisissä hankkeissa on pystytty panostamaan määrätietoisemmin

niin sanottujen alkuvaiheen palvelujen kehittämiseen, esimerkiksi moniammatillisiin palvelutarvearvioihin, aktivointisuunnitelmiin ja aktivointiin, joihin on pystytty kytkemään monipuolisia sote-palveluja. Monien kuntakokeiluhankkeiden ja kuntien työllisyydenhoidon kotipesänä on kunnan keskushallinto, minkä avulla on haluttu korostaa työllisyydenhoidon vahvempaa kytkeytymistä kunnan elinkeinopolitiikkaan sekä yrityksiin ja muualle avoimille työmarkkinoille työllistämiseen. Tämä organisointimalli on hienokseltaan yleistymässä kuntakentässä. Kehityssuunta on luonteva siitä näkökulmasta, että kuntien työllisyydenhoidon palvelujen kohde-ryhmä on varhentuomassa 300 päivää työttömänä olleisiin henkilöihin ja tämä edellyttää kunnilta työllisyydenhoidossa sosiaali- ja terveydenhuoltoa monipuolisempien toimintamallien ja palvelujen hyödyntämistä.

Aikuissosiaalityön kanssa tehtävää yhteistyötä voidaan myös tarkastella kumppanuuksien rakentamisen näkökulmasta, miten hyvin kuntakokeilun kehittämistyön avulla on sosiaalityö saatu mukaan verkostoyhteistyöhön ja osaksi asiakkaiden palveluprosesseja. Kaikissa kokeiluhankkeissa on tapahtunut tältä osin merkittävää edistymistä. Lähtötilanteet kokeilukunnissa olivat kuitenkin hankkeen käynnistyessä hyvin vaihtelevia. Joissakin tapauksissa hankkeen yhteistyösuhteet sote-palvelujen ja työvoiman palvelukeskuksen kanssa olivat etäiset, ja oli jopa havaittavissa kilpailuasetelmia eri toimijoiden kesken (aikuissosiaalityö/TYP/TE-toimisto/kuntakokeilu). Kumppanuuksien tiivistymiseen on vaikuttanut merkittävä tavalla se, miten vahvan aseman kokeiluhanke on saanut työllisyydenhoidon rakenteellisessa kehittämisessä ja kunnan organisaatiossa ja miten vahvasti kunnan johto on sitoutunut hankkeeseen ja sen tekemään kehittämistyöhön.

Loppukyselyvastausten perusteella kuntakokeiluhankkeiden tekemä yhteistyö aikuissosiaalityön kanssa on ollut epätasaista. Kehittämistyön ja hankkeen tulosten juurruttamisen kannalta tilanne näyttää varsin ristiriitaiselta. Useimmista vastauksista välittyy kuva, että aikuissosiaalityö on jäänyt etäälle kokeiluhankkeista ja yhteistyötä pitäisi tiivistää sekä organisaatioiden tasolla että liittyen asiakasprosesseihin. Toisaalta kuntakokeiluhankkeet korostavat toimivansa vahvoina tuotekehittelijöinä aikuissosiaalityölle.

"Kuntakokeilun lisäarvo asiakkaille on henkilökohtainen, prosessimainen palvelu ja ohjaus."

"Sosiaalipalvelut ovat alkaneet kehittyä, mutta aikuissosiaalityön osuus on lähes olematon; sosiaalityön johto on pesemässä käsiään työllisyyden hoidosta, kun kaupungin työllisyyden hoito keskitettiin työllisyyspalveluüksikköön."

"Aikuissosiaalityön rooli on jäänyt harmiksemme liian vähäiseksi ja sitoutuminen kuntakokeiluun olisi saanut olla vahvempaa. Aikuissosiaalityön ja toimeentulotuen yksikön niukat resurssit ja kiire eivät aina tue työllisyydenhoitoa."

Isojen kaupunkien runsaasta pitkäaikaistyöttömien asiakkaiden määrästä ja vaikeuksista ohjata pitkään työttömänä olleita toimeentulotukea saavia sosiaalityön asiakkuuteen, aktivointiin ja muihin tarvitsemiinsa palveluihin antaa hyvän kuvan

Helsingin kuntakokeiluhankkeen toteuttama pilottihanke 1000 päivää työmarkkinatukea saaneiden työnhakijoiden työllistymisvalmiuksien ja palvelutarpeiden kartoittamiseksi. Hankkeen avulla on myös tavoitteena kehittää asiakasaloitteista palvelumallia. Kohderyhmäksi valikoitui 975 asiakasta, joista 38,6 % otti yhteyttä kirjeen saatuaan. Osa heistä ohjautui tarjolla oleviin palveluihin (kuntakokeilu, työvoiman palvelukeskus Duuri, työkykyselvitys, taloudenhallinnan palveluneuvonta, kielikoulutus, kuntouttava työtoiminta tai elämäntilanteen selvittely). Pilottihankkeen tärkeimpänä havaintona oli, että työmarkkinatuen kuntaosuuslistalla on paljon sellaisia työnhakijoita, jotka kielitaidon puutteen, terveydentilan rajoitteiden tai elämänhallintaan liittyvien vaikeuksien vuoksi eivät näyttäisi hyötyvän uravalmennuksesta työelämään, vaan tarvitsisivat ensisijaisesti muunlaista tukea tai palveluita. (Ekholm ym. 2015.)

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen ohella kuntakokeiluhankkeissa on panostettu myös muihin asiakkaiden tarvitsemien tukipalvelujen, muun muassa talous- ja velkaneuvonnan kehittämiseen. Monissa kunnissa talous- ja velkaneuvonta on ruuhkautunut, ja ratkaisujen etsiminen ongelmiin pitkittyy. Useissa kuntakokeiluhankkeissa on kehitetty näiden palvelujen saatavuutta. Esimerkiksi Helsingissä talous- ja velkaneuvonta on osa kokeiluhanketta, ja näitä palveluja on käyttänyt 20 % asiakkaista. Keuruulla asiakkaiden pääsy talous- ja velkaneuvontaan vaikeutui olennaisesti, kun palvelu siirtyi Jyväskylään. Kuntakokeiluhankkeessa ratkaistiin palveluihin pääsy siten, että virkailija saatiin jalkautumaan tiettyinä päivinä paikkakunnalle keskittämällä hänelle samaksi päiväksi kaikki talous- ja velkaneuvontaa tarvitsevat kuntakokeiluhankkeen asiakkaat.

3.3.6 Sosiaalihuoltolain uudistaminen kuntakokeiluhankkeen näkökulmasta

Kuntien sosiaalihuoltoa koskeva lainsäädäntö muuttui merkittäväällä tavalla huhtikuun 2015 alusta lukien. Hallitus antoi syksyllä 2014 (164/2014) esityksen uudeksi sosiaalihuoltolaiksi. Myös vuoden 2015 alusta voimaan tullut laki työllistymistä tukevasta monialaisesta yhteispalvelusta (TYP) voi aiheuttaa muutoksia kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnalle ja organisaatiolle. Eduskunta on myös hallituksen lakiesityksen perusteella päättänyt, että kuntien perustoimeentulotuen myöntäminen siirretään vuoden 2017 alusta Kelan tehtäväksi. Tämä uudistus mahdollistaa sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen resurssien kiinnittämisen tavoitteelliseen ja suunnitelmalliseen asiakastyöhön nykyisen toimeentulotukipainotuksen sijaan. Näiden jo päätettyjen muutosten lisäksi ensi hallituskaudelle siirtynyt sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutos tulee lähivuosina muuttamaan toimintaa merkittäväällä tavalla.

Kuntakokeiluhankkeissa on tehty merkittävää uuden sosiaalihuoltolain toimintamalleja kehittävä työtä. Kokeiluhankkeissa on rakennettu asiakkaiden tarpeiden pohjalta lähteviä tavoitteellisia palveluprosesseja, panostettu pitkäjänteiseen

omatyöntekijän tarjoamaan palveluohjaukseen ja työhönvalmennukseen sekä kehitetty sosiaalisen kuntoutuksen toimintamalleja.

Sosiaalihuoltolain uudistamisen lähtökohtana on siirtää sosiaalihuollon painopistettä hyvinvoinnin edistämiseen, ennaltaehkäisevään työhön sekä varhaiseen tukeen korostamalla suunnitelmallista toimintaa, etukäteistä ja varhaista vaikuttamista ongelmien ehkäisemiseksi ja myös varhaisia, oikea-aikaisia palveluja ongelmien jo ilmettyä. Lain perusteluiden mukaan sosiaalihuolto tulisi nähdä sosiaalisena investointina, jonka avulla voidaan myös järjestää varhaista ja kevyempää tukea ja näin ehkäistä ongelmien kasautumista ja monimutkaistumista. Asiakaskeskeytyksen vahvistamiseksi lakiesityksessä määritellään ne tuen tarpeet, joiden perusteella sosiaalipalveluja ja muuta sosiaalihuoltoa järjestetään. Lisäksi siinä määritellään mitä palveluja olisi käytettävissä ja millä perusteilla niitä olisi mahdollista saada.

Asiakaskeskeytyksen turvaamiseksi määritellään koko sosiaalihuoltoa koskeva asiakkaat huomioiva asiakasprosessi. Asiakasprosessin keskeisinä elementteinä ovat ohjaus ja neuvonta, palveluntarpeen arviointi, läheisverkoston kartoittaminen, asiakassuunnitelma, omatyöntekijä, monialainen yhteistyö sekä ilmoitus muulle viranomaiselle asiakkaan tuen tarpeesta. Laissa määritellyn palveluprosessin avulla halutaan turvata se, että kaikkein vaikeimmassa asemassa olevat ja erityistä tukea tarvitsevat henkilöt saavat tarvitsemansa avun ja tuen. Erityistä tukea tarvitsevilla henkilöillä tarkoitetaan sosiaalihuoltolaissa henkilöä, jolla on erityisiä vaikeuksia hakea ja saada tarvitsemiaan sosiaali- ja terveyspalveluja. Syynä voi olla kognitiivinen tai psyykinen vamma tai sairaus, päihteiden ongelmakäyttö, usean yhtäaikaisten tuen tarve tai muu vastaava syy. Muu vastaava syy voi olla esimerkiksi puutteellinen kielitaito yhdistettynä traumaattisiin kokemuksiin.

Yhdeksi sosiaalihuollon palveluista lakiesityksen 18 §:ssä määritellään sosiaalinen kuntoutus. Lakiesityksen mukaan sosiaalisella kuntoutuksella tarkoitetaan sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen keinoin annettavaa tehostettua tukea sosiaalisen toimintakyvyn vahvistamiseksi, syrjäytymisen torjumiseksi ja osallisuuden edistämiseksi. Sosiaaliseen kuntoutukseen kuuluu:

- 1) sosiaalisen toimintakyvyn ja kuntoutustarpeen selvittäminen;
- 2) kuntoutusneuvonta ja -ohjaus sekä tarvittaessa kuntoutuspalvelujen yhteensovittaminen;
- 3) valmennus arkipäivän toiminnoista suoriutumiseen ja elämänhallintaan;
- 4) ryhmätoiminta ja tuki sosiaalisiin vuorovaikutussuhteisiin;
- 5) muut tarvittavat sosiaalista kuntoutumista edistävät toimenpiteet.

Kuntoutusjärjestelmän kehittämisen ja syrjäytymistä ehkäisevien palvelujen selkiyttämisen kannalta uudistus on monin tavoin merkittävä. Lainsäädännössämme, lukuun ottamatta vankeuslakia, ei ole varsinaista sosiaalista kuntoutusta ohjaavaa säännöstä. Uudistuksen taustalla ovat vahvasti käytännön asiakastyön kautta nousseet tarpeet. Palvelutoiminnan vakiinnuttaminen ja uusien moniammatillisten toimintarakenteiden luominen vaikeasti syrjäytyneiden tai syrjäytyneissä olevien

henkilöiden toimintakyvyn parantamiseksi nähdään lakivalmistelussa tärkeänä tavoitteena. Kunnat tuottavat nykyisin sosiaalisen kuntoutuksen palveluja varsin epäyhtenäisesti ja usein hankerahoituksella, eikä asiakkaiden palvelutarpeisiin pystytä vastaamaan riittävän hyvin. Moniammatillinen ja sektorirajat ylittävä yhteistyö on lisääntynyt, mutta palvelujärjestelmämme on hajanainen. Uusi laki antaa sosiaaliselle kuntoutukselle määritelmän, joka selkiyttää sen asemaa osana palvelukokonaisuutta.

Sosiaalisen kuntoutuksen vakiinnuttamiseksi tarvitaan kuitenkin toimivien palvelukonseptien määrittelyä ja selkeitä pelisääntöjä asiakasvalintaan ja -ohjaukseen. Palvelujen toimivuus edellyttää myös työprosessien eri toimijoiden välisen työnjaon selkiyttämistä. Nykyisin sosiaalihuollon, työ- ja elinkeinohallinnon ja Kansaneläkelaitoksen järjestämät palvelut ovat osin päällekkäisiä ja järjestämistä vastuut ovat epäselviä. (Tuusa ja Ala-Kauhaluoma 2014.)

Lakiesityksen mukaan sosiaalisella kuntoutuksella vahvistetaan henkilön kykyä selviytyä arkipäivän toiminnoista, vuorovaikutussuhteista ja oman toimintaympäristönsä rooleista. Sosiaalinen kuntoutus on osa monialaista kuntoutusjärjestelmää ja lakiesityksessä korostetaan tiivistä yhteistyötä lääkinnällisen, ammatillisen ja kasvatuksellisen kuntoutuksen, päihde- ja mielenterveyspalvelujen tai muiden tarvittavien palvelujen kanssa.

Sosiaalinen kuntoutus perustuu aina asiakkaan työ- ja toimintakyvyn ja kuntoutustarpeen kokonaisvaltaiseen selvittämiseen, missä yhteydessä arvioidaan myös hänen tarpeensa ja mahdollisuutensa muihin kuntoutuspalveluihin. Lakiesityksessä korostetaan myös, että asiakkaan sosiaalisen kuntoutuksen palvelutarve ei yleensä ratkea yksittäisen toimenpiteen tai intervention avulla, vaan se edellyttää suunnitelmallista, tavoitteellista, pitkäjänteistä ja kokonaisvaltaista tukea, ohjausta ja toimintaa. Sosiaalisessa kuntoutuksessa yksilöllinen tuki yhdistyy toiminnallisuuteen. Tavoite ja asiakassuunnitelma määrittelevät missä, miten ja kuka sosiaalisen kuntoutuksen toiminnallista osuutta toteuttaa. Tavoitteena voi olla esimerkiksi arkielämän taitojen oppimista, päihteettömän arjen hallintaa, koulutukseen tai työhön tarvittavien asioiden harjoittelua tai tukea ryhmässä toimimiseen. Sosiaalisen kuntoutuksen välineitä voivat olla yksilöllinen psykososiaalinen tuki ja lähityö (kotikäynnit, mukana kulkeminen, kasvatuksellinen tuki omien asioiden hoitamiseen), erilaiset toiminnalliset ryhmät, vertaistuki, osallistuminen vapaaehtoistoimintaan, työtoiminta sekä kaikki asiakkaalle tarjottavat palvelut ja tukitoimet osana sovittua suunnitelmaa.

3.3.7 Kelan rooli työllisyyspoliittisessa kuntakokeilussa

Kelan roolina kuntakokeilussa on ollut toimia sosiaaliturvan ja Kelan kuntoutuspalvelujen asiantuntijana hankkeiden yhteistyöverkostoissa ja asiakasprosesseissa. Hankkeen käynnistysvaiheessa kuntakokeiluun osallistuminen nähtiin Kelassa erittäin tärkeänä yhteisten palveluprosessien kehittämisen välineenä. Valtaosa

vakuutuspiireistä lähti heti alusta lähtien mukaan hankkeeseen, ja kokeilun etenemisen myötä kaikki vakuutuspiirit on saatu mukaan. Kela on osallistunut kuntakokeiluun aktiivisesti, ja useimmat kokeiluhankkeet ovat rakentaneet tiiviit yhteistyösuhteet paikallisen Kelan toimiston kanssa.

Kelan näkökulmasta sekä kuntakokeilussa että nykyisessä ja tulevassa TYP-toiminnassa on isona haasteena eri toimijoiden välinen tiedonkulku ja siihen liittyvät ongelmat. Pyrkimyksenä on se, että tiedonkulku olisi mahdollisimman saumatonta myös pidempien, monista palveluista koostuvien palveluprosessien aikana. Asiakkaan etuuksien jatkuvuus pitäisi saada toimimaan nykyistä paremmin, ettei asiakas jää tyhjän päälle siirtyessään palveluista toiseen. Tämä on iso kehittämishaaste, jossa on päästy eteenpäin muun muassa tietojärjestelmien yhteensovituksessa ja nopeassa tiedonsiirrossa. Tietojärjestelmien yhteensopivuusongelmat ja tietosuojan tiukat raamit ovat kuitenkin jatkossakin muutoksia vaativa iso haaste, jotta ne eivät toimisi sujuvan asiakasyhteistyön esteinä.

Kuntakokeiluhankkeissa on myös aktiivisesti hyödynnetty Kelan tarjoamia lääkinnällisen ja ammatillisen kuntoutuksen palveluja. Tutkimusten ja selvitysten perusteella (esimerkiksi Notkola ym. 2013) työttömien ja nuorten asiakkaiden ohjautuminen Kelan ammatillisen kuntoutuksen palveluihin on jäänyt viime vuosina huolestuttavan alhaiseksi. Tähän kiinnitettiin huomiota muun muassa nuorisotakuun toteutuksen seurannassa (Tuusa ym. 2014). Kelan ammatilliseen kuntoutukseen pääsyn kriteereitä muutettiin merkittävällä tavalla vuoden 2014 alusta. Kriteereitä lievennettiin siten, että sairaudesta tai vammasta johtuvan työ- tai opiskelukyvyn heikentymisen arvioinnin lisäksi otetaan aiempaa enemmän huomioon sosiaalinen elämäntilanne. Kuntoutuspäätös pohjaa vahvasti asiakkaan kokonaistilanteen ja kuntoutuksen tarkoituksenmukaisuuden arviointiin. Aiemmin ammatillisen kuntoutuksen kriteereissä korostui työkyvyttömyyden uhka, mikä on erityisesti nuorten ja pitkään työttömänä olleiden asiakkaiden kohdalla osoittautunut vaikeasti arvioitavaksi kriteeriksi. Kriteerien lievenemisen myötä asiakasmäärät ovat kasvaneet 10–15 % vuoden 2014 aikana.

3.4 Asiakkuudet

Tässä luvussa esitellään kuntakokeilun asiakkuuksia koskevia tuloksia etenkin kuntakokeilukunnille ja verrokkikunnille suunnatun kyselyn sekä kuntakokeilusta saatavilla olevien TEMin kokoamien seurantatietojen pohjalta.

3.4.1 Yhteenveto keskeisistä havainnoista ja johtopäätöksistä

Kuntakokeiluissa on seurantatutkimusta varten toteutetun kyselyn perusteella lisääntynyt asiakkaiden osallistaminen. Osallisuutta on edistetty asiakaslähtöisemmän alkutilanteen kartoituksen ja tarjottavien aiempaa yksilöllisempien palveluiden

avulla, hyödyntämällä palautetietoa uusien palveluiden kehittämisessä sekä osallistamalla asiakkaat palveluiden kehittämiseen muun muassa asiakasraatien, kehittäjäasiakkaiden ja kehittämisryhmien asiakasjäsenien avulla.

Kuntaedustajien arvioiden mukaan tilanne asiakastyöhön liittyvissä asioissa on heikentynyt vuoteen 2013 verrattuna. Tähän ovat syynä yleisemmät kuntien työllisyysneuvontaan vaikuttavat tekijät. (Ks. luku 4.1.)

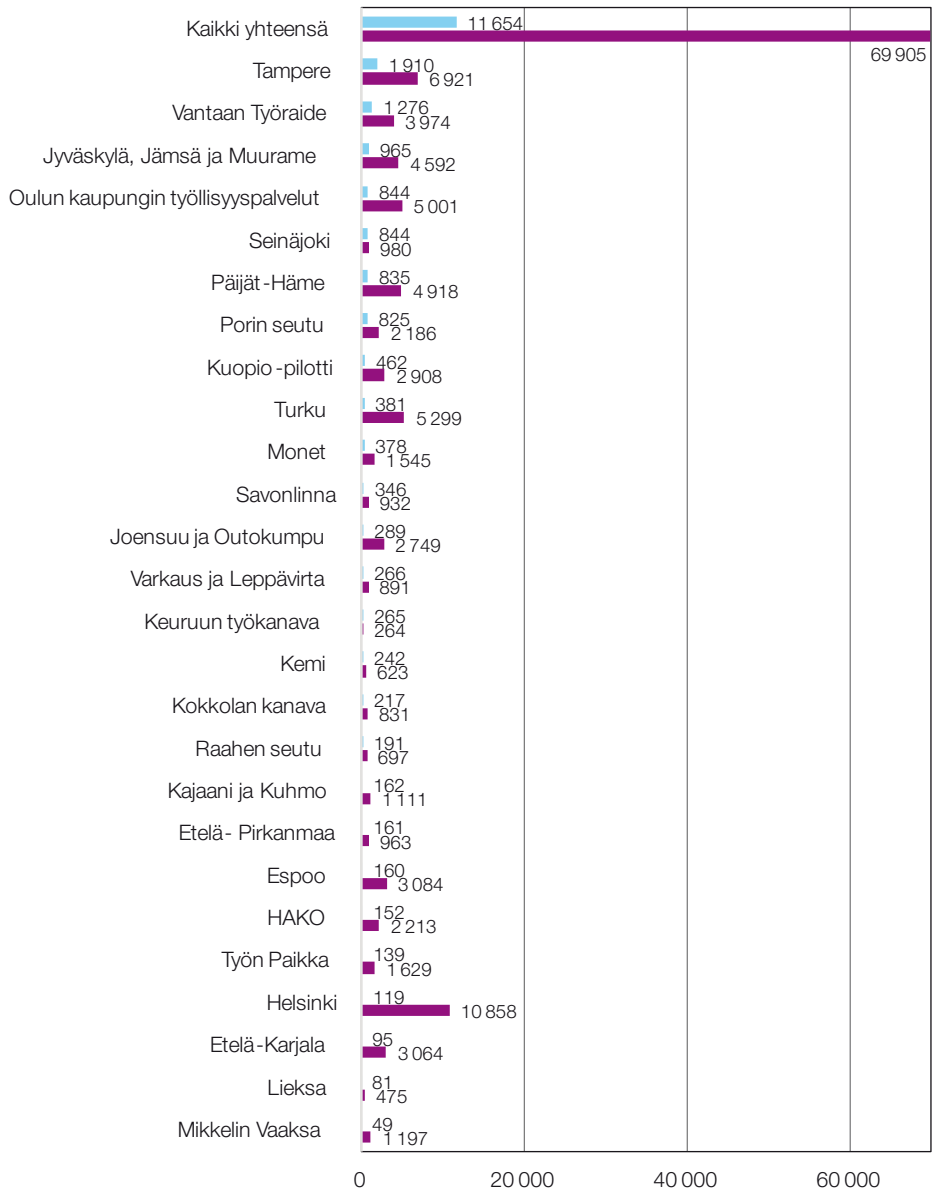
Kuntakokeiluhankkeissa on toisaalta tapahtunut enemmän myönteistä kehitystä asiakastyöhön liittyvissä asioissa kuluneen vuoden aikana kuin muissa kunnissa. Muita kuntia useammin kuntakokeilukunnissa on kiinnitetty huomiota pitkäaikais-työttömyyteen. Kuntakokeilukunnissa on saatu kehitetyksi muita kuntia enemmän palvelutarpeen arviointia ja palveluohjausta, työttömien kouluttautumista tukevia palveluita, yritysysteistyössä käytettäviä palveluita, työttömien terveyspalveluita sekä työttömille tarkoitettuja palvelukokonaisuuksia. Kuntakokeiluissa on saatu aikaan muita kuntia useammin myös asiakastuloksia kuten asiakkaiden motivoitumisen, tulevaisuuden suunnittelun ja elämänhallinnan lisääntymistä sekä asiakkaiden koulutus- ja työmarkkinasiirtymiä.

3.4.2 Kuntakokeilujen asiakkaat

Valtakunnallisten seurantatietojen mukaan kuntakokeiluun osallistui vuonna 2013 noin 11 000 asiakasta, joista noin 7 000 oli miehiä ja noin 4 000 naisia. (ks. kuvio 2.). Asiakkaista noin 1 000 oli vieraskielisiä. Noin 600 asiakkaista oli alle 25-vuotiaita nuoria ja noin 1 800 yli 55-vuotiaita. Suurin ikäryhmä oli 45-54-vuotiaat (noin 3 500), noin 2 700 oli 35-44-vuotiaita ja loput noin 2 500 asiakasta 25-34-vuotiaita. Noin 5 000 eli noin puolet asiakkaista oli suorittanut keskiasteen koulutuksen, noin 2 500 perusasteen koulutuksen ja noin 1 700 korkea-asteen koulutuksen. Noin 2 100 eli 19 %:lla asiakkaista oli jokin vamma tai sairaus. Eniten vieraskielisiä asiakkaita oli Helsingissä (45 %), Vantaalla (26 %) Turussa (18 %), Espoossa (16 %) ja Kotka-Haminassa (13 %). Vammoja ja sairauksia oli eniten Kokkolan (41 %), Rovaniemen (35 %) ja Savonlinnan (30 %) asiakkailta.

Kuntakokeiluun on osallistunut keskimäärin noin 15 % kuntakokeilualueella yli 500 päivää työttömänä olleista työmarkkinatukea saavista henkilöistä. Suhteessa vähiten kuntakokeilussa on ollut 500 päivää työttömänä olleita työmarkkinatuen asiakkaita Helsingissä, Etelä-Karjalassa ja Mikkelissä. Yli 500 päivää työttömänä olleita henkilöitä on ollut kuntakokeilun asiakkaina suhteessa eniten Keuruussa ja Seinäjoella.

Kuvio 2. Kuntakokeilun asiakkaat ja kuntakokeilualueen yli 500 päivää työttömänä työmarkkinatuella olleet henkilöt vuonna 2013.



■ Hanke/asiakasmäärä v. 2013 (sisältää 500 pv. työttömyysetuutta saaneet ja muut asiakkaat)

■ 500 päivää työttömyysetuutta työttömyyden aikana ja aktiivipalveluissa saaneet (sis. Kelan vaikeasti työll.yht. ja palkkatuki 500 pv)

Lähde: TEM tilastot taulut 1A ja 3

3.4.3 Asiakkaiden osallisuus

Työllisyyden kuntakokeilussa on ollut lähtökohtana, että kunta ja työ- ja elinkeino-toimisto arvioivat yhdessä kokeilun kohderyhmään kuuluvien asiakkaiden palvelutarpeet sekä osallistuvat palveluprosessin suunnitteluun ja sen etenemisen seurantaan. Työnhakija-asiakkaiden palveluihin vaikuttavat asiakkaiden tarpeiden lisäksi ajankohtaiset rakenteelliset kuntien työllisyydenhoidon palveluihin ja julkisiin työvoimapalveluihin liittyvät uudistukset kuten julkisia työvoimapalveluita, kuntoutusta ja työmarkkinatukea koskevat lainsäädännölliset muutokset⁶.

Työllisyyden kuntakokeilun seurantatutkimuksen yhtenä keskeisenä kysymyksenä on ollut, onko syntymässä toimivia asiakasvaikuttavuuden menettelyjä ja prosesseja. Seurantatutkimusta varten toteutetussa kokeiluhankkeiden kyselyssä esimerkiksi hyvistä asiakasvaikuttavuutta parantavista menetelmistä mainitaan muun muassa alkuarvioinnit ja aktivointisuunnitelmat, joita on toteutettu aiempaa paremmalla tavalla. Alkukartoituksissa on mm. hyödynnetty sosiaalitoimen kanssa yhteistyötä mallia sekä käytetty systemaattisesti työkykymittaria asiakkaiden ohjaamisessa terveystyöpalveluihin.

Kyselyn perusteella kuntakokeilussa on saatu aikaan prosesseihin liittyvinä tuloksina asiakasprosessien jatkuvuuteen ja verkostotyöhön liittyviä vaikutuksia. Kuntakokeiluhankkeille ja verrokkikunnille suunnatun kyselyn mukaan kuntakokeiluissa panostettiin huomattavasti asiakkaiden palvelun ja asiakasohjauksen kehittämiseen. Toisen väliarvioinnin havaintona oli, että palvelupaketit ovat monipuolisia mutta paikoin hajallaan olevia. Kuntakokeiluhankkeissa oli tarvetta osavaikutusten esille nostamiselle ja palvelukokonaisuuden selkiyttämiseksi sekä asiakasvaikuttavuudessa käytäntöjen koostamiselle ja levittämiseksi. Vaikka asiakasvaikuttavuudessa on pystytty kehittämään asiakastulokset esille tuovaa työkyvyn arviointimittaria, työllisyyteen, hyvinvointiin, kunnan elinvoimaan ja talouteen liittyviä mittareita tulisi edelleen kehittää.

Kuntakokeilussa pidetään asiakkaiden osallisuutta tärkeänä, sillä palveluilla tähdätään hyvinvoinnin, elämänhallintataitojen sekä työ- ja toimintakyvyn kehittämiseen. Palveluiden kehittämisessä korostetaan sitä, että asiakkaiden tulisi osallistua palveluiden suunnitteluun asiakkaiden kokemusten hyödyntämisen ja sitoutumisen lisäämisen vuoksi. (Työllisyyden keittokirja 2014.)

Vuonna 2015 kyselyyn vastanneista 130 henkilö oli kuntakokeilukunnista joko hankehenkilöstön edustajana (73 henkilöä) tai kuntien työllisyydenhoitoon osallistuvina johtajina tai asiantuntijatehtävissä toimivina henkilöinä. Kyselyyn kuntakokeilukunnissa vastanneista noin 40 on ollut muita kuin hankehenkilöstön edustajia. Kyselyn tuloksia esitettäessä tuodaan esille ensinnäkin kuntakokeilukuntien eroavuus verrattuna muihin kuntiin. Vastaukset antavat viitteitä siitä, onko

6 Hallituksen esitys 164/2014 eduskunnalle sosiaalihuoltolaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi; Laki kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001); Laki työllistymistä edistävästä monialaisesta palvelusta (1369/2014); Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012); Laki työttömyysturvalain muuttamisesta (1370/2014).

kuntakokeilulla ollut lisäarvoa ja vaikutusta toteuttajakuntien työllisyydenhoitoon. Kyselyyn on vastannut noin 100 kuntien työllisyydenhoidon johto- ja asiantuntijatehtävissä toimivaa henkilöä, joilla on kuntakokeiluhanketta laajempi näkemys kunnan työllisyydenhoidon tilanteesta ja siinä tapahtuneista muutoksista. Tämän vuoksi tulosten esittelyssä tuodaan esille koko aineistoa koskevien jakautumien avulla yleisempi kuva siitä, millaisekseen kuntien työllisyydenhoidossa vuonna 2015 ja onko kokemuksissa tapahtunut muutoksia kuntakokeilun toteuttamisvuosien aikana vuoteen 2013 verrattuna.

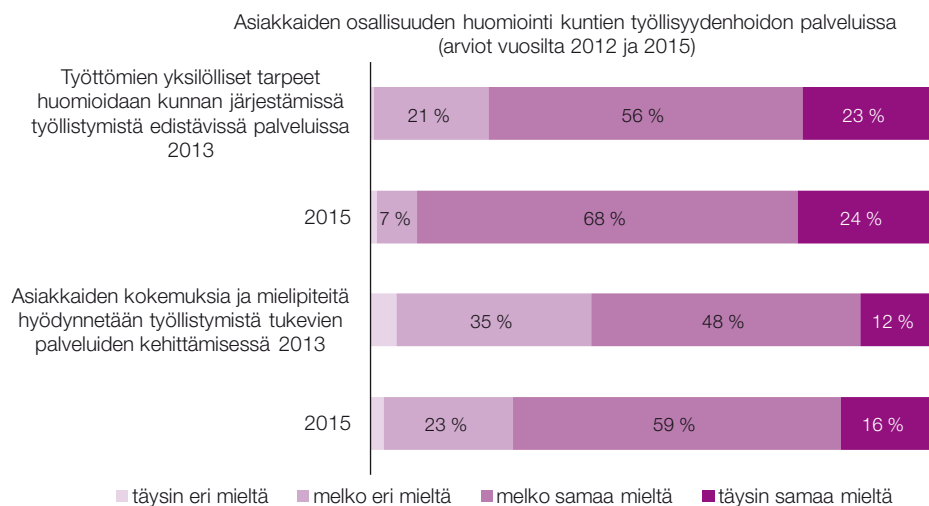
Seurantatutkimusta varten toteutetun kyselyn perusteella kuntakokeiluun osallistuneissa kunnissa työttömien yksilöllisten tarpeiden huomioimisessa on tapahtunut jonkin verran enemmän kasvua kuin kuntakokeiluun osallistumattomissa. Vähiten muutosta on tapahtunut kuntakokeiluun hakeutumattomissa kunnissa. (ks. kuvio 3.)

Kuvio 3. Asiakkaiden osallisuudessa tapahtunut muutos kuntien työllisyydenhoidossa hulumeen vuoden aikana



Kuntakokeilukunnille ja kuntakokeiluun osallistumattomille kunnille toteutetun kyselyn perusteella työttömien yksilöllisten tarpeiden huomioiminen kunnan järjestämässä työllistymistä edistävissä palveluissa sekä asiakkaiden kokemusten ja mielipiteiden hyödyntäminen palveluiden kehittämisessä ovat lisääntyneet vuoteen 2013 verrattuna. Kuntakokeiluun hakeutumattomissa kunnissa huomioidaan kuntakokeilukunniksi hakeneita ja päässeitä kuntia vähemmän työttömien yksilöllisiä tarpeita työllistymistä edistävissä palveluissa sekä hyödynnetään harvemmin asiakkaiden kokemuksia niiden kehittämisessä. (ks. kuvio 4.)

Kuvio 4. Asiakkaiden osallisuuden huomiointi (kuntakokeilu ja muut yhteensä; vuosi 2013 N=162–170, vuosi 2015 N=169)



Asiakkaiden osallistamisen keinot

Seurantatutkimusta varten toteutetussa kyselyssä tiedusteltiin myös sitä, millä tavoin asiakkaiden osallisuutta on pyritty kehittämään kunnissa. Asiakkaiden osallisuus toteutuu ensinnäkin asiakaspalvelutilanteissa ja asiakkaille tarjottavissa palveluissa kuten yksilöllisissä alkupalveluissa. Asiakkaita tavataan henkilökohtaisesti ja tehdään heille työllistymissuunnitelmia asiakkaan tilanteeseen tarkemmin syvennyen. Työllisyyspolkujen suunnittelussa on auttanut se, että aktivointisuunnitelman tekemisessä olevien asiantuntijoiden joukkoa on laajennettu. Tällöin tilannetta on tarkasteltu samassa palaverissa yhdessä asiakkaan, työtoimintapaikan, sosiaalitoimiston, TE-toimiston ja kouluttajan kesken. Jotkut kunnat ovat osallistuneet kuntakokeilun ohella myös muihin asiakkaiden osallisuutta lisääviin hankkeisiin. Asiakkaiden yksilöllisiä tarpeita on pystytty huomioimaan paremmin kunnan laajentuneen työllisyshoidon palvelu- ja keinovalikoiman myötä. Kuopiossa palveluseteli on auttanut saamaan uusia palveluntuottajia mukaan. Palvelusetelin avulla asiakkaat tutustuvat palveluihin ja valitsevat oman palveluntuottajansa.

Toisena kuntakokeilun asiakkaiden osallisuutta lisäävänä keinona on ollut asiakaspalautteen kokoaminen. Kuntakokeilun asiakkaille on järjestetty asiakasraateja ja -kyselyitä. Kunnassa on lisäksi järjestetty yleisempiä asukasfoorumeita, joissa on kuultu heidän näkemyksiään työllisyyspalveluita koskevista odotuksista ja markkinoinnista.

Kolmas keino on asiakkaiden osallistaminen palveluiden kehittämiseen. Asiakkaiden osallisuus on kehittynyt uusien toimintatapojen ja arviointimallien kuten kuntouttavan työtoiminnan arvioinnin kautta. Kehittäjäasiakasryhmät osallistuvat säännöllisesti ja aktiivisesti palveluiden kehittämistyöhön. Kuntakokeilun

asiakasedustus on mukana palveluita kehittävässä ryhmässä kuten työpajan ohjausryhmässä. Saadun palautteen myötä on toteutettu uusia toimia, kuten käynnistetty kuntoutuksen työtoiminnan asiakasfoorumissa esille tulleen palvelutarpeen täyttämiseksi pitkäaikaistyöttömien palvelujen kehittämishanke kuntaan.

Seuraavassa on muutamia asiakkaiden osallisuudesta kertovia esimerkkejä:

Välityömarkkinoiden kehittämiskumppanuus ja siihen liittyvä asiakaspaikkojen lisääntyminen välityömarkkinoilla on lisännyt paljon asiakaskontaktointia. Tästä taas on seurannut määrällisesti paljon myönteisiä asiakasprosesseja. (Mikkeli)

Kunta on mukana hankkeessa jossa selvitetään mm. asiakkaiden osallisuutta sekä kehittämiseen liittyviä ajatuksia työhönvalmennuksessa. Kuntakokeilun kautta yhteistyötä on lisätty työllisyyttä hoitavien tahojen kanssa. Kunta tulee ottamaan vahvemman roolin välityömarkkinoiden sekä viranomaisen välisestä yhteistyöstä koordinoimalla jatkossa (myös kuntakokeilun jälkeen) palvelukokonaisuuden toimimista asiakasnäkökulman kautta. (Kajaani)

Nyt ollaan kehittämässä kuntakokeilun toimesta asiakkaiden kuulemista palveluiden kehittämisessä ja kuntakokeilun ajan meillä toimiikin kehittäjäasiakasryhmä. Nyt keväällä on tavoitteena, että kehittäjäasiakkaat vierailevat myös kunnan työllisyystyöryhmässä. Olemme pyrkineet siihen, että kehittäjäasiakasryhmässä käy työllisyshoidon vastuuhenkilöitä mm. työllisyyspäällikkö. Asiakkaiden osallisuuden lisääminen on täten kuntakokeilun kautta lisääntynyt, mutta toki muitakin vaikuttamiskanavia saisi olla. ja erityisen tärkeää on, että osallisuutta tuetaan myös kuntakokeilun jälkeen. (Kokkola)

Kunnassa on asiakasraatitoimintaa. Asiakasraadien lisäksi kuntaan on palkattu asiakas palveluiden suunnittelijaksi paikalliseen työhönvalmennussäätioon sekä yhteistyöhön kuntakokeilun ja kaupungin kanssa. Kehittäjäasiakkaat ja toimintaa koordinoiva työllistetty asiakas järjestävät työttömien toiveiden mukaisia koulutuksia, tapahtumia ja muuta toimintaa. (Kemi)

Kuntakokeilun ulkopuolisista kunnista Pudasjärvellä on saatu hyviä kokemuksia työnhakijoille ja työnantajille matalan kynnyksen palvelusta Pudasfoorumista, joka tarjoaa työttömille muun muassa yksiköllistä ohjausta ja ryhmäohjausta. Kuntakokeilun ulkopuolisissa kunnissa kehitetään asiakastyötä ja verkostotyötä usein hankkeiden avulla. Esimerkiksi Keski-Karjalassa Kiteen kaupungin hallinnoima Reimarihanke mahdollistaa muun muassa osaamiskartoitusten ja valmennussuunnitelmien tekemisen työnhakijoille. Kuntahankkeissa on käytetty palvelumuotoilua yhdessä asiakkaiden kanssa.

3.4.4 Kuntakokeilun seurannan mukaiset asiakastulokset

Kuntakokeilun etenemistä on seurattu sen toteuttamisen ajan TEMin ja Kuntaliiton määrittämällä indikaattoreilla. Kuntakokeiluja on seurattu määrällisillä mittareilla kuten

- a) *alueen tilannetta kuvaavilla tiedoilla:* työvoiman ja työttömien määrä, työttömyysasteen ja pitkäaikaistyöttömyyden keskimäärätiedot, 500-päivää työttömyysetuutta saaneiden aktivointiaste, aktivointiasteeseen sisältyvät palvelut ja eri työnantajasektorien palkkatuettu työ, 500 päivää työmarkkinatukea työttömyyden perusteella saaneita
- b) *kokeiluun osallistujista kertovilla tiedoilla:* kokeiluun osallistuvat henkilöt, kokeiluun osallistuville maksettu kuntalisä, kokeiluun osallistuville tarjotut palvelut, kokeiluun osallistuville julkisiin työvoimapalveluihin päätöksillä sidotut määrärahat, kokeiluun osallistuvien tilanne 3 kk toimenpiteen jälkeen, kokeiluun osallistuvien osallistuminen avoimille työmarkkinoille, kokeiluun osallistuneiden pääasiallisessa toimeentulotuessa tapahtuneet muutokset sekä kokeiluun osallistuneille maksetut sairauspäivärahat, kuntoutusrahat ja kuntoutustuki.

Seurantatietojen mukaan aktivointiaste on kokeiluun osallistuneissa kunnissa ollut keskimäärin 30,3 %. Kokeiluun osallistuvien ja osallistumattomien aktivointiasteessa ei ole ollut keskimäärin suurta muutosta. Hankkeiden väliset erot aktivointiasteessa ovat kuitenkin suuret. Kun verrataan hankkeiden asiakkaiden aktivointiastetta kyseisen kunnan hankkeeseen osallistumattomien vähintään 500 päivää työmarkkinatukea saaneiden henkilöiden aktivointiasteeseen, ovat hankkeiden aktivointiasteet korkeammat muun muassa Mikkelissä, Hämeenlinnassa, Porissa, Etelä-Pirkanmaalla ja Raahessa.

Kunnan maksaman työmarkkinatuen määrä on kasvanut vuosien 2012-2013 välillä kuntakokeilukunnissa lukuun ottamatta Keuruuta. Kunnan maksamien työmarkkinatukien määrä on kasvanut eniten (yli 30 %) Savonlinnassa, Oulussa, Mikkelissä, Kemissä, Raahessa ja Espoossa. Toisaalta kuntakokeilukunnissa kunnan maksamien työmarkkinatukien kasvu on ollut hitaampaa (22,9 %) kuin muissa kunnissa (24,2 %). Kuntakokeilukunnissa hankkeen jälkeen edelleen työnhakijaksi ja kuntien toimeentulotuen asiakkaaksi jääneiden määrä on pienempi kuin ennen hanketta. Asiakkaita on ohjautunut myös eläkkeelle. (ks. taulukko 3.)

Taulukko 3. Asiakkaiden tilanne ja etuudet kuntakokeilun seurantatietojen mukaan

Toimeentuloetuuden muutokset asiakkailla, jotka saavat edelleen etuutta (hlöä)	Asiakkaan tilanne ennen kokeilun asiakkuutta		Asiakkuuden päättäneiden toimeentuloetuus, jos on edelleen työnhakijana tai kunnan asiakkaana		
	Toimeentulotuki	Työttömyys-etuus	Toimeentulotuki	Työttömyys-etuus	Eläke
Hankkeet yhteensä	617	7 537	206	1 751	37
8 896					

Noin 490 asiakasta oli siirtynyt TYPPI-järjestelmän tietojen perusteella avoimille työmarkkinoille (Netum 26.5.201, lähde: TYPPI-järjestelmä). Seurantatietojen perusteella kuntakokeiluhankkeiden kunnissa työttömyysaste kasvoi vuosien 2012–2013 välisenä aikana. Työttömyysaste oli vuonna 2012 10,5 % ja vuonna 2013 12,1 %. Yli vuoden yhtäjaksoisesti työttömänä olleiden määrä kasvoi noin prosenttiyksiköllä ja 500-päivää työmarkkinatuella olleiden määrä laski 40 prosentista 38 prosenttiin. Toisaalta vähintään 500-päivää työmarkkinatukea työttömyyden perusteella saaneiden määrä nousi kuntakokeilukunnissa noin 37 000:sta noin 40 700:aan. Tämän raportin luvussa 5 tarkastellaan tarkemmin kokeilukuntien ja ei-kokeilukuntien eroja työttömyyden muutoksissa. Päätuloksena on, että työttömyyden paheneminen on ollut kuntakokeilukunnissa keskimäärin lievempää.

Kuntakokeilukunnissa seurataan asiakastuloksia työllistymis- ja aktivointiasteesseen liittyvien vaikutusten lisäksi myös muulla tavoin, esimerkiksi Oulussa tehdään laadullista analyysiä keskeytyneistä ja päättyneistä asiakkuuksista.

Yksi kuntakokeilun hyväksi käytännöksi mainittu palvelu on Kuntaliiton laatima työllisyyspalvelujen toimintakykymittari. Toimintakykymittari on keino tuoda esille myös muun tyyppisiä tuloksia kuin asiakkaiden työmarkkinatilanteeseen liittyviä. Kuntaliitto käynnisti vuonna 2013 tutkimusprojektin, jossa laadittiin numeerinen mittari kunnallisten työllisyyspalvelujen vaikuttavuuden arviointiin. Mittarin pilotointiin osallistui 19 työllisyyden kuntakokeilua ja niiden kautta 36 kuntaa. Tiedonkeruuta varten rakennettiin sähköinen Työllisyystoimari-palvelu. Lomakkeen täyttävät asiakas ja työntekijä. Pilottihankkeen aikana 822 mittarilomakkeen täyttäneestä asiakasta 651 antoi suostumisensa vastausten tutkimuskäyttöön. Toimintakyvyn arviointimittarissa on tarkasteltu asiakkaiden osallisuutta, terveyttä ja elämäntilannetta. Mittari sisältää kysymyksiä, joiden avulla arvioidaan tekijöitä, jotka kuvaavat henkilön olemassa olevaa toimintakykyä, tekijöitä joiden tutkimuskirjallisuuden perusteella tiedetään rajoittavan henkilön toimintakykyä sekä tekijöitä, jotka kuvaavat henkilön käytettävissä olevia voimavaroja. Analysoinnissa voidaan tarkastella tuloksia makrotasolla hankekohtaisesti sekä mikrotasolla yksilökohtaisesti tapahtunutta muutosta.

Mittari sisältää seuraavat indikaattorit:

- koettu työkyky
- työllistymismotivaatio ja työllistymisusko
- työelämään siirtymisvalmius
- fyysinen, psyykkinen, kognitiivinen ja sosiaalinen toimintakyky
- päivittäinen asioiden hoito eli arkitaidot ja työnhakutaidot
- päihteiden haitallinen käyttö
- haitallinen pelaaminen
- haitallinen internetin käyttö
- koherenssin tunne eli kyky pysyä terveenä ulkoisesta kuormituksesta huolimatta
- huolipistemäärä eli listattujen asioiden painaminen mieltä
- luottamus palveluista saatavaan tukeen.

Toimintakykymittarin väliraportin tulosten mukaan kaikissa kuntakokeiluhankkeissa suhteessa parhaimpiin pistemääriin ylsivät koettu työkyky (71 % maksimipistemäärästä), työllistymismotivaatio (63 %), koulutusvalmius (46 %) ja yrittäjävalmius (19 %). (Aaltio 2014.)

3.4.5 Asiakaslähtöisten palveluiden kehittäminen ja asiakastyön hyvät käytännöt

Kuntakokeilukunnat kokevat muihin kuntiin verrattuna selvästi useammin tapahtuneen myönteistä kehitystä asiakastyöhön liittyvissä asioissa kuluneen vuoden aikana. Tästä ainoan poikkeuksen tekevät asiakkaiden vaikutusmahdollisuudet palveluiden kehittämiseen, jonka suhteen kuntakokeiluun hakeneet mutta siihen pääsemättömät kunnat kokevat tilanteen parantuneen yhtä usein kuin kuntakokeilukunnat. (ks. kuvio 5.) Erot kuntakokeilukuntien ja muiden kuntien välillä asiakastyöhön liittyvissä asioissa ovat suuret. (Ks. liite 10.2 kuvio 1.)

Kuvio 5. Tapahtunut muutos asiakastyön palveluissa kuluneen vuoden aikana

Kunnassa tapahtunut muutos asiakastyöhön liittyvissä asioissa (% on parantunut)



Seurantatutkimuksen kyselyaineiston mukaan asiakastyöhön liittyvissä asioissa tilanne koetaan kunnissa hieman huonommaksi vuonna 2015 kuin vuonna 2013. Useimmissa asiakastyöhön liittyvissä palveluissa tilanne on heikentynyt vuoden 2013 jälkeen, kun tilanteen parantumisesta kokeneiden osuus on vähentynyt. Eniten tilanne on heikentynyt yritys yhteistyöhön liittyvissä palveluissa ja rakenteissa, ja asiakkaiden palvelutarpeen arvioinnissa ja ohjauksessa sekä koulutus- ja työmarkkinasiirtymissä. Myös pitkäaikaistyöttömyyden huomiointi kunnissa on vähentynyt. (ks. kuvio 6.)

Kuvio 6. Nykyinen tilanne asiakastyön palveluissa (kuntakokeilukunnat ja muut kunnat yhteensä; vuosi 2013 N=136–15, vuosi 2015 N=154–168)



Keskeiset laadulliset asiakastulokset ja hyvät käytännöt

Kuntakokeilukunnissa asiakastulosten todetaan näkyvän muun muassa aktivointiasteen nousemisena. Asiakasvaikutusten selvittämisessä on huomioitava, että kuntakokeiluissa on hyvin erilaiset tavoitteet ja myös erilainen asiakaskunta. Esimerkiksi Kotkassa hanke on ollut TYPin palveluiden kehittämishanke, jossa ei ole tavoiteltu suuria asiakasmääriä, vaan asiakkaat ovat olleet pilotoitavien pienryhmien asiakkaita. Jyväskylässä on ollut paljon nuoria, myös korkeakoulutettuja pitkäaikaisyöttömiä, kun Keuruun asiakaskunta on puolestaan koostunut pitkäaikaisista sosiaaliryhmien asiakkaista. Kaupunkikohtaisia työllisyyskehittämisen malleja kehitettiin kunnissa tulokset ovat liittyneet usein yritysryhmien ja työhönvalmennuksen kaltaisiin malleihin, kun hankkeilla on pyritty vahvistamaan kunnan työllisyyskehittämisen yhteyksiä elinkeinoelämään.

Kuten edellä todettiin, asiakkaiden osallisuus toteutuu aiempaa asiakaslähtöisempien palveluiden kautta. Seurantatutkimuksen mukaan työllisyyskehittämisen kuntakokeiluissa on kehitetty asiakasohjauksessa tavoitteellisia koulutus- ja työllistymispoluilla etenemisen malleja. Asiakasohjauksen mallintamisessa on kehitetty Keuruulla pitkäaikaisyöttömien infotilaisuuksia, joissa toteutetaan ohjausta saattaen vaihtaen -periaatteella. Rovaniemen kuntakokeilussa kehitetty koordinoiva palveluohjaus sisältää toiminnallista työ- ja toimintakyvyn arviointia sekä eläke- ja selvittelypalveluita, joissa on mukana palveluohjaajan lisäksi turhia ohjauksia estävä asiakasryhmä sekä asiakas, sillä palvelu perustuu asiakkaan omiin valintoihin ja tulevaisuuden tavoitteisiin. Helsingin kuntakokeilussa kehitetty toiminnallinen työkyvyn arviointipalvelu sisältää yksilöohjausta, arvioivaa työhönvalmennusta, tarvittaessa lääkärin palveluita eläkeselvittelypalveluissa sekä asiakkaiden ohjausta muun muassa talousohjausta sisältävään uravalmennukseen. Oulussa on kehitetty mallia, joka sisältää alkuvaiheen palveluohjauksen ja aktivoinnin, työelämäosallisuutta ja työmarkkinavalmiuksia edistävän toiminnan sekä työllistämisen ja työllistämisen tukemisen. Palvelumallin kehittämistyöryhmiin kuuluvat prosessien kannalta keskeiset toimijat kaupungista, Kelasta, TYPistä ja TE-toimistosta.

Seurantatutkimuksen ensimmäisen väliraportin mukaan asiakasohjauksessa oli alkuvaiheessa haasteita, mutta hyviä kokemuksia saatiin etenkin moniammatillista tiimeistä asiakasohjauksessa mm. Tampereella Arvi-palveluissa sekä asiakasohjauksen kokouksista. Ensimmäisen väliraportin tapauskohteista Varkaus-Leppävirralla oli käytössä TYPin kanssa yhteislähetä.

Toista väliraporttia varten laaditussa kyselyssä kuntakokeiluilta tiedusteltiin niiden keskeisimmistä tuloksista. Toiseksi yleisimmin hankkeiden tulokset liittyvät palveluohjauksen sujuvampiin prosesseihin. Asiakasvaikuttavuudessa on saatu tuloksia etenkin asiakkaiden poluttamisessa ja palveluohjauksessa sekä lähes yhtä yleisesti etenkin tehokkaammissa työmarkkinoille siirtymisessä. Asiakasvaikutukset ovat syntyneet paremmasta asiakkaiden osallisuudesta ja asiakaslähtöisyydestä. Myös asiakkaalle soveltuvien oikeanlaisten palveluiden tarjoaminen oikea-aikaisesti sekä parempi palveluohjaus ja palveluiden koordinointi ovat vaikuttaneet tuloksiin.

Esimerkiksi Päijät-Hämeessä on kehitetty yhden luukun periaatteeseen perustuvaa mallia, jossa asiakkaille tarjotaan tarve- ja asiakaslähtöisiä palveluita. Näitä ovat mm. valmennus- ja palvelutarpeen arviointiin, vastuuvallmentajan ja työhönvalmentajan työhön sekä koulutusorganisaatioiden ja työnantajien yhdessä suunnitelmiin liittyvien työelämäpainotteisiin koulutuksiin perustuva palvelukokonaisuus. Hyviin tuloksiin vaikuttavat myös hyvät yritysytteudet ja yrityksiin sijoittumista tukevat palvelut kuten edelleen ohjaus ja työhönvalmennus.

Seuraavaan taulukkoon 4 on koottu 'Työllisyyden keittokirjassa' esitetyt ja kunnille suunnatussa kyselyssä kerrottuja hyviä käytäntöjä taulukkomuotoon siten, että esille tulee työllisyydenhoidon haasteita ja ratkaisukeinoja asiakastyön näkökulmasta.

Taulukko 4. Hyviksi havaittuja käytäntöjä asiakastyön näkökulmasta

Haaste	Keino	Hyväksi havaittu malli (Työllisyyden keittokirja, kysely)
Asiakkaat ovat toiminnan kohteita, eivät subjekteja	Asiakkaiden osallisuus palveluiden kehittämisessä	<ul style="list-style-type: none"> • Asiakasnäkökulmien hyödyntäminen kehittämissuunnitelmassa. Asiakkaista koottu kehittämissuunnitelma on osallistunut palveluiden suunnitteluun, toteutukseen ja kehittämiseen tavalla, jossa on hyödynnetty asiakkaiden vertaiskehittämistä sekä lisätty kokemusasiantuntijoiden ja ammattilaisten välistä vuorovaikutusta (Seinäjoki) • Ryhmäohjausmalli. TYPin sosiaaliohjaajien toteuttamassa ryhmäohjausmallissa käsitellään työnhakuun liittyviä teemoja ryhmästä nousevien tarpeiden mukaisesti keskustelevalle ja osallistavalle tavalla. (Hamina-Kotka) • Ratkaisukeskeinen motivoiva valmennus. Valmennus sisältää henkilökohtaisten haastatteluiden lisäksi dialogisuuteen ja ratkaisukeskeisyyteen perustuvia ryhmätapaamisia, joiden keskiössä ovat asiakkaiden tarinat (Pori)
Asiakas ei ohjaukseen oikea-aikaisesti oikeisiin palveluihin	Palvelutarvearviointi	<ul style="list-style-type: none"> • Moniammatillinen palvelutarpeen arviointiryhmä asiakasvalinnassa ja pitkäaikaistyöttömien palvelutarpeen arvioinnissa. Työryhmään kuuluvat TYPin ja TE-hallinnon asiantuntija, sosiaalityöntekijä, Kelan työkykyneuvoja, työllisyyskoordinaattori, työllisyysneuvoja ja työllisyysneuvoja (Joensuu-Outokumpu) • Palvelusetelillä hankittavat tuetun työllistämisen palvelut. Palvelusetelillä hankittavia kokonaisuuksia ovat työ- ja toimintakykyä kartoittava jakso, työhön/koulutukseen suuntaava valmennus, henkilökohtainen tuki oppisopimuskoulutuksen suorittamiseen sekä henkilökohtainen tuki työn tai koulutuksen aloittamiseen (Kuopio)
Asiakkaat eivät ole vielä työllistymisvaiheessa eikä tarjolla ole sopivia palveluita	Matalan kynnyksen kuntouttavat palvelut	<ul style="list-style-type: none"> • Yksilö- ja ryhmämuotoinen Koho-valmennus tulevaan. Matalakynnyksinen yksilö- ja ryhmävalmennus on tarkoitettu asiakkaille, joilla on haasteita päihteen käytön tai mielenterveyden suhteen. Työllistymistä edeltäviä palveluita edeltävässä voimavara- ja ratkaisukeskeisyyttä hyödyntävän valmennuksen aikana tehdään tavanomaista kattavampaa palvelutarvearviointia. (Seinäjoki)

<p>Asiakkaiden osaaminen ei vastaa työelämän vaatimuksia eikä asiakkailla ole koulutautumis-motivaatiota</p>	<p>Tuetut yksilölliset koulutusmuodot</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Välityömarkkinoilla saadun osaamisen tunnistaminen ja tunnustaminen toisen asteen koulutuksessa. Kaupunki on opinnollistanut yhteistyössä oppilaitoksen kanssa välityömarkkinatehtäviä kuntouttavassa työtoiminnassa, työkokeilussa ja palkkatukityöpaikoissa. Opinnollistamisen myötä asiakas on voinut suorittaa (osa)tutkinnot tai hyväksyttää opiskelussa oppilaitoksen ulkopuolista osaamistaan. (Hämeenlinna) • Osaamistodistus työllisyshoidon tukena. Kaupungin eri hallintokuntien työympäristöissä on tunnistettu oppimisympäristöjä sekä kirjoitettu asiakkaille osaamistodistuksia. Osaamistodistukset selventävät työllisyshoidon palveluissa olevien asiakkaiden tietotaidon kertymistä sekä auttavat ohjaus- ja laatutyötä nostamalla koulutuksen mahdollisuuksia paremmin esille. (Keuruu)
<p>Asiakkailla on työllistymisvaiheessa uhkana keskeyttää työjakso</p>	<p>Työnantaja ja työnhakijoita tukevat tuetun työllistymisen palvelut</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Työvalmennus välityömarkkinoilla asiakkaan ja työnantajan tukena. Kaupungin oma työvalmentaja on tarjonnut yksilökohtaista valmennusta, mutta valmennus voi olla myös ryhmämoniammatillista tai tehostettua valmennusta. (Lieksa) • Avoimille! -palvelu on kunnan omana tuotantona tuotettua työhönvalmennusta. Asiakkaat osallistuvat palvelutarvearvioinnin jälkeen starttiryhmään ja sen jälkeen yksilövalmennukseen, joka sisältää ryhmätapaamisia sekä tarvittaessa työssäoppimispainotteista koulutusta. (Tampere)

4 Kuntien työllisyydenhoidon tilanne, tapahtuneet muutokset ja koetut kuntakokeilun vaikutukset

4.1 Yhteenvedo keskeisistä havainnoista ja johtopäätöksistä

Kuntien työllisyydenhoidon tilanne koetaan hieman paremmaksi kuin aiemmin. Haasteita kuntien työllisyydenhoidolle aiheuttavat etenkin kuntien sisäiseen työnjakoon ja vastuunjakoihin liittyvät kysymykset. Kuntakokeilupaikkakunnilla koetaan tapahtuneen työllisyydenhoidossa myönteisempää kehitystä muun muassa sosiaalisten kriteereiden huomioimisessa, työllisyyttä edistävän toiminnan suunnitelmallisuudessa, vastuiden ja roolien selkiyttämässä sekä välityömarkkinapaikkojen ja kunnan työllistämisaikojen riittävydessä.

Kuntakokeilukunnissa on tiivistynyt yhteistyö kunnan sisäisesti poliittisen ja virkamiesjohdon kanssa. Kuntien sisällä yhteistyö on vuoteen 2013 verrattuna tiivistynyt terveyspalveluiden kanssa. Lisäksi kuntakokeiluun osallistuneissa kunnissa on vahvistunut selvästi muita kuntia enemmän työllisyydenhoitoon liittyvä yhteistyö ja strateginen suunnittelu etenkin TE-toimistojen, oppilaitosten ja välityömarkkinatoimijoiden kanssa. Vaikeasta työllisyystilanteesta huolimatta myös yrityspalveluiden kehittäminen sekä elinkeinoelämän kanssa tehtävä strateginen yhteistyö ovat tiivistyneet kuntakokeilukunnissa enemmän kuin muissa kunnissa.

Kuntakokeilussa olleissa kunnissa ovat kehittyneet muita kuntia paremmin niin asiakastyöhön kuin työllisyydenhoidonkin menetelmiin liittyvät asiat. Kuntakokeilukunnissa kiinnitetään enemmän huomiota kunnan pitkäaikaistyöttömyyteen kuin muissa kunnissa. Kuntakokeilukunnissa on muita kuntia hieman parempi tilanne työttömien kouluttautumista tukevista palveluista kuten mahdollisuudessa räätälöityihin koulutuspolkuihin. (ks. kuvio 5 edellä ja kuvio 7 tässä luvussa). Tilanne on parempi myös asiakkaiden mahdollisuudessa vaikuttaa palveluiden kehittämiseen. Kuntakokeilukunnissa arvioidaan tilanteen olevan muita kuntia parempi myös uusissa yritys yhteistyön rakenteissa kuten työpooleissa sekä yritys yhteistyössä käytettävissä palveluissa ja toimintamalleissa kuten työhönvalmennuksessa.

Kuntakokeilujen arvioidaan vaikuttavan vuoteen 2013 verrattuna useammin myönteisesti kuntien työllisyydenhoitoon. Kuntakokeilun vaikutukset liittyvät yleisimmin parantuneeseen asiakaspalveluun ja etenkin asiakasohjaukseen, eri tahojen väliseen yhteistyön tiiviyyteen työllisyydenhoidossa sekä kehitettyihin uusiin ja jo olemassa oleviin palveluihin, etenkin kuntouttavaan työtoimintaan ja koulutukseen.

Myös asiakkaiden motivoitumisen, tulevaisuuden suunnittelun ja elämänhallinnan lisääntymisessä sekä asiakkaiden koulutus- ja työmarkkinasiirtymien lisääntymisessä koetaan tilanne paremmaksi ja tapahtunut muutos suuremmaksi kuntakokeilukunnissa kuin muissa kunnissa.

4.2 Työllisyydenhoidon tilanne kunnissa

Tässä luvussa kerrotaan kuntakokeilujen toimintaympäristöstä käymällä läpi kuntakokeilukuntien ja verrokkikuntien kokemuksia kuntien työllisyydenhoidon tilanteesta. Näkemykset perustuvat vuosina 2013 ja 2015 toteutettujen kyselyiden tuloksiin.

Arviot tapahtuneesta muutoksesta eivät ole muuttuneet yhtä paljon kuin tilanteen hyväksi kokemisen suhteen, vaan tilanteen arvioidaan pysyneen tavallisesti ennallaan tai hieman heikentyneen. Myönteistä muutosta on tapahtunut kuitenkin yli 10 prosenttiyksikön kasvulla siinä, kuinka eri hallintokuntien välistä työllisyyttä edistävää toimintaa arvioidaan organisoidun ja johdetun aiempaa paremmin. Myös työllisyydenhoitoon liittyvien vastuiden ja roolien koetaan selkiytyneen. Myönteistä muutosta on tapahtunut myös kunnan järjestämien työllistämisen- ja työtoimintapaikkojen määrässä. (Ks. liitteet 10.2, liitekuvio 2.)

Kuntakokeilukunnissa koetaan tapahtuneen hieman useammin myönteisempää kehitystä kuin muissa kunnissa. Sosiaalisten kriteereiden käyttö on edistynyt mm. Espoossa ja Oulussa. lisäksi myönteistä kehitystä on tapahtunut muita kuntia useammin työllisyyttä edistävän toiminnan suunnitelmallisuudessa, eri hallintokuntien välisten työllisyydenhoitoon liittyvien vastuiden ja roolien selkiytymisessä sekä välityömarkkinapaikkojen ja kunnan järjestelmien työllistämisen- ja työtoimintapaikkojen määrän riittävydessä. Myös asiakaskohtaisen räätälöinnin työllisyyden edistämisessä sekä kunnan työllisyydenhoidon palveluiden vaikuttavuuden arvioidaan lisääntyneen hieman muita kuntia useammin. Yleisenä linjana on, että kuntakokeiluun hakeutumattomissa kunnissa tilanne on heikoin useimmilla työllisyydenhoitoon liittyvillä mittareilla tarkasteltuna. (ks. kuvio 7.)

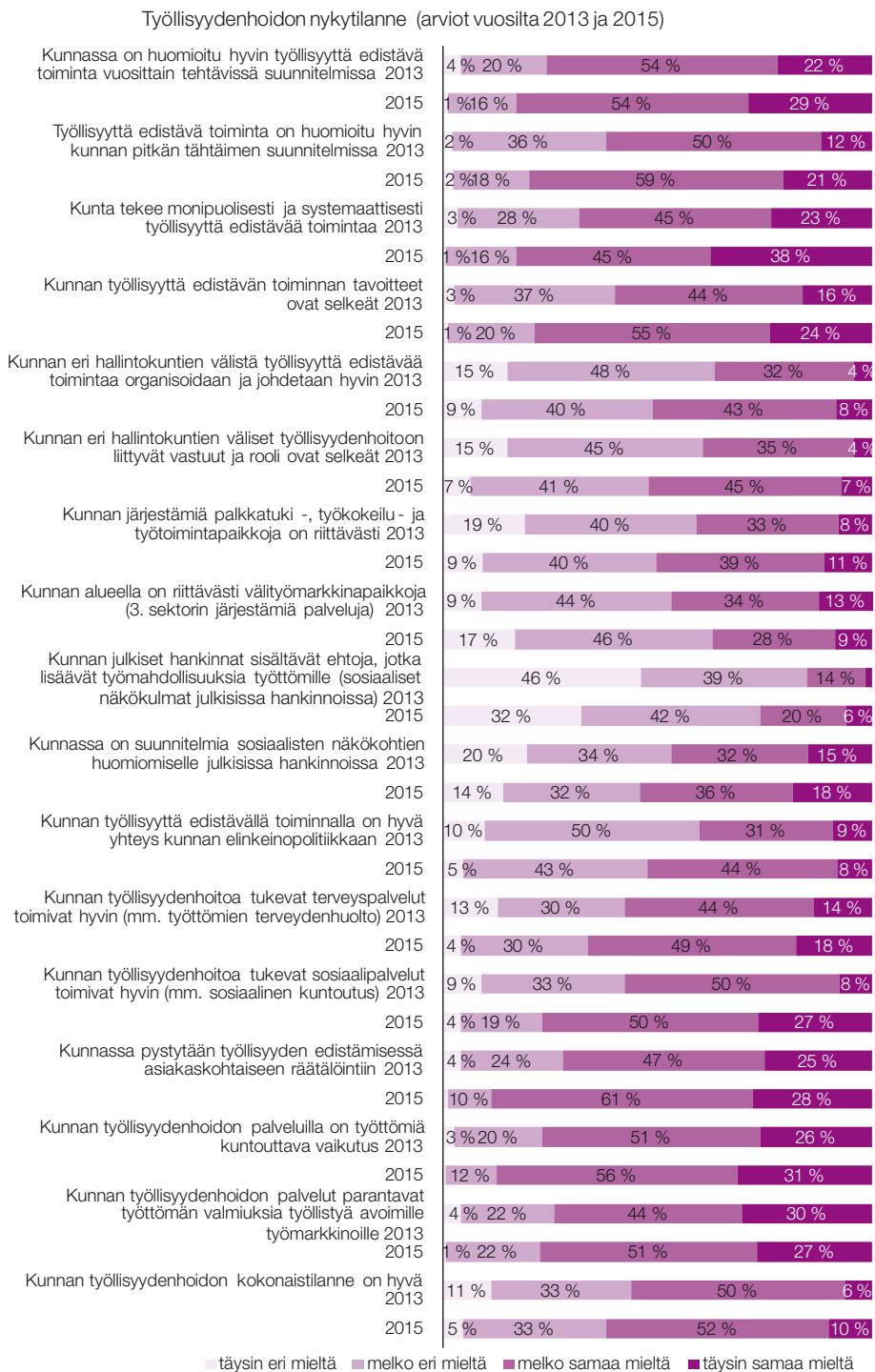
Kuvio 7. Muutokset kuntien työllisyshoidossa kuluneen vuoden aikana



Myönteistä on, että yleisestä työllisyystilanteen heikkenemisestä huolimatta kuntien edustajat kokevat kunnan työllisyyttä edistävän nykytilanteen paremmaksi vuonna 2015 kuin 2013. Poikkeuksena tästä on välityömarkkinapaikkojen riittävyys, joka koettiin paremmaksi vuonna 2013 kuin 2015. Myönteisimmin tilanne on kehittynyt siinä, kuinka työllisyyttä edistävä toiminta on huomioitu kunnan pitkän tähtäimen suunnitelmissa, kuinka selkeitä kunnan työllisyyttä edistävän toiminnan tavoitteet ovat, kuinka sosiaalipalvelut tukevat työllisyydenhoitoa ja kuinka kunnissa pystytään työllisyyden edistämiseksi asiakaskohtaiseen räätälöintiin. Näissä asioissa tilanteen hyväksi kokevien kuntaedustajien osuus on kasvanut noin 20 prosenttiyksiköllä. (ks. kuvio 8.)

Kyselyn perusteella kuntakokeilukuntien työllisyydenhoidon tilanne ei poikkea merkittävästi muiden kuntien tilanteesta. Tilanne koetaan kuntakokeilukunnissa keskimäärin paremmaksi siinä, kuinka kunnissa on suunnitelmia sosiaalisten näkökulmien huomioimisesta julkisissa hankinnoissa sekä siinä, kuinka julkiset hankinnat sisältävät työmahdollisuuksia työttömille tarjoavia ehtoja. Myös tilanne kunnan alueen välityömarkkinapaikoissa koetaan hieman paremmaksi kuntakokeilukunnissa kuin muissa kunnissa. Toisaalta kuntakokeilukunnissa tilanne koetaan hieman heikommaksi siinä, kuinka terveyspalvelut ja sosiaalipalvelut tukevat työllisyydenhoitoa.

**Kuvio 8. Työllisyshoidon tilanne kunnissa vuosina 2013 ja 2015, kunta-
hoikeilukunnat ja muut kunnat yhteensä (vuosi 2013 N=130–145, vuosi 2015
N=114–128)**



Työllisyydenhoitoon vaikuttavat tekijät kunnassa

Kuntien edustajia pyydettiin kyselyssä kertomaan tekijöistä, jotka vaikuttavat myönteisesti ja kielteisesti kunnan työllisyydenhoitoon.

Vastausten mukaan kuntien työllisyydenhoitoa vaikeuttavat yleisimmin työnjaon epäselvyydet työllisyydenhoidosta vastaavien tahojen välillä kunnan sisällä. Työnjaon haasteita ovat muun muassa kunnan ja kuntayhtymän välillä, työllisyyden hoidon organisoituminen elinkeinopalveluiden, konsernihallinnon ja sosiaali- ja terveystoimen väliseksi toiminnaksi sekä hallintokuntien välisen yhteistyön hitaus työllisyydenhoidossa ja määräysvallan puuttuminen hallintokuntiin, mikä vaikeuttaa kunnissa palkkatuella työllistämistä. Työllisyydenhoitoa vaikeuttavat myös julkisen hallinnon rakenteelliset muutokset paikkakunnalla. Toiseksi yleisimmin nostetaan esille myös kuntakokeilukunnissa työllisyydenhoitoa vaikeuttavana tekijänä sen suunnittelemattomuus ja epäsystemaattisuus kunnassa. Systemaattisuuden ja kokonaisvaltaisen suunnittelun vähäisyys kunnissa on vaikuttanut siihen, ettei kuntakokeilua hyödynnetä riittävästi kunnassa ja sen on vaikea löytää paikkaansa kunnan työllisyydenhoidon kentässä. Työllisyydenhoidon löyhyys vaikuttaa myös tiedon puuttumiseen käytettävissä olevista palveluista kuten kuntouttavasta työtöinnasta osana työllisyydenhoidon palveluita. Kuntien lomautukset ja irtisanomiset ovat puolestaan estäneet palkkatuella työllistämistä kuntiin.

Yleisen tahtotilan ja näkemyksen puute eri hallintokuntien kesken työllisyydenhoidossa. Työllisyydenhoitoa tekevien kokonaisnäkömyksen puute pitkällä tähtäimellä.

Näiden kuntaan liittyvien tekijöiden lisäksi myös yleinen huono työllisyystilanne sekä TE-toimistojen käytännöt ja riippuvuus sen toiminnasta ovat vaikeuttaneet kuntien työllisyydenhoitoa. TE-toimistojen palkkatuen määrän vähäisyys ja määräysvalta palkkatuen kestosta on heikentänyt kuntien mahdollisuuksia toteuttaa työllisyydenhoitoa niiden toivomalla tavalla. Välityömarkkinoiden hyödyntämistä kuntien työllisyydenhoidon tukena on puolestaan vaikeuttanut välityömarkkina- paikkojen vähäisyys kunnassa sekä TE-toimiston vähäinen asiakasohjaus kunnan työpajoille ja muihin vastaaviin palveluihin, vaikka paikkoja olisi auki runsaasti. Työnhakijoiden ei koeta saavan tarvitsemiaan palveluita TE-toimistosta eikä kunnasta. Myös tuoreet muun muassa työmarkkinatukea ja palkkatukea koskevat uudistukset ovat aiheuttaneet epätietoisuutta ja vaikeuttaneet tilannetta. Työmarkkinatuki uudistuksesta aiheutuvien 'sakkomaksujen' vuoksi kuntatalouden todetaan heikentyvän ja kuntien mahdollisuuksien toteuttaa työllisyydenhoitoa vaikeutuvan. Kunnissa on myös työllisyydenhoitoa vaikeuttavia kannustinloukkuja ja kuntien kannalta ongelmallisia tilanteita. Tällainen on esimerkiksi kunnassa tehtävä osa-aikatyö, jossa sovitellun ansiosidonnaisen työttömyysturvan loppuun käyttäminen voi aiheuttaa työntekijän siirtymisen kunnan maksaman työmarkkinatuen piiriin.

Kuntakokeiluun kuulumattomissa kunnissa ovat vastausten mukaan haasteena etenkin työllistämistukien leikkaukseen ja talouden tasapainottamiseen sekä palkkatuki uudistukseen liittyvät asiat. Kunnat osoittavat tiukassa taloustilanteessa rahoitusta subjektiivisen oikeuden palveluihin, mutteivat työllisyysdenhoitoon, vaikka sitä pidettäisiin tärkeänä kunnassa.

Kuntakokeilut ovat puolestaan keinoja, joilla on voitu edistää työllisyysdenhoitoa kunnassa. Kuntakokeilun myötä on saatu lisäresursseja palveluiden hankkimiseen ja kehittämiseen. Kuntakokeilut ovat vaikuttaneet kokoavasti kunnan työllisyysdenhoitoon, johon on kuntakokeilun myötä panostettu sekä viranhaltija- että virkamiesjohdossa. Työllisyysdenhoitoa on edistänyt sen tueksi laadittu elinvoimaohjelma, jossa on työllisyyttä koskeva tavoiteohjelma. Työllisyysdenhoitoa on helpottanut joissakin kunnissa sen kytkeminen elinkeinopoliittisiin toimenpiteisiin sekä toisaalta toisissa kunnissa siirtyminen henkilöstöhallinnosta sosiaali- ja vammaispalveluihin, jolloin kuntouttavan työtoiminnan ohjaukseen on saatu lisäresursseja. Kuntien työllisyysdenhoitoa ovat edistäneet sitä varten perustetut yksiköt ja toimenkuvat. Kuntakokeilukunnista muun muassa Kemiin ja Joensuuhun on perustettu työllisyystoimijat kokoava työllisyysyksikkö. Työllisyysdenhoitoon on perustettu työllistämisstrategiaryhmä, koordinaattorin vakanssi tai muita tehtäviä muun muassa sosiaaliseen kuntoutukseen sekä nimitetty työllisyyspalveluille oma esimies. Työllisyysdenhoito on siten sijoitettu kunnissa eri hallintokuntiin ja erilaisilla tavoilla toteutettavaksi kuntien omien tarpeiden mukaan, mutta kaikissa kuitenkin aiempaan koordinoitummin ja tehokkaammin tehtäväksi.

Kuntien työllisyysdenhoitoa on edistänyt myös sen toteuttamisessa käytettävien palveluiden kehittäminen. Kunnissa on kehitetty kunnan omaa työkyvyn arviointiprosessia osaksi kunnan työllisyysdenhoidon palvelua. Kuntiin on saatu kuntouttavan työtoiminnan kautta jatkumona työllistettyä entistä enemmän asiakkaita sekä ohjattua kunnan oman työpajan perustamisen myötä asiakkaita paremmin palveluihin kuten kuntouttavaan työtoimintaan. Työllisyysdenhoitoa on helpottanut kehitetty palvelusetelimalli, jolla voidaan ohjata asiakkaita työkyvyn kartoitukseen ja työhön suuntaavaan valmennukseen. Kuntien työllisyysdenhoitoa on edistänyt lisäksi se, että siihen on saatu mukaan aiempaa tiiviimmin yhteistyötahoja kuten välityömarkkinatoimijoita, terveydenhuoltoa ja sosiaalipalveluita. Myös työnantaja-yhteistyön vahvistuminen on edistänyt kunnan työllisyysdenhoitoa.

Edellytyksenä on ollut laajan yhteistyön syntyminen paitsi kunnan sisällä yli hallintokuntien, myös kuntaorganisaation ulkopuolelle terveydenhoitokuntayhtymään, eri koulutusorganisaatioihin, yhdistyksiin, yrityksiin. Myös TE-toimiston aktiivisuus on ollut toiminnan edellytyksinä.

Kunnille suunnattuun kyselyyn vastanneita pyydettiin myös kertomaan siitä, mitä asioita he pitävät jatkossa tärkeinä kuntien työllisyysdenhoidon kehittämisessä. Tärkeäksi koetaan kuntien työllisyysdenhoidossa siitä vastaavan ammattitaitoisen

henkilöstön ja vastuuv alentajien määrittämistä. Kuntakokeiluhankkeiden kunnissa pidetään työllisyysneuhoidon kannalta tärkeinä palveluina jatkossa myös velkaneuvontaa, terveydenhuoltopalveluita ja työhönvalmennuspalvelua. Myös panostusta yritys yhteistyöhön ja yritysten tukemiseen pidetään tarpeellisena. Pelkällä työllisyysneuhoidolla ei voida asioita ratkaistavan, sillä tarvetta on päättäjien ja elinkeinoelämän väliselle yhteistyölle alueiden elinvoiman ja helpoimmin työllistyvien tukemiseksi. Toisaalta osan kuntakokeilun asiakkaista ei koeta olevan työllistettävissä muualle kuin välityömarkkinoille, jotka ovat olleet asiakkaille ainoa keino työttömyyden katkaisemiseksi. Tarpeellisena pidetään myös työllisyysneuhoidon työnjaon selkiyttämistä sekä ministeriötasolla että kuntien ja valtion välisesti alueta- salla. Tarvetta on yhteistyön ja työnjaon selkiyttämiseksi etenkin kunnan ja TE-pal- veluiden välillä. Vuonna 2015 voimaan tulleet lakiuudistukset vaikuttavat työllisyys- neuhoidon kunnissa tavalla, jota on vaikea ennakoita.

Työntekijätasolla nähdään tärkeänä yhteistyö kaikkien osapuolien kesken työl- lisyysneuhoidossa, koska vain toimiva yhteistyö takaa, että omakin työ voi onnis- tua ja se kantaa. Rakenteet eivät tue toimivan yhteistyön tekemistä. Rakenteista halutaan myös pitää kiinni, onhan se tuttua ja turvallista. Siiloajattelu on voimis- saan. Vaatii suurta tahtotilaa kaikilta osapuolilta (kunnan eri toimijat, TE, Kela, 3. sektori, oppilaitokset, yritykset ja valtakunnan taso, TEM, STM jne.) haluta nähdä omaa nenää pidemmälle ja muuttaa rakenteet asiakkaille toimiviksi.

4.3 Työllisyysneuhoidossa tehtävä yhteistyö kunnissa TE-toimiston ja muiden tahojen kanssa

Kuntakokeilukunnille ja verrokkikunnille suunnattuun kyselyyn vastanneita pyy- dettiin kertomaan siitä, mitkä tahot osallistuvat kuntien työllisyysneuhoidon ja mil- laisessa roolissa sekä millaisia muutoksia on tapahtunut eri tahojen osallistumi- ssa kuntien työllisyysneuhoidon toimeenpanoon. Kuntien edustajia pyydettiin arvi- oimaan myös yhteistyön toteutumista eri tahojen välillä sekä siinä tapahtuneita muutoksia.

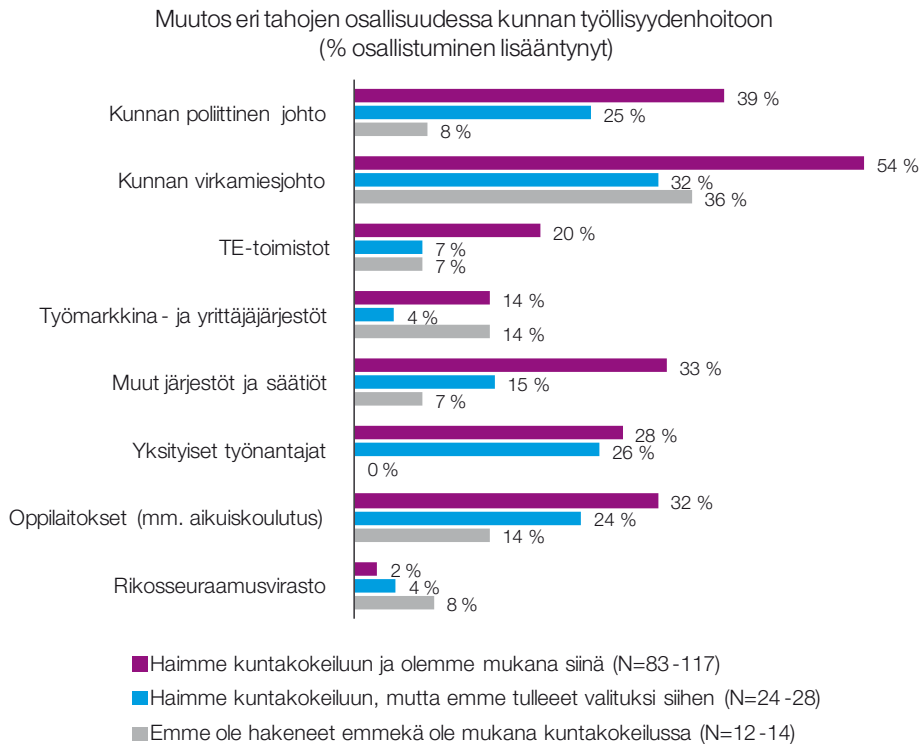
Kuntakokeilun seuranta tutkimusta varten tehdyn kyselyn perusteella etenkin rikosseuraamusviraston ja työmarkkinajärjestöjen osallistuminen kuntien työllis- yysneuhoidon ovat vähentyneet vuoteen 2013 verrattuna. Muiden tahojen osallis- tumisessa kuntien työllisyysneuhoidon näkyy siten heikentynyt työmarkkinatilanne ja myös vaikeimmin työllistyvien ryhmien, kuten vankien kanssa tehtävän työllisty- misen tukemisen väheneminen. Kuntakokeiluun osallistuneissa kunnissa on yleis- tynyt muiden tahojen osallistuminen kunnan työllisyysneuhoidon lukuun ottamatta elinkeinoelämäjärjestöjen osallistumista siihen, minkä suhteen kuntakokeilukunnat eivät eroa muista kunnista. (Ks. liite 10.2 liitekuvio 3.)

Kuntakokeiluun osallistuneissa kunnissa on tapahtunut viimeisen vuoden aikana muita kuntia enemmän kunnan poliittisen ja virkamiesjohdon osallistumista

työllisyyden hoitoon. Kuntakokeilukunnissa TE-toimiston osallistuminen kunnan työllisyydenhoitoon on yleistynyt muita kuntia useammin. Noin 20 prosentissa kuntakokeilukunnista TE-toimistojen osallistuminen kuntien työllisyydenhoitoon on lisääntynyt kuluneen vuoden aikana, kun muissa kunnissa noin 10 prosentissa oli tapahtunut vastaavaa yhteistyön kehittymistä. Lisäksi kuntakokeiluun osallistumattomista kunnista miltei noin 40 % arvioi, että TE-toimistojen osallisuus kunnan työllisyyden hoidossa on heikentynyt, kun vastaavaa mieltä oli noin neljäsosa kuntakokeilukuntien edustajista.

Myös oppilaitokset, järjestöt ja säätiöt ovat tehneet aiempaa tiiviimmin työllisyydenhoitoon liittyvää yhteistyötä kuntien kanssa kuntakokeilukunnissa kuin muissa kunnissa. (ks. kuvio 9.)

Kuvio 9. Muutos eri tahojen osallistumisessa kuntien työllisyydenhoitoon kuluneen vuoden aikana



Seurantatutkimusta varten toteutetun kyselyn perusteella vuoteen 2013 verrattuna vuonna 2015 oppilaitokset sekä järjestöt ja säätiöt ovat mukana kuntien työllisyydenhoidossa vakiintuneena toimijana ja strategiseen suunnitteluun/päätösten tekemiseen osallistujana. Sen sijaan työmarkkinajärjestöt, yksityiset työnantajat ja rikosseuraamusvirasto ovat mukana yhteistyössä aiempaa vähemmän.

Kuntakokeiluun osallistuvilla kunnilla yhteistyön tilanne koetaan muita kuntia paremmaksi TE-toimistojen kanssa. Kuntakokeilukunnat arvioivat yhteistyön muita kuntia tiiviimmäksi myös oppilaitosten, työmarkkinajärjestöjen sekä muiden järjestöjen ja säätiöiden kanssa. (ks. kuvio 10.)

Kuvio 10. Eri tahojen osallistuminen kunnan työllisyshoitoon (kuntakokeilukunnat ja muut kunnat yhteensä, vuosi 2013 (N=157–164), vuosi 2015 (N=165–168))



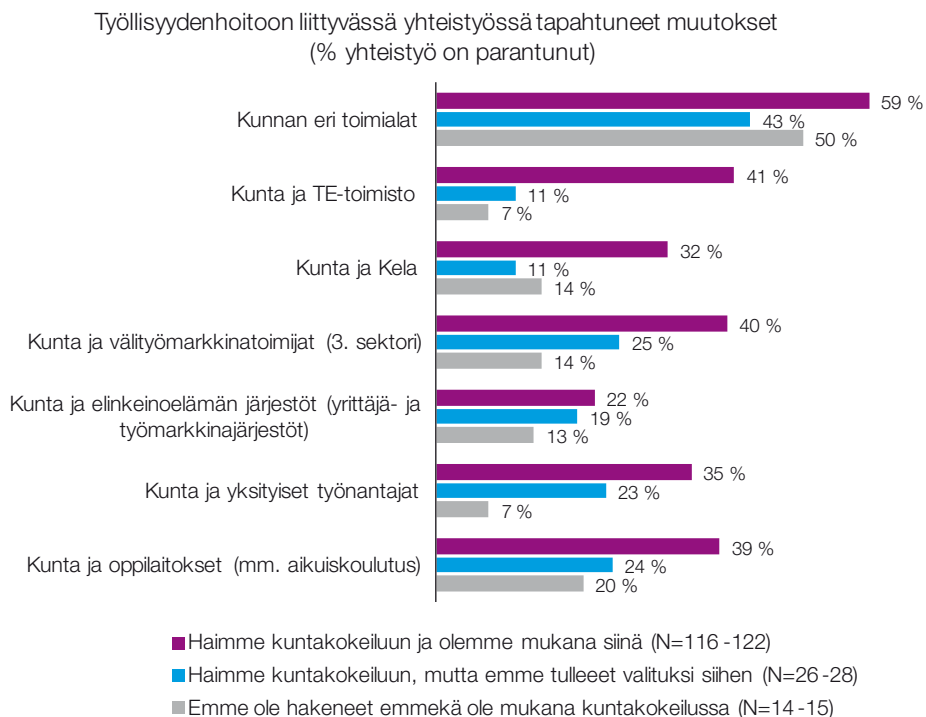
Työllisyshoitoon liittyvän yhteistyön koetaan tiivistyneen etenkin kunnan ja Kelan välillä, jossa koki kehittymistä vuonna 2015 noin neljäsosa vastaajista verrattuna muutamaan prosenttiin vuonna 2013. Vaikka yhteistyössä kuntien toimialojen välillä tilanne on heikompi vuonna 2015 kuin se oli vuonna 2013, yhteistyön tiivistymistä kokeneiden osuus on kasvanut. (Ks. liite 10.2 liitekuvio 4.)

Kuntakokeilukunnissa on lisääntynyt selvästi muita kuntia useammin kunnan yhteistyö työllisyshoitoon liittyvissä asioissa etenkin TE-toimiston kanssa.

TE-toimiston kanssa tehtävä työllisydenhoitoon liittyvä yhteistyö tiivistyi noin 40 % kuntakokeilukunnista ja noin 10 % muista kunnista.

Yhteistyö on lisääntynyt kuntakokeilukunnissa muita kuntia enemmän myös oppilaitosten, yksityisten työnantajien, kolmannen sektorin sekä kunnan ja Kelan välillä. Yhteistyön Kelan kanssa on parantunut noin 30 % kuntakokeilukunnista ja noin 10 % muista kunnista. Erot ovat suuret kuntakokeilukuntien ja muiden kuntien välillä. Yhteistyö oppilaitosten ja välityömarkkinatoimijoiden kanssa lisääntyi puolestaan noin 40 %:ssa kuntakokeilukunnista ja noin neljäsosassa muista kunnista. Myös yhteistyö yksityisten työnantajien kanssa lisääntyi kuntakokeilukunnissa enemmän kuin muissa kunnissa. (ks. kuvio 11.)

Kuvio 11. Työllisydenhoitoon liittyvässä yhteistyössä tapahtunut muutos kunnan ja muiden toimijoiden välillä viimeisen vuoden aikana



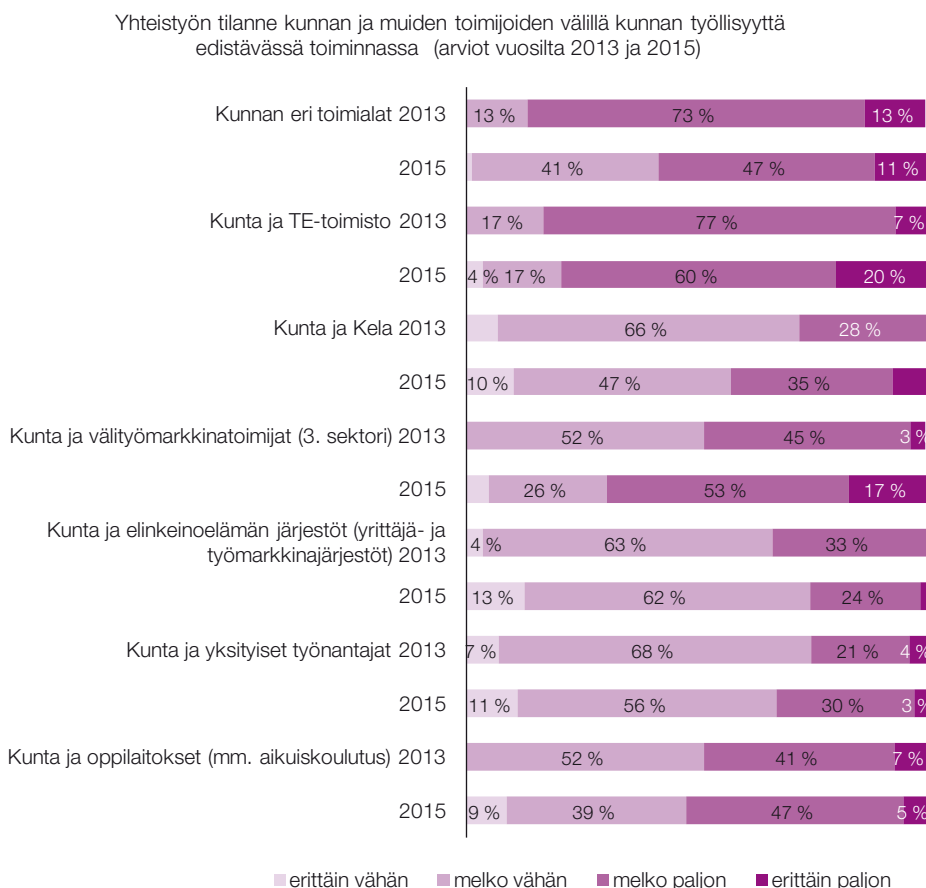
Kuntakokeilukunnille ja kokeiluun osallistumattomille verrokkikunnille osoitetun kyselyn perusteella yhteistyön tilanne kunnan eri toimialojen kesken työllisydenhoidossa arvioidaan selvästi huonommaksi vuonna 2015 kuin vuonna 2013. Vuonna 2013 miltei 90 % ja vuonna 2015 noin 60 % koki yhteistyön kunnan toimialojen välillä melko tai erittäin tiiviiksi. Yhteistyön tilanne arvioidaan sen sijaan paremmaksi

kunnan ja välityömarkkinatoimijoiden välillä, jonka koki vuonna 2013 noin 50 % melko tai erittäin tiiviiksi ja vuonna 2015 noin 70 %. (ks. kuvio 12.)

Kuntakokeiluhankkeisiin osallistuneet arvioivat yhteistyön tilanteen paremmaksi kunnan ja TE-toimiston kanssa. Myös yhteistyö kunnan ja välityömarkkinatoimijoiden sekä kunnan ja oppilaitosten välillä on tiiviimpää kuntakokeilukunnissa kuin muissa kunnissa.

Niillä kuntakokeilun alueilla, joilla toimii TYP, noin kolme neljäsosaa kuntakokeiluista arvioi yhteistyön sen kanssa toimivan melko tai erittäin hyvin. Kyselyyn vastanneista kuntakokeiluhankkeiden edustajista 26 % kokee yhteistyön toimivan sen kanssa erittäin tai melko hyvin, 58 % melko hyvin ja 16 % erittäin hyvin.

Kuvio 12. Yhteistyön tilanne kunnan ja muiden toimijoiden välillä työllisyys- ja hoidossa (kuntakokeilukunnat ja muut kunnat yhteensä, vuosi 2013 N=128–130, vuosi 2015 N=159–170)



Kyselyyn vastanneilla oli mahdollisuus kertoa tarkemmin kunnan ja eri tahojen kanssa tehtävästä työllisyys- ja hoidosta liittyvästä yhteistyöstä. Vastauksissa

kerrotaan TE-toimiston kanssa tehtävän yhteistyön vaikeutumisesta. Yhteistyön vahvistamisessa on käytetty TE-toimiston ja kunnan välisiä työllistämisen sopimuksia, joihin on kirjattu panostuksia ja sitoutumisia. Sopimuksista huolimatta kunta ei voi vaikuttaa sopimuksissa esille nousseisiin ongelma-kohtiin kuten alhaiseen aktiivintiaasteeseen, johon vaikuttaa merkittävien työttömien määrä ja siinä tapahtuva kunnan toiminnasta riippumaton kasvu.

Kunnissa on lisääntynyt yhteistyö palveluntuottajien kanssa ja heidän määränsä on kasvanut. Tiivistyneen yhteistyön myötä palveluntuottajat ovat pystyneet vastaamaan paremmin kuntien tarpeisiin sekä tuottamaan nopeammin asiakkaiden toivomia palveluita kuten ammattipasseja. Järjestöjen kanssa vahvistuneen yhteistyön myötä on saatu asiakkaille lisää kuntouttavan työtoiminnan paikkoja sekä entistä järjestelmällisempää ja suunnitelmallisempaa toimintaa niiden kanssa. Yritysyhteistyö on kehittynyt etenkin työhönvalmennuksen avulla. Yhteistyö on tiivistynyt monin paikoin myös kunnan sisäisesti. Esimerkkinä tästä on kunnan ja terveyspalveluiden lisääntynyt yhteistyö Turussa. Kaupungissa on ollut terveydenhuollosta käytössä konsulttilääkäri, minkä lisäksi kuntakokeilu on järjestänyt yhdessä Kelan kanssa koulutusta lääkäreille B-lausunnoista ja työttömien sairauslomista.

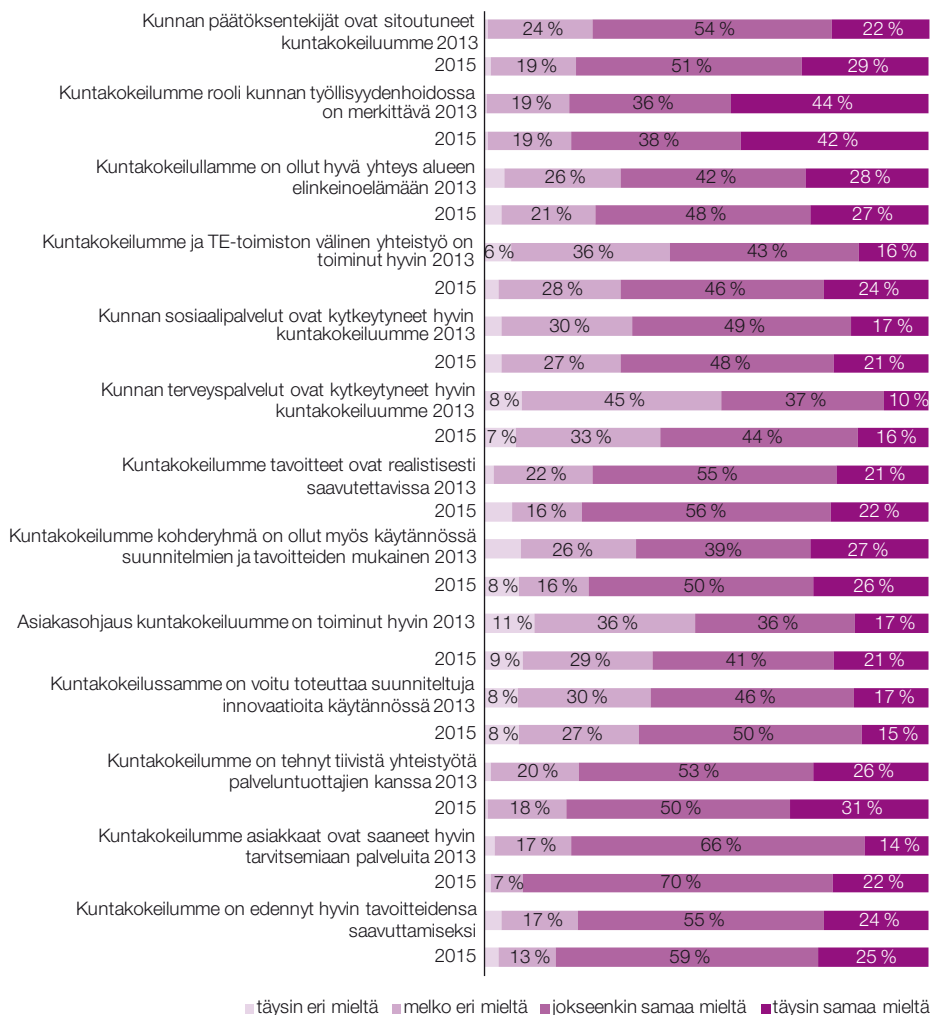
Kunnan toimialat ovat aktivoituneet työllistämässä, kun kaupunki on varannut budjettiin enemmän työllistämistä. Toimialojen työllistämistä toteuttavat työsuunnittelijat yhdessä kuntakokeilun ja ammattioppilaitoksen kanssa. Yhteistyössä ostopalveluna hankittujen työvalmentajien kanssa on kehitetty työvalmennuksen palvelumallia. Kuntakokeilun lisäarvo asiakkaille on henkilökohtainen, prosessimainen palvelu ja ohjaus. Myös terveydentilan selvitykset ostopalveluina ja kunnan peruspalveluiden kautta sekä myös Kelan työkykyneuvojan palvelut.

4.4 Kuntakokeilun asema ja eteneminen

Seurantatutkimusta varten tehdyn kyselyn perusteella kuntakokeilun asemaan liittyvät asiat ovat pysyneet suhteellisen ennallaan vuosina 2013–2015. Eniten (noin 10 prosenttiyksikköä) myönteistä kehitystä on tapahtunut siinä, kuinka terveyspalvelut ovat yhteydessä työllisyyden kuntakokeiluun TE-toimiston ja kuntakokeilun välisessä yhteistyössä. Myönteistä muutosta on tapahtunut kuntakokeilun kohderyhmän olemisessa käytännössä suunnitelmien ja tavoitteiden mukainen, asiakasohjauksen kehittymisessä sekä siinä, että asiakkaat ovat saaneet tarvitsemaansa palveluita. (ks. kuvio 13.)

Kuvio 13. Kuntakokeilun toimivuus ja eteneminen vuosina 2013 ja 2015

Kuntakokeiluhankeen toimivuus ja eteneminen (arviot vuosilta 2012 ja 2015)



Kuntakokeilun etenemiseen vaikuttavat tekijät

Seurantakyselyyn vastanneita pyydettiin kertomaan, mitä asiat ovat vaikuttaneet kuntakokeilun etenemiseen myönteisesti ja mitkä kielteisesti. Kyselyn avovastauksen mukaan kunnissa viranhaltijoilla ja poliitikoilla on saattanut olla kielteinen suhtautuminen kuntakokeiluun. Kunnissa ei ole hyödynnetty kuntakokeilua eikä otettu vastaan tietoa käytetyistä työmenetelmistä. Kunnat eivät ole olleet riittävän sitoutuneita työllisyydenhoitoon. Kuntakokeilujen toteuttamista on vaikeuttanut myös se, ettei kuntien työllisyydenhoitoa koskevaa lakia ja sen myötä velvoitetta ole olemassa. Kuntakokeilun eteneminen olisi edellyttänyt vahvempaa johtoa ja selkeämpää työnjakoa eri toimijoiden välillä. Monissa kuntakokeilukunnissa sosiaalityössä

on suhtauduttu passiivisesti kuntakokeiluun etenkin johtotasolla. Asiakasohjaus TE-toimistosta kuntakokeiluun ei ole toiminut erityisen hyvin. Myöskään sosiaalityöstä ei ole ohjattu asiakkaita suunnitellusti kuntakokeiluun. Seutukunnallisissa hankkeissa kuntien erilaiset lähtökohdat ja rakenteet ovat vaikeuttaneet kuntakokeilun toteuttamista. Kuntakokeilujen etenemiseen on vaikuttanut projektivastaisuus ja muutosvastarinta. Kuntakokeilu ei ole erottautunut muista työllisyystoimijoista, vaan sen julkisuusarvo ja tietoisuus käytännössä tehdystä on ollut vähäistä.

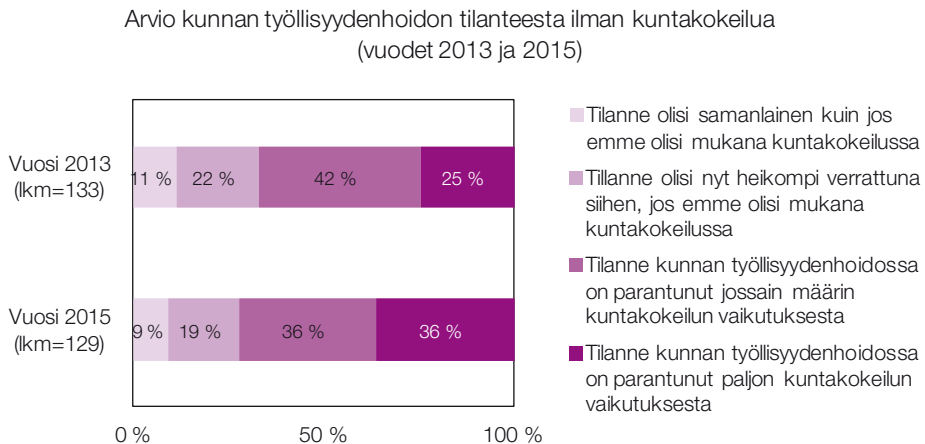
Kuntakokeilun asemaa on estänyt rahoituksen vähäisyys ja kohdentuminen palkkatukityöhön, jota on asiakkaiden tarpeisiin nähden runsaasti tarjolla toisin kuin esimerkiksi työvoimakoulutukseen tarkoitettua rahoitusta. Ongelma on aiheutunut siitä, että osassa kuntakokeiluista rahoitusta ei ole tullut automaattisesti. Jos TE-hallinto ja ELY eivät ole myöntäneet rahoitusta kuntakokeilun esittämille ideoille kuten lakisääteisen uudentyypin kuntouttavan työtoiminnan kehittämiseen, uusia palveluita ei ole voitu kokeilla hankkeiden perusrahoituksella. Bonusrahaa on voitu sen sijaan käyttää vapaammin erilaisiin kokeiluihin. Hankerahoituksen käyttö ei ole ollut joustavaa uusien palveluiden kokeilemiseksi. Myös terveystalouden heikko saatavuus, kuten vaikeudet saada asiakkaille heidän tarvitsemiaan mielenterveys- ja päihdepalveluita, on vaikeuttanut kuntakokeilun toteuttamista. Aina eivät ole myöskään asiakkaiden tarpeet ja palvelut kohdanneet. Muun muassa TE-toimiston koulutuksista on jätetty pois kohderyhmäläisiä, jotka on katsottu liian vaikeiksi tapauksiksi. Palveluiden kuten koulutusten toteuttamista on vaikeuttanut joissakin tapauksissa se, että opiskelun on katsottu olevan päätoimista ja osallistuminen on estänyt asiakkaalta työttömyysturvan saamisen. Koska opiskelu ei ole ollut tutkintoon eikä sen osien suorittamiseen tähtäävää, omaehtoisen opiskelun tukemista työttömyysturvalla. Etenkin kuntakokeilun alkuvaiheessa tietosuojongelmat hidastivat kuntakokeilun etenemistä. Yleinen taloudellinen tilanne sekä asiakaskunnan painottuminen kuntouttavaa työtoimintaa tarvitseviin on vaikeuttanut avoimille työmarkkinoille ohjaavien palveluiden kehittämistä.

Kuntakokeilun asemaan on vaikuttanut myönteisesti Kuopiossa hyvä yhteistyö TE-toimiston kanssa, minkä myötä asiakasohjaus on ollut osuvaa ja on saatu TE-päätöksiä nopeasti. Se, että kuntakokeilu on nostanut työllisyysneuvontaa kunnassa esille, on antanut mahdollisuuden purkaa ongelmia. Lisäksi se, että TE-hallinto on voinut osoittaa yhteistyöhenkilökuntaa kuntakokeiluun, on edistänyt kuntakokeilun toteuttamista. Kuntakokeilun etenemistä on helpottanut hyvin toimiva yhteistyö yritysten kanssa työtä tekevän kuntakokeilun, TE-toimiston ja TYPin työnantajayhteisistä vastaavien työntekijöiden kanssa. Kunnissa muun muassa henkilöstöpäällikön, elinkeinopäällikön, kehittämisjohtajan ja kaupunginjohtajan tuki sekä tuloksisista tiedottaminen ovat helpottaneet kuntakokeilun toteuttamista.

4.5 Kuntakokeilun aikaansaamat muutokset

Kuntakokeilun seurantatutkimusta varten laaditun kyselyn perusteella kokemukset kuntakokeilun vaikutuksesta kunnan työllisydenhoitoon ovat vahvistuneet vuosina 2013–2015. Vuonna 2015 reilu kolmannes koki, että kuntakokeilu on saanut aikaan parannusta kunnan työllisydenhoidon tilanteeseen kun vastaavaa mieltä oli vuonna 2013 neljännes vastaajista. (ks. kuvio 14.)

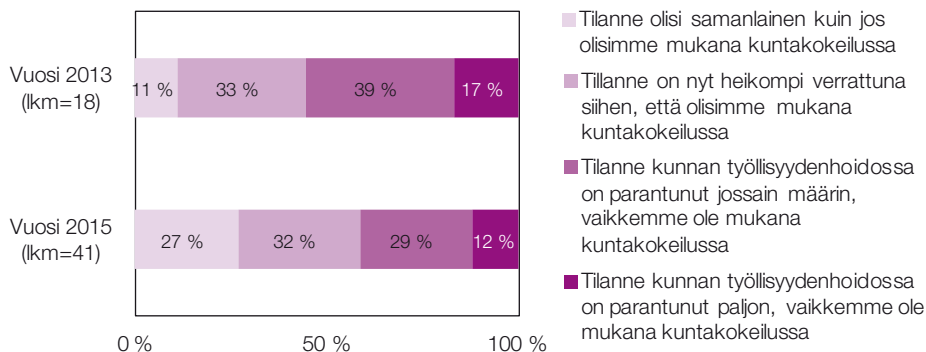
Kuvio 14. Kuntakokeilun vaikutus kunnan työllisydenhoidon tilanteeseen



Kyselyn mukaan kuntakokeiluun osallistumattomien kuntien edustajat arvioivat työllisydenhoidon tilanteen pysyneen samanlaisena kuin jos kunnat olisivat olleet mukana kuntakokeilussa. Toisaalta niiden osuus, jotka arvioivat kunnan työllisydenhoidon tilanteen kehittyneen jossain määrin ilman kuntakokeiluun osallistumista, on vähentynyt vuosien 2013–2015 välillä. Myös niissä kunnissa, jotka eivät ole itse osallistuneet kuntakokeiluun ennakoidaan siten aikaansaadun tuloksia. (ks. kuvio 15.)

Kuvio 15. Kuntien työllisyshoidon tilanne verrattuna kuntakokeiluun osallistumiseen.

Arvio kunnan työllisyshoidon tilanteesta verrattuna siihen, että olisi osallistuttu kuntakokeiluun (vuodet 2013 ja 2015)



Kuntakokeilun vaikutus työllisyshoidon menetelmiin

Kuntakokeilukunnille ja verrokkikunnille osoitetun seurantakyselyyn tulosten perusteella kuntakokeilukunnissa on tapahtunut viimeisen vuoden aikana kehittymistä etenkin niissä asioissa, joissa tilanne on muita kuntia parempi: uusien palvelumallien syntyemisessä verkostotyöhön ja asiakastyöhön (noin 70 %:ssa tilanne parantunut kuntakokeilukunnissa vrt. noin puolessa muista kunnista), TE-toimiston (noin 30 % vrt. alle 5 % muut kunnat) ja välityömarkkinatoimijoiden (noin 40 % kuntakokeilukunnat vrt. noin 10 % muut kunnat) kanssa tehtävässä suunnitelmallisessa työllisyshoidossa. Myös kunnan ja elinkeinoelämän keskinäinen pitkän aikavälin suunnitelmallinen työllisyshoito on kehittynyt paremmin kuntakokeilukunnissa kuin muissa kunnissa (noin 30 % kuntakokeilukunnat vrt. noin 10 % muut kunnat). (ks. kuvio 16.)

Eröt ovat suuret kuntakokeilukuntien ja muiden kuntien välillä TE-toimistojen kanssa tehtävässä pitkän aikavälin työllisyshoidon suunnittelussa yhteistyössä, jossa tilanne on heikentynyt 20 %:ssa kuntakokeilukunnista ja yli 40 %:ssa muista kunnista. (Ks. liite 10.2 liitekuvio 5.)

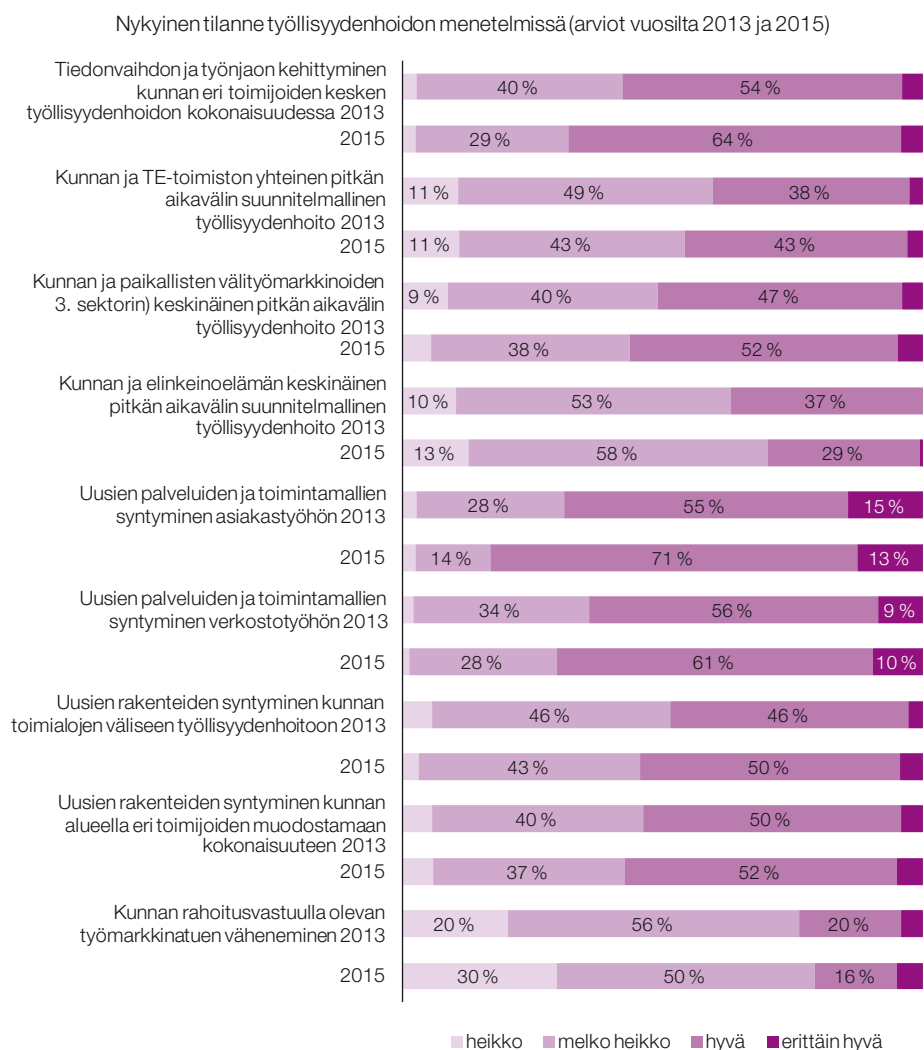
Kuvio 16. Muutos kunnan työllisyshoidon menetelmissä kuluneen vuoden aikana



Kyselyn mukaan eniten muutosta kuntien työllisyshoidon menetelmissä on tapahtunut uusien palveluiden ja toimintamallien syntyemisessä asiakastyöhön sekä tiedonvaihdon ja työnjaon kehittämisessä kunnan eri toimijoiden välille. Vuoden 2013 jälkeen ovat puolestaan heikentyneet arviot kunnan ja elinkeinoelämän keskinäisen pitkän aikavälin suunnitelmallisen työllisyshoidon kehittämisestä. Myönteistä muutosta on tapahtunut siinä, kuinka kunnan toimialojen väliseen työllisyshoitoon on syntynyt uusia rakenteita. Myös kunnan ja TE-toimiston yhteinen pitkän aikavälin suunnitelmallinen työllisyshoito on kehittynyt vuosien 2013-2015 välisenä aikana. Sen sijaan on tapahtunut heikentymistä kunnan ja elinkeinoelämän keskinäisen pitkän aikavälin työllisyshoidon suunnittelemisessa.

Kuntien työllisyshoidon menetelmien suhteen tilanne on parantunut kuntakoikeilukunnissa monissa suhteissa viimeisen vuoden aikana enemmän kuin muissa kunnissa. Kuntakoikeiluun osallistuneissa kunnissa on muita kuntia parempi tilanne kunnan ja TE-toimiston sekä kunnan ja paikallisten välityömarkkinoiden kanssa tehtävässä yhteisessä pitkän aikavälin suunnitelmallisessa työllisyshoidossa. Kuntakoikeilukunnissa on myös muita kuntia parempi tilanne uusien palveluiden ja toimintamallien syntymisessä verkostotyöhön ja asiakastyöhön. (ks. kuvio 17.)

Kuvio 17. Tilanne työllisyshoidon menetelmissä (kuntakoikeilukunnat ja muut kunnat yhteensä, vuosi 2013 N=114–152, vuosi 2015 N=158–166)



Liitteeseen 10.3 on koottu tiivistetty ja suurilinjainen taulukko siitä, minkä tasoisia vaikutuksia kuntakokeilulla on saatu aikaan. Taulukon avulla pyritään tuomaan esille sitä, kuinka keskeisessä asemassa uusien palveluiden ja kumppanuuksien kehittäminen on kuntakokeilussa.

Kuntakokeilun vaikutukset kuntien työllisydenhoitoon

Kuntakokeiluhankkeiden henkilöstöä ja toteuttajakuntien edustajia pyydettiin kertomaan kyselyssä tarkemmin, mitä vaikutuksia kuntakokeilulla on ollut kuntien työllisydenhoitoon. Vastausten mukaan kuntakokeilun vaikutukset liittyvät yleisimmin aiempaan verrattuna parantuneeseen asiakaspalveluun kunnan yhdessä sidosryhmien kanssa toteuttamassa työllisydenhoidossa ja etenkin asiakas- ja palveluohjaukseen, eri tahojen väliseen yhteistyön tiivistymiseen työllisydenhoidossa sekä kehitettyihin uusiin ja jo olemassa oleviin palveluihin, etenkin kuntouttavaan työtoimintaan ja koulutukseen.

Aktivointisuunnitelmien laatiminen on kuntouttavan työtoiminnan lain mukaista toimintaa. Vaikka aktivointisuunnitelmien tekemiseen on olemassa lainsäädännölliset puitteet, käytännössä aktivointisuunnitelmien laatimisessa on ollut myös kuntakokeilukunnissa määrällistä ja sisällöllistä kehittämistarvetta (mm. Hietala, Lindberg & Ray 2014; Vainio & Airaksinen 2010). Kuntakokeilu on vaikuttanut asiakkaiden palvelutarvearvioinnin parantumiseen kunnassa verrattuna aikaisemmin tehtyyn työhön, yksilöllisyyden huomioimiseen työllisydenhoidon palveluissa sekä ja sijoittumiseen kunnan työtehtäviin työhön. Paremmen asiakaskartoituksen kautta asiakaslähtöisyys on parantunut ja asiakkaita on ohjautunut oikeiden palveluiden piiriin. Asiakkaiden tarpeet on kartoitettu paremmin ja havaittu, että useimmat tarvitsevat kuntouttavaa työtoimintaa sekä päihde- ja mielenterveyspalveluita enemmän kuin työpaikkaa avoimilla työmarkkinoilla. Lisääntyneen työhönvalmennuksen, yritys yhteistyön ja kunnan omiin yksiköihin tehdyn yhteydenpidon myötä asiakkaat ovat saaneet enemmän työllistymismahdollisuuksia. Asiakkaita on saatu ohjattua etenkin kuntouttavaan työtoimintaan ja palkkatuettuun työhön.

Vaikeasti työllistyvien asiakkaiden työllistäminen välityömarkkinoille on lisääntynyt ja jatkopoluttaminen on yleistynyt, kun mukaan on saatu pk-yrityksiä työllistämään asiakkaita matalan osaamistason työpaikkoihin. Jatkopoluttaminen on lisääntynyt kuntakokeilun myötä. Muun muassa Pohjois-Karjalassa on saatu kuntakokeilun palvelutarpeen arviointityöryhmän kautta ohjattua asiakkaita nopeammin sosiaali- ja terveystoimen ja Kelan palveluihin sekä saatu koulutus- ja työhönvalmennuksella noin puolet asiakkaista työhön tai koulutukseen.

Kuntakokeiluhankkeissa on saatu kehitettyä uudenlaisia ajattelutapoja, toimintamalleja ja palveluita. Uusia palveluita on kehitetty muun muassa Porissa kuntouttavaan työtoimintaan liitettyllä green case -toimintamallilla. Vaikeasti työllistyvien työllistymistä tukevissa palveluissa on lisätty koulutuksen osuutta. Muun muassa Raahessa kuntakokeilu on mahdollistanut opintojen aikaisen lisäohjauksen ja sitä kautta opintojen loppuun saattamisen, kuntouttavan työtoiminnan kehittämisen,

työhönvalmennuksen lisääntymisen sekä seutukunnallisen työllisyydenhoidon tiivistymisen. Asiakkaiden uskallus osallistua tutkintotavoitteiseen koulutukseen on lisääntynyt räätälöityjen korttikoulutusten ja tutkinnon osien suorittamisen myötä. Työllistymiseen teollisuuden työtehtäviin on riittänyt usein jo tutkinnon osien ja sertifikaattien suorittaminen. Alla on kuvaus Raahen mallista.

Raahen koulutuskuntayhtymä moduloi perustutkintojen sisältöjä siten, että asiakkaille mahdollistetaan normaalia 3,5 vuoden opiskeluaikaa nopeampi opintopolku. Oppilaitosmuotoisen ammatillisen peruskoulutuksen rinnalle rakennetaan uusia toimintamalleja mm. oppisopimus- ja aikuiskoulutus -rajapintaan. Opiskelijoille tarjotaan vaihtoehtoisia opintojen suoritusapoja mm. sähköisten oppimisympäristöjen, ammattiosaamisen näyttöjen ja laajennetun työssäoppimisen kautta. Matala kynnyks työhön ja oppimiseen: 1) kortit avaimina työelämään ja niiden räätälöinnit ja täsmäkoulutukset kohderyhmälle (3+1, 5+1 ja x+1-mallit); 2) koulutuksen kytkeminen kuntouttavaan työtoimintaan (KUTY) tukee ammatillisen osaamisen kehittymistä (täsmäkoulutukset, kortit, tutkinnon osat ja koko tutkinto); 3) oikeat tehtävät, oikea-aikaisesti oikeissa työympäristöissä vahvistavat työprosessin hallintaa. Ohjaaja hallitsee alan ja tietää ammatin ja työelämän vaatimukset; 4) Matalan kynnyksen valmennus vahvuuksien pohjalta tutkintokoulutuksissa ja työtehtävissä helpottaa sekä tukee työn perustana olevan tiedon haltuunottoa; 5) Tutkintotilaisuudet yritys-/työelämäympäristöissä ovat rekrytointitilaisuuksia: tuovat osaamisen näkyväksi ja mahdollistavat työllistymisen. Em. pohjalta kehitetään prosessikori kohderyhmän käyttöön.

Eurooppalaisen viitekehyksen (EQF) 3-tason osaamisen (tunnistaminen ja kehittäminen) yhdessä koulutuskuntayhtymän ja yritysten kanssa sekä koulutuksen rahoituksen hypäksyminen jatkossa osaksi tutkintokoulutusta. Oppisopimuskoulutuksen uusien muotojen suunnittelua jatketaan yhdessä kumppanuusverkoston kanssa. Työnohjaajien ammattialakohtaista, tutkintotavoitteista tietämystä lisätään työkokousten ja täsmäkoulutusten avulla. Kehitetään kuntakokeiluun osallistuvien työpaikkojen ohjaajia matalan kynnyksen koulutus- ja valmennuskäytäntöihin. Tavoitteena on saada ohjauksen sisällöt lähtemään asiakkaiden vahvuuksista ja perustumaan työelämätyötehtäviin ja alueen elinkeinoelämän tarpeisiin. Edellä olevat toimenpiteet eivät ole oppilaitoksen normaalirahoituksen piirissä olevia käytäntöjä.

Kuntakokeilut ovat tuoneet työllisyydenhoitoa tunnetuksi kaupungin eri toimijoille ja paikallisille työnantajille. Kuntakokeilun vaikutuksesta on saatu kaupungin päättäjiä tietoiseksi pitkäaikaistyöttömistä asiakasryhmänä ja heitä koskevasta lakimuu- toksista. Kuntakokeilu on ollut muun muassa Jyväskylässä puuttuva linkki työllisyydenhoidon ja kunnan elinkeinoelämän välillä, ja alueen kuntakokeilussa on luotu työllisyysstrategiaa. Kuntakokeiluissa on saatu vietyä tietoa työllisyydenhoidosta

kuntaan ja resursseja työllisyyspalveluihin. Kuntakokeilun vaikutuksesta on perustettu Seinäjoella Työllisyystalo-malli sekä Kemissä työllistämisyksikkö, jolle on varattu valtuustossa rahoitusta noin 60 henkilön työllistämiseen. Kajaanissa kunta on aktivoitunut työllisyysdenhoidossa, ottanut selkeämmän roolin sekä enemmän vastuuta tulevaisuudessa resursoimalla työllisyysdenhoitoon yhdessä kolmannen sektorin, sosiaali- ja terveystalouden sekä TE-toimiston kanssa. Tuloksia on saatu etenkin välityömarkkinatoimijoiden kanssa tehdyssä yhteistyössä. Yhteistyön tiivistymisen myötä käytännöt ovat kehittyneet työllisyysdenhoidon kentällä. Yhteistyö on kehittynyt muun muassa TYPin ja aikuissosiaalityön kanssa. Toisaalta joissakin kuntakokeilussa vaikutuksia on saatu erityisesti asiakastyön tasolla, mutta suuremmissa mittakaavassa vaikutus on jäänyt muun muassa TE-palvelu-uudistuksen jalkoihin.

Kuntakokeilun arvioidaan parantaneen työllisyysdenhoidon laatua:

Ilman kuntakokeilua kunta todennäköisesti jatkaisi palkkatukityöllistämistä ½ v. työsuhteilla tavoitteena ainoastaan Kelan listan väheneminen. Kuntakokeilu on tuonut työllistämistoimintaan mukaan myös inhimillisen näkökulman ja pitkän tähtäimen suunnitelmien tekemisen. Sen ajatuksen, että aktivointiin satsaaminen kannattaa pitkällä tähtäimellä vaikka se vähän maksaisikin.

Hyvät käytännöt

Seurantatutkimuksessa pyydettiin kertomaan hyvistä työllisyysdenhoidon käytännöistä, joita on saatu aikaan kuntakokeilussa tai muutoin kunnassa.

Tähän osioon on listattu esimerkkejä hyväksi havaituista työllisyysdenhoidon käytännöistä, joista kerrotaan kuntakyselyssä. Luvussa 3.4.3 on esitelty hyviä käytäntöjä erityisesti asiakastyön näkökulmasta.

Työllisyysdenhoidon rakenteet ja vastuutahot

- Työllisyysdenhoidon rakenteet eli työllisyysyksikkö, jonne tulee koordinaattori ja/tai työllistämiseen liittyviä toimijoita. Työllistämisyksiköt voivat räätälöidä työttömille sopivia töitä kaupungista.
- Työllisyyspalvelut-yksikköön siirtyvät yritys yhteistyö, työnetsijätoiminta ja järjestötyöllistämisen tukipalvelut, mukaan on tulossa kehitteillä oleva Osuus-kuntahautomo ja Osuus-kunta, joihin osallistuu työhönvalmennussäätiö sekä kaupungin elinkeino- ja yrityspalveluyritys (Kemi).
- Työllisyystalossa toimijat ovat yhdessä saman katon alla, mukana ovat myös kaupungin elinkeinopalvelut (Seinäjoki).
- Kuntien seudullinen työllisyysverkosto Styve, joka toimii tiiviissä yhteistyössä TE-hallinnon ja TYPin kanssa.
- Kaupunkikehitysryhmä vastaa elinkeino- ja työvoimapolitiittisten toimenpiteiden yhdistämisestä konsernitason tasolla (Turku).

- Kuntaan on palkattu työkokeilupaiikkoja kunnan omasta organisaatiosta kartoittava henkilö.

Asiakasohjaus

- Moniammatillinen palvelutarpeen arviointi, jossa yli vuoden työttömänä olleille ja tarjotaan palvelutarpeen arviointia asiakkaan, kunnan ja TE-toimiston asiantuntijoiden kesken, tehdään hänelle tarvittaessa aktivointisuunnitelma sekä ohjataan asiakkaat työllisyysneuvonnan palveluihin kuten kuntouttavaan työtoimintaan, TYPiin, nuorten palveluihin tai valmennuspalveluihin (Tampere)
- On siirretty tukea tarvitsevien nuorten palveluita nuorisopalveluihin.
- Kelan 500-päiväisten työttömien käsittelymalli, jossa kuntakokeilu, TYP ja aikuissosiaalityö. Asiakkaiden palvelutarpeet selvitetään, kutsutaan heidät haastatteluun ja ohjataan haastattelun jälkeen palveluun (Savonlinna).
- Sekä työttömille tarkoitettu että toiminnan osana asiakaskehittäjäryhmä (Seinäjäki, Kokkola).

Asiakkaiden työllistymistä tukevat palvelut kunnassa

- Kuntouttavan työtoiminnan työpaikkarekisteri. (Jämsä - Jyväskylä); kuntouttavan työtoiminnan sähköinen hallintajärjestelmä (Kotka-Hamina)
- Töihin-palvelu työnantajayhteistyössä ja työnhaun vahvistamisessa (Jyväskylä); Sähköinen yritysrekisteri työllisyysneuvonnan palveluihin (Turku)
- Työn paikka -palvelu eli ilmoitustaulu, jolla voi ilmoittaa internetissä (<http://www.tyonpaikka.fi/?section=jobs#jobs>) palkkatuki-, työkokeilu- ja kuntouttavan työtoiminnan paikoista (Hämeenlinna).
- Kaupunkityöllistämisen kehittäminen tarjoamalla 6 kk palkkatukityötä hallintokunnissa oleville asiakkaille räätälöidyissä työtehtävissä, jonka aikana poltusta koulutukseen tai avoimille työmarkkinoille.
- Välityömarkkinatoimijoiden kanssa tehtävä kumppanuuteen perustuva toimintamalli ja kuntalaisä 1000-päiväisten työttömien työllistämisen edistämiseksi mm. työhönvalmennuksella.
- Yritysvalmennusyksikkö-toimintamalli välityömarkkinoiden ja avointen työmarkkinoiden välille. Työnantaja hakeutuu yksityiseksi sosiaalipalveluiden tuottajaksi, joka tuottaa valmennusta työpaikalla saaden siihen toimintapäiviltä avustusta (Kuopio).
- Kunnan työpajatoiminta.
- Kunnan työhönvalmennustoimintaa on kehitetty ja huomioitu sekä kunnan että välityömarkkinatoimijoiden ja yritysten palveluissa olevat työnhakijat.
- Green care; luonto toimii työnhakijoiden aktivoimisessa eteenpäin (Kuhmo, Pori).
- Kunnassa perustetaan liikelaitoskuntayhtymässä pesula työllisyysneuvonnan varten (kuntakokeiluun kuuluvaton kunta).

- Yhteiskunnallinen yritys (Lappeenranta).
- Työpankki 300-päiväisten työttömien tukena (Kuopio).
- Kunta lähdössä osuuskuntaan, joka tähtää työttömien itsensä työllistämiseen.
- Sosiaalisten kriteereiden aktiivinen käyttö hankinnoissa. (Espoo)

Seuraavassa on esimerkki useiden työllistymistä tukevien palveluiden käytöstä kuntakokeilukunnassa:

Kaupungissa käytetään aktiivisesti sosiaalisia kriteereitä hankinnoissa ja niiden laajentamisen hyväksi työskennellään aktiivisesti. Osa kaupungin avustavista tehtävistä on kilpailutettu siten, että niissä huomioidaan työllisyysnäkökulma ja siirtymät avoimille työmarkkinoille. Kunnan palkkatukityöpaikat avataan kaikkien kunnan pitkään työttömänä olleiden henkilöiden myös omaehtoisesti, ei vain ohjatusti haettavaksi ja palkkatukityöhön kytketään työhönvalmennus. Paikallisen suuren kauppakeskuksen kanssa tehdään aktiivista yhteistyötä työkokeilu- ja työpaikkojen synnyttämiseksi.

5 Työttömyyden kehitys kokeilu- ja ei-kokeilukunnissa sekä kehityksen polkuriippuvuuksien tarkastelua

Tässä luvussa tarkastellaan kuntakokeilukuntien ja muiden kuntien työttömyyskehitystä kuukausitasolla vuosina 2011–2014. Kuntakokeilun alkamisajankohdaksi katsotaan syyskuu 2012. Tarkasteltavana ovat seuraavat kuntakohtaiset tiedot:

- a) Työttömien työnhakijoiden %-osuus työvoimasta
- b) Pitkäaikaistyöttömien määrän muutos
- c) Työttömien %-virta 12 kk:n ja 6 kk:n työttömyyteen.

Tilastollinen tieto yhdistetään d) tapauskohtaisessa tarkastelussa kokeilukuntia koskeviin laadullisiin havaintoihin ja tyypittelyihin sekä kunta- ja palvelurakenneuudistuksen Arttu-arviointitutkimuksen eräisiin muuttujiin. Koska varsinaista tilastollista vertailuasetelmaa ei käytettävissä olevien tietojen perusteella ole mahdollista rakentaa, on kyse viime kädessä polkuriippuvuuksien ja kuntaerojen kuvailusta.

On selvää, että työttömyyden kehitystä on vaikea aukottomasti selittää lukuisien väliin tulevien muuttujien vuoksi. Tästä huolimatta kuntakokeilun seurannassa on tärkeää hyödyntää olemassa olevia tilastoaineistoja sekä tutkia mihin analyyseihin ne antavat mahdollisuuksia. Työttömyystilastot vähintäänkin täydentävät kuvaa kuntien vaihtelevista tilanteista, ja käymällä niitä läpi avataan samalla kenttää jatkotutkimukselle.

5.1 Yhteenveto keskeisistä havainnoista

Analyysi voidaan tiivistää seuraavasti.

A. Lähtökohdat

1. Tarkastelussa verrattiin 61 kuntakokeilukunnan ja 259 muun Suomen kunnan työttömyyskehitystä ajanjaksolla ennen kuntakokeilun käynnistymistä (joulukuu 2010 – elokuu 2012) ja ajanjaksolla sen jälkeen (syyskuu 2012 – joulukuu 2014) hyödyntäen ja kuntakohtaisia tietoja Toimiala-Online -palvelun kautta. Tiedot perustuvat työ- ja elinkeinoministeriön työnvälitystilastoihin koskien työttömiä työnhakijoita.
2. Käytettiin neljää indikaattoria: a) työttömyysprosenttia, b) pitkäaikaistyöttömien määrän muutosta, c) työttömien %-virtaa 12 kk:n sekä d) 6 kk:n työttömyyteen suhteessa alkaneisiin työttömyyksiin. Nämä kaikki olivat suhdelukuja,

joiden avulla erikokoisia kuntia on mahdollista vertailla. Poikkeuksen muodostivat pitkäaikaistyöttömien tarkastelu, jossa pienet, niin sanotut nollakunnat poistettiin tarkastelusta.

3. Kunnat järjestettiin kunkin indikaattorin mukaan paremmuusjärjestykseen kyseisinä ajankohtina. Tämä mahdollisti kuntien muutoksen suhteuttamiseen muihin saman työttömyystason kuntiin nähden. Menettelyssä ei kuitenkaan kontrolloida muita väliin tulevia muuttujia vaan oletetaan, että havaintoja eri suuntiin vinouttavat muut tekijät suurelta osin kumoavat toistensa vaikutuksen. Lähtökohtaisen työttömyystason, kuntakoon ja -rakenteen vaikutuksia pyritään kuitenkin huomioimaan tulosten tulkinnessa.
4. Tulkinnessa keskeisimpiä huomioon otettavia tekijöitä ovat seuraavat: a) kokeilukunnat ovat lähtökohtaisesti keskimäärin noin kaksi prosenttiyksikköä korkeamman työttömyyden kuntia kuin Suomen muut kunnat, b) Suomen kokonaistyöttömyys ja erityisesti pitkäaikaistyöttömyys kääntyivät voimakkaaseen kasvuun juuri kokeilun käynnistymisvuonna 2012 ja c) kokeilussa ovat yliedustettuina suuret kunnat.

B. Tulokset

5. Mitattuna työttömyysindikaattorien mukaisten sijoitusten muutoksilla kokeilukunnat menestyivät keskimäärin vertailuryhmää selvästi paremmin. Erityisesti pitkäaikaistyöttömien määrä kasvoi kokeilukunnissa muuta Suomea maltillisemmin, ja ero kokeilukuntien hyväksi näkyi myös työttömien virrassa ja kokonaistyöttömyysprosentissa. 61 kuntakokeilukunnan sijoitukset paraniivat yhteen laskien 1780 sijaa pitkäaikaistyöttömyyden osalta, 310 sijaa virran osalta yli 6 kuukauden työttömyyteen, 270 sijaa virran osalta yli 12 kuukauden työttömyyteen sekä 720 sijaa kunnan kokonaistyöttömyysprosentin osalta. Muutokset ovat määrällisesti niin merkittäviä, että niillä voidaan olettaa olevan myös myönteisiä kokonaistaloudellisia vaikutuksia.
6. Kokeilun käynnistymisen jälkeen myös sekä virta pitkäaikaistyöttömyyteen että 6 kuukauden työttömyyteen olivat lievästi positiivisia kokeilukunnissa, mikä viittaa kokeilukunnissa kasvaneeseen kykyyn paitsi vähentää pitkäaikaistyöttömyyttä myös estää lyhempien työttömyysjaksojen pitkittymistä.
7. Selvä enemmistö eli kaksi kolmasosaa kokeiluhankkeista oli joko myönteisessä kehityksessä tai pysyivät vertailussa paikoillaan kuntia eri indikaattoreilla tarkasteltaessa. Kolmasosassa kokeilukunnista työttömyyskehitys oli kielteistä. (Kuvio 11.) Suurin ero näiden kuntien välillä näyttäisi olevan virrassa yli 12 kk:n työttömyyteen.
8. Maantieteelliset erot. Parhaiten kokeilukunnista menestyivät Itä-Suomen, Kaakkois-Suomen ja Länsirannikon kokeilukunnat. Sisä-Suomessa kuntakohtainen kehitys oli vaihtelevaa. Yksittäisistä hankekunnista Lieksa, Mikkeli ja Keuruu menestyivät vertailussa hyvin ja yksittäisistä suurista

kokeilukaupungeista erityisesti Vantaa sekä Turku ja Tampere. Helsingin ja Espoon asema heikkeni hyvin voimakkaasti kokeiluajanjaksolla kuvaten työllisyysongelman kasautumista.

9. Vertailu Arttu-tutkimuskuntiin. 13 kokeilukuntaa oli mukana myös Arttu-tutkimuksessa. Kuntahenkilöstön työelämän laadun ja muiden indikaattorien sekä työttömyyskehityksen välillä ei havaittu yhteyksiä. Kuitenkin havaittiin, että sekä kuntakokeilussa että Arttu-tutkimuksessa mukana olleet kunnat olivat suuria ja useimmiten kuntaliitoskuntia, ja niiden työttömyyskehitys oli keskimäärin selvästi myönteisempää kuin muiden Arttu- tai kokeilukuntien. Tämä havainto viittaa kuntarakenteellisiin yhteyksiin sekä kehittämistyön jatkuvuuden merkitykseen tulosten taustalla.
10. Helsingin ja pääkaupunkiseudun vaikutus tuloksiin. Yksin Helsingin osuus pitkäaikaistyöttömyydestä sekä lähtötilanteessa että kasvusta kokeiluajanjaksolla oli huomattava ja heikensi kuntakokeilukuntajoukon suhteellista eroa vertailujoukkoon. Helsingin ja Espoon osuus koko Suomen pitkäaikaistyöttömistä kasvoi 11 %:sta 17 %:iin kokeiluajanjaksolla (syyskuu 2012 - joulukuu 2014). Suhteelliseen muutokseen ja keskiarvotarkasteluihin Helsingin heikentävä vaikutus oli muutaman prosentin luokkaa indikaattorista riippuen.
11. Laadullisesti hyvät hankkeet. Pienen tilastonäytteen perusteella tarkasteltiin, onko laadullisesti esimerkillisen hyviksi arvioitujen kokeiluhankkeiden ja kyseisten kuntien työttömyysindikaattoreiden välillä yhteyksiä. 11 esimerkkikunnalle oli tyypillistä, että niiden kokonaistyöttömyys oli keskimäärin vielä hieman vaikeampi kuin muissa kokeilukunnissa ja kehitys ennen kuntakokeilua keskimäärin muita kielteisempää (kuvio 16). Havaittiin lisäksi, että niiden työttömyyskehitys oli tyypillisesti epäjatkuvaa sekä yleisestä työttömyystrendistä poikkeavaa tarkasteluajanjaksolla 2011-2014 (kuvio 16). Havaintoa on hyvin vaikea tulkita, mutta se saattaisi esimerkiksi viitata esimerkkikuntien työllisyysenhoidossa tapahtuneisiin (eriaikaisiin) muutoksiin. Tapahtuneen muutoksen jälkeen voitaisiin olettaa, että kunnan työttömyyskehitys palaa lähemmäs yleistä trendiä.
12. Tulosten validiteetti. Kyse on tilastollisesta tarkastelusta, jonka perusteella ei pystytä vielä sanomaan, mitä työttömyydelle tai työttömille on varsinaisesti tapahtunut kokeilun myötä. Todennäköisesti työllistyminen avoimille työmarkkinoille on vaikeutunut kokeilun aikana koko Suomessa, ja kuntakokeilussa kyse on enimmäkseen erilaisten aktiivien palvelupolkujen tarjoamisesta työttömille. Kuitenkin yhdistettynä laadullisiin havaintoihin siitä, että palvelupolut ja työttömyyden kokonaishallinta ovat kokeilukunnissa kehittyneet pääosin myönteiseen suuntaan, voidaan tilastollisen tarkastelun tuella kokeilua pitää onnistuneena.
13. Erillisvaikutus. Kuntakokeilun erillisvaikutusta ei pystytä käytettävän aineiston perusteella tarkasti määrittelemään. Myönteisen erillisvaikutuksen puolesta puhuvat erityisesti selvä käänne kokeilukuntien keskimääräisessä

työttömyyskehityksessä kokeilun käynnistymisen jälkeen sekä esimerkiksi vertailussa Arttu-tutkimuskuntiin. Laadullisesti hyvien kokeilujen taustalla näyttäytyi (positiivinen) käänne kokonaistyöttömyyden kehityksessä - tulkinnan ongelmana on, että joissakin kunnissa työllisyydenhoidossa on saattanut tapahtua muutoksia ja myönteistä kehitystä jo ennen kokeilua, mikä taas näyttäytyy tarkastelussa osin kielteisenä tuloksena kokeilunäkökulmasta. Käytettyjen tutkimusmenetelmien perusteella tukea kuitenkin näyttäisi saavan johtopäätös, jonka mukaan kuntakokeilu on merkittävä osa työttömyyttä ja sen pitkittymistä vastaan käytävää taistelua. Kysymys johtuvatko myönteiseltä vaikuttavat määrälliset muutokset enemmän itse kuntakokeilusta vai julkisissa palveluissa tapahtuvasta kokonaiskehityksestä, on tässä tarkastelussa mahdoton vastata. Näyttää vahvasti siltä, että kuntien työttömyyskehitykseen näyttäisi olevan mahdollista vaikuttaa, ja havainnot muodostavat hyvän pohjan tarkemmalle jatkotutkimukselle.

5.2 Kokeilukuntien piirteitä

Kokeilukunnat eivät useilta piirteiltään edusta koko Suomen kuntakenttää. Kokeiluun osallistuvista 61 kunnasta yksikään ei ole pieni, työvoimaltaan alle 1000 hengen kokoinen, jollaisia Suomen 320 kunnasta on noin 60. Kokeilussa ovatkin yliedustettuna suuret kunnat, sillä 25:sta työvoimaltaan suurimmasta kunnasta 18 kuuluu kokeilun piiriin. Kuntakokeilun alkamisajankohtana syyskuussa 2012 kokeilukunnista yhdessäkään ei ollut alle 5,5 % työttömyyttä, jollaisia kuntia Suomessa oli noin 50. Puolet kokeilukunnista kuului työttömyysprosentiltaan korkeimpaan kolmannekseen Suomen kunnista. Taulukossa 5 on vertailtu kokeilukuntien ('kuko') ja koko Suomen työvoiman ja työttömyysasteen keskilukuja.

Taulukko 5. Kokeilukunnat ja koko Suomi vertailussa kuntakokeilun alkamisajankodassa syyskuussa 2012.

	Työvoima keskimäärin	Työvoiman mediaani	Työttömiä työnhakijoita keskimäärin	Työttömien työnhakijoiden mediaani	Työttömien työnhakijoiden keskimääräinen osuus työvoimasta *
Kuko (61)	24 805	8 033	2 505	725	10,6
Koko Suomi (320)	8 106	2 667	766	233	8,9

* Kuntakohtaisten työttömyysprosenttien keskiarvo.

Kokeilukuntajoukon ei-keskimääräisyyden vuoksi sen polkuriippuvuuksien tarkastelu sekä työllisyyskehityksen vertaaminen muuhun Suomeen on vaikeaa ja edellyttää suhteuttamista. Lisävaikeuksia tuottaa tilanne, jossa työttömyys koko maassa kääntyi lievästä laskusuunnasta voimakkaaseen nousuun samana vuonna 2012, jolloin kuntakokeilu käynnistyi. Seuraavassa tarkastelussa suhteuttamiskeinoksi

on valittu järjestysluvullistaminen eli kuntien 'ranking-sijoituksen' kehityksen vertailu eri työttömyysindikaattorien valossa. Tässä menettelyssä kaikki Suomen kunnat (320) järjestettiin 'paremmuusjärjestykseen' kunkin indikaattorin mukaan kolmena ajankohtana: joulukuussa 2010, elokuussa 2012 ennen kuntakokeilun käynnistymistä sekä joulukuussa 2014 (sekä näinä aikaväleinä tapahtuvien muutosten perusteella).

Koska kuntien välinen absoluuttinen vertailu on vaikeaa muun muassa erilaisen lähtötyöttömyystason vuoksi, asettaa paremmuusjärjestys kunkin kunnan 'luonnolliseen' vertailuryhmäänsä, johon muutokset suhteutetaan. Tällöin kunnan sijoituksen muutos paremmuusjärjestyksessä tarkoittaa muihin saman työttömyystason kuntiin nähden joko parempaa tai heikompaa työttömyyskehitystä. Esimerkiksi kokeilukunta Ulvilan ranking-sijoitus työttömyys%-indikaattorilla oli 161. joulukuussa 2010, 154. elokuussa 2012 ja 129. joulukuussa 2014. Ulvilan muutos vuosina 10-12 on tällöin -7 sijaa ja muutos 12-14 puolestaan -25, jolloin jäljempänä esitettävässä kuviossa 1. Ulvilan käyrä kulkee hieman 0-linjan yläpuolella kohoten hieman oikealle.

Ranking-vertailua vinouttavat hieman tarkasteluajanjaksolla tapahtuneet 16 kuntaliitosta, joiden myötä kuntien määrä pieneni 336:sta 320:een vuosina 2011-2014) (Kuntaliitto 2015). Tarkastelun kohteena olivat kuitenkin vuoden 2014 tilanteen mukaisesti 320 kuntaa eli välistä ei "kadonnut" liitosten takia kuntia. Vaikutus tarkasteluun oli lähinnä siinä, että 16 kunnan työvoima ja myös työttömyysindikaattorit saattoivat muuttua tarkasteluajana liitoksen myötä jonkin verran suuntaan tai toiseen. Näitä kuntia ovat vuonna 2011 muodostuneet Kuopio*, Kangasala, Akaa*, Vöyri, Orimattila* ja Lapinlahti sekä vuonna 2013 muodostuneet Oulu*, Mikkeli*, Lohja, Savonlinna*, Kuopio*, Vaasa, Sastamala, Raahe*, Alavus ja Kitee. Puolet näistä kunnista (tähdellä merkityt) on mukana kuntakokeilussa ja 8 ei.

Liitosten merkitystä kokeilu- ja vertailujoukon välisiin eroihin ei selvitetä tässä tarkemmin. Todetaan kuitenkin, että tyyppillisesti uuden kunnan työttömyysaste näyttää tilastollisesti hieman korkeammalta liitoksen jälkeen, mutta on vaikea erottaa mikä on ollut yleisestä työttömyyskehityksestä ja mikä liitoksesta johtuvaa. Vaikutus voidaan arvioida kokonaisuudessaan melko pieneksi ennen kaikkea sen vuoksi, että liitoskunnat jakautuvat puoliksi kokeilu- ja vertailukuntien välillä. Kuntakokeilun näkökulmasta kuntaliitosalueiden työttömyyskehityksen tarkentaminen saattaisi kuitenkin olla perusteltua jatkossa.

5.3 Työttömien työnhakijoiden %-osuus työvoimasta

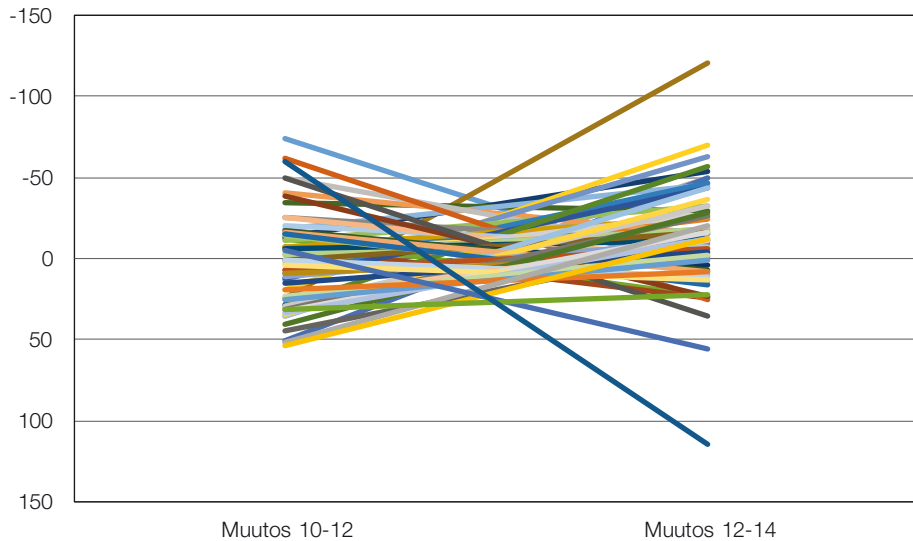
Kuntakokeilukuntien keskimääräinen työttömyys⁷ oli 12,2 % joulukuussa 2011, mikä oli noin 2,2 %-yksikköä korkeampi kuin muissa Suomen kunnissa. Tässä näkyy tavallista haastavampien työttömyysalueiden valikoituminen kuntakokeiluun. Ajanjaksolla ennen kuntakokeilua aikavälillä 2010(joulu)-2012(syys) työttömyys väheni molemmissa ryhmissä noin 1,5 %-yksikköä. Kuntakokeilu- ja vertailuryhmän välinen ero pysyi käytännössä samana; vuoden 2011 aikana kuntakokeilukuntien työttömyys kasvoi aavistuksen vähemmän kuin vertailuryhmän, mutta vuonna 2012 ero alkoi jälleen kasvaa. Tämä kuvastaa hypoteesia, jonka mukaan suhdannevaihtelut vaikuttavat herkemmin alun perin huonomman työttömyyden alueisiin.

Juuri kuntakokeilun käynnistysvuonna 2012 työttömyys kääntyi jyrkkään nousuun koko Suomessa. Kuntakokeilun alkamisajankohdan 2012(syys) ja 2014(joulu) välisenä aikana kuntakokeilukuntien ja vertailuryhmän välinen ero työttömyydessä ei kuitenkaan keskimääräisesti kasvanut vastoin hypoteesia. Joulukuussa 2014 kuntakokeilukuntien keskimääräinen työttömyysprosentti oli 15,25 ja vertailuryhmän 13,10. Yleinen työttömyys kasvoi kuntakokeiluanjaksona siis erittäin nopeasti talouden taantuessa uudelleen.

Työttömyyskehityksen polkuriippuvuuden tarkastelemiseksi kaikki Suomen kunnat (320) järjestettiin 'paremmuusjärjestykseen' työttömyysprosenttinsa mukaan joulukuussa 2010, elokuussa 2012 ennen kuntakokeilun käynnistymistä sekä joulukuussa 2014. Joulukuussa 2010 kokeilukunnat sijoituivat sijoille välillä 34. ja 313., elokuussa 2012 välille 58. ja 317. ja joulukuussa 2014 välille 51. ja 315. Kuviossa 19. on esitetty 'vyyhtenä' kaikkien kuntakokeilukuntien työttömyysprosentin muutos ajanjaksolla ennen kuntakokeilua (joulukuu 2010 - elokuu 2012) sekä kuntakokeilun käynnistymisen jälkeen (syyskuu 2012 - joulukuu 2014).

7 Keskiarvo on laskettu kuntakohtaakohtaisista työttömyysprosentteista ja poikkeaa siten hieman kokonaistyöttömyysprosentista.

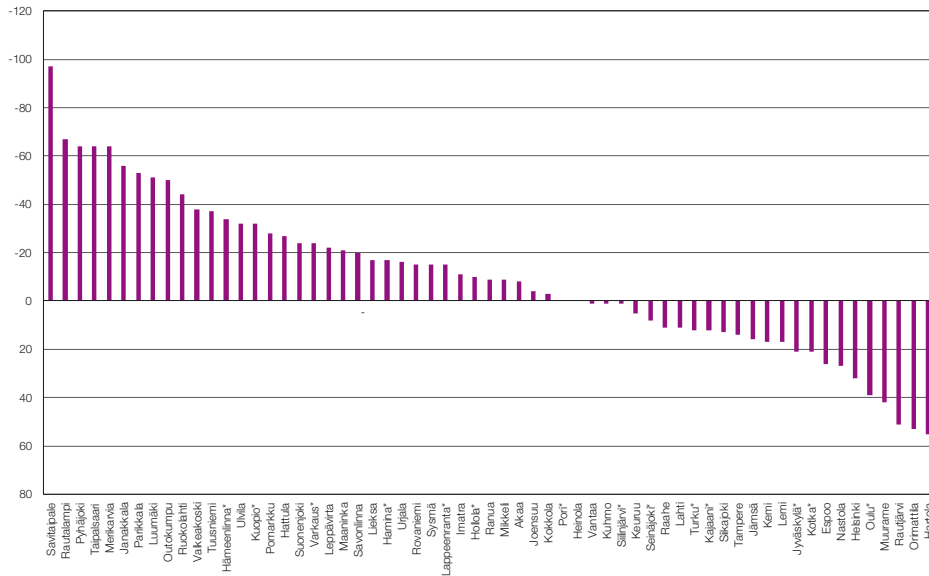
Kuvio 18. Kuntakokeilukuntien ”työttömyys%-rankingin” muutos (sijaa) ajanjaksolla joulukuu 2010-elokuu 2012 ennen kuntakokeilua sekä sen häyynnistymisen jälkeen (syyskuu 2012-joulukuu 2014). Ylempänä y-asteikolla tarkoitetaan kyseisellä ajanjaksolla nousua kuntarankingissa ja päinvastoin. Kuntia on yhteensä 321 ja kuntakokeilukuntia 61.



Kuvion 18. 'vyyhden' tiiviys kertoo siitä, että yleisesti ottaen kokeilukuntien työttömyystaso on säilynyt tarkasteluajanjaksolla lähellä omaa vertailuryhmäänsä (o-linjaa) näyttäytyen täten melko pysyvänä ilmiönä. Kuvion vyyhdestä 'hapsottavat' viivat kuvaavat yksittäisiä selviä poikkeuksia, joissa kunnan työttömyystilanne on hyvän kehityksen jälkeen kehittynyt tarkasteluajanjaksolla voimakkaasti huonompaan suuntaan, ja parissa tapauksessa myös päinvastoin. Näiden kuntien sijoitus on siis muuttunut voimakkaasti, jopa yli 100 sijaa suuntaan tai toiseen, ja taustalla on todennäköisesti erityisiä tapauskohtaisia selittäviä tekijöitä.

Suurin osa kokeilukunnista näyttää kuitenkin muodostavan melko tiiviin vyyhden eli niiden kehitys noudattelee karkeasti samantapaista kaavaa. Kokeilukuntien työttömyysrankingin muutokset ovat kuntakokeilun käynnistymisen jälkeen keskimäärin selvästi o-linjan yläpuolella, mikä tarkoittaa että verrattuna oman lähtötasonsa työttömyyskuntiin kokeilukunnilla on mennyt kokeilun alkamisen jälkeen paremmin kuin vertailukunnilla (=niiden ranking on parantunut). Lisäksi kuntakokeilu näyttää määrittävän 'muutosta muutoksessa', eli kokeilun käynnistymisen jälkeen tapahtuneet muutokset ovat olleet kokonaisuudessaan myönteisempiä kuin kokeilua edeltävänä ajanjaksona.

Kuvio 19. Kokeilukuntien (61) ranking-sijoituksen muutos ajanjaksolla ennen kuntakokeilua (2010 joulukuu – 2012 elokuu) ja kokeilun käynnistymisen jälkeen (2012 syyskuu – 2014 joulukuuta), kunnan työttömyysaste.



Koska kokeilukuntien lähtökohtainen työttömyystaso oli selvästi heikompi kuin vertailuryhmässä keskimäärin, korostuu kuntakokeiluaikajaksolla kehityksen myönteisyys. Havainto saattaa selittyä aktivointitoimenpiteiden määrällä, mutta on otettava huomioon, että erityisesti lähellä kokeilukuntien omaa rankingia olevissa vertailukunnissa työttömyys on ollut samaan tapaan kasvussa ja paineet aktiivisiin toimenpiteisiin ovat myös näissä olleet olemassa.

Ajanjaksolla ennen kuntakokeilua kokeilukuntien työttömyysranking heikkeni 33 kuntakokeilukunnassa ja parani 28:ssä (yhteenlaskettuna heikennystä 132 sijaa). Kuntakokeilun jälkeisenä ajanjaksona 19 kokeilukunnan ranking heikkeni ja 42:n parani (yhteensä 724 sijaa parannusta) (ks. kuvio 19). Kokonaisuutena kuntakokeilukuntien aiempi työttömyyskehitys näyttää asettavan pitkälti raamit kuntakokeilun käynnistämisen jälkeiselle kehitykselle. Kokeilukuntien työttömyys näyttää kuitenkin kehittyneen nimenomaan kuntakokeiluaikajaksolla positiivisemmin kuin ennen sitä suhteessa muihin Suomen kuntiin.

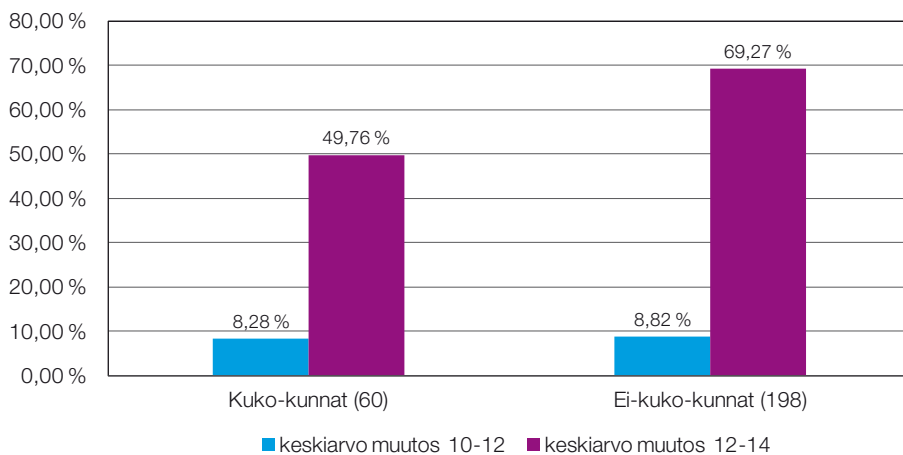
5.4 Pitkäaikaistyöttömien määrän muutos

Kuntakokeilu kohdistuu suurelta osin pitkäaikaistyöttömien statuksella oleviin henkilöihin tarjoten näille erilaisia palveluja. Samalla kun valtakunnallisesti pitkäaikaistyöttömien määrä lisääntyi voimakkaasti kuntakokeilun käynnistymisen

jälkeen, oli kasvu kuntakokeilukunnissa tilastollisesti huomattavasti maltillisempaa kuin vertailuryhmässä.

Seuraavassa tarkastelun ulkopuolelle jätetään 74 pientä kuntaa (joista 1 kokeilukunta), joissa pitkäaikaistyöttömiä on ollut lähtötilanteessa hyvin vähän (alle 20) tai tietoa ei ole tilastoitu. Kokeilukuntien pitkäaikaistyöttömien määrä lisääntyi ajanjaksolla ennen kuntakokeilua (2010 joulukuu - 2012 elokuu) 8,3 % ja muissa kunnissa 8,8 % eli melko maltillisesti. Sen sijaan kokeilun käynnistymisen jälkeen (ajanjaksolla 2012 syyskuu - 2014 joulukuu) kokeilukuntien pitkäaikaistyöttömien määrä lisääntyi keskimäärin 49,8 % ja vertailukuntien 69,3 %. Pitkäaikaistyöttömyyden kasvu siis kiihtyi molemmissa ryhmissä: kokeilukunnissa viisinkertaiseksi ja muissa kunnissa lähes 7-kertaiseksi.⁸ (Kuvio 20.)

Kuvio 20. Pitkäaikaistyöttömien määrän keskimääräinen muutos kokeilu- ja muissa kunnissa ajanjaksolla ennen kuntakokeilua ja kokeilun käynnistymisen jälkeen.

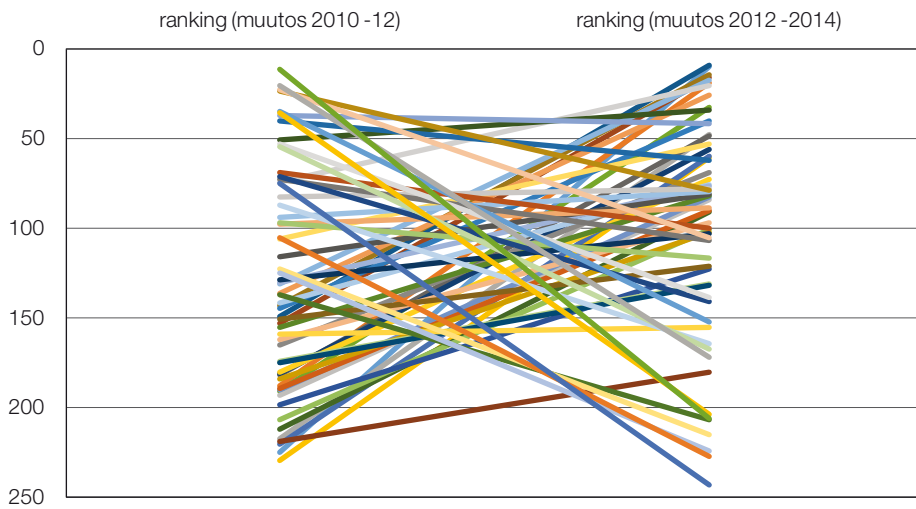


Pitkäaikaistyöttömyyden kehitystä voidaan tarkastella kuntakohtaisen ranking-sijoituksen kautta. Kaikki Suomen kunnat (pois lukien alle 20 pitkäaikaistyöttömän kunnat) järjestettiin sen mukaan, miten pitkäaikaistyöttömyys oli muuttunut ajanjaksolla ennen kuntakokeilua (2010 joulukuu - 2012 elokuu) ja ajanjaksolla sen käynnistymisen jälkeen (2012 syyskuu - 2014 joulukuu). Kuviossa 21. on kokeilukuntien rankingmuutoksen perusteella kuvattu vyyhti, josta nähdään kokeilukuntien jakautuminen kahteen ryhmään: Vyyhden sisällä nähdään tiiviimpi punos, jossa kuntien sijoitukset ovat melko voimakkaasti parantuneet kokeilun käynnistymisen jälkeen. Ympäriällä on kuitenkin useita kuntia, joissa kehitys on ollut päinvastainen. Kuviossa 22. nähdään 40 kokeilukunnan sijoituksen parantuneen ja 20 heikentyneen kokeilun

⁸ Näyttää siltä, että vaikka yleinen työttömyyskehitys oli lievän myönteistä ajanjaksolla ennen kuntakokeilua, oli pitkäaikaistyöttömyys silti keskimäärin kasvussa tänäkin aikana.

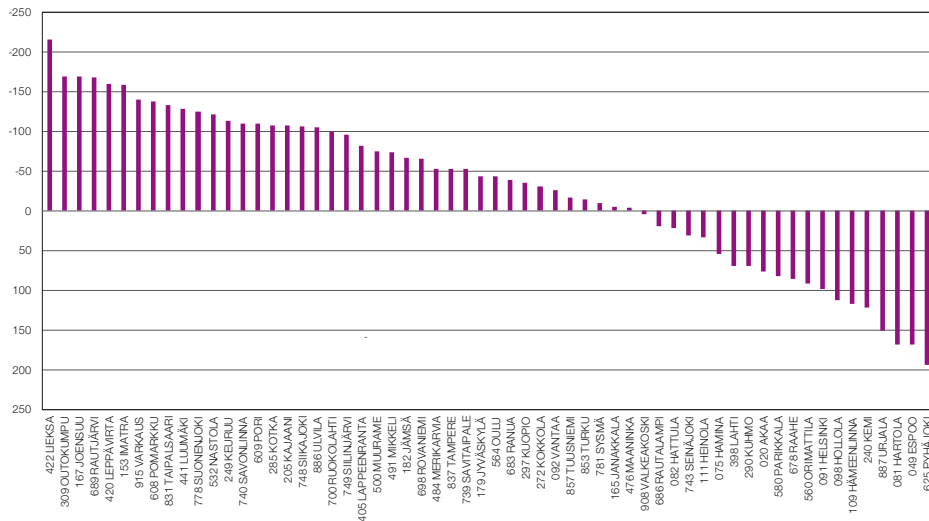
alkamisen jälkeen. Kokeilukuntien kokonaisparannus oli 1785 sijaa pitkäaikaistyöttömyyden muutoksen mittarilla.

Kuvio 21. Kuntakoikeilukuntien 'pitkäaikaistyöttömyys-rankingin' muutos (sijaa) ajanjaksolla joulukuu 2010-elokuu 2012 ennen kuntakoikeilua sekä sen häyynnistymisen jälkeen (syyskuu 2012-joulukuu 2014). Ylempänä y-asteikolla tarkoittaa kyseisellä ajanjaksolla nousua kuntarankingissa ja päinvastoin.



Kuviossa 21 eniten heikentyneiden joukossa ovat pääkaupunkiseudun Helsinki ja Espoo, joista erityisesti Helsingin työttömyysrakenne on valtakunnallisesti täysin poikkeuksellinen. Suomen pitkäaikaistyöttömistä 9 % sijaitsi Helsingissä kuntakoikeilun alkamisajankohdassa ja tämä osuus nousi 13 %:iin vuoden 2014 loppuun mennessä. Mikäli Helsinki jätettäisiin kuvion 21 tarkastelusta pois, olisi kokeilukuntien kokonaisparannus 99 sijaa suurempi eli 1884 sijaa. Koska tarkasteluperusteena on pitkäaikaistyöttömyyden suhteellinen, kuntakohtainen muutos, ei Helsingin vaikutus keskiarvovertailuun (kuvio 2) ole kuitenkaan radikaali: ilman Helsinkiä kokeilujoukon pitkäaikaistyöttömyyden keskimääräinen kasvu olisi ollut noin 3,5 % pienempi (483 %).

Kuvio 22. Kokeilukuntien ranking-sijoitusten muutos pitkäaikaistyöttömien määrän muutoksessa ennen ja jälkeen kuntakokeilun alkamisen.

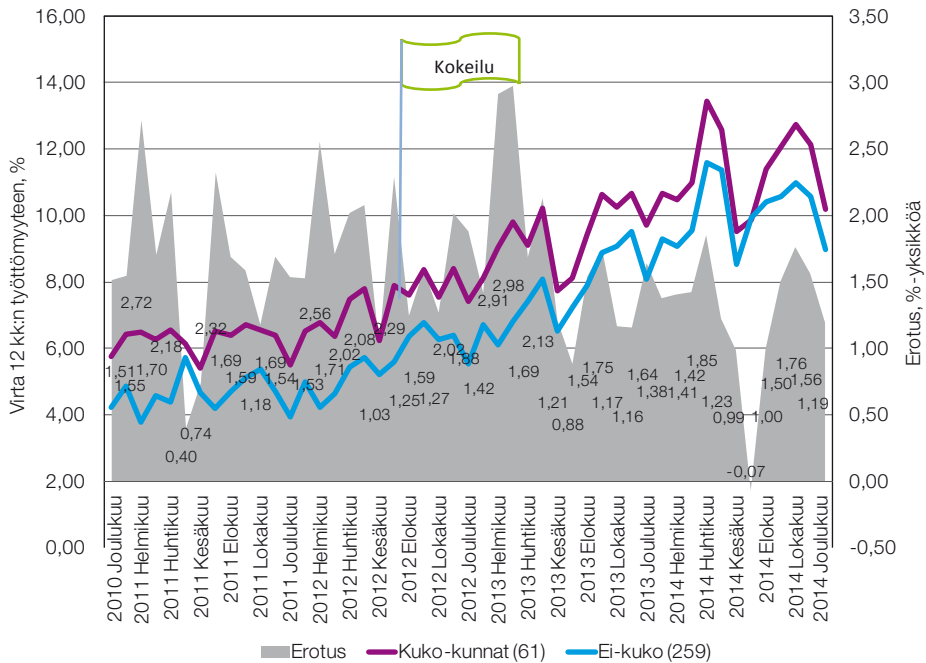


5.5 Virta pitkäaikaistyöttömyyteen

Virta yli 12 kk:n työttömyyteen kuvaa pitkäaikaistyöttömien osuuden kuukausimuutosta. Tämä tarkastelu on epätarkempaa kuin pelkästään työttömyysprosenttien, sillä kuntakohtaista tietoa ei monissa varsinkin pienissä kunnissa tilastoida. Saata-villa olevan tiedon valossa kokeilukunnissa virta pitkäaikaistyöttömyyteen oli 5,8 % joulukuussa 2010, 7,6 % elokuussa 2012 ja 10,2 joulukuussa 2014. Vertailuryhmässä luvut olivat 4,2 %, 6,4 % ja 9,0 %. Luvut kuvastavat koko pitkäaikaistyöttömyyden kasvun kiihtymistä tarkasteluajanjaksolla.

Kuviosta 23. nähdään tarkemmin, että heti kokeilun käynnistymisvaiheessa vuoden 2012 lopulla (kuvion 23. keskivaiheilla) kokeilukuntien pitkäaikaistyöttömyys lisääntyi keskimäärin voimakkaammin kuin vertailuryhmässä. Kuitenkin pian kokeilun käynnistymisen jälkeen (vuoden 2013 alusta) kokeilukuntien ja vertailuryhmän välinen ero palautui ennalleen ja alkoi jopa hieman supistua. Kuviossa harmaa alue kuvaa vertailuryhmän ja kokeiluryhmän välistä erotusta kuukausittaisessa virrassa yli 12 kk:n työttömyyteen.

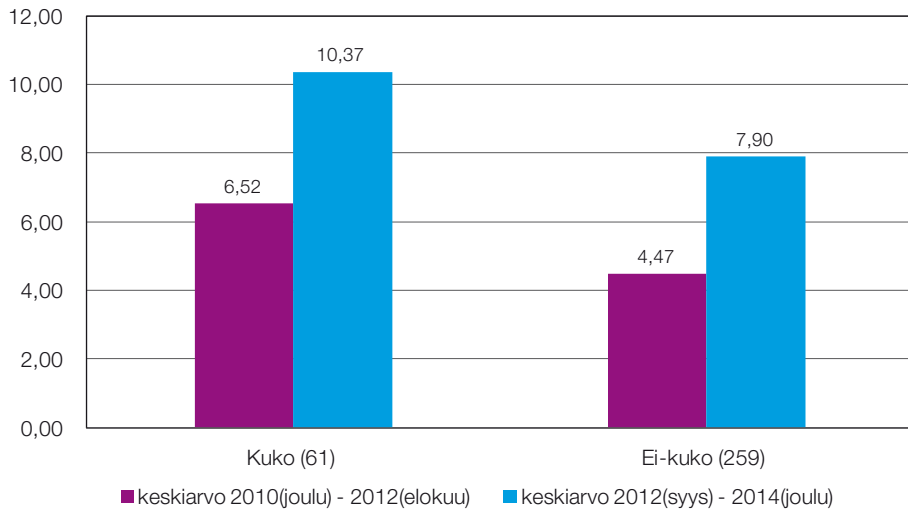
Kuvio 23. Työttömien virta yli 12 kk:n työttömyyteen, % suhteessa alkaneisiin työttömyyksiin, kokeilu- ja muissa kunnissa.



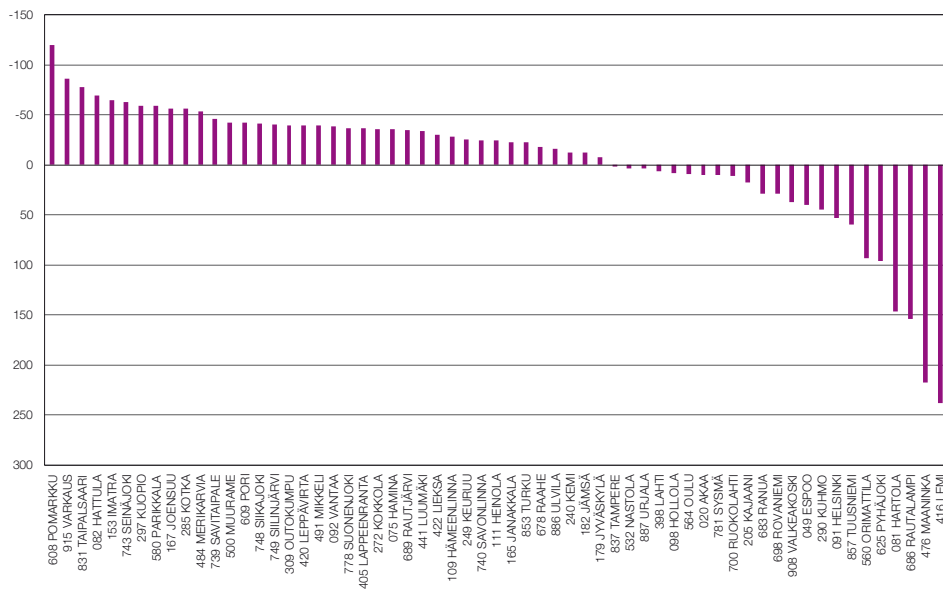
Kokeilukuntien keskimääräinen työttömyysvirta kasvoi 58,9 % (6,52 -> 10,37), kun verrataan ajanjaksoa ennen kuntakokeilua (2010 joului - 2012 elokuu) sekä jaksoa sen käynnistymisen jälkeen (2012 syys - 2014 joului). Muutos oli 17,6 prosenttiyksikköä pienempi kuin vertailukunnissa (76,5 %) (kuvio 24).

Kun tarkastellaan kuntakohtaista ranking-sijoituksen muutosta keskimääräisessä pitkäaikaistyöttömyysvirrassa ennen ja jälkeen kokeilun käynnistymisen, 37 kokeilukunnan sijoitus parani ja 23 kokeilukunnan heikkeni. Sijoitusten paraneminen oli vähäisempää kuin kokonaistyöttömyysprosenttiverailussa, mutta tässäkin vertailussa kokeilukuntien sijoitukset paranivat -yhteensä 230 sijaa. Kuviosta 25. nähdään, että negatiiviset muutokset kokeilukuntien ranking-sijoituksessa kasautuvat harvoin kuntiin.

Kuvio 24. Keskimääräinen työttömyysvirta (%) yli 12 kk:n työttömyyteen kokeilu- ja muissa kunnissa ajanjaksolla ennen kuntakokeilua ja sen käynnistymisen jälkeen.



Kuvio 25. Kokeilukuntien (61) ranking-sijoituksen muutos ajanjaksolla ennen kokeilua (2010 joulukuu – 2012 elokuu) ja sen käynnistämisen jälkeen (2012 syyskuu – 2014 joulukuu), %-virta yli 12 kk:n työttömyyteen.

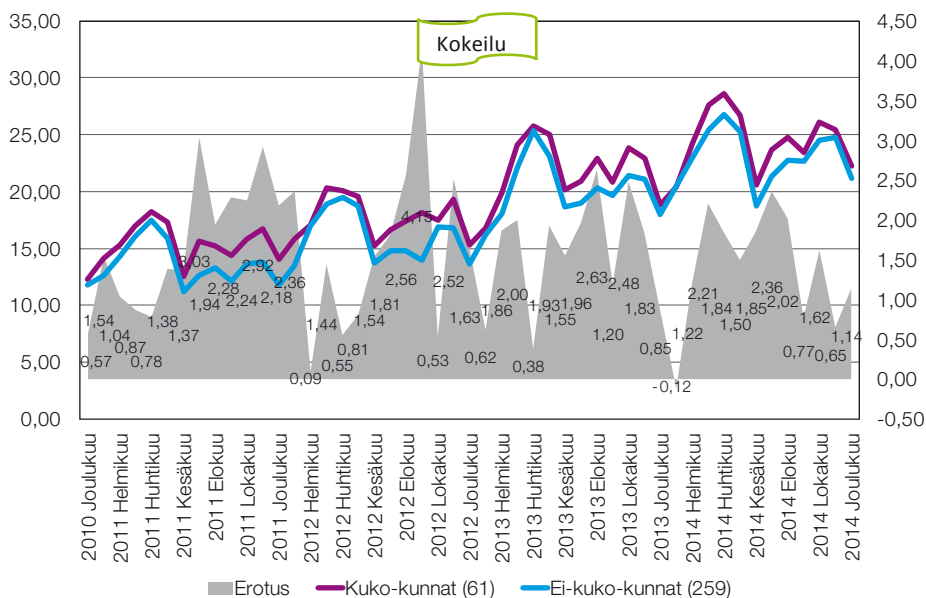


Yksittäisenä kaupunkina poikkeavan työttömyysrakenteen Helsingin vaikutus työttömyysvirtatarkasteluun oli noin 50 sijaa kielteiseen suuntaan (kuvio 25) sekä noin puoli prosenttia kokeilukuntien keskimääräisen työttömyysvirran kasvuun (kuvio 24).

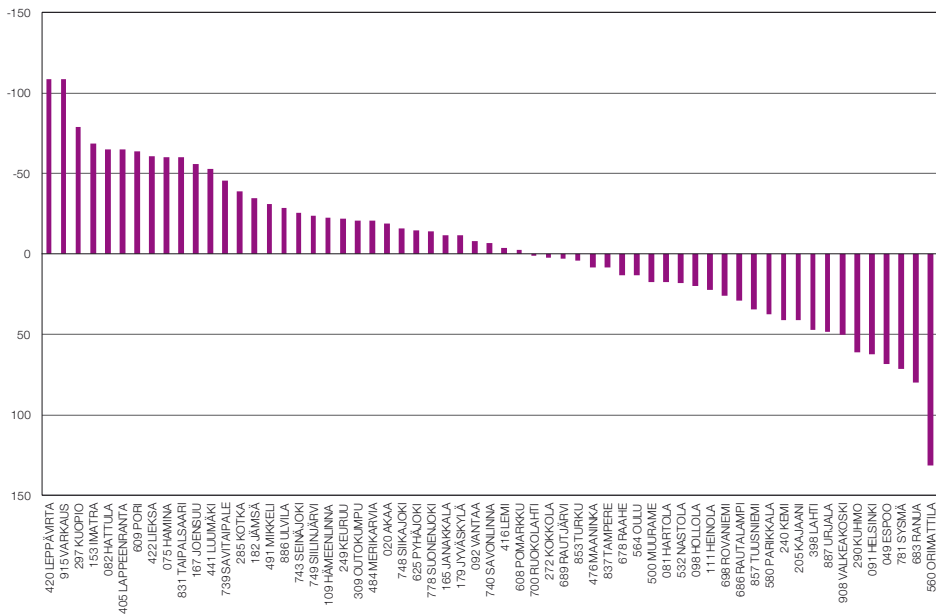
5.6 Virta yli 6 kuukauden työttömyyteen

Yli 6 kk:n työttömyyksen virrassa kokeilukuntien ja muiden kuntien välinen ero säilyi tai aavistuksen pieni kuntakokeilun alkamisen jälkeen (kuvio 26). Muutos oli keskimäärin vähäisempi kuin virrassa yli 12 kk:n työttömyyteen, mutta havaittavissa. Työttömyyden yleisesti lisääntyessä kokeilukuntien keskimääräinen virta yli 6 kk:n työttömyyteen kasvoi 38,2 % eli vähemmän kuin vertailuryhmän virta 39,9 %, kun verrataan kokonaisuutena ajanjaksoa ennen kuntakokeilun käynnistymistä (joulukuu 2010-elokuu 2012) ja ajanjaksoa käynnistymisen jälkeen (syyskuu 2012-joulukuu 2014). Kun verrataan kuntakohtaisten ranking-sijoitusten muutosta, 33 kokeilukunnan sijoitus parani tällä aikavälillä ja 28 kokeilukunnan heikkeni. Kokonaisuudessaan kokeilukuntien sijoitukset paranivat 305 sijaa, mutta kehityksen polarisaatio tai kasautuminen oli vähäisempää kuin virrassa pitkäaikaistyöttömyyteen (ks. kuntakohtaiset muutokset kuviossa 27).

Kuvio 26. Työttömien virta yli 6 kk:n työttömyyteen, % suhteessa alkaneisiin työttömyyksiin, kokeilu- ja muissa kunnissa.



Kuvio 27. Kokeilukuntien (61) ranking-sijoituksen muutos ajanjaksolla ennen kokeilua (2010 joulu – 2012 elo) ja sen häyynnistämisen jälkeen (2012 syys – 2014 joulukuu), %-virta yli 6 kk:n työttömyyteen.



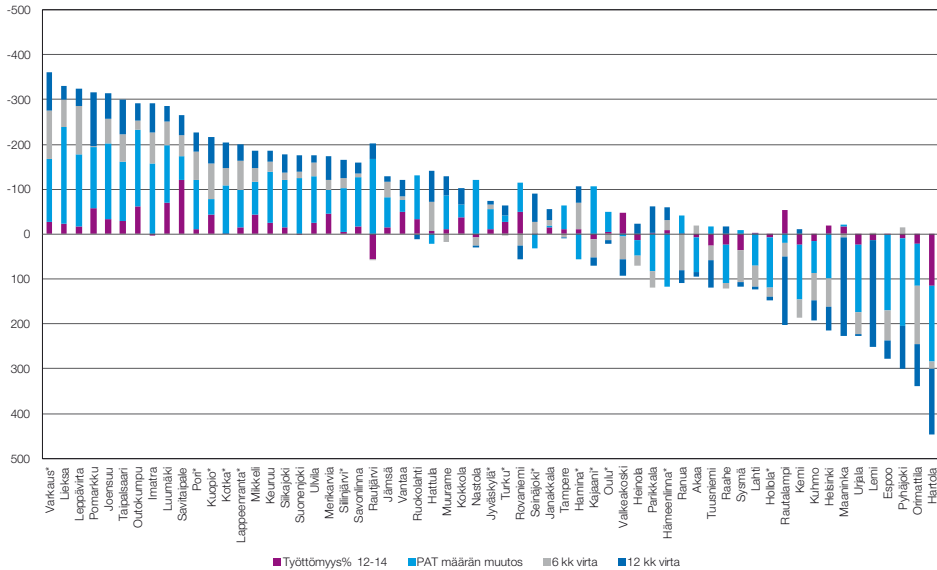
5.7 Case-tarkastelu

Edellä käytettyjen työttömyysindikaattorien avulla kokeilukuntia voidaan tarkastella tapauskohtaisesti. Voidaan tunnistaa sellaisia kokeilukuntia, joiden kohdalla kuntakokeilun käynnistyminen on merkinnyt ylipäätään voimakkainta käännekoh-
taa erityisesti työttömyystilanteen suhteellisen paranemisen mielessä. Kuviossa 28 kokeilukunnat on järjestetty myönteisimmän suhteellisen muutoksen kunnista kiel-
teisimmän muutoksen kuntiin. Kuviossa on yhdistetty kaikissa edellä kuvatuissa indikaattoreissa saavutettu ranking-muutos. Selvästä myönteisestä muutoksesta
voidaan puhua 28–30 kokeilukunnan kohdalla; näiden kuntien sijoitus parani huo-
mattavasti lähes kaikissa indikaattoreissa. 16–18 kunnassa kielteinen käänne oli voi-
mokkaampi kuin myönteinen, ja noin 12 kunnassa muutos oli kokonaisuudessaan melko vähäinen.

Kuviosta 28. havaitaan, että pitkäaikaistyöttömien määrän sekä virran (12 kk) kehitys näyttää polarisoivan kokeilukuntia voimakkaimmin. Virrassa yli 6 kk:n työt-
tömyyteen kuntakohtaiset muutokset eivät ole yhtä voimakkaita, mutta se näyttää myös erottavan myönteisen ja kielteisen kehityksen kuntia toisistaan. Kokonaistyöt-
tömyysprosentti erottaa ainoastaan ääripääkuntia toisistaan. Työttömyysprosentti ei näytä suoraan selittävän työttömyyskehityksen rakennetta. Myöskään kuntien

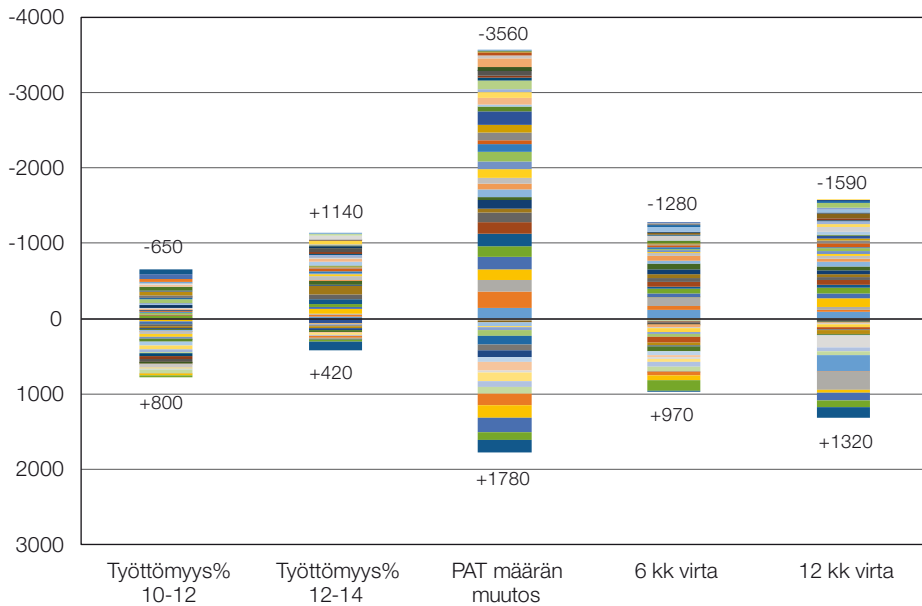
kokoerot eivät ole työttömyyskehityksen taustalla, vaan esimerkiksi suurten kuntien kehitys on hyvin vaihtelevaa.

Kuvio 28. Kokeilukuntien kehitys työttömyysindikaattoreittain, sijaa.



Kun tarkastellaan muutoksia indikaattoreittain, nähdään kaikkien käytettyjen työttömyysindikaattoreiden kehityksen olleen kokeilukunnissa positiivisessa suunnassa. Voimakkaimmin kokeilukuntia erottaa pitkäaikaistyöttömien määrän kehityksen vaihtelu, jossa myönteistä kehitystä oli noin 3 500 sijaa ja negatiivista noin 1 800 sijaa. Myönteiseen painottuva kehitys näkyi myös kokonaistyöttömyysasteen kehityksessä, jossa parannusta kuntakokeilun alkamisen (syyskuu 2012) jälkeen oli noin 1 100 sijaa ja heikennystä noin 400 sijaa. Erityisen huomionarvoista on vertailu paremman työllisyyden ajanjaksoon ennen kuntakokeilun käynnistymistä (joulukuu 2010 - elokuu 2012), jolloin kuntakokeilukuntien kehitys painottui 150 sijaa huonompaan suuntaan. Työttömyysprosentti-indikaattorilla vaihtelu oli kaikkein pienintä kokeilukuntien välillä. Kokeilun käynnistymisen jälkeen myös sekä virta pitkäaikaistyöttömyyteen että 6 kuukauden työttömyyteen olivat lievästi positiivisuuksaisia kokeilukunnissa, mikä viittaa kokeilukunnissa kasvaneeseen kykyyn paitsi vähentää pitkäaikaistyöttömyyttä myös estää työttömyyden pitkittymistä. (Kuvio 29.)

Kuvio 29. Indikaattorien kehitys kokeilukunnissa. Y-akselilla kokonaissijamuutos hutarankingissa.



Taulukossa 6 on esitetty käytettyjen indikaattorien valossa kuntatasolla eniten sekä vähiten kuntakokeilusta hyötynneet seuraavat kunnat. Kun kokeilukuntia tarkastellaan seutukunnittaisina hankeryhminä havaitaan, että Varkauden ja Leppävirran yhteisen hankkeen alueella muutos on ollut kaikkein myönteisintä - molemmissa kunnissa. Myös samassa ilmansuunnassa Joensuun ja Outokummun yhteinen kehitys on ollut voimakkaasti myönteistä sekä Länsirannikon Porin, Pomarkun, Merikarvian ja Ulvilan hankkeen alueella. Kaakkois-Suomen kokeiluhanke, johon kuuluvat Imatra, Taipalsaari, Luumäki, Savitaipale, Lappeenranta, Rautjärvi, Ruokolahti, Parikkala ja Lemi painottui myönteiseen kehitykseen, mutta Parikkalan ja Lemin osalta suunta oli toinen. Myös Kuopion alueen hanke eriytyi kehitykseltään siten, että Kuopio, Suonenjoki ja Siilinjärvi olivat myönteisen ja Tuusniemi, Rautalampi ja Maaninka kielteisen kehityksen kuntia. Yksittäiskunnista Lieksa, Mikkeli, Keuruu ja Savonlinna olivat kehitykseltään myönteisimpiä, samoin suurista kaupungeista Vantaa, Turku, Tampere ja Turku. Päijät-Hämeen (Lahden alueen) sekä Etelä-Pirkanmaan (Valkeakosken alueen) kokeilukunnat painoutuivat kielteiseen työttömyyskehitykseen, samoin yksittäisinä toimivat Kemi, Helsinki ja Espoo. (Ks. kuvio 30.)

Taulukko 6. Sijoitusten yhteenlaskettu muutos (2012–14) kaikilla työttömyysindikaattoreilla kuntaakohtaisesti (*Arttu-tutkimuskunnat).

Eniten parantunut kolmannes		Vähiten muuttunut kolmannes		Eniten heikentynyt kolmannes	
Varkaus*	-362	Siilinjärvi*	-166	Parikkala	57
Lieksa	-330	Savonlinna	-159	Hämeenlinna*	57
Leppävirta	-325	Rautjärvi	-144	Ranua	68
Pomarkku	-317	Jämsä	-129	Akaa	76
Joensuu	-314	Vantaa	-122	Tuusniemi	102
Taipalsaari	-300	Ruokolahti	-120	Raahe	104
Outokumpu	-292	Hattula	-119	Sysmä	107
Imatra	-288	Muurame	-112	Lahti	119
Luumäki	-285	Kokkola	-101	Hollola*	147
Savitaipale	-266	Nastola	-91	Rautalampi	149
Pori*	-226	Jyväskylä*	-75	Kemi	175
Kuopio*	-217	Turku*	-61	Kuhmo	192
Kotka*	-204	Rovaniemi	-60	Helsinki	194
Lappeenranta*	-200	Seinäjoki*	-59	Maaninka	204
Mikkeli	-187	Janakkala	-55	Urjala	226
Keuruu	-186	Tampere	-54	Lemi	247
Siikajoki	-178	Hamina*	-52	Espoo	277
Suonenjoki	-175	Kajaani*	-37	Pyhäjoki	285
Ulvila	-175	Oulu*	-27	Orimattila	338
Merikarvia	-173	Valkeakoski	45	Hartola	447
		Heinola	46		

Tarkastelu viittaa siihen, että seutukunnan yleisellä kehityksellä on taustavaikutusta, ja että pääkaupunkiseudun suurten kaupunkien negatiivinen kehitys korostuu tämän tyyppisessä kuntavertailussa silloin kun työllisyystilanne ylipäättään voimakkaasti muuttuu.

On huomattava, että pääkaupunkiseudun ja erityisesti Helsingin työttömyyden rakenne poikkeaa huomattavasti muista kunnista ja vinouttaa kokeilukuntien kokonaistarkastelua negatiiviseen suuntaan. Vaikka Helsingin työttömyysaste on suhteellisessa vertailussa kehittynyt lievän myönteisesti kokeiluajanjaksolla, on erityisesti pitkäaikaistyöttömien määrän kumulatiivinen lisäys (noin 7 000 henkilöä) aivan eri luokkaa kuin muissa kunnissa heikentäen sijoitusvertailua tältä osin noin 100 sijaa. Sama problematiikka pätee esimerkiksi Espooseen, jonka senkin suhteellinen työttömyysaste on säilynyt vertailussa ennallaan, mutta pitkäaikaistyöttömyys on lähes kolminkertaistunut kokeiluajanjaksolla (lisäystä noin 2 600 henkilöä). Helsingin osuus kaikista Suomen pitkäaikaistyöttömistä nousi 9 %:sta 13 %:iin ja Espoon 2 %:sta 4 %:iin kokeiluajanjaksolla (syyskuu 2012 – joulukuu 2014). Kokeilukuntien pitkäaikaistyöttömistä Helsingin ja Espoon yhteinen osuus oli 25 % joulukuussa 2014.

5.8 Arttu-indikaattorit

Polkuriippuvuuden tarkastelemiseksi työttömyyskehityksen taustalta voidaan etsiä myös muita kuntarakenteellisia sekä kuntatyöelämään liittyviä tekijöitä. Tässä hyödynnetään Paras-uudistuksen Arttu-arviointitutkimuksen aineistoja. Sekä Arttu-tutkimukseen (2008–2012) että kuntakokeiluun osallistuneita kuntia oli yhteensä 14 (taulukko 7). Kun verrataan tätä pientä ryhmää muuhun Arttu-tutkimusjoukkoon (24 kuntaa), havaitaan seuraavaa.

Taulukko 7. Arttu- ja kuntakokeilukunnat.

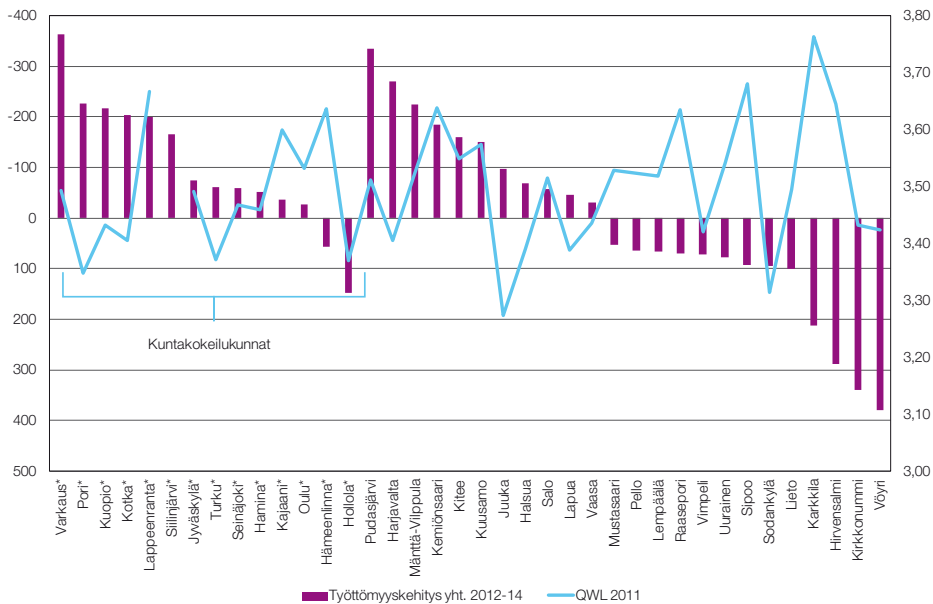
Hamina	Kotka	Seinäjoki
Hollola	Kuopio	Siilinjärvi (ei henkilöstökyselyssä)
Hämeenlinna	Lappeenranta	Turku
Jyväskylä	Oulu	Varkaus
Kajaani	Pori	

Niissä kunnissa, jotka osallistuivat sekä kuntakokeiluun että Arttu-tutkimukseen, työllisyyskehitys oli myönteisempää kuin niissä 24 kunnassa, jotka osallistuivat pelkkään Arttu-tutkimukseen (kuvio 31). Tämä viittaa siihen suuntaan, että kuntien tai alueen yleisemmällä kehittämisaktiivisuudella olisi myönteinen yhteys työttömyyskehitykseen.

Kuviosta 31 nähdään, että vain kaksi 14:stä (14 %) kokeilukunnasta putosi jonkin verran työttömyyden kuntarankingissa, kun Arttu-vertailujoukossa tällaisia kuntia oli yli puolet (54 %). Kuviossa 31 on esimerkinomaisesti esitetty myös Arttu-tutkimuksessa mitattu kuntien henkilöstön työelämän laadun keskiarvo.⁹ Mikään Arttu-tutkimuksessa määritelty työelämäindikaattori ei kuitenkaan ollut selvästi yhteydessä kuntien työttömyysindikaattoreihin.

9 Keskiarvo perustui kuntien sosiaali- ja terveystoimen, koulutoimen sekä yleishallinnon henkilöstölle tehtyyn kyselyyn vuonna 2011. Työelämän laadun summamuuttuja koostui mm. vaikutusmahdollisuuksista työhön ja koettuun esimiestyöhön (Jokinen & Heiskanen 2013).

Kuvio 31. Arttu-tutkimuskuntien työttömyyskehitys 2012-14 ja henkilöstön työelämän laadun (QWL) keskiarvo vuonna 2011. Kuntakokeilukunnat vasemalla (*). Y-akselilla yhteinen laskettu sijoitusmuutos kuntarankingissa.



Kokeilukunnat eroavat kuitenkin useissa suhteissa muista Arttu-kunnista. Arttu/kokeilukunnat edustavat suuria, vähintään 20 000 asukkaan kuntia sekä kasvavia kuntia, ja 8:ssa (57 %) niistä oli toteutettu kuntaliitos. Toisaalta muiden Arttu-kuntien joukossa on myös 11 hyvän työttömyyskehityksen kuntaa, jotka edustavat pääasiassa alle 20 000 asukkaan kuntia, ja vastaavasti joitakin suuria, heikon työttömyyskehityksen kuntia. Toisin sanoen tämän tyyppinen vertailu on hyvin vaikeaa, mutta saadut tulokset viittaavat samaan kuin edellä, eli kuntakokeilu on myös Arttu-kuntien joukossa näkyneenä kuntien suhteellisesti myönteistä työttömyyskehitystä.

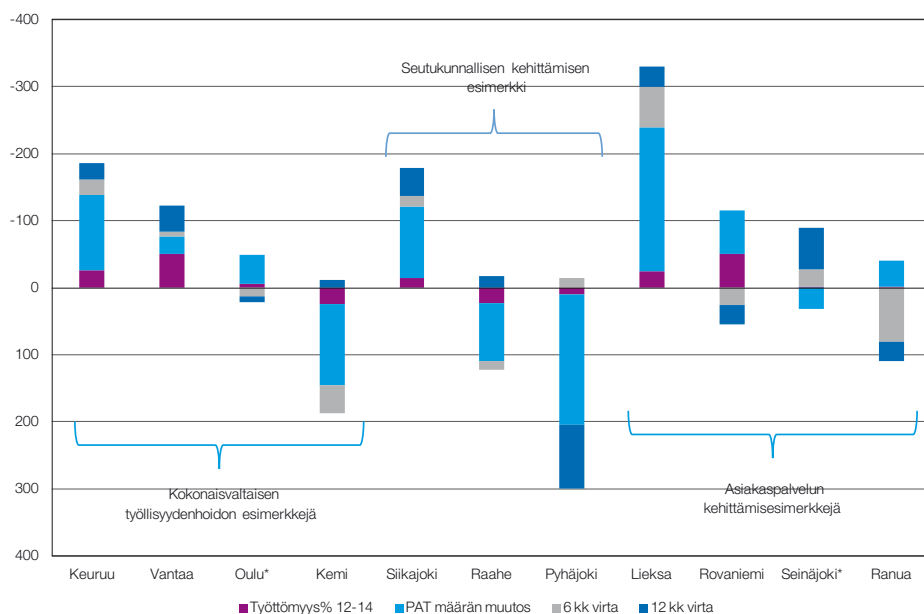
5.9 Laadulliset hyvät hankkeet

Laadullisen tarkastelun perusteella tutkimusryhmä tyypitteli kuntakokeiluhankkeita niiden vahvuusalueiden mukaisesti. Kuten tässä raportissa kerrotaan, kokeiluissa myös yhdistyvät erilaiset lähestymistavat eikä tyypittely ole poissulkevaa. Seuraavassa tarkastellaan suuntaa-antavasti kahdeksan esimerkilliseksi arvioitua kokeiluhankkeiden ja niihin kuuluvien 11 kunnan työllisyysindikaattoreita. Taus-talla ei ole niinkään ajatus kokeiluhankkeen suorasta kausaalista vaikuttavuudesta työttömyystilanteeseen vaan pikemminkin sellaisen systeemisyyden näkyväksi tekemisestä, jossa työllisyyskehityksen toimintakokonaisuuden oletetaan ilmenevän toisaalta kokeiluhankkeen laadullisissa tekijöissä ja toisaalta alueen yleisessä työttömyystilanteessa.

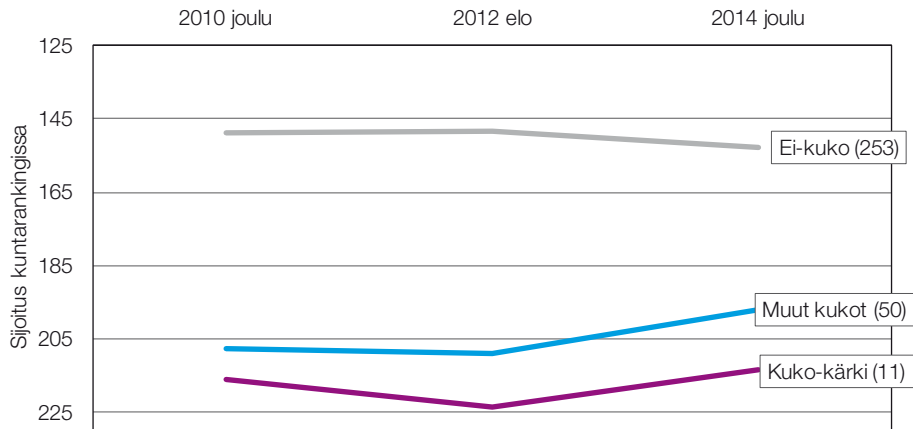
Hyväksi hanketyypiksi arvioitiin ennen kaikkea *kunnan työllisyshoidon kokonaisvaltaisia elementtejä sisältävät mallit*. Tällaisia esimerkkikuntia ovat Vantaa, Kemi, Oulu ja Keuruu. Potentiaalisina pidettiin myös *verkostomaisia tai seutukunnallisia hankkeita*, jotka pyrkivät tukemaan työllisyshoitoa. Tällaisia hankkeita tarkastelussa edustaa Raahen seudun kokeilu. Kolmantena ja yleisimpänä hanketyypinä ovat erilaiset palvelunkehittämishankkeet työllisyshoidon tueksi. Hyviä tällaisia esimerkkejä ovat Rovaniemen ja Ranuan kokeilu, Lieksa sekä Seinäjoki. Esi-merkilleiksi arvioidut hankkeet ovat useimmiten yhden kunnan toteuttamia eivätkä monikuntahankkeet yltäneet tähän joukkoon.

Osa esimerkkihankkeista on kehittynyt kokeilun aikana myönteiseen suuntaan eri työttömyysindikaattorein tarkasteltuna, mutta toisaalta joukossa on myös kielteisen kehityksen kuntia (kuvio 32). Kuviossa 33 on verrattu esimerkkikuntien, muiden kokeilukuntien sekä vertailuryhmän keskimääräisiä sijoituksia työttömyysprosentin mukaan tarkasteluajanjaksolla. Havaitaan, että esimerkkikuntien tai ”kärkikuntien” lähtökohtainen työttömyystilanne oli keskimäärin haastavampi ja kehitys ennen kokeiluajanjaksoa kielteisempää. Kokeilukuntien ja erityisesti laadullisten kärkikuntien suhteellinen kehitys kääntyi kokeiluajanjaksolla myönteiseksi yleisen työttömyystilanteen kääntyessä kielteiseksi.

Kuvio 32. Esimerkkikuntien kehitys työttömyysindikaattoreittain, sijaa hutarankingissa.

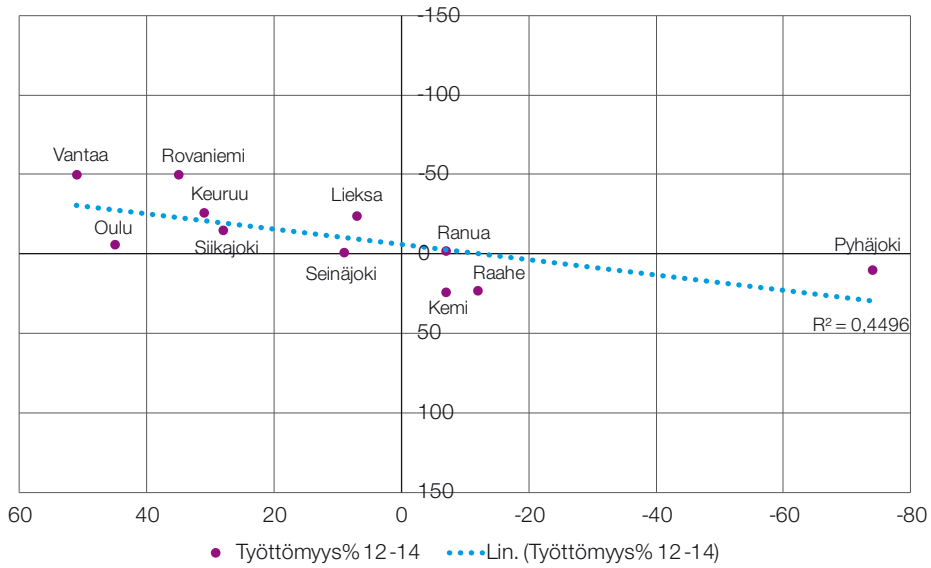


Kuvio 33. Laadullisesti ”kärhikuntien”, muiden kokeilukuntien ja vertailuryhmän keskimääräiset sijoitukset tarkasteluajanjaksolla.



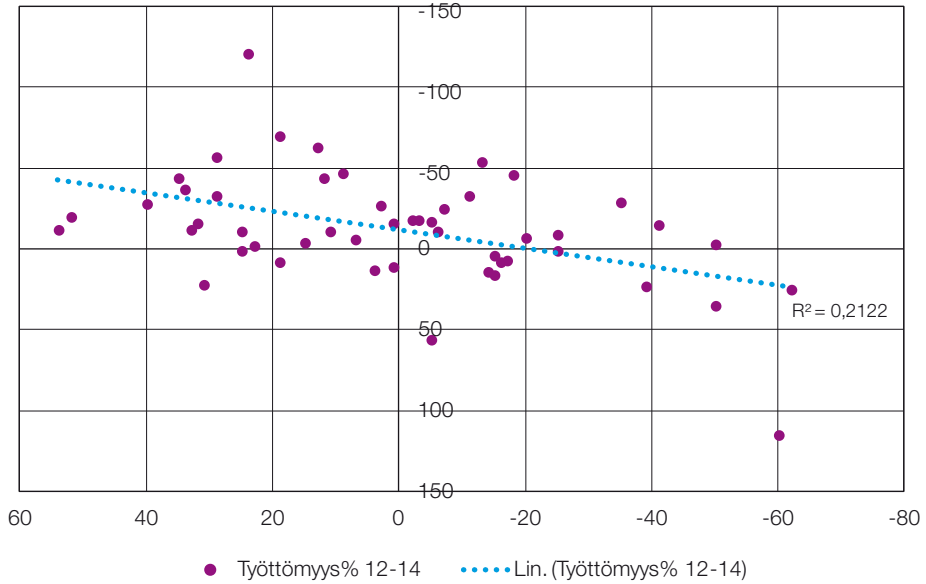
Kuvioissa 34, 35 ja 36 on esimerkkikuntien, muiden kokeilukuntien sekä vertailuryhmän kuntien suhteellinen työttömyyskehitys asetettu hajontadiagrammiin siten, että x-akselilla on työttömyyden muutos ajanjaksolla ennen kokeilua 2010(joulu)-2012(elo) ja y-akselilla työttömyyden muutos kokeilun aikana 2012(syys)-2014(joulu). Kuvion vasemmassa ylälohkossa olevien kuntien suhteellinen työttömyys heikkeni ennen kokeilua ja parani sen aikana, ja oikealla alalohkossa olevissa työttömyys parani ennen kokeilua ja heikkeni kokeilun aikana. Kahdessa muussa lohkossa kehitys on ollut samansuuntaista molempina ajanjaksoina.

Kuvio 34. Esimerkkikuntien sijoitusten muutos työttömyysvertailussa kokeilun käynnistymisen jälkeen (syys 2012 – joulukuu 2014, Y-akseli) suhteessa muutokseen ajanjaksolla ennen kokeilua (joulukuu 2010 – elokuu 2012, X-akseli). Y-akseliä ylöspäin mentäessä suhteellinen työttömyyskehitys on parantunut kokeilujaksolla ja X-akseliä oikealle mentäessä suhteellinen työttömyyskehitys on parantunut kokeilua edeltävällä ajanjaksolla.

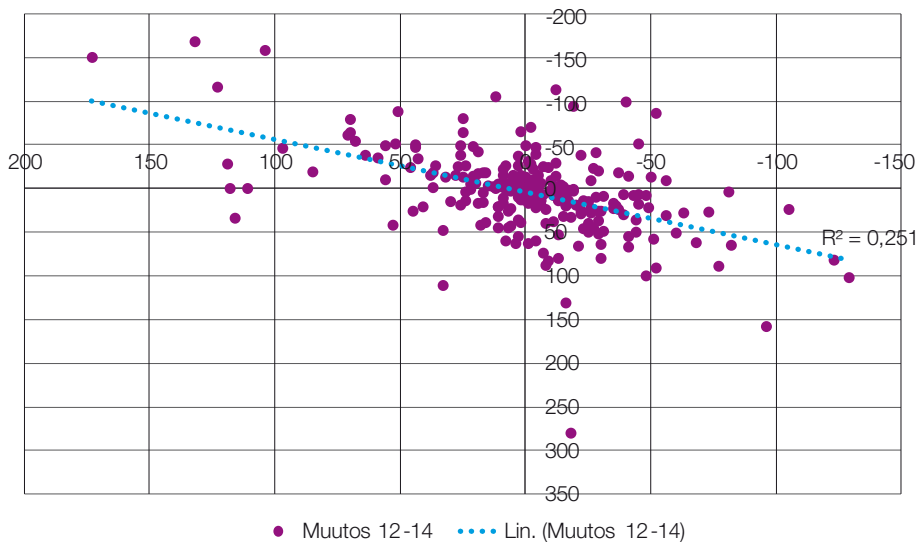


Kun tilannetta verrataan muihin kokeilukuntiin (kuvio 35) sekä muiden Suomen kuntien hajontaan (kuvio 36) havaitaan, että huomattava osa näistä kunnista sijoittuu myös kahteen muuhun lohkokon, joissa kehitys on ollut samansuuntaista (joko myönteistä tai kielteistä) ennen kokeilua ja sen aikana. Kun hajontakuviolle lasketaan regressiokerroin, saadaan esimerkkikuntien kohdalla selitysosuudeksi 45 %, muiden kokeilukuntien kohdalla 21 % ja vertailuryhmän kohdalla 25 %.

Kuvio 35. Muiden kuntakokeilukuntien sijoitusten muutos työttömyysvertailussa kokeilun häynnistymisen jälkeen (elo 2012 – joulukuu 2014, Y-akseli) suhteessa muutokseen ajanjaksolla ennen kokeilua (joulukuu 2010 – elokuu 2012, X-akseli).



Kuvio 36. Ei-kuntakokeilukuntien (vertailuryhmän) sijoitusten muutos työttömyysvertailussa kokeilun häynnistymisen jälkeen (elo 2012 – joulukuu 2014, Y-akseli) suhteessa muutokseen ajanjaksolla ennen kokeilua (joulukuu 2010 – elokuu 2012, X-akseli).



Näyttää siis siltä, että esimerkkikuntien työttömyyskehitystä yhdistää *epäjatkuuus*, mutta huomioiden havaintoyksiköiden pieni määrä havainnon tulkinta on vaikeaa. Koska esimerkkikuntien työttömyyskehityksen epäjatkuuus on enimmäkseen ristiriidassa yleisen työttömyyskehityksen kanssa (ks. kuvio 33), viittaa tämä siihen että paikallista työttömyyskehitystä selittävät ainakin osittain jotkin muut tekijät kuin yleinen trendi. Yksi tällainen pidemmällä aikavälillä työttömyyskehityksen muutoksia selittävä tekijä saattaisi hyvinkin olla *paikallisessa työllisyydenhoidossa tapahtuneet muutokset*. Nämä muutokset ovat lisäksi voineet ajoittua eri tavoin suhteessa yleiseen työttömyyteen. Olennaisten muutosten jälkeen voitaisiin olettaa, että työttömyys jälleen palaisi seuraamaan yleistä työttömyyskehitystä, mikä selittäisi joissakin tapauksissa jälleen muutoksen toiseen suuntaan. Toisaalta jatkossa tulisi tarkentaa myös ajanjaksolle sijoittuvien kuntaliitosten vaikutusta työttömyyskehitykseen esimerkiksi Oulussa ja Raahessa (vuonna 2013).

6 Tanskan kokemukset ja niiden sanoma Suomelle

6.1 Tanskan työvoimapalvelujen kunnallistaminen ja sen kokemukset

Tämän raportin perusoletus Suomen lähitulevaisuudesta kunta-valtio (ja niiden kumppaneiden) suhteissa työllisyyden ja työllistyvyyden edistämisessä on, että Suomessa sekä valtio että kunnat tulevat jatkossakin olemaan tärkeitä toimijoita työmarkkinoihin ja työllisyyteen liittyvissä asioissa. Tähän liittyy tärkeällä tavalla myös se, mitä Suomessa tulevaisuudessa tehdään aluehallinnon ja palvelujen osalta, ja tämä on vielä auki.

On tietenkin teoriassa mahdollista, että Suomessa päädyttäisiin radikaalimpiin ratkaisuihin kuten Tanskassa 2009, jossa työvoimapalvelut kunnallistettiin. Tämä ratkaisu tapahtui kuitenkin hyvin toisenlaisissa – taloudellisesti ja myös poliittisesti paljon suotuisammissa – olosuhteissa, kuin mitä Suomella on nyt edessään.

Tanska on monella tavoin mielenkiintoinen oppimisesimerkki, nostettiinhan Tanska Euroopan joustoturvan mallimaaksi ennen 2008 talouskriisiä, ja Pohjoismaana Tanska on Suomelle aina relevantti ja ymmärrettävä vertailukohde, kaikkine eroavuuksineenkin.

Tanskan työvoimapalvelujen uudistuksen kokemuksista on nyt ensimmäistä kertaa käytettävissä kokonaisvaltainen arvio ja suosituksia edelleen kehittämiseksi. Nämä viime vuosien kokemukset työvoimapalvelujen kunnallistamisesta sisältävät tärkeitä viestejä Suomelle.

Seuraava katsaus perustuu helmikuussa 2015 julkaistuihin niin sanotun Kochkomitean esityksiin sekä sen yhdenasiantuntijajäsenen, Per Madsenin (2015) artikkeleihin¹⁰

Ennen 2008 talouskriisiä Tanska oli siis EU:n 'flexicurityn' mallimaa. Kokeiluvaiheen jälkeen 2009 työvoimapalvelut kunnallistettiin ja perustettiin 98 Job Centria kuntiin. Samaan aikaan kuntien määrä vähennettiin 230:sta 98:aan. 2010 kunnille tuli vastuu maksaa puolet työttömyysturvamenoista yllykkeenä työllisyyden edistämiseen.

Keskustelu on sittemmin Tanskassa aaltoillut. Siellä debatoidaan siitä, oliko desentralisaatoratkaisu sittenkään hyvä kun tuli lama, ja pystytäänkö kuntarakenteessa toteuttamaan riittävän hyvää työvoima- ja työmarkkinapolitiikkaa esimerkiksi työvoiman liikkuvuuden ja elinkeinoelämän rakenteen kehittämisen kokonaisnäkökulmasta. Uudistuksessa siirryttiin voimakkaasta aluevetoisuudesta

10 <http://www.nordiclabourjournal.org/nyheter/news-2014/article.2014-02-05.2700391271>

(14 itse asiassa hyvin toiminutta aluetta ja alueneuvostoa, joilla vahvat valtuudet) paikallisuuteen.

Vaarana on nähty, että kuntien Job Centerit ovat liian pieniä ja kapea-alaisia toiminnallisesti ja suhteessa työttömien erilaisuuteen (alun perin asiakasmääräksi suunniteltiin vähintään 30 000). Kunnan työpaikkoja täytetään omilla, vaikka naapurikunnissa olisi osaavampiakin. Alueellisten työmarkkinaneuvottelukuntien tulisi vastata laajemmasta koordinaatiosta, mutta niillä ei ole vaadittavia resursseja eikä keinoja verrattuna aikaisempaan.

Paikallisten Job Centereiden kyky monitoimijaisuuteen ja kumppanuuksiin on horjuvaa, pienten kuntien palvelutuottajien riittävän ammatillisen tason turvaaminen samoin. Vaikka työvoimapalvelujen siirtämisestä kuntiin on jo vuosia, on organisaatioiden yhdentymisessä edelleen vanhaa työnjakoa, eli vanha kunta-valtio työnjako, ja sosiaali-terveysasiat vs. työllisyysasiat tuotiin nyt kunnan sisään, pystymättä ottamaan integraatiosta täysiä tehoja irti. Tämä ei suinkaan ole kaiken kattava yleiskuva, sillä myös hyviä esimerkkejä on runsaasti. Kysymys on kriittisistä huomioista.

Tanskassa perinteisesti työvoimapolitiikka ollut kokonaisuus (kysyntä ja tarjonta ja niiden sopeuttaminen) alueellisen varianssin ja alueellisten erityispiirteiden mukaan. Nyt riskinä on nähty että toiminta kohdistuu vain Job Centerin alueen työttömiin. Työmarkkinapolitiikka muuttuu työvoimapolitiikaksi ja kokonaisuus katoaa näkyvistä.

Kritiikkiä on herättänyt myös valtion ohjaus arviointien ja vaikuttavuusselvitysten kautta. Sitä on kritisoitu liian mekaaniseksi, mikä liiaksi yksinkertaistaa monimutkaisia työllisyyden ja hyvinvoinnin edistämiseen liittyviä yhteyksiä. On myös poliittisesti vaikeampaa argumentoida pitkäjänteisesti vaikuttavien 'pehmeiden' asioiden puolesta (sosiaalinen integraatio, sosiaalinen pääoma) kuin 'kovemman', 'työ ensin' -näkökulman puolesta. Kovissa taloudellisissa paineissa haluttaisiin 'pikavoittoa', jotka sitten kuitenkin voivat osoittautua kestävämmiksi ja kalliiksi.

Viime aikoina Tanskassa on siten ollut varsin voimakastakin kritiikkiä työvoimapolitiikan toimivuutta kohtaan. Siinä on nähty olevan liikaa merkityksetöntä aktiivointia ja kontrollointia todellisen uudelleen koulutuksen ja kestävä työllistämisen sijaan. Toiminnassa on nähty olevan liikaa pakollista ohjausta ja uudelleen koulutusta, joka ei kuitenkaan ole ollut tuloksellista. Uudistusehdotusten 'pääotsikkona' onkin ollut luottamuksen lisääminen kontrollin lisäämisen sijaan.

Tanskassa perustettiin niin sanottu Koch-komitea tekemään parannusehdotuksia, ja se julkaisi raporttinsa helmikuussa 2015. Esitykset ovat nyt menneet laajaan käsittelyyn ja parlamentin ja hallituksen päätöksiä on odotettavissa kesällä 2015.

Koch-komitean keskeiset esitykset¹¹:

- työttömän mahdollisimman nopea työllistyminen, mutta kestävällä tavalla
- fokus työllistymisen kannalta kvalifikaatioiden (osaamisen) kohottamiseen

11 <http://www.nordiclabourjournal.org/nyheter/news-2014/article.2014-02-05.2700391271>

- toimenpiteiden tulee edelleen velvoittaa, mutta niiden on aiempaa enemmän perustuttava luottamukseen
- työllistämistoimien tulee edistää yhteyksien vahvistamista työvoimaan ja työvoiman kysyntään
- toimien tulee olla kustannustehokkaita.

Madsenin (2015) mukaan komitean ehdotukset kokonaisuudessaan merkitsevät painopisteen asettamista nopean työllistymisen sijaan pitkäjänteisempään kvalifikaatiotason nostamiseen ja panostamiseen enemmän luottamukseen sekä työnhakijoiden kontrollin vähentämistä. Normaalin koulutuksen kautta tapahtuvaa osaamistason nostamista korostetaan kuin myös mahdollisuuksia yksittäisiin ja tarveharkintaisiin toimiin. Yllykkeitä kunnille toimia ajoissa ja pitkäjänteisesti halutaan lisätä kuin myös henkilöstön koulutusta ja paremmin toimivaa IT-systeemiä. Myös jalkautuvia yhteyksiä yrityksiin ja niiden kehittämiseen halutaan lisätä.

Merkittävää on myös, että halutaan palata osittain aikaisempaan alueelliseen koordinaatioon, vahvistamaan yli kuntien tapahtuvaa työmarkkina- ja työvoimapolitiikkaa sekä vahvistaa alueellisen tason päätösvaltaa.

Jos positiiviset odotukset (ja esitykset) toteutuvat ja kunnat voivat elää niiden mukaan ja elleivät suhdanteet tule väliin, niin uudistukset voivat esittäjien mukaan edesauttaa työmarkkinoiden segmentaation helpottamista ja korkeaa liikkuvuusasetta, jotka ovat perinteisesti olleet Tanskan joustoturvan peruspilareita.

6.2 Tanskan sanoma Suomen kannalta

Tanskan kokemukset ovat monella tavoin mielenkiintoisia ja relevantteja Suomen kunta-valtio-kumppanit -tulevaisuuden kannalta työllisyysasioissa.

Tanskassa haluttaisiin paremmin esiin työmarkkinoiden kokonaiskehitys niin kysynnän ja tarjonnan kuin myös työvoiman liikkuvuuden ja alueiden kehityksen näkökulmasta. Tämä on suoraan relevantti viesti kun Suomen tulevaisuutta näissä kysymyksissä rakennetaan, ei vähiten ajatelleen kunta- ja aluerakenteita ja kunta-valtio -yhteistyötä.

Tanskassa on jouduttu miettimään miten saataisiin nykyistä paremmin yhdistettyä valtakunnallinen, alueellinen ja paikallinen toimintapolitiikka työllisyysasioissa palvelemaan työelämän ja työmarkkinoiden, yritysten ja ihmisten tarpeita. Mahdolliselta näyttää jonkinasteinen paluu alueiden vahvempaan rooliin, jossa mukana ovat myös työmarkkinaosapuolet. Myös tämä, liittyen edelliseen on suoraan relevantti viesti Suomen tulevaisuutta ajatellen.

Huomiota kiinnittää myös voimakas osaamisen ja koulutuksen painottaminen – joka sinänsä on ollut kuvassa jo pitkään, mutta sitä painotetaan vielä lisää. Kun Suomen tulevaisuutta näissä kysymyksissä rakennetaan, tulevat muun muassa työvoiman koulutuksen/uudelleen koulutuksen kysymykset ja niiden rakenteet keskeisesti esille, eli miten Suomessa näitä toimintoja ja palveluja koostettaisiin uudella tavalla.

Hyvin selvää kritiikkiä Tanskassa tulee merkityksetöntä aktivointia ja turhaa kontrollia kohtaan. Haluttaisiin paremmin tarpeenmukaista ja yksilöllistä toimintaa. Tämäkin on mielenkiintoista sitä vasten, että Suomessa keskustelu on pikemminkin kulkenut kontrollin vahvistamisen suuntaan. Tämä 'enemmän vai vähemmän kontrollia' -ajattelu on Suomessakin aaltoillut vuosikymmeniä. Varsinkin vaikeampiin työllisyyskysymyksiin, kuten terveydentilaan, moniasiakkuuteen ja pitkäaikaistyöttömyyteen liittyen ei kansainvälistenkään kokemusten mukaan mitään ratkaisujen oikotietä ole olemassa esimerkiksi vain kontrollia lisäämällä.

Tanskan paikallisten Job Centereiden kyky monitoimijaisuuteen on ollut horjuvaa ja pienten kuntien palvelutuottajien riittävän ammatillisen tason turvaaminen samoin. Ja vaikka työvoimapalvelujen siirtämisestä kuntiin on jo vuosia, on organisaatioiden yhdentymisessä edelleen vanhaa työnjakoa. Osaamisen turvaaminen ja hyvin toimivan integroidun toiminnan turvaaminen on tärkeä haaste myös Suomessa. Kuten tässä raportissa on muuallakin todettu, on monialaisuuden, monitoimijuuden ja verkostojen hallinta haasteellista, ja vain jatkuva toimintakyvyn ja osaamisen kehittäminen - myös johtamisessa - voi varmistaa, että yhteiset voimavarat todella saadaan käyttöön.

7 Työvoimapolitiikan hallinnon kehittämiskenaariot ja niiden sanoma kuntien työllisyyspolitiikalle

On varsin haasteellista kirjoittaa tutkimusraportti moniulotteisesta ja monitoimijaisesta kunta-valtion (ja niiden kumppaneiden) työllisyyden, aktiivisuuden ja hyvinvoinnin edistämiseen liittyvästä kokeilusta, jatkon suosituksista puhumattakaan, kun sekä talouden, työmarkkinoiden että keskeisten rakenneuudistusten kohtalot ovat tätä raporttia kirjoitettaessa vielä auki.

Tämän raportin perusoletus Suomen lähitulevaisuudesta kunta-valtio- (ja niiden kumppaneiden) suhteissa työllisyyden ja työllistyvyyden edistämässä on, että Suomessa sekä valtio että kunnat tulevat jatkossakin olemaan tärkeitä toimijoita työmarkkinoihin ja työllisyyteen liittyvissä asioissa. Tähän liittyy tärkeällä tavalla myös se, mitä Suomessa tulevaisuudessa tehdään aluehallinnon ja palvelujen osalta, ja tämä on vielä auki. Olivatpa ratkaisut millaisia tahansa, niissä tulee korostumaan hyvä yhteistyön ja kumppanuksien toteutus, joten 'katseemme' on erityisesti tämän kumppanuuden haasteissa ja varmistamisessa.

Navigoidessamme Suomen monelta osin kesken olevassa kuntarakenteiden aluehallinnon ja palvelujen tilanteessa olemme yhtäältä tukeutuneet tutkimuksen havaintoihin ja aineistoihin, sekä toisaalta pyrkineet mahdollisuuksiemme mukaan kytkemään havaintomme mahdollisimman järkevästi ajankohtaisiin 'puitteistaviin' skenaarioihin.

Seuraavassa tarkastellaan työvoimapolitiikan hallinnon skenaarioita ja niiden yhteyksiä kuntakokeilun sanomaan TEM:n työryhmämuistion pohjalta.¹²

7.1 Kunnan ja valtion yhteistyöskenaariot työryhmän muistion mukaan

7.1.1 Vaihtoehto A: Monialaisen yhteispalvelun malli

Kunnan ja valtion yhteistyön kehittämiseksi työryhmä on arvioinut kahta vaihtoehtoa. **Vaihtoehto A** vastaa pitkälti vuoden 2015 alussa voimaan tulevaa monialaisen yhteispalvelun toimintamallia. Kuntien vaikutusmahdollisuudet lisääntyvät niiden työttömien palvelujen järjestämisessä, joiden työttömyyden aikaisesta työmarkkinatuesta ne maksavat osan. Kunnat ja TE-toimistot voisivat vuosittain sopia työllistämistä edistävien palvelujen järjestämisestä lainsäädännössä määriteltyä laajemmin.

¹² Työvoimapolitiikan hallinnon kehittäminen. Työryhmämuistio. TEM 18.12.2014 (Santamäki-Vuoren työryhmä).

Lainsäädännössä määritellyn yhteistyön lisäksi olisi tarkoituksenmukaista, että kunnat ja TE-toimistot sopisivat vuosittain siitä, miten muiden kuin monialaiseen yhteispalveluun ohjattavien vähintään 300 päivää työmarkkinatukea työttömyyden perusteella saaneiden työllistymistä edistävät palvelut järjestetään.

Koska TE-hallinto korvamerkitsee määrärahan edellä mainittuun kohderyhmään kuuluvien asiakkaiden työvoimapalveluihin, olisi tarkoituksenmukaista, että kunnat ja TE-toimistot tekisivät yhteisen suunnitelman siitä, miten valtion järjestämisvastuulle kuuluvilla julkisilla työvoimapalveluilla, kuntien järjestämisvastuulle kuuluvilla sosiaali- ja terveyspalveluilla ja kuntien omaehtoisesti tuottamilla työllistymistä edistävillä palveluilla edistetään kuntien rahoitusvastuun piiriin kuuluvien työttömien työllistymistä.

Tällaista mallia puoltaa työryhmän mukaan muun muassa se, että se perustuu kumppanuuteen ja yhtenäiseen malliin koko maassa, työllisyyden edistäminen parane monialaisen palvelun kautta, työvoimapalvelujen rahoitus turvataan korvamerkitsemällä määrärahat ja kunnilla on työmarkkinatuen vastuussa ylläke edistää laajaa yhteistyötä (yritykset ja yhteisöt) työllisyyden edistämisessä.

Malliin sisältyy työryhmän mukaan myös riskejä. Verkostojen johtaminen on haasteellista ja kumppaneiden resursseista ei ole takeita. Riskinä on myös palvelujen tarjoaminen vasta kun määrääjat täyttyvät, eli ei panosteta elinvoiman ja elämäntalouden kasvattamiseen ja ennaltaehkäisyyn riittävästi ja ajoissa.

Mallin pohdintaa kuntakokeilun näkökulmasta

Tämä skenaario lähtee samasta kuin perusolettamuksemme, eli että jatkossakin – tässä tapauksessa erityisesti työmarkkinoiden vaikeammassa päässä ja pitkäaikaisyöttömyyden torjumisessa ja alentamisessa olennaista on valtion ja kuntien ja muiden resurssien kumppanuus.

Kuntakokeilun alkuvaiheissa, ennen uuden TYP-lainsäädännön valmistumista, vallitsi monella paikkakunnalla epätietoisuutta mihin TYP-tässä kokeilussa sijoituu ja miten eri voimavaroja toisiinsa oikein kytketään. TYP:ien asemointi on sittemmin parantunut ja nyt-lainsäädännön ja alueille suuntautuneen tiedottavan kierroksen myötä kunnilla ja muilla toimijoilla on selvästi paremmat edellytykset asemoida TYP ja muut voimavarat.

Tämä asemointi on kuitenkin selvästi kesken ja tulee vaatimaan usean vuoden työn varsinkin kun kuntarakenteen, alueiden ja soten suhteen ratkaisut ovat vielä tekemättä. On myös helppo yhtyä työryhmän arvioon, että riskejä liittyy myös verkostojen toimintakykyyn. Monelta taholta tapahtuva johtaminen on aina haasteellista ja varmaan tarvitaan myös uusia innovaatioita siinä, mitä verkostojen toiminnalla ja johtamisella oikein tarkoitetaan.

Kun tulevat vuodet ovat varsin haasteellisia myös talouden ja työllisyyden kehityksen suhteen, on TYP:ien ja kuntakokeilun parhaiden ainesten fuusiointi varsin vaatava tehtävä.

Tämän vuoksi arvelemme, että vain TYP-uudistuksen varassa eteneminen ei ole riittävää, vaan tarvitaan monin tavoin vahvistettua kehittämistyön jatkamista. Edellä mainittu TEM:n työryhmä on pohtinut tällaista vaihtoehdossa B.

7.1.2 Vaihtoehto B: Kokonaisvoimavaran syventäminen

Vaihtoehto B tarjoaisi valtion ja kunnan yhteistyötä laajentavan ja syventävän toimintamallin. Vaihtoehtoon sisältyisi kokeilu, joka laajentaisi kuntien ja valtion yhteistyön koskemaan esimerkiksi työttömyyden pitkittymisen ehkäisemistä, nuorisotakuun toimeenpanoa ja muutosturvatilanteiden parempaa hallintaa. Julkisista työvoimapalveluista ja kuntien työllisyyden hoidon palveluista muodostettaisiin asiakkaiden näkökulmasta yksi kokonaisuus. Kokeilu olisi jatkoa vuoden 2015 loppuun jatkuvalla työllisyyden kuntakokeilulle. Kokeilun sisällöstä voitaisiin sopia valtion ja kuntien välisillä sopimuksilla tai määritellä kokeilun tavoitteet ja sisältö erillisessä kokeilulaissa.

Vaihtoehto B:n mukainen yhteistyökokeilu ei muuttaisi julkisten työvoimapalvelujen järjestämisvastuuta, vaan vastuu julkisten työvoimapalvelujen järjestämisestä säilyisi edelleen valtiolla. Vaihtoehtoon A verrattuna vaihtoehto B laajentaisi valtion ja kuntien yhteistyön pitkäaikaistyöttömyyden alentamisesta muun muassa työttömyyden pitkittymisen ehkäisemiseen, nuorisotakuun toimeenpanoon ja muutosturvatilanteiden parempaan hallintaan.

Kokeilulla voitaisiin muodostaa valtion järjestämisvastuulle kuuluvista julkisista työvoimapalveluista, kuntien järjestämisvastuulle kuuluvista työllistymistä edistävästä sosiaali- ja terveystyöpalveluista sekä kuntien omaehtoisesti tuottamista työllistymistä edistävästä palveluista (muun muassa valmennuspalvelut) asiakkaiden näkökulmasta yksi kokonaisuus, johon kuuluvia yksittäisiä palveluja voitaisiin joustavasti liittää toisiinsa. Edellä mainittuihin palveluihin voitaisiin kokeilussa liittää muitakin palveluja (muun muassa valtion ja kuntien yritys- ja elinkeinopalveluja), joilla edistetään uusien työpaikkojen luomista ja työllisyyttä.

Jos vaihtoehtoon B mukainen yhteistyökokeilu sisällytettäisiin seuraavan hallituksen ohjelmaan, se olisi jatkoa edellä mainitulle työllisyyden kuntakokeilulle. Yhteistyökokeiluun voitaisiin valita osa tällä hallituskaudella työllisyyden kuntakokeilussa mukana olevista kunnista. Jotta yhteistyökokeilun tuloksia voitaisiin hyödyntää yhteistyöhön perustuvien toimintamallien vakinaistamisessa, tarkoituksenmukaisista olisi, että kokeiluun valittaisiin erikokoisia kuntia eri puolilta maata.

Työryhmän mukaan tätä skenaariota puoltaisi se, että kunnilla olisi nykyistä paremmat mahdollisuudet vaikuttaa julkisten työvoimapalveluiden järjestämiseen, ja kuntien ja valtion rahoittamat palvelut voitaisiin kytkeä nykyistä paremmin toisiinsa (esimerkiksi yhteisellä 'työllisyyden hoidon budjetilla'). Kunnilla olisi paremmat mahdollisuudet ennakoida rahoitusvastuun piiriin tulevien työttömien määrää ja vaikuttaa yhdessä TE-toimiston kanssa työttömyyden pitkittymisen ehkäisemiseen.

Pohdintaa kuntakokeilun näkökulmasta

Kuntakokeilun tutkimuksen havaintojen pohjalta tässä skenaariossa on paljon sel-laisia aineksia, joihin on helppo yhtyä. Kuntakokeilussa saatiin hyviä, joskin vielä hajanaisia kokemuksia työllisyysasian nostamisesta kunnan elinvoimastrategiaan, työllisyyden edistämiseen liittyvien palvelujen koostamista, palvelutarpeiden arvi-oinnista, palveluketjujen yhteensovittamisesta, palvelujen räätälöinnistä ja myös näiden käytäntöjen levittämisestä ja vertaisoppimisen vahvistamisesta. Kuitenkin, kuten todettu, uudistettujen TYP:ien asemointi ja edellä mainittujen seikkojen kehittä-miseksi kokonaisuudeksi niiden koko maahan levittämisestä puhumatta-kaan on kesken. Kaiken kukkuraksi kaikki edellinen on sovittava järkevästi tule-viin rakenne- ja palvelu-uudistuksiin.

Jotta dynaaminen jatkokehitys voitaisiin varmistaa, tarvittaisiin vertaisoppimi-sen ja levittämisen vahvistamista, verkosto- ja kumppanuuskonseptien ja toiminta-mallien kehittelyä, tulostarkastelujen ja esittämisen kehittelyä, aktivoimisen ja työl-lisyyden merkityksen ja tulosten kytkemistä paremmin kunnan ja alueiden talou-teen ja elinvoimapolitiikkaan. Tarvitaan kehittelyä myös ATK-järjestelmien yhteen-sopivuuden, tiedonkulun ja ylipäänsä digitaalisen kehityksen suunnalla. Tässä tar-vitaan myös monin tavoin tutkimuksellista tukea. Palaamme näihin asioihin suosi-tuksia koskevassa osuudessa.

Työvoimapalvelujen siirtäminen kokonaan kunnille kokeilutoimintana

Edellä tarkasteltujen vaihtoehtojen lisäksi niin sanottujen kuusikkokuntien (kuusi suurinta kaupunkia – Espoo, Helsinki, Oulu, Tampere, Turku, Vantaa) nimeämä työl-lisyydenhoidon työryhmä on esittänyt, että niiden alueilla toteutettaisiin kokeilu-hanke, jossa työvoimapalveluiden järjestämisvastuu siirrettäisiin kuntien vastuulle. Se tarkoittaisi valtion työvoimapalvelujen lakkauttamista kokeilualueilla. Toissijai-sena vaihtoehtona kuusikkokunnat ovat esittäneet, että kunta vastaisi työttömien työnhakijoiden palvelusta sen jälkeen, kun työtön on saanut työmarkkinatukea 300 päivää. Malliin sisältyisi valtion palvelutakuu ennen 300 päivän aikarajaa.

TEM:n työryhmä näkee tämän vaihtoehdon toteuttamisessa melko suuria vaike-uksia muun muassa kuntarakenteisiin, työmarkkinoiden toimivuuteen, työttömyys-turvan rahoitukseen, työttömyysturvalainsäädäntöön ja niin edelleen liittyen.

Pohdintaa kuntakokeilun näkökulmasta

Työvoimapalvelujen siirtäminen kokonaan kunnille tarkoittaisi viime kädessä Tans-kan mallia. On tietenkin poliittisen päätöksenteon asia millaisiin malleihin Suo-messa mennään, mutta on varmaankin tarpeen tarkkaan harkita asiaa muun muassa Tanskan viimeaikaisia kokemuksia vasten, joita on käsitelty tässä raportissa luvussa 6. Oletuksemme on, että olisi realistisempaa suunnata jatkokehittelyn voimavarat kunta-valtio- (ja niiden kumppanit) yhteistyön laajentamiseen ja syventämiseen.

7.2 TE-palvelujen organisoinnin ja ohjauksen skenaariot

Työryhmä on arvioinut TE-palvelujen ohjauksen ja hallinnon kehittämisvaihtoehtoja. Ratkaisut näissä asioissa tulevat nekin tärkeällä tavalla vaikuttamaan kuntavaltio- ja niiden kumppanit -yhteistyöhön työllisyyden edistämisessä. Tässä yhteydessä tyydymme toteamaan, että työryhmässä oli esillä yhtäältä vaihtoehtona A monissa maissa käytetty 'agency-malli', joka perustuu strategiset linjaukset antavaan ministeriöön ja työvoimapalveluja tuottavaan 'agencyyn', ja toisaalta vaihtoehto B, jossa TE-palveluja hoidettaisiin nykyisestä aluehallinnosta muodostettavissa monihallinnollisissa virastoissa, joilla olisi laaja tehtäväkenttä ja nykyistä ELY-keskusjakoa merkittävästi laajemmat toiminta-alueet. Molempiin malleihin liittyy työryhmän mukaan niin vahvuuksia kuin ongelmiakin.

Kuntakokeilun kokemusten näkökulmasta olennaisiksi kysymyksiksi tulee tietysti muodostumaan mitä kuntarakenteelle ja muun muassa sote-rakenteelle tapahtuu. Vaihtoehdossa A on helpompi vaalia työllisyyspolitiikan vahvaa esilläoloa, mutta haasteeksi tulee edelleen sen kytkeminen muihin kokonaisvoimavaroihin, ja vaihtoehdossa B puolestaan haasteeksi tulee, miten varmistetaan, että työllisyyspolitiikka on siinä asemassa, missä sen pitäisi olla Suomen haasteiden kannalta.

Työryhmässä oli esillä myös työmarkkinajärjestöjen roolin sekä työvoima- ja yrittäjäpalveluneuvottelukuntien kehittäminen että aikuiskoulutuksen järjestämiseen liittyviä näkökohtia. Osaamisasiat tulivat kuntakokeilussa esille muun muassa opinollistamisen kautta. Kuntakokeilun näkökulmasta nämä kaikki liittyvät tärkeällä tavalla työllisyyden (ja osaamisen) edistämiseen liittyviin kokonaisvoimavaroihin, ja olivatpa ratkaisut rakenteissa millaisia tahansa, on Suomessa edessä näitä kokonaisvoimavaroja kytkevien ja mobilisoivien kehittämisalustojen remontti ja innovointi.

8 Suositukset

8.1 Suositusten lähtökohdista

Kuntakokeilua on syytä jatkaa syventämisen merkeissä...

Kun 'Suomen malli' työllisyydenhoidossa lähivuosina tulee todennäköisesti olemaan kunta-valtio ja kumppanit - 'monitoimijamalli' - on korostettava eri toimijoiden saumattoman yhteistoiminnan tärkeyttä. Kuntakokeilun ansio on, että se on kehittänyt konkreettisia keinoja tuon yhteistoiminnan toteuttamiseksi siitakin huolimatta, että sitä ovat aika ajoin heilutelleet ristiriitaisetkin tuulet, joita monitoimijaisuuteen väistämättäkin liittyy. Kuntakokeilun osoittamin suuntaviivoin yhteistoiminnan voidaan olettaa lähitulevaisuudessa astuvan eteenpäin, mitä sen tuleekin tehdä työllisyyden kokonaisvoimavarojen kehittämiseksi.

Vaikka kuntakokeilun toteutusta voidaan pitää positiivisena, ovat työllisyyden uudelleenasetointi kunta-valtio- ja niiden kumppanit -kokonaisuudessa ja asiaan vaikuttavat tärkeät muut uudistukset selvästi kesken.

Tarvitaan kuntakokeilun jatkamista ja syventämistä tarkoituksenmukaisella tavalla, joka lähtee siitä, että kuntien vastuu ja toimivalta työmarkkina-asioissa kasvaa kunta-valtio- (ja muut kumppanit) -yhteistyöasetelman puitteissa.

Suomalainen yhteiskunta on seuraavina vuosina monenlaisten ja toisiinsa kietoutuneiden haasteiden edessä niin talouden, työelämän, työllisyyden, hyvinvoinnin turvaamisen kuin monen muunkin asian suhteen. Näissä muutoksissa asemoidaan uudelleen myös valtion ja kuntien ja niiden yhteistyökumppaneiden toimintaa ja rakenteita työllisyyden ja hyvinvoinnin edistämiseksi.

Tässä raportissa käsitelty pitkäaikaistyöttömyyden kuntakokeilu liittyy monin tavoin näihin muutoksiin ja haasteisiin. Sillä on tavoiteltu uutta tietoa, osaamista ja tuloksellisuutta ihmisten hyvinvoinnin, työllistyvyyden ja työllisyyden edistämiseksi kuntien ja valtion ja niiden kumppaneiden yhteistyötä ja työnjakoa kehittämällä.

Tätä raporttia kirjoitettaessa monet tähän uudelleenasetointiin liittyvät suuret rakenteelliset ratkaisut ovat Suomessa kesken tai päättämättä, joten on haasteellista kirjoittaa tällaiseen monella tavoin auki olevaan tilanteeseen suosituksia.

Uudenlaisen kumppanuusvaiheen toteuttamiseen liittyy tietenkin myös tärkeitä ja vaikeita resurssikysymyksiä. Sekä kotimainen että kansainvälinen kokemus osoittavat, että todellisia ja kestäviä vaikutuksia voi pitkäaikaistyöttömyyden ehkäisyssä ja alentamisessa saavuttaa vain riittävästi resursoidulla ja osaavalla asiakastyöllä. Jos monialainen palvelu (TYP) ja työllisyyttä edistävä kumppanuus kuormittuvat liian suurilla asiakasmäärillä, ei mitään vaikutuksiakaan voi odottaa. On mahdotonta esittää yksityiskohtaisia suosituksia resursoinneista niin monen edellä mainitun tekijän ollessa auki ja työvoiman kysyntätilanteen muuttuessa koko ajan, mutta jatkovaiheissa tämä vaatii investointeja.

Olemme pyrkineet laatimaan suositukset niin, että ne olisivat mahdollisimman joustavia, mielekkäitä ja perusteltuja jatkokehittelyn aihioita, olivatpa ratkaisut edellä mainittuihin asioihin Suomessa lähivuosina millaisia tahansa. Suosituksemme perustuvat kuntakokeilun sanomaan sekä muuhun tietoon ja kokemukseen, jota tutkimustiimillä on ollut niin Suomesta kuin muualtakin Euroopasta.

Perusnäkökulmamme lähtee ihmisten hyvinvointia, työllistyvyyttä ja työllisyyttä edistävästä *integroituun toimintaan perustuvasta kokonaisvoimavarasta*. Kokonaisvoimavara on se laajassa kumppanuudessa ja verkostoyhteistyössä oleva osaaminen ja muut resurssit, joiden mahdollisimman hyvään mobilisoitiin työllisyyden edistämässä pyritään. Työllisyys on puolestaan yksi seutujen elinvoiman avaintekijöistä. Integroinnilla tarkoitamme sitä, että on kaikin keinoin edistettävä työmarkkinoiden ja työllisyyden yhteistoimintaa ja välttävä työmarkkinoiden jakautumiselta 'hyvään' ja 'huonoon' niin, että 'huonossa' osassa jäädään loukkuun. Suomen niukkojen työvoimavarojen tulevaisuudessa tähän ei ole varaa, eikä se ole oikein ihmisten elämänkään kannalta.

...mutta niin, että uusi syvennetty kokeilu kytketään myös laajempaan kehittämiseen ja levittämiseen kuntaverkostoissa.

Useat arviot erilaisista työelämään liittyvien ohjelmien ja projektikokonaisuuksien toteuttamisesta osoittavat, että niissä on hyvin usein vakava ali-investointi hankkeissa toteutettujen menetelmien ja tulosten levittämismekanismeihin. Projekteissa tuotetut, kenties hyvätkin käytännöt eivät kestä eivätkä leviä (Arnkil 2006). Nostaakseen esiin nämä haasteet selvemmin Alasoini (2011) erottaa kolme tiedon tai osaamisen tyyppiä, joita tarvitaan muutoksen edistämässä työelämässä: design-tieto, prosessitieto ja disseminaatitieto (levittämistieto).

Design-tieto on tietoa hyvistä toimintamalleista ja käytännöistä. Kuntakokeilun yhteydessä tämä tarkoittaa tietoa hyvistä toimintatavoista ihmisten kuntoutumisen, aktiivisuuden, työllistyvyyden ja työllisyyden edistämässä. Usein huomio kehittämissprosesseissa kohdistuu vain tai pääasiassa tähän. Käsitukset hyvästä käytännöstä myös vaihtelevat 'kaikkialla sovellettavista' 'vain paikallisiin olosuhteisiin sovellettaisiin'. Sellaisissa monimutkaisissa käytännöissä ja olosuhteissa, joita kunnat ja työllistäminen edustavat, tarvitaan joka tapauksessa moniulotteista oppimisprosessia, jos mieli saada käytäntö toimimaan ja elämään.

Pelkkä design-tietous ei riitä, vaan sen tueksi tarvitaan *prosessitietoa* siitä, mitkä ovat todella *osallistavia ja vaikuttavia* muutosprosesseja. Pohjoismailla on sinänsä jo melko pitkä perinne osallistavasta kehittämisestä, joskin Suomi oli tässä suhteessa aina 90-luvulle asti muita pohjoismaita jäljessä (Gustavsén 2015). Dialogisuuntautuneessa lähestymistavassa pyritään eri toimijoiden vuoropuheluun ja yhteistoimintaan, jonka tuloksena on kehittyneempiä ratkaisuja kuin kenenkään erillisen toiminnan kautta. Kuntakokeilun yhteydessä tämä on tarkoittanut muun muassa verkostokoordinaattoreiden tapaamisia ja työpajoja sekä muita foorumeita, joilla

kokemuksia ja ideoita on vaihdettu, sekä tällaisen tukena tuotettua hyvien käytäntöjen koostetta.

Viimein tullaan usein kaikkein heikoimpaan lenkkiin eli disseminaatiotietoon tai levittämisaamiseen ja malleihin, joista eniten käytetty on perinteinen lineaarinen levittämismalli, jossa ensin luodaan jokin 'hyvä käytäntö' tai malli, jota sitten levitetään muille, tähän prosessiin osallistumattomille. Levittämistä voi tehostaa laittamalla mallin luominen ja levittäminen osittain 'päällekkäin' niin, että 'ensimmäinen' ja 'seuraavat' aallot, konkarit ja noviisit, osallistuvat osittain päällekkäin mallien kehittelyyn ja kritiikkiin. Myös malleista ja hyvistä käytännöistä kertomista voidaan rikastaa ja tehostaa käyttämällä moniulotteisia demonstraatioita, tarinoita ja monipuolista työpajatyöskentelyä.

Jos halutaan luoda todella oppimisverkostoperustainen levittämismalli, on kaikki keinot - käytäntöjen kehittäminen, dialogisten vuorovaikutusmenetelmien käyttö ja levittäminen - saatava kulkemaan rinnakkain ja ristiin. Levittäminen ei silloin ole erillinen prosessi, vaan oppimisverkosto toimii mahdollisimman reaaliaikaisesti.

Kuntakokeilu on ollut pääasiassa lineaarinen pilottimalli, jossa ensin kehitellään ja kokeillaan pienemmällä joukolla, ja sen jälkeen olisi tarkoitus saada koko joukko jollakin prosessilla mukaan. Tällainen 'jälkiomaksuminen' on aina haasteellista, koska 'toiselta aallolta' puuttuu ensimmäisen aallon kokemus, ja kokemuksen siirtäminen elävästi jälkeensä on vaikeaa. Ja paljon mielenkiintoista tapahtuu tietysti myös pilotoinnin ulkopuolella.

Kun nyt tässäkin raportissa on annettu tukea kuntakokeilun syvennetyille jatkamiselle, joka sekin on pilottimalli, on syytä pohtia myös sitä, miten myös levittämismekanismeja voitaisiin kehittää, syventää ja reaaliaikaistaa mukaan lukien digitaalisen kommunikaation tarjoamat mahdollisuudet. Kuntakokeilun ensimmäisen vaiheen tuloksia ja ideoita on tietenkin edelleen syytä levittää tehokkaasti niin materiaalin kuin työpajojen ja foorumienkin merkeissä uuden pilotoinnin rinnalla.

8.2 Suositukset

Jatkon kehittelyä tarvitaan neljällä toisiinsa liittyvällä tasolla: (1) asiakkaan kohtaamisen ja asiakaspalvelun tasolla tarvitaan kuntalaisten hyvinvoinnin, työllisyyden ja osallisuuden edistämistä ja yritysten työvoima- ja osaamistarpeisiin vastaamista ja riittävää resursointia; (2) paikallis-alueellisella tasolla tarvitaan palvelujen koostamisen jatkamista; (3) alueellisella ja valtakunnallisella tasolla tarvitaan verkosto-oppimisen ja yhteiskehittämisen jatkamista ja syventämistä ja (4) alueellisella ja valtakunnallisella tasolla tarvitaan integroidun työvoima- ja työmarkkinapolitiikan varmistamista.

Esitämme suosituksia, kokeilun jatkamisen ohella, lähtien alhaalta ylös, seuraavasti:

(1) Suositukset asiakaspalveluun, asiakasprosesseihin liittyen

- (2) Suositukset palvelujen paikallis-alueelliseen koostamiseen, seurantaan ja johtamiseen liittyen
- (3) Suositukset alueellisten ja valtakunnallisten verkostojen toimintaan, oppimiseen, koordinaatioon ja yhteiskehittämiseen liittyen
- (4) Suositukset integroituun työvoima- ja työmarkkinapolitiikkaan liittyen.

8.2.1 Suositukset asiakaspalveluun, asiakasprosesseihin liittyen

Asiakaspalvelun dialogisen laadun ja toteutusedellytysten turvaaminen

Kuntakokeilun kokemuksen mukaan on tärkeää huolehtia asiakkaiden oikeasta kohtaamisesta ja kuuntelemisesta, luoda sellaisia dialogisia 'tiloja', joissa asiakkaiden kokemuspääpiiri, vaihtoehdot ja kontaktit rikastuvat. Ainoastaan laadukas asiakastyö on vaikuttavaa, pinnallinen asiakastyö menee hukkaan.

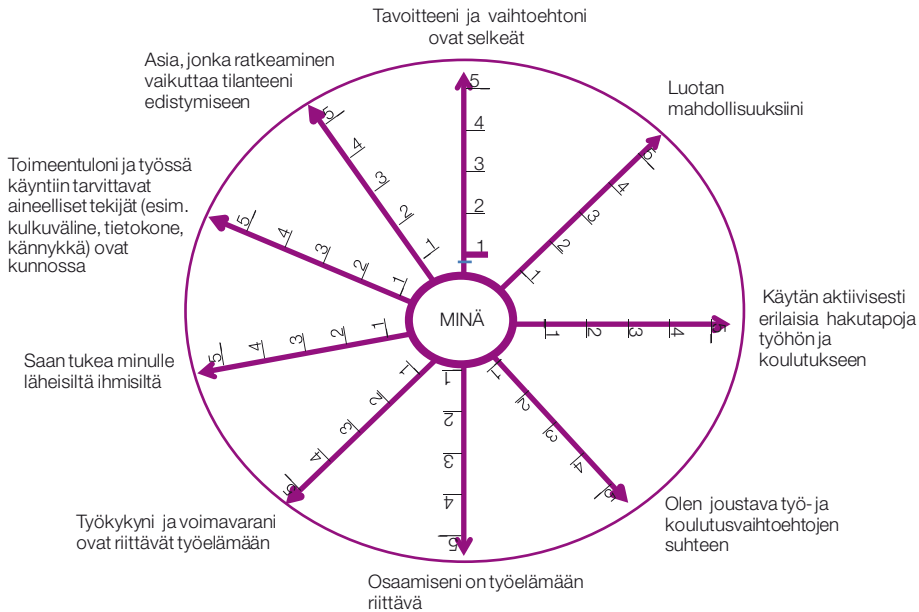
Erimuotoisia asiakaskohtauksia on hedelmällistä kehittää sellaisina dialogisina tiloina, joissa asiakkaille mahdollistuu omien voimavarojen koettelu ja löytäminen, ja asiakaskohtauksia kehitetään eri voimavaroihin *kytkeytymisen tiloina*. Kahdenkeskisten asiakaskohtauksien lisäksi on rikastettava kohtauksien menetelmiä vertais- ja muilla ryhmämuotoisilla menetelmillä. Asiakaspalvelussa on tärkeää aktiivoida asiakas itse pohtimaan niitä seikkoja, jotka ovat tärkeitä hänen työelämäänsä liittymisensä kannalta. Tällaista asiakaslähtöistä pohdintaa edistämään on kehitetty TEM:n projektissa erityinen 'Työelämä-tutka' (Spangar ym. 2013) (ks. kuvio 37)¹³, jolla asiakas voi arvioida tilannettaan – missä ovat vahvuudet ja heikkoudet – ja alkaa siten keskustella asiakaspalvelijan kanssa mitä tilanteessa kannattaisi tehdä. Tutka on otettu TEM:n asiakaspalvelussa käyttöön, ja siitä on kehitteillä sähköinen versio. Myös kuntakokeilussa on kehitteillä enemmän kuntoutusasiakkaille räätälöity versio (Työn Paikka/Kompassi). Tällaisilla välineillä voidaan paitsi aktiivoida asiakasta myös lisätä palvelun jatkuvuutta ja seurata myös välitulosten toteutumista, ja siten osoittaa myös päätöksentekijöille, mitä asiakaspalvelun välivaiheissa kohti työhön kiinnittymistä tapahtuu.

Tässä rikastamisessa on tärkeää ottaa huomioon työelämän muutokset, sillä työelämä on muuttumassa todella nopeasti. On syytä kehittää asiakkaiden 'yrittäjämäisiä' taitoja – eli kykyä käyttää voimavarojaan, kykyä hyödyntää epävirallista ja vertaisoppimista, kykyä tarttua tilaisuuksiin, neuvotella, sopia asioista, 'luoda itse työ' – riippumatta siitä ryhtyykö yrittäjäksi vai ei. Tällaiset 'hybridit' taidot ja asenne suhteessa muuttuviin ja epävarmisiin työmarkkinoihin ja työelämään, vaikeivat tietenkään automaattisesti takaa työllistymistä, antavat todennäköisesti paremmat eväät tuulisille vesille ja toipumiseen muutoksista (Arnkil ja Spangar 2014, Haapakorpi ja Onnismaa 2014 sekä Vuorinen 2013). Työurat ovat ylipäättään muuttuneet

13 http://www.tem.fi/files/38086/TEMjul_32_2013_web_21112013.pdf

yhä 'hybrideimmiksi' niin, että ura saattaa alkaa palkkatyönä, mutta jatkuu sitten yrittäjänä tai yksinyrittäjänä, palatakseen joskus takaisin palkkatyöhön, tai esiintyen jopa rinnakkain. Asiakaskohtaamisia tulee kehittää tiloina, jotka mahdollistavat asiakkaiden oman hybridin työelämäsuhteen kehittymisen avoimena myös uusille työsuhteen muodoille.

Kuvio 37. Työelämä tuteka



Kaiken kaikkiaan on kysymys - varsinkin kun puhutaan toimimisesta kuntoutumisen, aktiivoinnin ja työllistymisen haastavammassa päässä työmarkkinoita - asiakaspalvelun dialogisuudesta, sen laadusta asiakkaiden kanssa yhdessä toimimisessa. Usein tämä nähdään vain raha- tai henkilöresurssikysymyksenä, eli 'jos meillä vain olisi enemmän henkilöstöä, rahaa ja aikaa'. On tietenkin niin, että jos monipuolista ja monialaista palvelua tarvitsevien palvelukoneistoa ylikuormitetaan, palvelun laatu putoaa ja vaikuttavuus katoaa. Mutta kyse on myös asiakaspalvelun osaamisesta, asiakkaan kohtaamisen ja voimannuttamisen osaamisesta ja verkostotyökentelyn - sanalla sanoen dialogisen otteen - osaamisesta (Arnkil ja Seikkula 2015).

Jatkossa on tärkeää, että kaikki monialaisen palvelun tahot - TE-toimisto, TYP, Kunnat, Kela ja näiden kumppanit - muodostavat yhteisen käsityksen asiakaspalvelun laadun keskeisistä kriteereistä ja edellytyksistä, ja yhdessä kehittävät ja vaalivat sitä. Työllisyyden kuntakokeilun toteuttamisen yhteydessä hankkeissa ei ole päästy kokeilemaan kaikkia kuntien suunnittelemissa palveluissa, sillä rahoitusmuoto (työllisyyspoliittinen avustus) asetti rajoituksia kuntien ehdottamien palvelujen

rahoittamiseen (kuntien peruspalvelut, julkiset työvoima- ja yrityspalvelut). Kunnista nousee viestiä myös siitä, ettei niillä ole käytettävissä resursseja ja palveluita pitkäaikaistyöttömien siirtymien tukemiseksi. Joissakin kunnissa on ollut haasteita palkkatuen saatavuudessa, eikä kuntouttavan työtoiminnan lisäksi kunnilla ole käytössään eivätkä ne ole voineet testata uudenlaisia asiakkaiden työ- ja toimintakuntaa kehittäviä ja työllistymistä tulevia palveluita.

Jotta kunnissa voitaisiin toteuttaa laadukasta, vaikuttavaa, dialogista ja asiakaslähtöistä asiakaspalvelua, tarvittaisiin yhteistä näkemystä TE-palveluiden, KELAn ja kuntien kesken taloudellisten ja muiden puitteiden luomiseksi kuntien työllisyysenhoidolle. Tarvitaan työllisyyskumppanuuden toimintasuunnitelmia ja kumppanuusbudjetteja.

8.2.2 Suositukset palvelujen paikallis-alueelliseen reitittämiseen, koostamiseen, seurantaan ja johtamiseen liittyen

On syytä jatkaa ja syventää nyt alkanutta työllisyyttä edistävän, laajasti ymmärrettyjen palvelukokonaisuuksien, reittien ja kokonaisuuden johtamisen koostamista. Nämä asiat ovat edelleen aivan liian hajallaan. Sekä TE-toimistot, TYP:et, Kela että kunnat (ja niiden kumppanit) ovat parhaillaan selkiyttämässä omaa rooliaan ja tehtäviään sekä niiden yhteen liittämistä.

Jatkokehittelyn turvaamiseksi olisi syytä jatkaa kuntakokeilua syvennetyllä tavalla ja kytkeä tämä kehittäminen mahdollisimman reaaliaikaisesti myös koko kuntakenttään.

On kehitettävä yhteisiä kehittämistyön alustoja siten, että samalla kun niissä edistetään yksilöllisten työllistämiskäytäntöjen löytymistä, niistä on välittömät yhteydet paikalliseen palvelujen muotoilemiseen ja työllisyyden hoidon strategiaan ja päätöksentekoon. Kokonaisvoimavarojen kehittämisalustoissa on oltava laaja paikallinen työelämäedustus, kaikki paikalliset ohjaustyötä ja työllisyysenhoidon toteuttavat tahot, paikallinen TE-toimisto, kunnat ja kolmas sektori sekä toimivat yhteydet osaamisen kehittämiseen ja opinnollistamiseen.

TYP ja sen asemointi on varmistettava tässä kokonaisuudessa tärkeänä kehittämisalustana ja asiantuntijana erityisesti monialaiseen palvelutarvearvioon ja jatkoreitittämiseen sekä välitulosten arviointiin ja seurantaan liittyen.

Palvelutarvearvio on hyvin tärkeä lenkki palvelujen toteutuksessa. Monialainen palvelutarvearvio ja kartoitusjakson toteuttaminen vaatii erittäin hyvää osaamista, kumppanien osaamisen ja voimavarojen tuntemusta sekä luottamukseen perustuvaan kehittämiskulttuuria. Kaiken kukkuraksi arvio joudutaan monesti tekemään uudelleen, joten systeemin on oltava itseään korjaava.

TYP:n tähänastainen historia osoittaa, että tällaisissa asioissa on jo saavutettu paljon, mutta kumppanuuksien laajentaminen ja odotettavissa oleva pitkä heikon

työllisyyden jakso ovat omiaan korostamaan investointia monialaisen arvioinnin osaamiseen.

Kuntakokeilussa on käsitelty työttömyyden vaikeampaa päätä eli tilanteita, joissa ollaan vielä varsin kaukana työmarkkinoista ja monenlaisten sosiaalisten, terveydellisten ja taloudellisten ongelmien rasittamia. Usein vasta monen kuntouttavan ja aktivoivan siirtymävaiheen ja monen vuodenkin jälkeen päästään työelämään kiinni. Ongelmana on osoittaa resursseista päättävälle, mitä merkitystä ja tulosta on näillä välivaiheilla ennen työllistymisen 'kovaa tulosta'. Tämä siirtymien ja välitulosten ja niiden merkityksen osoittaminen on koko tällaisen toiminnan yksi heikoimmista lenkeistä.

On kehitettävä - erityisillä tieteen ja tutkimuksen tukemilla hankkeilla - välitulosten esille saamista ja raportointia sekä työllisyyden ja aktivoinnin edistämisen taloudellisen merkityksen esille saamista kunnille. Jos kunnat ja hankkeet jäävät tällaisten menetelmien kehittämisessä oman onnensa nojaan - kuten tyypillisesti käy - muodostaa se olennaisen uhan työmarkkinoiden vaikeammassa päässä toimimiselle ja sen kestävyydelle.

Työllisyydenhoidon vaikuttavuuden tarkasteluun tulee edelleen kehittää menetelmiä, joiden avulla työllisyyden ja työttömyyden kehitystä voidaan nykyistä tarkemmin seurata huomioiden paikallisia ja alueellisia kontekstitekijöitä. Paikallinen tulkinta ja muutosten selittäminen muodostaa luontevan osan työllisyyden edistämisen arviointimallia, jonka toimeenpanossa kunnalla on selvä puheenjohtajan rooli.

Taulukossa 8 on esitetty luonnosmaisesti tällaisen tulokellisuuden tarkastelun kokonaisuus. Kuntakokeilun asiat ovat sijoittuneet lähinnä kolmeen oikeanpuoleiseen 'vyöhykkeeseen' (kuntoutus, aktivointi ja koulutus/työ), mutta on tärkeää, että työllisyyden edistäminen laajasti ymmärrettynä kytkeytyy järkevästi myös ennaltaehkäisyyn ja alueen elinvoiman kehittämiseen.

Eri toimijoiden käyttämien tietojärjestelmien yhteensopivuus on osoittautunut vaikeaksi yhteistyötä haittaavaksi ongelmaksi. Tässä asiassa joudutaan toistuvasti turvautumaan erilaisiin ad hoc -keksintöihin, tehdään turhaa päällekkäistä työtä, asiakkaiden palveluprosessit katkeavat huonon tiedonkulun vuoksi ja mahdollisuuksia ja voimavaroja menee hukkaan. Integroitu asiakaspalvelutyö edellyttää yhteensopivia tietojärjestelmiä. Jotta asiakaspalvelu saadaan saumattomaksi ja sujuvaksi, on kuntoutus-, aktivointi- ja työllisyysasioissa sekä sosiaali- ja terveydenhuollossa toimivien eri tahojen tietojärjestelmät saatava yhteensopiviksi siten, että ne mahdollistavat sähköisen tietojen yhteiskäytön. Integroitu tietojärjestelmä mahdollistaa myös systemaattisen asiakasseurannan.

Taulukko 8. 'Tuloksellisuusvyöhykkeet'

'Vyöhyke'	Elinvoimankehittäminen	Ennaltaehkäisy	Peruskuntoutus	Aktivointi	Työ tai koulutus
Kohderyhmä	Alueen keskeiset toimijat	Elämänhallintaan tukea tarvitsevat	Elämäntilanteen ja terveyden vuoksi 'peruskuntoutusta' tarvitsevat	'Välityömarkkinoiden' toimenpiteitä tarvitsevat	Välityömarkkinoilla aktivoidut tai suoraan koulutukseen/työhön sijoitettavat
Tavoite	Toimijoiden edellytysten parantaminen ja toisiinsa kytkeminen	Elämäntilanteiden ja hallinnan vahvistaminen ennen ongelmia	Saada aktivoinnin piiriin	Saada koulutukseen ja/tai työkokeiluihin	Koulutus ja/ tai työ
Menetelmät/ palvelut	Eri menetelmiä	Seulonnat Perhetyö Velkaneuvonta Aluetyö Ohjaus..	Fyysisen, psyykkisen ja sosiaalisen tilanteen parantamisen palvelut, kokeilut, velkaneuvonta	Kokeilut, harjoittelut, palkkatuki ym.	Palkkatuki, oppisopimukset, opinnollistaminen, koulutus, työ
Seuranta ja tulos-mittaus	Budjetit ja muu seuranta	Toimenpiteiden seuranta ja pitkän ajan vaikutusten seuranta	Peruskuntoutuksessa olleet Aktivointiin siirtyneet	Aktivoinneissa olleet 'Työvyöhykkeelle' siirtyneet	Määraaikaisesti sijoittuneet Toistaiseksi sijoittuneet
Taloudellinen hyötyodotus ja aika	Verotulojen vakaus ja kasvu vuosikymmeniä	Ilmenee vuosikymmenen vähempinä kalliina toimenpiteinä	Ilmenee 1-3 vuoden puitteissa Vähentää kallista 'putoamista' Reitittää järkeviin vaihto-ehtoihin Luo pohjaa 'sakkosäästöille'	Ilmenee 1-2 vuodessa Vähentää kallista 'putoamista' Reitittää järkevästi 'Sakkosäästö', myös verotuloja	Ilmenee noin vuoden puitteissa 'Sakkosäästö', verotulot

8.2.3 Suositukset alueellisten ja valtakunnallisten verkostojen toimintaan, oppimiseen, koordinaatioon ja yhteiskehittämiseen liittyen

Verkostotyöskentelyn osaaminen ja rakenteet varmistettava

Kuntakokeilussa verkostovuorovaikutus ja vertaisoppiminen ja sen tukeminen ovat olleet tärkeitä, ja niitä on syytä jatkaa ja vahvistaa sekä seuduilla että valtakunnallisesti. Niin paljon kun tähän onkin panostettu – ehkä jopa keskimääräistä enemmän suomalaisessa projektimaailmassa – on tämä edelleen heikko lenkki.

Monitoimijainen työllisyyden verkostomalli edellyttää aktiivista panostusta keskinäiseen vuorovaikutukseen ja toisten kokemuksista oppimiseen. Tarvitaan pysyviä ratkaisuja verkostojen koordinoimiseen ja osaamisen turvaamiseksi.

Kuntakokeiluun osallistuneiden kuntien kokemus on tässä syytä hyödyntää, mutta kokemusten vaihtoon on vedettävä mukaan myös kunnat, jotka nyt ovat jääneet kokeilun ulkopuolelle, ja kehittämistyötä ja hyviä käytäntöjä on varmasti muualla Suomessa ja maailmassa, joihin olisi tärkeää kytkeytyä.

Kyse on työllisyydenhoidon paikalliskokonaisuuden kehittämisestä koko maassa. Samalla kun kehittämistyötä on syytä kiihdyttää pienemmällä joukolla, joka saisi poikkeuksellisia valtuuksia, tarvitaan toisin sanoen pelkän lineaarisen disseminatiomallin ylittämistä.

Monialaisen ja verkostomaisen työskentelyn vahvistamiseksi on syytä tutkia ja ottaa käyttöön niitä kokemuksia Suomesta ja maailmalta, joissa todella on onnistuttu verkostomaisen toiminnan vakiinnuttamisessa, niin että toiminta on kestänyt vuosikausia ja monet suhdanteet.

Yksi esimerkki on toimintatavoista, menetelmistä ja kulttuurista, joka on syntynyt muutamissa kunnissa, erityisesti Rovaniemellä ja Nurmijärvellä Varhaisen Avoimen Yhteistyön (VAY) monivuotisten ja hyviä tuloksia perhetyössä saavuttaneiden hankkeiden puitteissa¹⁴. VAY-hankkeissa kehitettiin kuntaan kokonaisuus, jossa

- koordinaatio eri sektoreiden välillä on pysyvää (pysyvän päätoimisen koordinaattorin toteuttamana)
- ylisektorinen toimintatapa on viety kaikkien verkoston osapuolten toimenkuviin
- palautetta kerätään säännöllisesti, ja seuranta ja arviointi ovat osana kunnallista päätöksentekoa
- johtaminen tapahtuu vakiintuneissa ylisektorisissa rakenteissa
- dialoginen verkostotyökoulutus on pysyvänä osana henkilöstökoulutusta ja perehdytystä.

Ylisektorinen tai monialainen koordinaatio tulee varmasti olemaan jatkossa iso haaste niin TYP:lle kuin varsinkin uudelle laajemmalle kumppanuudelle työllisyyden edistämisessä.

Koordinaatio on kuitenkin toistuvasti ollut monialaisten hankkeiden heikko lenkki. Projektin päättyessä on koordinaatiokin (ja sen osaaminen ja osaajat) vähitellen kuihtunut pois. Samalla tavalla tärkeää on jatkossa varmistaa ylisektorisen toimintatavan vieminen toimenkuviin, johtamisrakenteeseen ja osaamisen kehittämiseen. On kuvaavaa, että muutamissa kunnissa, joissa oli käynnissä kuntakokeilu, ja joissa oli toteutettu aiemmin VAY-hanke, ei näiden välillä kuitenkaan ollut mitään yhteyttä osaamisen yhdistämisen ja levittämisen mielessä. Esimerkkimme Rovaniemellä tällainen yhteys oli syntynyt.

Verkostomaista työskentelyä ja hyvien käytäntöjen levittämisen mekanismeja kehitettiin myös kuntien Vertaiset-hankkeessa (Arnkil ja Spangar 2011) ja sen

14 www.thl.fi/fi/web/lapset-nuoret-ja-perheet/tyon_tueksi/varhainen-avoim-yhteistoiminta/varhaisen-avoimen-yhteistoiminnan-malli

puitteissa luodussa Puimala-menetelmässä¹⁵. Hyvien käytäntöjen Puimalassa luotiin moninäkökulmainen dialoginen oppimistila, jossa käytettiin fasilitaattoria ('jututtajaa') varmistamaan näkökulmien tasavertainen kuuntelu, ja hyvien käytäntöjen kertojina ja oppijoina oli erillisten yksilöiden sijaan kunnista tulevat ryhmät, joissa olivat edustettuina palvelun etulinja, horisontaalinen kumppani sekä johtaminen, eräänlainen käytännön 'mikrokosmos', eli 'minimittakaavassa' joukko, jonka oikeasti pitäisi saada käytäntö juurtumaan. Ongelmanahan usein on, että foorumeilla ja työpajoissa osallistujat ovat erillisiä yksilöitä ja heidän on vaikea 'myydä' työpajojen hyviäkään ideoita työpaikoilleen jälkeenpäin.

Suomessa on runsaasti myös muuta kokemusta verkostomaisesta toiminnasta ja vertaisoppimisesta. Valtion/TEMin puolelta ja kuntakokeilun aihepiiriä läheltä sivuavasta Muutosturva-mallin kokemuksesta on paljon opittavaa siitä, miten valtakunnallisessa mitassa voidaan edistää kokemuksen välittämistä, hyvien käytäntöjen kumuloitumista ja yhteistyön ja kumppanuuksien mobilisoinnista työllisyyden kriisitilanteissa. Muutosturva-asiantuntijat ovat toimineet vuodesta 2005 ja verkotuneet tehokkaaksi vertaisoppimisen verkostoksi, jota TEMin muutosturvasta vastaava taho valtakunnallisesti koordinoi. Kaksi kertaa vuodessa järjestetään 2-päiväisiä verkostotapaamisia, joissa rakennemuutostilanteita ja tapauksia käsitellään ja aikaa annetaan ½ päivää myös koordinaattoreiden keskinäiselle vapaalle ajatustenvaihdolle. Asiantuntijat ovat tietenkin myös suoraan yhteydessä keskenään. Vuosien varrella verkoston jäsenet ovat oppineet tuntemaan toisensa ja luottamaan toisiinsa, ja monimutkaisissa ja haastavissa tilanteissa toimimisen osaaminen kumuloituu.¹⁶

Monenkeskisen koordinaation toteutusta on vahvistettava ja kehitettävä

Lähivuosien odotettavissa olevat suuret muutokset alueellisesti ja paikallisesti tulevat korostamaan eri alojen vuoropuhelun ja koordinaation tarvetta. Suomessa demokraattinen mandaatti ihmisten hyvinvoinnin ja alueiden elinvoiman edistämisen 'kokonaisnäkemyksessä' on kunnilla. Verkostojen toiminta on kuitenkin monenkeskistä, eikä kuntakaan voi olla työllisyyteen, osaamiseen, hyvinvointiin ja elinvoimaan liittyvän kokonaisvoimavaran ja verkoston ehtymätön 'superkoordinaattori' siinä mielessä, että tätä kokonaisvoimavaraa johdettaisiin yhdestä pisteestä. Luontevampaa olisi ajatella, että pyrittäisiin kunnan demokraattisen mandaatin johdolla edistämään eri toimijoiden tarpeiden ja ideoiden huolellista kuulemistä jonkinlaisella 'kiertävän koordinaation' mallilla, jossa eri alueille sopivalla tavalla ja tahtiin, useamman vuoden puitteissa, huolehditaan siitä, että kaikki keskeiset tahot - kuntakokeilun aihepiireihin liittyen - tulevat kunnolla kuulluksi ja toiminnot kytketyiksi yhteiskehittämiseen. Tässä yhteiskehittämisessä ja verkostotyöskentelyssä voidaan

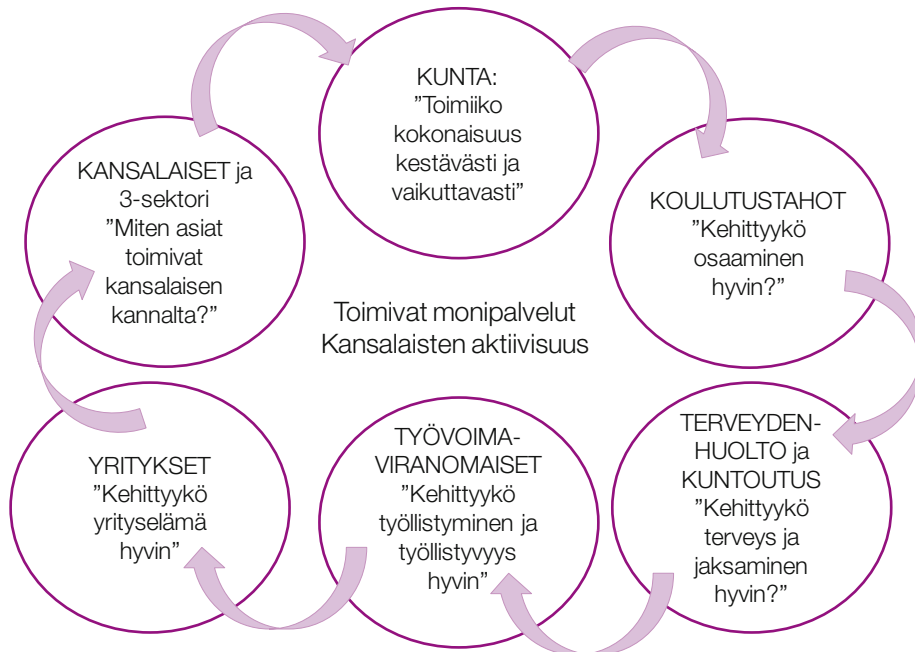
15 Puimalaopas löytyy sivulta: http://shop.kunnat.net/product_details.php?p=350

16 http://www.tem.fi/ajankohtaista/julkaisut/julkaisujen_haku/yhteistyolla_turvaa_muutosturvan_toimintamallin_vaikuttavuutta_ja_toimivuutta_koskeva_tutkimus.98249.xhtml

soveltaa kaikkea edellä sanottua ja tietenkin myös muuta kansallista ja kansainvälistä kokemusta.

Jos ja kun Suomessa tehdään uusia alueellisten elinten ratkaisuja - vaaleilla valitut alueelliset monitoimijaiset yhtymät, maakunnat tai muuta - pätee edellä sanottu tietenkin myös niihin.

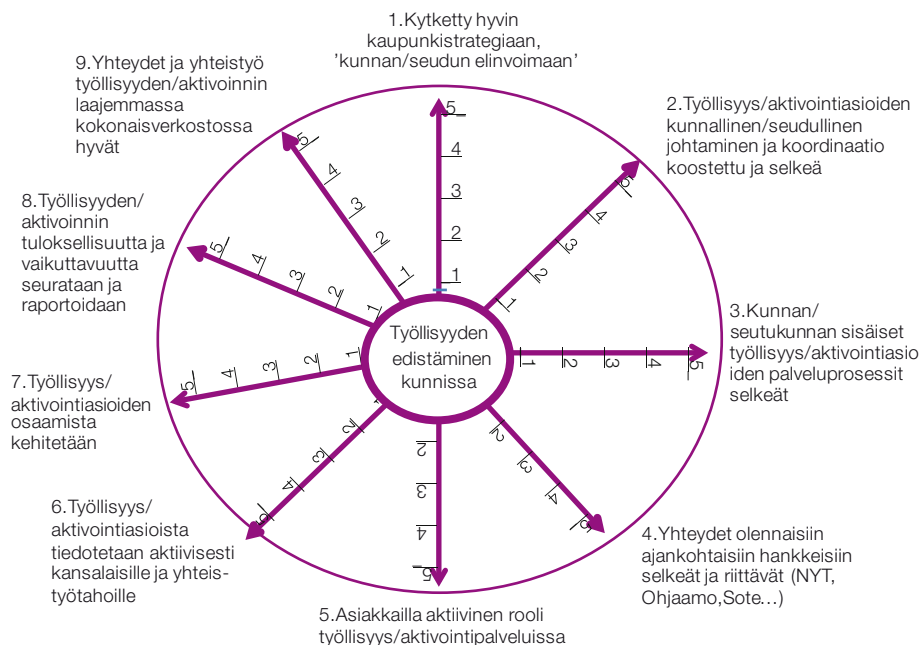
Kuvio 38. 'Kiertävä koordinaatio' seudun elinvoiman ja kansalaisten aktiivisuuden kehittämiseksi



Verkostojen vuoropuhelun ja arvioinnin menetelmiä on kehitettävä

Kuntakokeilun tutkimuksen kuluessa kehitettiin kokeilujen kanssa tehtyyn vuoropuheluun ja myös kuntakokeilujen itsearvioinnin tarpeisiin kaikkea edellä koostetusti esittävä työllisyyden edistämisen arviointimalli, jonka monet kokeilut ilmoittivat ottaneensa käyttöön vuoropuhelussaan omissa tiimeissään ja kumppaneidensa kanssa. Kuviossa 39 on seurantatutkimuksessa esitetty 'työllisyyden edistämisen arviointitutka'. Tämän tyyppisiä työkaluja on syytä käyttää ja kehitellä myös jatkossa.

Kuvio 39. Työllisyyden edistämisen arviointitutka



Kuntakokeilun seuranta on perustunut alueen tilannetta kuvaavien tietojen, kuten pitkäaikaistyöttömyyden keskimäärätietojen ja 500-päivää työttömyysetuutta saaneiden aktiivintasteen sekä kokeiluun osallistujista kertovien tietojen, kuten kokeiluun osallistuville tarjottujen palvelujen seurantaan. Lisäksi kuntakokeilussa on kehitetty Kuntaliiton laatima työllisyyspalvelujen toimintakykymittari, jolla mitataan asiakkaiden osallisuudessa, terveydessä ja elämäntilanteessa tapahtuneita muutoksia. Seurantatutkimuksen yhteydessä on tullut esille, kuinka tarvetta olisi systemaattisemman ja yhdenmukaisemman seurantatiedon kokoamiselle kuntakokeiluhankkeiden ja niissä kehitettävien palvelumallien tasolta. Arviointia ja seuranta on tarpeen kehittää jatkossa mahdollisesti käynnistyvässä kuntakokeilussa. Tällainen voisi olla oma, tieteellisesti tuettu hankkeensa. Mikrotasolla asiakastyön tasolla toimintakykymittari antaa tietoa asiakkaiden elämäntilanteesta tapahtuvista muutoksista. Käytössä olleet asiakasmääriä ja työllistymissiirtymiä kuvaavat indikaattorit ovat tarpeellisia volyymien ja tulosten seurannan kannalta. Mesotasolla työllisyyden edistymisen arviointitutka on hyvä väline kuntakokeilun hanketason seurannassa, sillä sen avulla saadaan tietoa paikallisesta palveluiden ja kumppanuuksien kehittymisestä. Makrotasolla työttömyystilastoja ja muita aineistoja yhdistävä polkuriippuvuusanalyysi syventää puolestaan kuvaa työllisyyden kehittymisestä kokeilukunnissa.

8.2.4 Suositukset integroituun työvoima- ja työmarkkinapolitiikkaan liittyen

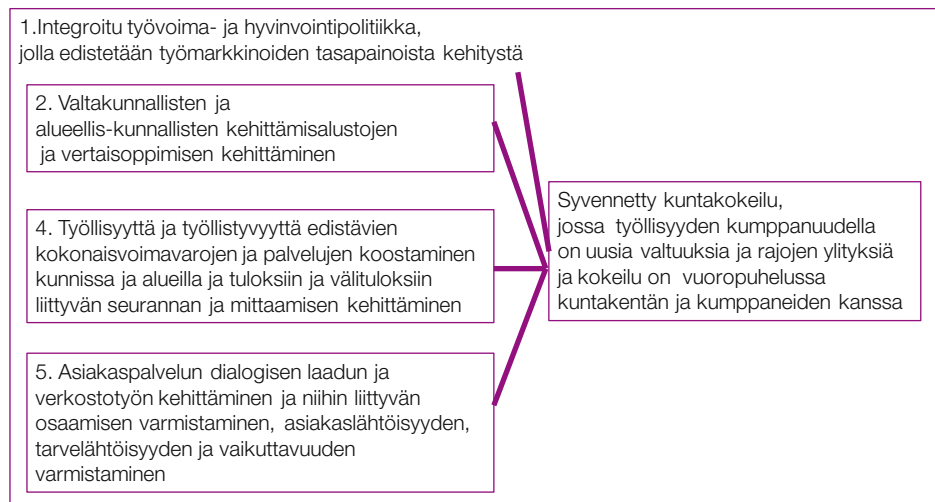
Tämän raportin alussa todettiin, että on myös kansainvälinen havainto, että kaikkialla Euroopassa on haasteena ja vaikeutena ollut turvata työmarkkinoiden vaikeamman osan yhteys työmarkkinoiden paremmin toimivaan osaan, eli välttyä työmarkkinoiden jakautumiselta (Arnkil ym. 2012). Jakautumisesta seuraa, että työttömyydestä ja erilaisesta aktiivisuudesta ja kuntoutuksesta ei päästä takaisin työuralle. Tarvitaan toisin sanoen erittäin hyviä yhteyksiä, integroitua politiikkaa ja toimintaa, kaikkien työllistyvyyttä ja työllisyyttä edistävien toimijoiden, välityömarkkinoiden ja avointen työmarkkinoiden ja yritysten välillä.

Tämän raportin perusoletus Suomen lähitulevaisuudesta kunta-valtio- (ja niiden kumppaneiden) suhteissa työllisyyden ja työllistyvyyden edistämisessä on, että Suomessa sekä valtio että kunnat tulevat jatkossakin olemaan tärkeitä toimijoita työmarkkinoihin ja työllisyyteen liittyvissä asioissa.

Tällaiseen kunta-valtio- ja monitoimijamalliin liittyy hyvin tunnettuja vaaroja ja monenlaista ristiriitaa niin Suomessa kuin muuallakin. Jo työvoiman palvelukeskusten perustaminen vuonna 2004 oli tulos kompromissista, kun kunnat pelkäsivät että työmarkkinoiden vaikeamman pään tehtävät tulevat niille ilman vastaavaa resursien ja päätäntävällän siirtymistä.

Nyt kun taloudelliset ja muut työmarkkinoiden ja työelämän muutosten paineet ovat vielä suuremmat kuin aikoinaan TYP:ia perustettaessa, on vielä tärkeämpää huolehtia siitä, että yhteistyö säilyy konstruktivisena, ja että Suomessa vältetään työmarkkinoiden jakautumiselta. Käsityksemme mukaan, ajoittaisista ristiriidoista huolimatta, kuntakokeilun pääasialliset kokemukset ja tulokset tarjoavat positiivisen mahdollisuuden tällaisen yhteistyön edelleen kehittämiseksi.

Kuvio 40. Suositusten kokonaisuus



Lähteet

Aaltio E. (2014): Työllisyyspalvelujen toimintakykymittarin pilotointi. Työllisyyspalvelujen vaikuttavuus -projektin väliraportti. Kuntaliitto, Helsinki

Alasoini, T. (2015) Two decades of Programme-based Promotion of Workplace Innovation in Finland: past experiences and future challenges. *European Journal of Workplace Innovation*. Vol 1 No 1 p. 37 - 54.

Alasoini, T. (2011) Workplace Development as Part of Broad-based Innovation Policy: Exploiting and Exploring Three Types of Knowledge.

Arnkil, R & Spangar, T. (2014). Promoting Enterprising Relations to Work -The discovery journey from My Generation to the present stage of My Generation at Work- and beyond. http://ur-bact.eu/fileadmin/Projects/My_Generation_at_Work/documents_media/Enterprising_relations_to_Work_-_My_Generation_at_Work_-_11_2_2014.pdf

Arnkil, R. (2006) Hyvien käytäntöjen levittäminen EU:n kehittämisstrategiana. Teoksessa: Seppänen-Järvelä, R. Ja Karjalainen, V. (toim.) Kehittämistyön risteysiä.

Arnkil, R. and Spangar, T. (2011) Open and Integrated Peer-learning Spaces in Municipal Development. In: *Linking Theory and Practice - Learning Networks at the Service of Workplace Innovation*. TEKES 2011.

Arnkil, R., Spangar, T. Ja Jokinen, E. (2012) Selvitys heikossa työmarkkina-asemassa olevien palveluista Pohjoismaissa sekä Alankomaissa, Iso-Britanniassa, Saksassa ja Ranskassa. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ ja yrittäjyys 10/2012

Arnkil, T. Ja Seikkula, J. (2015) Nehän kuunteli meitä! - Dialogeja monissa suhteissa. THL. Teema 23. Helsinki

Ekholm S, Keikkonen O, Vihavainen J (2015) "1000 pv/tmt -lista Helsingissä "Pilottihanke 1000 päivää työmarkkinatukea saaneiden työnhakijoiden työllistymisvalmiuksien ja palvelutarpeiden kartoittamiseksi ja asiakasaloitteisen palvelumallin- ja prosessin kehittämiseksi.

Filatov, T. (2013) Selvitystyö välityömarkkinoiden mahdollisuuksista tukea vaikeasti työllistyvien työelämään osallistumista ja työmarkkinoille pääsyä. TEM raportteja 7/2013

Gustavsen, B. (2015) Practical Discourse and the Notion of Democratic Dialogue. *European Journal of Workplace Innovation*. Vol 1 No 1 p.25 - 35.

Haapakorpi, A. & Onnismaa, J. (2014) Ammattien laaja-alaistuminen ja sen työpoliittinen merkitys. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ ja yrittäjyys 41/2014.

Hallituksen esitys 164/2014 eduskunnalle sosiaalihuoltolaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Harju, H., Terävä, K., Nyholm, S., Linnolahti, O., Tuusa, M. (2014) Osuvuutta ja kysyntälähtöisyyttä aikuisopiskeluuntieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluiden valtakunnallisella kehittämisohjelmalla. Kehittämisohjelman arvioinnin loppuraportti. Kuntoutussäätiö arviointi- ja koulutusyksikkö, 1/2014.

Hietala, H., Lindberg J, Ray, K. (2014) Kuntouttavan työtoiminnan kehittäminen osana palvelurakennetta. Selvitys Lahden ja Heinolan seudun työllisyyspalveluista. Vates-säätiö, Työn Kipinä - kuntakoikeiluhanke 2014.

Huotari, A. Laurikainen A. (2013) Paltamon Työtä Kaikille-kokeilun tuloksia ja havaintoja

Jokinen E. & Heiskanen Tuula. (2013) Henkilöstö uudistusten pyörteissä II. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 27. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Kalenius, A. (2014). Koulutus, työllisyys ja työttömyys.: Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2014:13. <http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/julkaisut/2014/liitteet/okm13.pdf?lang=fi>

- Kerminen, P. (2015) Työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu (TYP). TYP-aluekierros 19.1.-19.2.2015
- Keskinen, A. & Spangar, T. (2013). "Stop and Go": In search of new ecology and dynamics in group counselling for employees in transition. *International Journal for Educational and Vocational Guidance*. *International Journal for Educational and Vocational Guidance*, 13: pp. 233-245.
- Keuruun työkanava. Raportti 2014. Keuruun kaupunki, työllisyyspalvelut. http://www.keuruu.fi/images/tyollisyyspalvelut/dokumentit/tyokanava_raportti_2014.pdf (09.03.2015).
- Kuntaliitto (2015) Aiemmat kuntaliitokset. <http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/kuntaliitokset/aiemmatkuntaliitokset/Sivut/default.aspx>
- Kuntakokeiluhankkeiden bonukset ja bonuksen käyttö (2014) TEM 17.6.2014 TEM/498/07.10.02/2012
- Leminen, A-P. (2014). Yhdessä eteenpäin. Elinikäisen ohjauksen kehittäminen Ohjaamossa. <http://www.tpy.fi/@Bin/413533/Leminen+Ohjaamo.pdf>. (09.03.2015).
- Lisämäärärahan jakaminen kuntakokeiluhankkeille (2014), TEM 28.8.2014 TEM/498/07.10.02/2012
- Madsen, P.K. (2015). Flexicurity, kommunerne og beskaeftigelsespolitikken (julkaisematon käsikirjoitus. Kirjoittaja on Tanskan uudistusta arvioineen komitean jäsen).
- Notkola V, Pitkänen S, Tuusa M, Ala-Kauhaluoma M, Harkko J, Korkeamäki J, Lehikoinen T, Lehtoranta P, Puumalainen J (Kuntoutussäätiö) Ehrling L, Hämäläinen J, Kankaanpää E, Rimpelä M, Vornanen R (konsortioikumppanit). (2013) Nuorten syrjäytyminen. Tietoa, toimintaa, tuloksia. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2013. Helsinki: Eduskunta, 2013. Saatavissa verkossa: [http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw/trip?\\$\(BASE\)=erekj&\\$\(HTML\)=akxpdf&\\$\(SNHTML\)=akxeilodydy&tun niste=TRVJ+1/2013](http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw/trip?$(BASE)=erekj&$(HTML)=akxpdf&$(SNHTML)=akxeilodydy&tun niste=TRVJ+1/2013)
- Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011 <http://valtioneuvosto.fi/hallitus/hallitusohjelma/fi.jsp>
- Peavy, R.V. (1999). Sosiodynaaminen ohjaus. Konstruktivistinen näkökulma 21. vuosisadan ohjaustyöhön. Työministeriö. Psykologien Kustannus.
- Saikku, P. (2012) Työttömien terveystalouden jatkuvuus. PTT-hankkeen seurantalutkimuksen tuloksia hankekunnissa. Terveystalouden ja hyvinvoinnin laitos (THL). Raportti 15/2012. Saatavissa internetissä <http://www.thl.fi/documents/10531/95751/Raportti%202012%2015.pdf>
- Sinervo, L. Hietapakka, L. (2013) Työttömien terveystalouden jatkuvuus. Valtakunnallisen terveystalouden tutkimuksen 2013 tulokset. Työpöytä 41/2013. Terveystalouden ja hyvinvoinnin laitos. Saatavissa internetissä
- Sosiaalihuollon työelämäosallisuutta tukevan lainsäädännön ja palvelujärjestelmän uudistamistarpeita arvioivan työryhmän loppuraportti. STM raportteja ja muistioita 2014:12
- Sosiaalihuollon työelämäosallisuutta tukevan lainsäädännön ja palvelujärjestelmän uudistamistarpeita arvioivan työryhmän (TEOS) loppuraportti. STM raportteja ja muistioita 2014:32.
- Työllisyyskatsaus Helmikuun 2015. https://www.tem.fi/files/42548/TKAT_Helmi_2015.pdf.
- Työllisyyspoliittinen avustus kuntakokeiluun TEM 489/07.10.02/2012, 14.6.2012 Työllisyyspoliittinen avustus pääkaupunkiseudun kuntakokeiluun (2012 a). Vantaan kaupunki. TEM 7.9.2012. TEM/498/078.10.02/2012
- Työllisyyspoliittinen avustus pääkaupunkiseudun kuntakokeiluun (2012 b). Uudenmaan ELY-keskus/E-vastuualue. TEM 1.1.2012. TEM/498/078.10.02/2012
- Työllisyyspoliittinen avustus pääkaupunkiseudun kuntakokeiluun (2012 c). Helsingin kaupunki TEM 12.11.2012. TEM/498/078.10.02/2012
- Tilastokeskus 5.6.2013. Korkea koulutus suojaaa työttömyydeltä. http://www.stat.fi/til/tyokay/2012/02/tyokay_2012_02_2013-06-05_tie_001_fi.html.

Tilastokeskus. Työvoimatutkimus joulukuun 2014. http://www.tilastokeskus.fi/til/tyti/2014/12/tyti_2014_12_2015-01-20_tie_001_fi.html

Tonttila, J. (2015). Työpolitiikan palvelurakennearviointi: ”Asiakaslähtoisempää ja tuloksellisempaa palvelua”. Loppuraportti. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ ja yrittäjyys1/2015.

Tuusa M. (2005) Kohti kuntouttavaa sosiaalityötä. Aktivointi ja työllistymisen tukeminen sosiaalityön ammattikäytäntönä kunnissa. Kuntoutussäätiön tutkimuksia 74/2005. Ammatillinen lisensiaattityö. Tampereen yliopisto.

Tuusa M., Ala-Kauhaluoma M. (2014) Selvitys nuorten sosiaalisesta kuntoutuksesta. Sosiaali- ja terveysministeriö. Kuntoutussäätiö, arviointi- ja koulutusyksikkö. 12/2014. Saatavissa internetistä

Tuusa M., Pitkänen S., Shemeikka R., Korkeamäki J., Harju H. ja Saares A. (Kuntoutussäätiö) Pulliainen M., Kettunen A. ja Piirainen K. (Diakonia-ammattikorkeakoulu) (2014) Yhdessä tekeminen tuottaa tuloksia Nuorisotakuun tutkimuksellisen tuen loppuraportti. Tutkimuksellinen tuki nuorisotakuun toimeenpanon seurannassa ja vaikuttavuuden arviointiin käytettävien indikaattorien kehittämisessä nuorisotakuun 1. toimeenpanovuonna 2013. Työ- ja elinkeinoministeriön tutkimuksia 15/2014. Työ- ja elinkeinoministeriö. Helsinki.

Tuusa M., Pitkänen S., Shemeikka R., Korkeamäki J., Harju H., Saares A., Pulliainen M., Kettunen A., Piirainen K. (2014). Yhdessä tekeminen tuottaa tuloksia. Nuorisotakuun tutkimuksellisen tuen loppuraportti. Tutkimuksellinen tuki nuorisotakuun toimeenpanon seurannassa ja vaikuttavuuden arviointiin käytettävien indikaattorien kehittämisessä nuorisotakuun I toimeenpanovuonna 2013. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ ja yrittäjyys. 15/2014

Työllisyyden keittokirja. Miten työ ja tekijät saadaan kohtaamaan? 6 näkökulmaa ja 30 testattua ja hyväksi koettua reseptiä. Työllisyyden kuntakokeilu, Suomen Kuntaliitto

Työttömien terveydenhuollon järjestäminen. Sosiaali- ja terveysministeriön kuntakirje 19.8.2013. Saatavissa internetissä

Työvoimapolitiikan hallinnon kehittäminen. Työryhmämuistio. Työ- ja elinkeinoministeriö 2014.

Uusitalo, S., Karjalainen, K. & Lähde, S. (2013). Paikko - käsikirja oppimisympäristöjen tunnistamisesta osaamistodistukseen. Jyväskylä.

Vainio, K. & Airaksinen, P. (2010) ”Aktivoinnin pullonkaulat - aktivointisuunnitelma kuntouttavan työllistämisen tukena sekä selvitys siihen liittyvistä ongelmista”. Askel-koulutus, <https://www.thl.fi/documents/10531/1449887/Aktivoinnin+pullonkaulat.pdf/3075ecf4-d4bc-4740-88b9-59bf6ba8bb2>

Vähämöttönen, T. (1998). Reframing career counselling in terms of counsellor-client negotiations. Joensuun Yliopiston julkaisuja nro 34.

Vallius-Hyttinen, M. (2014) Valmentavan työtoiminnan kehittäminen työllisyyden kuntakokeilun Lieksa-hankkeessa. Opinnäytetyö. Ylempi ammattikorkeakoulututkinto. Karelia-ammattikorkeakoulu. Saatavissa internetissä

Valtakari, M. (Tempo Economics), Rambol Management, Arnkil Dialogues ja Spangar Negotiations (2014) Tutkimuksellinen kehittämistyön tuki työ- ja elinkeinopalvelu-uudistuksen toimeenpanon tukena - keskeiset havainnot ja johtopäätökset. Arvioinnin ohjausryhmän loppuseminaari 29.1.2014.

Virnes, Elise (2014). Uudet linjaukset ammatilliseen koulutukseen 20.05.2014. http://www.google.fi/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&ved=oCDAQFjAD&url=http%3A%2F%2Foppituki.fi%2Fuseruploads%2FUudet_linjaukset_ammattilliseen_koulutukseen-20-5-2014-Elise_Virnes.pptx&ei=TOYcVeK3DMOtsGpV4HoAg&usq=AFQjCNF2GB7LwtolZg2r_417UlggFosQtQ&bvm=bv.89744112.d.bGg. Ladattu 02.04.2015

Virta -Pidämme huolta työ ja toimintakyvystämme sekä tulevaisuudestamme 2011-2013. Virta-hankkeen loppuraportti (KASTE-ohjelma). Saatavissa internetissä

Vuorinen, P. (2013). Hybridiammatteja vai ammattihybridejä? Työpoliittinen Aikakauskirja 4/2013. Karjalainen, K. & Lähde, S. (2013). Paikko. Käsikirja oppimisympäristöjen tunnistamisesta osaamistodistukseen.

Lait:

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. HE 183/2014 vp.

Laki kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001). www.finlex.fi

Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012). www.finlex.fi

Laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta (1369/2104). www.finlex.fi.

Internet-sivut:

www.tekes.fi/globalassets/julkaisut/75_linking_theory_and_practice.pdf

http://sote.kainuu.fi/general/Uploads_files/Virta/Virta.pdf

<http://www.bovallius.fi/web/ammattiopisto/ammattiosaamista-valityomarkkinoilta> (09.03.2015).

<http://www.bovallius.fi/web/ammattiopisto/opinnollistaminen>, (09.03.2015).

http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/110751/URN_ISBN_978-952-302-049-8.pdf?sequence=1

http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=122757&name=DLFE-27307.pdf

http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=9882185&name=DLFE-32845.pdf

<http://www.videonet.fi/thl/20131126/3/huotari.pdf>

https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/83811/Vallius-Hyttinen_Marjo.pdf?sequence=1

10 Liitteet

Liitteenä olevat tapaukset ovat tutkimuksen kuluessa tehtyjä työpapereita ja ne kuvastavat kuntien kokeilutoiminnan eri vaiheita, joten monissa kokeiluissa on tapahtunut paljonkin tapauksen kirjaamisen jälkeen. Näissä työpapereissa voi olla joitakin epätarkkuuksia ja virheitäkin, mutta ne sisältävät paljon arvokasta tietoa, josta voi olla hyötyä kehittämistoiminnassa, joten olemme sisällyttäneet tapauskuvaukset työpapereinakin raporttiin.

10.1 Tapaustutkimukset

10.1.1 Etelä-Pirkanmaa

1. Hankkeen lähtökohdat, tavoitteet ja toteutus

Valkeakosken koordinoimassa hankkeessa ovat mukana Akaa ja Urjala. Perinteisen teollisuusvaltaisen alueen työttömyys ja erityisesti pitkäaikaistyöttömyys ovat korkeaa pirkanmaalaista tasoa, joka ylittää valtakunnallisen keskiarvon, ja alueen aktiivointiaste on ollut myös melko korkea, yli 40 % (2012). Seurantatutkimuksen aineistonkeruun ajankohtaan mennessä keväällä 2014 kokeilu on ollut meneillään noin vuoden. Siinä on asiakaspalvelun kehittämisen ohella enenevästi haettu kuntien välistä ja sisäistä yhteistä tahtotilaa kuntien työllisyysnhoitoon, ja kokeilua voi-kin pitää hyvin tärkeänä kehitysprosessina sekä kuntastrategisessä että käytännön kehittämismielessä. Konkreettisten tulosten näkyminen vaatii kuitenkin toimijoiden mukaan edelleen yhteistyön vahvistamista ja johtamisen selkiyttämistä kuntaorganisaatioiden eri tasoilla sekä suhteessa yhteistyökumppaneihin.

Hankkeen tavoitteissa painottuvat uudet palvelut sekä moniammatillinen sektorirajat ylittävä yhteistyö. Kokeilun kohderyhmä on pitkään työttömänä olleet, yli 500 päivää työmarkkinatukea saaneet. Myös alle 30-vuotiaat vuoden työttömänä olleet kuuluvat Urjalassa toiminnan kohderyhmään.

Yhteistyön kehittämisessä on ryhdytty rakentamaan yhteispalvelukeskuksia (YPK) kuhunkin osallistujakuntaan. Näissä toimivat saman katon alla sosiaali- ja terveystoimi, Kelan palvelut, TE-toimiston palvelut ja työvoiman palvelukeskus sekä muita neuvontapalveluja kuten velkaneuvonta. YPK:t ovat edenneet hieman eri tahdissa eri kunnissa Valkeakoskella sen ollessa vakiintuneinta toimintaa.

Hankkeen tavoitteet ovat:

- Asiakaslähtöisten palvelujen tuottaminen ja olemassa olevien palvelujen tehostaminen.
- Kumppanuuksien rakentaminen, monialaisen yhteistyön ja tiimityön kehittäminen sekä yhteisen palvelukonseptin luominen ja yhteisten tavoitteiden asettaminen.

- Rajapintojen selkeyttäminen, yhteinen asiakkuusstrategia ja segmentointi sekä vastuiden ja johtajuuden määrittely.

Luonnostellussa mallissa kuntakokeilu sijoittuu työllistämistoiminnan (TYP, TE) ja sosiaalisen kuntoutuksen (sosiaalityö) välimaastoon, mutta rajankäynti on selvästi vielä kesken.

2. Yhteistyö ja kumppanuudet

Kuntakokeilu on selkeästi lisännyt keskustelua kuntavetoisesta työttömyyden hoidosta alueella. Kokeilu on aktiivisesti tiedottanut työllisyshoidon kysymyksistä ja hakenut kuntien sisällä kokeilumahdollisuuksia. Valkeakoskella kunta on aktiivisimmin kokeilussa mukana, mutta moniammatillisuus ja poikkihallinnollisuus hakevat vielä muotojaan. Kuntakokeilua kuvataankin ”puskevaksi” ja ”tilaa raivaavaksi”. Kuntien kiinnostus on kuitenkin selvä, ja sitä osoittavat myös Valkeakosken ja Urjalan kuntajohdon läsnäolo seurantatutkimuksen keskustelutilaisuudessa. Kokeilu voidaan nähdä tärkeänä nimenomaan ensimmäisten kokemusten rakentamisessa uudeltaisesta kuntalähtöisestä työllisyshoidosta, mutta se ei ole vielä kuntastrategisen keskustelun keskiössä. Alueella on valmiina työllisyshoidon toimintaohjelma 2014-2017.

Kuntakokeilun ja työvoiman palvelukeskuksen välinen suhde ei myöskään ole vielä vakiintunut, ja epäselvänä pidetään kuntakokeilun jälkeistä asiakasohjausta. Kokeilussa on löydetty ”väliinputoajia” samaan tapaan kuin eräissä aiemmissa hankkeissa, ja epäselvyyksiä liittyy esimerkiksi nuorten kohderyhmän määrittelyyn.

Työllistämiskeskustelussa painottuu työpaikkojen tarjonnan vähäisyys myös kuntajohdon puheenvuoroissa. Yritysyhteistyö ei ole kuulunut kuntakokeilun keskiöön, ja yhdistystoiminta alueella on vähäistä. Keinovalikoimassa korostuu suora palkkatuki, jota todetaan olevan vielä käyttämättä kuten myös ns. järjestelytukea. On selvää, että työhallinnon kanssa toimintakäytänteet ovat vielä kehittymässä ja kaikkia olemassa olevia voimavaroja ei ole saatu hyödynnettyä. Näihin kuuluvat myös aiemmat hankkeet, joissa on esimerkiksi etsitty työpaikkoja ja yhteistyörakenteita niihin. Sopivia vertailukohtia lähikunnissa eivät kokeilun edustajat nähneet.

3. Palvelumallin kehitys

Hankkeessa on tehty useita työllisyshoitoa tukevia toimenpiteitä ja uudelleenjärjestelyjä ajatuksena kokeileva kehittäminen. Kussakin kunnassa toimii palveluohjaaja, ja painopiste hankkeessa on alussa ollut asiakastyön välittömässä vahvistamisessa ja olemassa olevien palvelujen paremmassa integroimisessa, mikä on konkretisoitunut yhteispalvelukeskusten perustamisessa kaikissa kokeilukunnissa. Yhteispalvelukeskukset vakiintuivat kesään 2014 mennessä Valkeakoskella ja Urjalassa. Niiden on koettu helpottaneen asiakaspalvelua ja tiivistäneen viranomaisyhteistyötä. Alkuvaihe kokeilussa on painottunut myös asiakasvirran analysointiin ja pelisääntöjen etsimiseen ohjaustapoihin. Alueella on käytössä ohjaustakuu, joka edellyttää 30 päivän kuluessa ohjausta TE-hallinnon ja kuntakokeilun toimesta.

Toisella tasolla on tarkasteltu viranomaisten keskinäisen yhteistyön tapoja huomioiden erityisesti tiedonkulun tehostamisen ja erillisyyttä korostavien työtapojen purkamisen. Kuntakokeilua luonnehditaan tilan raivaamiseksi yhteiselle sopimiselle ja moniammatilliselle yhteistyölle.

4. Asiakas- ja verkostovaiikutukset

Kuntakokeilun puitteissa pyritään laatimaan syksyyn 2014 mennessä 200 aktivointisuunnitelmaa, joiden tekemiseen ei työhallinnon palveluissa ole ollut aikaa. Näitä varten on varattu asiakkaille 1–1,5 h vastaanottoaikoja. Jatkosijoitusmahdollisuudet ovat olleet suurempi haaste, sillä Etelä-Pirkanmaalla kuntouttavan työtoiminnan ja kokeilutyöpaikkojen varanto on varsin niukkaa. Huomio onkin ollut enemmän jatkopolun rakentamisessa välityömarkkinoille ja avoimille työmarkkinoille, mutta sopivien työpaikkojen saatavuus on sekä alueella heikkoa.

Etelä-Pirkanmaalla on pyritty useiden muiden kokeilujen tavoin etsimään kuntakokeilulle ”otollisinta” kohdejoukkoa, joka olisi autettavissa ja tuettavissa realistisin työllistymisnäkymin. Työhallinnon ja kokeilun välinen yhteistyö on kuitenkin koettu hankalaksi, johon yhtenä syynä on TE-toimistojen kiire ja erilaiset prioriteetit kuin työllisyyden kuntakokeilulla. Myönteisiä tuloksia on saavutettu moniammatillisen palvelun tiivistymisessä ja henkilöstön kokonaisnäkemysten lisääntymisessä palveluprosessista. Kela on keskusteluissa mukana, ja sähköisten neuvotte-lujen avulla hyvin hajallaan sijaitsevat toimijat ovat saaneet keskustelua ja tiedonvaihtoa parantumaan. TYPPI-järjestelmää on opittu hyödyntämään aiempaa paremmin tiedonvaihdossa.

5. Kriittisiä havaintoja

Etelä-Pirkanmaan hankkeistusta voidaan pitää tarkoituksenmukaisena ja tärkeänä kunnan sisäisten voimavarojen organisoimisen ja uudenlaisen sisäisen toimintakulttuurin kehittämisen näkökulmasta. Alueen työllisyydenhoidon selvityksessä (Kuntoutussäätiö 2013) näkyy tarve hallita ja organisoida paremmin kokonaistyöllisyydenhoitoa ja koota eri osapuolet yhteen. Yhteisen tavoitteen ja vielä enemmän strategian ja hallinnan hakeminen on vielä kesken, mutta alueella orastaa jo yhteisiä toimintakäytäntöjä ja periaatteita.

Kokeilu on tuonut työllisyydenhoidon vahvemmin kuntastrategiselle agendalle, mutta perinteiset toimintakäytännöt tuntuvat jarruttavan joustavaa yhteistyötä ja asiakasohjausta. TYP:n tulevaisuuteen on koettu vaikeaksi varautua, ja hyvissä aloitteissa seuraa varjopuolena huoli siitä, onko kokeilussa mahdollista tuottaa myöhemminkin hyödynnettäviä toimintakäytäntöjä ja viime kädessä asiakastason tuloksia.

Kokeilu tuo itse esiin työllistämistoimien johtamisen ja erityisesti esimiesten välisen yhteistyön. Myös pienehköjen kuntien työmarkkinoiden ja viranomaisyksiköiden alueellinen hajanaisuus tuovat haastetta, joiden ratkaisussa yhteispalvelukeskukset ovat osuvia. Asiakastyön vahvistamisen ollessa ensisijainen kehittämiskohde on selvästi vaativaa siirtyä kohti laajempi kokonaisuuksia.

Työllisyysnäkömien heikkous näkyy kuntakokeilussa voimakkaasti, konkreettisesti kysymyksenä alueelle tyypillisten pienten yritysten mahdollisuuksissa ottaa kohderyhmää työpaikoille. Myös nuorisotakuu tuntui olevan irrallaan kuntakokeilusta integroinnin tarpeista huolimatta. Havainnot ovat linjassa Etelä-Pirkanmaan työllisyysneuvoston kehittämisselvityksen kanssa (Kuntoutussäätiö 2013).

6. Tie eteenpäin

Alueen yhteispalvelukeskukset tuovat uudenlaista toimintakulttuuria viranomaisyhteyksiin ja suuntaavat yhä enemmän hakemaan prosesseihin tehokkaampia ratkaisuja. Haasteellinen työmarkkinatilanne välittyy subjektiivisista arvioista, mutta hanke on selkeästi työllisyysneuvoston alkuvaiheen palvelujen ja jatko-ohjauksen osalta ongelmien ytimessä.

- Kuntakokeilu on keskusteluyhteydessä alueen kuntastrategioihin.
- Työllisyysasioiden koordinaatio on vahvistumassa.
- Alueen palveluprosessit ovat alkaneet selkeytyä.
- Yhteydet muihin hankkeisiin ovat melko ohuet.
- Asiakkaan rooliin on kiinnitetty huomiota ja palvelua kehitetty asiakaslähtöisyyden periaatteella.
- Työllisyysasioista tiedottaminen on paranemassa tiedotustilaisuuksien kautta.
- Työllisyysasioiden osaamisen kehittäminen tapahtuu vielä omissa työyhteisöissä, laajempi oppiminen vielä vähäisempää.
- Työllisyysneuvoston tuloksia varten rakennetaan seurantaa.
- Yhteydet kokonaisverkostoon ovat vielä hauraita.

10.1.2 Jyväskylä, Muurame, Jämsä

1. Hankkeen lähtökohdat, tavoitteet ja toteutus

Kuntakokeilun taustalla on kasvanut työttömyys kaikissa alueen kunnissa sekä pitkäaikaistyöttömyyden seurauksena kasvaneet euromääräiset työmarkkinatuen kuntaosuudet. Keski-Suomessa on ollut vuonna 2014 ELY-keskusten kolmanneksi korkein työttömyysaste (15,8 %). Jyväskylässä oli elokuussa 2014 Tampereen ohella suurista kaupungeista korkein työttömyysaste. Työttömänä oli 16,6 % työvoimasta eli noin 11 000 henkilöä. Jyväskylässä työllisyyspalvelut ovat sosiaali- ja terveystieteiden toimintayksikössä, jota johtaa sosiaali- ja terveystieteiden henkilöstöjohtaja. Työllisyyspalveluihin kuuluu työvoiman palvelukeskuksen kaupungin osuus sekä Nuorten taidetyöpaja ESR-hankkeineen. Työllisyyspalveluiden tehtävänä on toimia työllisyysneuvoston tuki- ja asiantuntijajäsenenä työttömille, sidosryhmille ja päätöksentekijöille. Jyväskylässä on lähdetty hakemaan ratkaisua työllisyysneuvoston palveluiden ja yrityspalveluiden, etenkin Jyväskylän seudun kehittämisselvityksen Jykes Oy:n, välisen yhteyden vahvistamiseen. Kuntakokeilulla on haluttu kiinnittää huomiota työttömien enemmistöön eli ryhmään, jolla ei ole työllistymistä vaikeuttavia ongelmia kuten päihde- ja mielenterveysongelmia.

Jyväskylän, Jämsän ja Muuramen työllisyyden kuntakokeilua hallinnoi Jyväskylän kaupunki, jonka palveluksessa kaikki hankkeen työntekijät ovat. Kuntakokeilun tavoitteena on luoda kunnille oma työllistymisen malli tehokkaan ja vaikuttavan yhteistoiminnan avulla. Hankkeessa etsitään ratkaisuja pitkään työttömänä olevien henkilöiden työllistymiseen. Hankkeessa kehitetään kokeilukuntiin oma työllistämisen malli lisäämällä yhteistyötä yritysten ja järjestöjen kanssa, lisäämällä kohderyhmän koulutukseen osallistumista, tehostamalla kohderyhmän siirtymistä toimenpiteiden välillä sekä poistamalla työllistymisen esteinä olevia kannustinloukkuja. Lisäksi Jämsässä on tavoitteena hyödyntää hankkeesta saatuja kokemuksia työvoiman palvelukeskustoiminnan aloittamiseen. Kuntakokeilulla on valmius tukea työpankin kehittämistä, jos alueelta löytyy halukkuutta sen perustamiseen. Kuntakokeilussa kokeillaan myös ostopalvelusopimuksella Nuorten taidetyöpajan kanssa nuorten yrittäjyystoimintaa.

Hanke koostuu Jyväskylässä toimivasta ohjaus ja palvelutiimistä, Jyväskylässä ja Muuramesta toimivasta Töihin! -palvelusta sekä Jämsän työllisyyspalveluiden hankeosioista. Ohjaus- ja palvelutiimi vastaa Huhtasuon osahankkeen toiminnasta. Ohjaus- ja kuntoutuspalveluiden asiakkaita ovat henkilöt, jotka tarvitsevat työllistymisensä tueksi erilaisia kunnan järjestämisvastuulla olevia palveluita sekä motiivointia ja ohjausta niiden hyödyntämiseen, tai joiden palvelutarve on työllistymisen näkökulmasta epäselvä. Töihin! -palvelu tekee asiakastyötä sellaisten asiakkaiden kanssa, joilla on valmius ja oma halu ottaa vastuu ja tehdä töitä oman työllistämisensä edistämiseksi. Jyväskylän kehittämistoiminta tapahtuu käytännön asiakastyön tasolla, jossa asiakkaiden palveluja ja palveluprosesseja kehitetään kahdessa tiimissä. Kuntakokeilussa työskentelevät hankepäällikkö, hankesihteeri-tiedottaja, palveluvastaavat (2) yrityskoordinaattori (4), työhönvalmentajat (16), palveluohjaajat (6), kuntoutusohjaajat (2), kuntoutuspsykologi ja kehittämiskoordinaattori.

Kuntakokeilun ohjaus- ja kuntoutuspalvelutiimiin kuuluu viisi palveluohjaajaa, työnantajakoordinaattori, kuntoutuspsykologi ja kaksi kuntoutusohjaajaa. Tiimin tehtävänä on kehittää uudenlaisia toimintatapoja palveluohjaukseen eli asiakasohjaukseen ja palvelutarpeen arviointiin. Tiimin tavoitteena on myös kehittää kuntouttavaa työtoimintaa ja työkykyarvioiteja. Palveluohjaaja työskentelee sosiaali- asemalla ja palvelee sekä sosiaaliaseman työntekijöitä että asiakkaita. Palveluohjaajat tekevät asiakkaiden kanssa yhdessä palvelutarvearvioinnin, tarjoavat yksilökohtaista palveluohjausta sekä vastaavat asiakasprosessin etenemisestä ja seurannasta. Lisäksi palveluohjaajat selvittävät asiakkaan kanssa mahdollisuuksia päästä kuntouttavaan työtoimintaan kolmannella ja julkisella sektorilla sekä vastaavat asiakkaan kuntouttavan työtoiminnan prosessista. Kuntoutusohjaaja vastaa palveluprosessista työkyvyn arvioinnissa sekä ohjaa asiakkaita työkykyä arvioivien palvelujen käytössä. Kuntoutusohjaaja laatii asiakkaan kanssa jatkosuunnitelman, johon kuuluvat asiakkaan tarpeen mukaan mm. työkyvyttömyyseläkkeen haku ja kuntoutus. Kuntoutuspsykologi toimii osana työkyvynarviointiprosessia tutkimalla asiakkaan psyykkistä ja kognitiivista työkykyä. Ohjaus- ja kuntoutuspalvelujen

työnantajakoordinaattorin tehtävänä on etsiä uusia kuntouttavan työtoiminnan yhteistyötahoja ja -malleja sekä ylläpitää työnantajarekisteriä kuntouttavan työtoiminnan paikoista. Ohjaus- ja kuntoutustiimin tehtävät liittyvät myös tietojärjestelmien ja tiedon vaihtamisen kehittämiseen, aktivointisuunnitelmaprosessin kehittämiseen sekä ryhmämuotoisten palveluiden kehittämiseen. Lisäksi ohjaus- ja kuntoutuspalvelutiimi tekee ohjauspalveluiden rakenteisiin liittyvää työtä. Tiimi selvittää ja suunnittelee TYP-lainsäädännön uudistamiseen liittyviä asioita. Lisäksi tiimi kehittää kunnan perusterveydenhuollon kanssa pitkäaikaistyöttömille kohdennettuja terveyspalveluiden palvelurakenteita.

Töihin! -palvelu vastaa työhönvalmennuksesta ja yritys- ja työnantajayhteistyöstä. Töihin! -palvelu pyrkii kehittämään työllisyshoidon ja paikallisen elinkeinoelämän yhteistyötä. Palvelun tavoitteita ovat työllistämisen edistäminen, yrittäjyyden ja projektiosaamisen edistäminen, yritys- ja työnantajayhteistyö sekä vaikuttamistyö, jossa tiedotetaan toiminnasta valtakunnallisesti kansanedustajille ja paikallisille päättäjille. Töihin! -palveluissa työskentelee 14 henkilöä Jyväskylässä, 2 Muuramessa ja 2 Jämsässä. Asiakkaaksi pääseminen edellyttää TE-toimiston asiakkuutta. Tiimi toteuttaa yrityksissä ja kunnissa työhönvalmennusta ja pyrkii edistämään työllisyyttä yksilöllisen valmennuksen ja työvoimapoliittisten toimenpiteiden avulla. Töihin! -palvelussa on erityisosaamista nuorten, maahanmuuttajien, pitkäaikaistyöttömien ja vajaakuntoisten valmennuksesta. Palvelussa on käynnistetty työllistämisetelikoekielu, jossa pyritään työllistämään vaikeasti työllistyviä yrityksiin valmennusetelillä hankittavan yksilöllisen valmennuksen avulla. Valmennus toteutetaan työkoekieluna, ja se sisältää yksiköllisen suunnitelman lisäksi käytännön työtehtävien ohjausta ja työelämätietojen opettelua. Palvelussa on käynnistetty myös palkkatuetta työtä, työssäoppimispainotteista ammatillista koulutusta ja yksilö- tai ryhmämuotoista ammatillista koulutusta yhdistävä malli. Tavoitteena on, että tulevaisuudessa Töihin! -palvelun malli toimisi osana kunnan työllisyshoidon mallia.

Jämsän osahankkeessa on tavoitteena pienentää työmarkkinatukikustannuksia sekä estää työttömyyden pitkittymistä. Kuntakoekielun Jämsän työllisyyspalveluissa työnhakijoita palvelevat kolme työhönvalmentajaa, kuntoutuspsykologi ja kuntoutusohjaaja sekä työnantajia yrityskoordinaattori. Hankeosiossa toteutetaan palvelutarpeen arviointia ja palveluohjausta, työkyvyn arviointia, työhönvalmennusta sekä muuta yritys yhteistyötä. Yritys yhteistyön tavoitteena on saada sekä työnhakijoiden että työnantajien tavoitteet ja tarpeet kohtaamaan. Hankeosion tavoitteena on kehittää seinätöntä TYP:a eli verkostomallin mukaista kehittämistoimintaa. Palveluprosessin kehittämisenä ovat mukana terveydenhuolto ja etsivät nuorisotyöntekijät. Terveydenhuollon osallistumisella tähdätään työttömien terveyspalveluiden kehittämiseen kunnassa. Etsivän nuorisotyön mukanaololla pyritään estämään etsivien nuorisotyöntekijöiden ja työhönvalmentajien päällekkäistä työtä. Tavoitteena on vakiinnuttaa Töihin! -palvelun toiminta Jämsään.

Muuramen osahankkeessa on pääasiassa kunnan sosiaalitoimen ohjaamia asiakkaita. Tavoitteena on etenkin lisätä kuntouttavan työtoiminnan asiakasmääriä.

TE-toimistoon palkattu kuntakokeilun yhdyshenkilö etsii asiakaskriteerit täyttäviä työnhakijoita ja ohjaa heitä kuntakokeiluun.

2. Yhteistyö ja kumppanuudet

Jyväskylä, Muuramen ja Jämsän kuntakokeiluhankkeessa on järjestetty Keski-Suomen kuntien työllisyysseminaari, joka on koonnut kuntien ja TE-hallinnon edustajia yhteen. Kuntakokeilun ja kuntien välinen suhde vaikuttaa jossain määrin epävarmalta. Alueen kunnissa ei ole toistaiseksi ollut vielä vahvaa poliittista tahtoa ja yhteisymmärrystä työllisyysenhoidon malleista. Tulevat sote-uudistukset vaikuttavat työllisyysenhoidon palveluiden sijoittumiseen kuntaorganisaatiossa, joten kunnissa ollaan odottavalla kannalla. Työllisyysenhoidon menot kasvavat yli 300 päivää työmarkkinatuella olleiden kohdalla ja kuntien vastuu kasvaa. Vaikka kunnat ennakkoivat työmarkkinatuen rahoitusosuuden kasvua, ne eivät ole ryhtyneet aktiivisesti suunnittelemaan palveluiden järjestämistä eivätkä rahoitusta. Kunnissa on mietitty talouden sopeuttamistoimia ja palvelurakenteen supistamista, mikä on entisestään vaikeuttanut työllisyysenhoidon palveluiden suunnittelua kunnassa.

Ohjaus- ja kuntoutuspalveluiden yhteistyötahoja ovat oman kunnan sosiaali- ja terveystoimi, työkykselvittelyjä tarjoavat yksityiset palveluntuottajat, KELA ja TE-toimisto. Alueella pyritään tiivistämään yhteistyötä Keski-Suomen TE-toimiston tuetun työllistämisen palvelulinjan, TYP:n ja kuntakokeilun ohjaus- ja kuntoutustimin kanssa siten, että alueelle saataisiin luotua yhteinen toiminnallinen rakenne. Yhteistyötä laajennetaan TE-toimiston ja TYP:n kanssa tehtävän verkostotyön lisäksi aikuissosiaalityöhön ja Kelan kanssa tehtävään yhteistyöhön, jossa pyritään kehittämään ammatillisen kuntoutuksen ja työkykyneuvonnan asiakasyhteistyötä. Jämsän seinättömän TYP:n mallia kehittävän hankeosion tiimi tekee yhteistyötä sosiaali- ja terveystoimien, TE-palveluiden, oppilaitosten, yritysten, KELAN, välityömarkkinoiden toimijoiden, hankkeiden ja muiden asiakaskunnalle palveluja tuottavien tahojen kanssa.

Töihin! -palvelun keskeisiä yhteistyötahoja ovat TE-toimisto sekä yrittäjäjärjestöt ja työpaikat. TE-toimiston eri yksiköiden asiantuntijat ja Töihin! -palvelun työntekijät järjestävät asiakasohjauksen toimivuutta kartoittavia palavereita. Lisäksi TE-toimisto ja Töihin! -palvelu ovat toteuttaneet yhdessä TE-toimistossa tempauksia, kuten Aamutunti-infoja. Kuntakokeilun ja TE-palveluiden väliseen yhteistyöhön on vaikuttanut TE-toimiston palvelurakennemuutos, jonka myötä Keski-Suomeen perustettiin yksi koko maakunnan kattava toimisto. TE-toimistomuutos vaikutti työllistymistä tukevien palveluiden järjestämiseen. Vaikka sähköinen asiointi on helpottanut monien työnhakijoiden ja työnantajien asiointia, se on vaikeuttanut järjestöjen ja säätiöiden yhteistyötä TE-toimiston kanssa. Kuntakokeilun lisäksi myös työnantajat ja yrittäjäjärjestöt kokivat muutosvaiheessa ongelmia mm. starttirahapäätösten, palkkatukipäätösten ja maksatushakemusten aikataulujen pitkitymisen vuoksi. Toisaalta työnantajat antoivat TE-toimistolle kiitosta Sanssi-korttiin liittyvien asioiden nopeasta hoitamisesta.

Töihin!-palvelun verkostotyön kohteena ovat paikallisen tason päättäjät ovat pitäneet tärkeänä työllisyysenhoidon ja elinkeinoelämän yhdistävää palvelua. Paikalliset yrittäjäjärjestöt ovat kiinnostuneita tekemään yhteistyötä Töihin!-palvelun kanssa, sillä myös ne pitävät toimintaa tarpeellisena. Hanke on käynyt esittelemässä toimintaansa yrittäjien tilaisuuksissa ja kokouksissa. Paikalliset yrittäjäjärjestöt, kuten Jyväskylän yrittäjät, osallistuvat työnantajayhteistyön kehittämiseen. Työnantajien ja yrittäjäjärjestöjen mukaan kuntakokeilun etuna on se, että Töihin! -palvelut tekee henkilökohtaista kontaktointia yrityksiin. Yrittäjien ja etenkin pienten yritysten halutaan saavan enemmän tietoa työllistämiseen liittyvistä mahdollisuuksista, sillä niissä on piilotyöpaikkoja. Yksinyrittäjien määrä on kasvussa, ja kuntien työllisyysenhoidossa halutaan huomioida käynnissä oleva rakennemuutos. Työnantajilla on tiedon puutteen lisäksi pelkoa uuden työntekijän rekrytoimiseen liittyvistä riskeistä. Kuntakokeilu on keino jakaa kunnan ja yrittäjien kesken riskiä työllistämässä, kun yrityksiä tuetaan sopivien työntekijäehdokkaiden löytämisessä ja taloudellisten tukien hakemisessa työsuhteen alkuvaiheeseen. Kuntakokeilun yrittäjäkoordinaattori ja paikallinen nuorten hanke ovat järjestäneet Muuramessa yrittäjäpäivänä yhteisen tilaisuuden nuorille yrittäjille. Keskustelua on käyty yrittäjyyttä ja työllistämistä helpottavan toimipisteen perustamisesta kuntaan.

Töihin! -palvelu tekee yhteistyötä myös välityömarkkinatoimijoiden ja nuorten työpajan kanssa. Nuorten työpajan kanssa on järjestetty tilaisuuksia ja välityömarkkinatoimijat ovat voineet ohjata avoimille työmarkkinoille ohjattavia asiakkaita. Järjestöyhteistyössä suunnitellaan käytettäväksi tekeillä olevaa toimijakarttaa, joka laaditaan alueelle TE-toimiston ja Jyväskylän ammattikorkeakoulun KEVÄT-hankkeen kanssa. Välityömarkkinatoimijoiden roolia halutaan vahvistettavan yritysyritysyritysten lisäksi, sillä osa työnhakijoista tarvitsee välityömarkkinoiden kuntouttavia palveluita ennen avoimille työmarkkinoille työllistymistä. Välityömarkkinoiden näkökulmasta tarvitaan sen roolin selkeyttämistä etenkin yritysyritysyrityksessä, jossa odotetaan jalkautumista yrityksiin. Samalla viestitään yritysyritysyritysten selkiyttämisen tarvetta siten, ettei yrittäjille tule useita päällekkäisiä yhteydenottoja.

3. Palvelumallin kehitys

Jyväskylän kuntakokeilun voi kiteyttää olevan ”seudullinen, kuntakohtaiseen toimintaan perustuva, ohjaukseen liittyviä palveluita ja rakenteita sekä työnantaja-yhteyksiä kehittävä hanke”. Jyväskylässä on kehitetty Jämsässä seinättömän TYP:n mallia. On testattu myös seutukunnallisen TYP-mallin osioita eri kuntiin liikkuvien erityisasiantuntijoiden ja tiimien avulla, samassa yhteydessä kuin Töihin! -palvelu tuottaa työhönvalmennuspalvelua Jyväskylään ja Muurameen. Ohjaus- ja kuntoutuspalvelut tarjoavat kuntoutuspsykologin palveluita Jyväskylään ja Jämsään.

Ohjaus- ja kuntoutuspalvelutiimissä on suunniteltu alueen TYP-palvelua. Tulevassa TYP-mallissa toimisivat sosiaaliohjaajat, TE-asiantuntijat, TE-toimiston psykologit ja sosiaalityöntekijät yhdessä. Muut palvelut, kuten matalan kynnyksen palveluna toimiva Ohjaamo, toimisivat TYP:n ympärillä samoin kuin kunnan sosiaali- ja

terveyspalvelut, joilla olisi yhteys TYP:een työkykytiimin kautta. TYP:lla olisi yhteys TE-palveluihin mm. työhönvalmennuksen ja yritys yhteistyön kautta. TYP-suunnitelmaan on laadittu palveluohjauksen prosessikuvaus sekä tehty suunnitelma kuntouttavan työtoiminnan tiimistä, joka tuottaisi palveluja sosiaalitoimen ja TYP:n asiakkaille myös ryhmämuotoisena. Kuntouttavan työtoiminnan tiimi toimisi fyysisesti TYP:n tiloissa, mutta liikkuisi koko Keski-Suomen/tulevalla sote-alueella. TYP-kriteerit eivät rajoittaisi palveluun pääsyä, vaan palvelut olisi tarkoitettu kaikille osallisuutta ja/tai työllistymistä edistävää sosiaalista kuntoutusta tarvitseville.

Myös tulevan TYP:n työkyvyn arviointipalveluista on laadittu prosessikuvaus. Työkyvyn arviointitiimin henkilöstö koostuisi kuntoutusohjaajista, kuntoutuspsykologista ja työttömien terveystarkastuksia tekevästä terveydenhoitajasta. Palveluihin ohjaututtaisiin TYP:n lisäksi sosiaali- ja terveyspalveluista ja muista työttömien palveluita järjestävistä organisaatioista. TYP:n työkyvyn arvioinnin tiimin tehtävänä olisi henkilöiden arviointiprosessien suunnittelu ja ohjaus sekä terveydellisiin ongelmiin liittyvän kuntoutuksen suunnittelu yhdessä terveydenhuollon, Kelan ja ostopalveluiden tuottajien kanssa. Työkyvyn palvelut sisältäisivät ostopalvelut, terveydenhuollon palvelut, kuntoutuspsykologin palvelut, Kelan tutkimus- ja kuntoutuspalvelut sekä kuntouttavan työtoiminnan avulla tapahtuvan työkyvyn arvioinnin. Työkyvyn arvioinnin tiimi sijaitsisi organisaation näkökulmasta terveyspalveluissa, jolloin henkilöstö voisi käyttää sen potilastietojärjestelmää. Suunnitelmien mukaan tiimi sijoittuisi fyysisesti TYP:n toimitiloihin. Tiimi toimisi tulevalla sote-alueella keskitetynä ja tarvittaessa liikkuvana palveluna, joka toteuttaisi toimintaa operatiivisesti ja konsultoivasti. Työkyvyn arvioinnin tiimi käyttäisi kuntien asiakaspalvelupisteitä ja videoneuvottelumahdollisuuksia, joilla varmistettaisiin erikoispalveluiden saata vuus ja kustannustehokkuus pienilläkin paikkakunnilla.

Tulevan TYP:n yritys yhteistyöstä huolehtisivat kunnan yrityskoordinaattori, TE-toimiston asiantuntijat ja joidenkin kuntien omat työhönvalmentajat. Yrityskoordinaattori tekisi tiivistä yhteistyötä TE-toimiston yritysneuvojan kanssa paikallisen yritys yhteistyön koordinoimiseksi ja mm. asiakkuuden muodostamiseksi yrityksen kanssa sekä piilotyöpaikkojen etsimiseksi. Palvelun markkinoinnista ja tunnetuksi tekemisestä huolehtisi etenkin kunnan yrityskoordinaattori. TE-toimiston asiantuntijat vastaisivat siitä, että työpaikat saisivat tietoa työllistymisen tukemiseen liittyvistä.

Jämsässä kehitteillä olevaa seinätöntä TYP-mallia pidetään onnistuneena ja todennäköisenä TYPin rakentumisen mallina Keski-Suomessa. TYP-mallin selvittäminen on alueella kuitenkin vielä auki, sillä siihen liittyvät alueen sote-ratkaisut.

4. Asiakas- ja verkostovaiikutukset

Vuonna 2013 kuntakoikeilussa oli 920 asiakasta, joista 820 oli uusia asiakkuuksia. Asiakkaat ovat yleisimmin 20–29 sekä 45–49-vuotiaita. Asiakkaita on ohjautunut yleisimmin TE-toimiston kautta, omatoimisesti ja myös sosiaalitoimen kautta. Kuntakoikeilussa on ollut 470 työnantaja-asiakasta, joista 400 oli yrityksiä. Asiakkaista

230 on sijoittunut työsuhteisiin kuten palkkatuetun osa- ja määräaikaiseen työhön, 230 työkokeiluun, 80 kuntouttavaan työtoimintaan, 80 ammatilliseen tai työvoimapolitiittiseen koulutukseen, 5 oppisopimuskoulutukseen ja 2 on aloittanut yritystoiminnan. Työhönvalmennuksessa olleista asiakkaista 44 % on työllistynyt, 38 % on saanut työkokeilupaikan ja 9 % aloittanut opiskelun. Aktivointisuunnitelma tehtiin 145 asiakkaalle. Työkyvyn arvioinnissa ja muissa kuntoutuspalveluissa oli 170 asiakasta. Kuntakokeilu on saavuttanut sille asetetut asiakasmäärät (tavoite 900) ja työllistyneiden määrät (225).

Muuramessa työllisyysaste on ollut hyvä eikä kunnan työllisyysdenhoitoon ole juurikaan resursoitu. Työllisyysdenhoidosta on vastannut yksi henkilö oman työnsä ohella ja työtä on tehty pääasiassa työpajan kautta. Kuntakokeilun myötä Muuramessa käynnistyi työllisyysohjelman valmistelu. Vuonna 2014 valmistuva työllisyysohjelma tulee olemaan osa kunnan elinkeinostrategiaa.

Jämsässä työllisyysdenhoito on perustunut kaupungin aktiiviseen rooliin, ja myös kolmannen sektorin, erityisesti työvalmennussäätiö Avituksen toiminnalla on ollut merkitystä osana kaupungin työllisyysdenhoitoa. Tulevassa työllisyysdenhoidon mallissa tullaan hyödyntämään vahvasti paikallista verkostoa. Tavoitteena on saada mukaan kunnan ja kolmannen sektorin tekemään työllistymistä tukevaan työhön myös paikallinen elinkeinoelämä ja yrittäjät.

Jyväskylässä työllisyysdenhoidossa on ollut puolestaan merkittävä rooli kolmannen sektorin välityömarkkinoilla. Kaupunki on tukenut kolmannen sektorin lisäksi kuntalisällä yrityksiin tapahtuvaa työllistämistä. Tekevä-säätiön perustama ja Sovatek-säätiössä toiminut Töihin! -palvelu siirrettiin osaksi kuntakokeilua ja otettiin käyttöön Muuramessa ja Jyväskylässä. Kaupunki on ollut aktiivisesti mukana TYPin toiminnassa. Jyväskylällä tulee olemaan merkittävä rooli tulevan TYP-lainsäädännön toimeenpanossa, johon vaikuttavat myös tulevat sote-linjaukset.

Yritysyhteistyössä Töihin! -palvelun konsepti tunnetaan, mutta käytännön työ on vasta alkuvaiheessa. Yritysyhteistyön toteuttamiseen on vaikuttanut taloudellinen taantuma. Vaikka yrityskontakteja on tehty, yritysten mahdollisuus työllistää on heikko.

5. Kriittisiä havaintoja

Jyväskylä, Muurame, Jämsä –kuntakokeilun haasteet liittyvät rakenteellisten uudistusten odottamiseen ja poliittisen tahdon puutteeseen seudullisen kuntien työllisyysdenhoidon mallin kehittämiseksi. Keski-Suomen alueella ei ole vielä käynnistetty alueellisen TYP:n selvittämistä, jossa aloitteen tekemisestä vastaa TE-toimisto. Samoin sote-ratkaisuihin liittyvät suunnitelmat ovat edelleen avoinna. Kuntakokeilu tuntuu jääneen pattitilanteeseen, kun alueen kunnat odottavat tulevia rakenteellisia ratkaisuja eivätkä lähde vielä aktiivisesti kehittämään malleja niihin. Kuntakokeilu on lähtökohtaisesti ja toteutustavaltaan haasteellinen toteuttaa. Lisäksi toimintamallia ja prosesseja on haasteellista kehittää suurten organisaatioiden ja suurten asiakasmäärien seudulla.

Kuntakokeilussa on myönteistä se, että se huomioi paikalliset tarpeet ja tekee kehittämistyötä kuntakohtaisista tarpeista lähtien. Hankkeessa kehitetään seudullista mallia liikkuvien erityisasiantuntijoiden ja -tiimien avulla, mutta toisaalta jokaisella kolmella kunnalla on oma painopistealueensa. Jyväskylän seudulla kuntakokeilun etenemistä hidastaa työllisyshoidon erilaisuus kunnissa sekä suunnitelman/toiveet työllisyshoidon yksikön sijoittumisen muuttamisesta Jyväskylässä.

Yksi haaste seudullisen työllisyshoidon kehittämiseen on se, että hanke on rakennettu asiakastyön ja palveluiden kehittämisen varaan. Vaikka tavoitteena on luoda mm. seudullisia tiimejä ja vaikuttaa seudullisen TYPin muodostumiseen, hankkeen toteuttamisessa ei ole systemaattisia keinoja eikä foorumeita kuntien välisen yhteistyön lisäämiseen työllisyshoidossa eikä päättäjien osallistamiseen, motivointiin ja tavoitteisiin sitouttamiseen.

Kuntakokeilussa kehitetään tulevan TYP-mallin tiimien rakennetta, tehtäviä ja verkostoja ohjaus- ja kuntoutuspalvelutiimissä. Tiimien haasteena on niiden keskinäisen työajan selvittämisen asiakkaiden ohjautumisessa ja palveluiden tarjoamisessa. Tästä kertoo se, että kuntakokeilussa selvitetään kuntouttavan työtoiminnan, ohjaus- ja kuntoutustiimin ja Töihin! -palvelun välistä työnjakoa. Töihin! -palvelun käynnistämiseen liittyi sen alkuvaiheessa näkemuseroja mallin hyödyllisyydestä järjestötoimijoille, sillä työllisyyspoliittisia avustuksia saavilta kolmannen sektorin toimijoilta edellytetään vastaavaa yritysyhteistyötä kuin Töihin! -palvelu tarjoaa.

6. Tie eteenpäin

Kuntakokeilun vahvuutena on, että se tarjoaa palveluita ja kehittää rakenteita sekä pitkään työttömänä olleille kuntoutusta tarvitseville työnhakijoille että niille työttömille, joilla keskeinen ongelma on työn puute eikä elämänhallintaa vaikeuttava tekijä. Kuntakokeilu luo hyviä puitteita tulevalle TYP-mallille kehittäessään ensinnäkin seutukunnallista erityisasiantuntijoiden jalkautumiseen ja verkkoyhteyksien kautta toimimiseen perustuvaa TYP-mallia. Hankkeessa on kehitetty myös kunta-kohtaista verkostotyöhön perustuvaa seinättömän TYP:n mallia, jollaisia tulee todennäköisimmin olemaan käytännössä TYP-alueiden sisällä suurimmissa kunnissa.

Kuntakokeilussa ovat aktiivisesti mukana paikalliset yrittäjäjärjestöt, mikä luo hyviä edellytyksiä hankkeen tavoitteena olevalle työllisyshoidon ja elinkeinoelämän yhteyksien tiivistämiselle. Myös jatkossa tullaan käymään keskustelua kuntakokeilu, TE-toimiston ja kolmannen sektorin yritysyhteistyön työnjaoista ja koordinaatiosta. On esitetty toiveita, että yritysyhteistyöhön kehitetään TE-toimiston yrityspakettiin kuuluvista työllisyyden tukemisen palveluista kertova palvelupaketti, jota yrityskoordinaattorit voisivat käyttää yrityksissä vieraillessaan.

10.1.3 Kemin kokeilu

1. Hankkeen lähtökohdat, tavoitteet ja toteutus

Työttömyys on koko Lapissa ja erityisesti Kemi-Tornion alueella voimakkaassa kasvussa ollen 18,1 % vuoden 2013 lopussa. Työttömyys on suurinta teollisuudessa, rakennus- ja palveluissa. Terveystieteiden ja sosiaalialan ammattiteissa työttömyys on lisääntynyt merkittävästi viimeisen vuoden aikana ja ylipäättään palvelu-aloilla. Myös nuorten ja vastavalmistuneiden työttömyysluvut ovat korkeita. Väestötappion ja teollisuuden vähenemisen lähtökohdista on ymmärrettävää, että Kemin alueella on pitkään haettu aktiivisia kunta- ja elinkeinopoliittisia ratkaisuja alueen elinvoiman ja työllisyystilanteen parantamiseksi.

Kemin kuntakokeiluhankkeen tavoitteita ovat:

- Kemiläinen työllistymismalli, jossa työllisyyspalvelut ovat paremmin koordinoituja.
- Parempi yhteistyö työllisyyspalvelujen, yritysten ja oppilaitosten välillä pitkäaikaistyöttömien ja nuorten työllistymisen edistämiseksi.
- Kehittämiskokonaisuuksiin kuuluu neljä ulottuvuutta:
- asiakasohjauksen koordinointi
- työhön kuntoutuksen palveluiden kehittäminen
- 3. sektori
- työnantajayhteistyö. (Hankekuvausten tiivistelmät.)

Kemin kokeilun tavoitteena on yhteinen suunnitelma työllisyyden koordinoinnista sekä sen mukaisen kuvion kokeilu, jossa asiakasprosessit tehostuvat. Vuoden 2015 alusta kaupunkiin perustetaan työllisyyspalvelujen yksikkö, mikä on merkittävä rakenteellinen muutos. Huomioiden työttömyystilanteen nopea heikentyminen on hankkeen tavoitteena myös merkittävät taloudelliset säästöt kuntien työmarkkinatuen maksuosuuden pienenemisen osalta.

Työllistämistoimien tueksi vahvistetaan kuntouttavan työtoiminnan paikkoja sekä erilaisiin kuntatyöpaikkoihin pääsyä. Kaupunki onkin kokeilun aikana laajentanutkin palkkatukityöllistämisen työpaikkoja 60:een. Kuntoutusmalleihin kytkeytyvät moniammatilliset arviointimallit sekä aiempaa tiiviimmin mielenterveys- ja päihdepalvelut. Meri-Lapin työhönvalmennussäätiö on keskeisessä osassa asiakaspolkujen rakentamisessa. Myös aikuiskoulutuksen rooli korostuu muun muassa tutkintojen osien suorittamisessa.

2. Yhteistyö ja kumppanuudet Kunnan rooli ja kokeilun asema

Kaupunkistrategiassaan Kemi mainitsee rakennetyöttömyyden ja syrjäytymisen ehkäisyn. Vastuutahoksi on kirjattu poikkihallinnollinen yhteistyö sekä valtuusto, toimenpiteissä kuntakonserni ja sivistyspalvelukeskus. Alle 30-vuotiaiden

ja maahanmuuttajien työllistäminen tai muu aktivointi on tärkeää kokonaistavoitteen ollessa 65 %:n työllisyysaste (nyt noin 54 %) ”työllisyysmalleja hyödyntämällä”. Kemi 2025 -strategiassa on melko paljon asiakas- ja asukaslähtöisiä teemoja, ja se sisältää tuoreen toimenpideohjelman 2014. Palvelustrategiassa 2011¹⁷ on mainittu mm. tilaaja-tuottajamallin kehittäminen. Kemillä ei ole näköpiirissä kuntaliitoksen toteutumista. Elinkeinostrategiassa korostuvat kaupungin elinvoimaisuuden ja työllisyyden kehittäminen. Nuoret ovat sekä alueen että kuntakokeilun keskeinen kohderyhmä.

Seurantatutkimuksen työpajassa on läsnä Kemin johtavia viranhaltijoita alkaen kaupunginjohtajasta, projektipäällikkö ja -koordinaattoreita sekä työhönvalmennussäätiön johtaja ja yrityskoordinaattori. Kuntakokeilu kytkeytyy osittain alueen elinvoimaisuuteen ja on strategisesti perusteltu. Puheena on ”oma työllisyysyksikkö”, jonne keskitettäisiin työllisyysosaamista, ja jonka eri osapuolet kokisivat toiminnan keskipisteeksi. Kehittämissyhteistyö on tiivistä kaupungin sisällä ja toimijat ovat kokeneita työllisyysneuvonnan eri muodoista. Vaikka kehittämisellä on jo perinteitä, on kuntakokeilu kuitenkin mahdollistanut yhteisestä asiasta keskustelun projektia laajemmassa mittakaavassa. Kaupunginjohtajan näkemyksen mukaan 300-päiväisten työttömien tuleminen kuntavastuulle antaa sykäyksen kehittämiselle.

Kuntakokeiluhankkeen asema kaupungin palvelujen kehittämistyössä on kokeilun aikana vahvistunut. Sen tuloksia on esitelty keväällä 2014 valtuustoseminaarissa, ja projektipäällikkö on osallistunut kaupungin strategiaryhmän työskentelyyn. Kaupunkiin on perustettu työllisyysneuvonnan yksikkö vuonna 2015, ja vuoden 2014 alusta asti on maksettu Kemi-lisää 500 päivää työttömyysetuutta saaneille työnhakijoille.

Työvoiman palvelukeskus

Seurannan työpajassa ei ole työhallinnon edustajia läsnä. Työvoiman palvelu-uudistuksen myötä TE-hallinnon on koettu etäännyneen paikallistasolta ja ottaneen ohjauksen roolin suhteessa muuhun kehittämiseen. Paikallistasolle ovat tulleet uudet esimiehet. TYP:n ja TE-toimiston palvelulinjojen tuleva positio on keskustelun perusteella epäselvä suhteessa paitsi kokeiluun myös työllisyysneuvonnan tulevaan malliin laajemmin. Asiakkaiden ohjautumisen kriteerit eivät ole myöskään selviä, ja kuntakokeilussa ovat kokemusten mukaan painottuneet liikaa haastavammat asiakkaat.

Kuntakokeilu nähdään TYP:a laajempänä prosessimallina, jossa TYP muodostaa moniammatillisen ja jalkautuvan toimintaperustan. Näissä puitteissa yhteistyötä on pyritty aloittamaan. Hyviä kokemuksia on saatu TE-toimiston tuesta yksittäisissä koulutus/työprojekteissa. Suuntaus on kohti räätälöityjä ratkaisuja, jotka edellyttävät toimenpiteiden, seurannan ja viranomaishyväksyntöjen joustavuutta ja niistä neuvottelua. Työhallinnon kanssa tehtävä yhteistyö on kärsinyt seurannan työpajan

17 http://www.kemi.fi/Hallinto/strategiat/Palvelustrategia_2020.pdf

perusteella keskinäisen yhteydenpidon vaikeuksista silloin kun pyritään joustavoittamaan asiakasprosessien hallintaa yhteisenä toimintana.

Yritysyhteistyö

Alueen yritysyhteistyössä keskeisiä ovat luottotyöpaikat, jotka kantavat sosiaalista vastuutaan. Kuntakokeilu on kamppailut näiden kumppanuuden säilyttämisestä, ja työllistäminen on koettu erityisen haastavaksi. Asiakaskriteerien painottuessa vaikeampaan päähän on yhteistyö joutunut lujille. Kaupungin sisällä on myös epäselvää, mikä on kuntakokeilussa kehitettyjen toimintamallien suhde esimerkiksi laajoihin irtisanomistilanteisiin. Asiakaskriteerit eivät irtisanomistapaukissa täyty.

Yrityksiä on lähestytty kampanjoinnilla ja on saatu asialle näkyvyyttä mediassa. Kuntouttavalla työtoiminnalla ja Meriva-säätiöllä on merkittävä rooli matalan osaamistason työpaikojen rakentamisessa. Työn oheen räätälöidään myös koulutusta. Osuuskuntatoiminnalla on pyritty täydentämään olemassa olevia työllistämismahdollisuuksia. Kokeilussa pyritään huomioimaan myös paremmat työllistymisvalmiudet, ja itsensä työllistämistä ja yrittäjävalmiuksia pidetään tärkeänä tukea.

Muu yhteistyö

Kaupungin sisällä on kartoitettu työpaikkoja, ja esimerkiksi aikuissosiaalityö on lähtenyt aktiivisesti suunnitteluun mukaan. Terveyspalvelut sen sijaan nähdään vielä haasteena. Kuntakokeilun ideologiana tuodaan vahvasti esiin asiakkaiden heterogeenisuus ja tapauskohtaisen räätälöimisen tarve, jossa myös yhteistyötahot määrittyvät tilannekohtaisesti. Koulutuksia pyritään järjestämään aivan tehtäväkohtaisesti. Kemi-lisää käytetään järjestökentän aktiivisempaan kytkemiseen mukaan ja vaikuttavuuden lisäämiseksi. Kaupungin sisällä mahdollisesti olevia palkkatukipaikkoja yritetään saada paremmin näkyviin työllisyydenhoidon palveluille, jotta niitä voitaisiin myös hyödyntää.

Työttömien terveyspalvelujen toimimattomuus on selvä pullonkaula ja liittyy siihen ongelmaan, että palvelujen kokonaisuudesta ei huolehdi kukaan. Heikkokuntoisimmat jäävät sosiaalitoimen vastuulle. Tähän vastaa tällä hetkellä laaja kehittämisryhmä, jota pidetään rohkaisevana. Terveyskeskuslääkäreitä on saatu tilanteeseen mukaan ja heidän työtaakkaansa tavoitellaan helpotusta.

3. Palvelumallien kehitys

Asiakasohjauksen kehittämistä ovat aloittaneet sosiaalitoimisto, TYP, Kela ja Meriva-säätiö. Ryhmässä sovitaan muun muassa asiakasvastuista ja prosessin yksityiskohtien selkeyttämisestä. Asiakasanalyysejä käytetään palvelujen kohdentamisessa.

Työhön kuntoutuksessa ovat mukana sosiaalitoimi, Kemi-Tornion ammattikorkeakoulu, Meriva, sekä päihde- ja mielenterveyspalvelut. Kaupungin sisäisten hyvien käytäntöjen lisäksi on kehitetty omaehtoisen työllistymisen tueksi tiimivalmennusta.

Työhönvalmentajina työskentelee kaksi henkilöä, jotka toimivat asiakkaiden ohjaajina ja työnantajien yhdyshenkilöinä sekä verkoston rakentajina. Asiakkaita on yhteensä 70, mitä pidetään maksimimääränä.

Tämän tyyppisten työryhmien työ on edennyt lupaavasti. Työttömien terveyspalvelussa KunnonSyynissä työskentelee terveydenhoitaja yhteydessä terveyskeskuslääkärin kanssa. Tiimissä on mukana myös sosiaalityöntekijä. Kuntouttavia palveluja on kehitetty myös päihde- ja mielenterveyskuntoutujille. Hankkeessa on lisäksi koottu ”silpputöitä” tavoitteena muodostaa mielekkäitä työkokonaisuuksia sekä kehitetty työllisyyspalvelujen opinnollistamista ja opintotodistus-mallia. Myös osuuskunta-hanke on kokeilun myötä käynnistynyt. Työllisyys- ja aktivointiasioista tiedotetaan aktiivisesti.

Kemin työllistämismallissa ovat edustettuina laajasti asiakkaat eri lähtökohdista, vaikka asiakaskriteerit ovat tuottaneet ongelmia. Tavoite on kuitenkin ollut korostunut työelämäyhteistyö järjestöjen ja työhönvalmennuksen kautta sekä koulutuksellisten toimenpiteiden kautta. Asiakasohjauksen merkitys korostuu siten, että myös omaehtoiseen työllistymiseen ja yrittäjyyteen etsitään ratkaisuja esimerkiksi vertaistukitoiminnasta ja AMK-palveluista. Tilannetta vaikeuttaa kuitenkin runsas työttömyys ja haastavien asiakkaiden lähiohjauksen tarve. Arvioin mukaan 26 % ei ole ollut koskaan työelämässä ja monella ei 10 vuoteen ammattikokemusta. Kokemuksen mukaan yhden henkilön työllistäminen edellytti yli kymmenen kontaktikertaa työpaikkaan, eivätkä määrälliset tavoitteet kokeilussa voi täten olla korkeita. Työelämälähtöiseen koulutukseen rakennetaan uutta mallia.

4. Asiakas- ja verkostovaikutukset

Asiakkaita on ollut loppuvuoteen 2014 mennessä 340, joista 30 % on sijoittunut palkkatyöhön (tuella/ilman). Kolmannes on työskennellyt kunnalla, kolmannes järjestöissä ja kolmannes yksityissektorilla. Kemiläinen työllistämismalli nojaa vankkaan strategiseen pohjaan ja yhteistyöhön kaupungin sisällä. Yritys- tai laajemmin työelämäyhteistyössä on myös saavutettu uutta liikettä matalamman osaamistason ja työhönvalmennusta edellyttävillä alueilla. Yrityskenttää koetaan aktivoitua erityisesti jalkautuvalla työotteella, jonka vaikuttavuus koetaan kuitenkin vielä pieneksi suhteessa toisaalta voimavaroihin sekä kokeilun että koko palvelujärjestelmän puitteissa että toisaalta suhteessa asiakasmäärään ja asiakkaiden haastavuuteen. Myös paremmin työllistyviä on pyritty tukemaan hankkeen toimintamalleilla.

Verkostovaikutuksia toivotaan valtion ja kunnan palvelujen välille nykyistä enemmän aina valtakunnan tasoa myöten. Asiakkaiden kohdalla terveyspalvelut ja Kela-toiminnot ovat tällä hetkellä riittämättömiä ja aiheuttavat kokeilulle paineita vaativammassa asiakasryhmässä. Kokonaisuutena Kemin kokeilussa on kyse nimenomaan toimintamallin rakentamisesta hallinnollista rajankäyntiä vaativissa asioissa, ja ennen kokeilun vakiintumista vaikutuksien arvioiminen laajemmin on vaikeaa.

5. Kriittisiä havaintoja

Seurannan työpajassa voimakkain ja olennaisin kritiikki kohdistuu työhallinnon, ELY-keskuksen ja TYP:n sitoutumiseen yhteiseen kehittämiseen kuntakokeilun puitteissa. Sittemmin tässä yhteistyössä on saavutettu hyviä kokemuksia. Syynä alkuvaikeuksiin saattoi olla hankkeen merkityksen aliarvioiminen – onhan Kemi hankkeeseen yksin ja toimii yhden kaupungin koordinaation pohjalta. Toimijoiden kokemus kuitenkin osoittaa, että kokeilu ei voi tuottaa pysyviä toimintamalleja ilman perusteellista yhteisen työn kohteesta käytyä neuvottelua strategisemmalla tasolla sekä toisaalta arkiseen ohjaustyön sujuvuuteen liittyvää yhteistyötä. Tällaiseen ei tällä hetkellä nähdä juurikaan edellytyksiä vaan asetelma lähentelee vastakkainasettelua. Työvoimakoulutusta haluttaisiin kehittää myös enemmän heikossa asemassa olevien tukemisen suuntaan, mutta välineitä ei tällä hetkellä juurikaan ole tähän.

Toinen kriittinen kokonaisuus liittyy heikosti työllistyviin asiakkaisiin, näiden heterogeenisuuteen ja asiakaskriteereihin. Niiden tiukkuus haastavaan suuntaan vähentää keinoja rakentaa työelämäyhteistyötä kokeilun puitteissa. Väliinputoajaryhmiä on useita, ja vastavalmistuneet nuoret ovat näistä ehkä kaikkein huolestuttavin.

Järjestötyöllistämisen palkkatuen kohdentaminen tietyille suurille toimijoille ja tietyin kriteerein on lamaannuttanut alueen järjestökenttää, ja tähän haetaan ratkaisuja Kemi-lisän ja kannustimien käytöllä.

6. Tie eteenpäin

Merkittävä havainto liittyy yleiseen, työllisyydenhoidon syyllistävään ilmapiiriin, jota Kemin työllistämiskokeilussa on ryhdytty tietoisesti parantamaan. Tarkoituksena on ratkaista tämä kierre keskittymällä ratkaisuihin ja aitoon sitoutumiseen. Tämä ei kuitenkaan ole helppoa, sillä kun on totuttu keskittymään asiakkaiden problematiikkaan, on tultu uusintaneeksi ongelmallisuutta myös palvelujärjestelmässä itsessään ja sen keskinäissuhteissa. Tässä mielessä Kemin viesti on täsmennyessään tärkeä kuntakokeilun tulos. Pyrkiminen aitoon yhteistyöhön on yllättävänkin vaikeaa ja kokeilun tiukat rajat heikentävät sen mahdollisuuksia rakentaa pysyviä toimintamalleja. Alueen nopeasti heikentynyt työllisyystilanne asettaa edelleen kasvavia vaatimuksia työllisyydenhoidon kokonaisverkoston toimivuudelle.

10.1.4 Keuruun Työkanava-hanke

1. Hankkeen lähtökohdat, tavoitteet ja toteutus

Keuruun Työkanava-hanke toimii reilun 10 000 asukkaan suuruudessa Keuruun kaupungissa. Keuruu sijaitsee suhteellisen etäällä isommista keskuksista, ja siellä on totuttu monissa asioissa itsellisyyteen. Hankkeen alkaessa loppuvuonna 2012 Keuruun työttömyysprosentti oli 11,4 % ja se on hankkeen toiminta-aikana hie-man laskenut tästä. Hankkeen tavoitteena on vähentää pitkäaikaistyöttömyyttä ja rakentaa Keuruun kaupungin työllisyyspalvelut-tulosalueelle kattavampi ja

suorituskykyisempi työllisyydenhoidon rakenne. Hankkeessa lähdettiin liikkeelle asiakastyön ja työllistymistä edistävien rakenteiden kartoituksen ja uudistamisen kautta.

Hanke sijoittuu kaupungin organisaatiossa perusturvapalveluihin työllisyyspalveluiden tulosalueen alle. Hankkeessa työskentelee yhteensä viisi henkilöä: projektipäällikkö, koulutuskoordinaattori, urasuunnittelija/psykologi, työsuunnittelija ja yrityskoordinaattori. Kaupungin työllisyyspalveluissa työskentelee yhteensä 16 henkilöä.

Hanke toimii kehittämistyön lisäresurssina kaupungin työllisyyspalveluissa ja rakentaa palvelutarvearvion pohjalta asiakkaille palvelupolkuja hyödyntäen olemassa olevia kaupungin ja muita palveluja. Monet asiakkaista tarvitsevat pitkän kuntoutumista tukevan palvelupolun, johon sisältyy terveystarkastus ja työkykyarvio sekä mielenterveys- ja päihdepalveluja. Kuntouttavaa työtoimintaa järjestetään kunnan eri toimipisteissä, toimintakeskus Navikassa ja järjestöissä. Asiakkaat voivat myös ohjautua suoraan tai kuntoutuspolun kautta osaamisen kehittämisen palveluihin. Hanke on panostanut työelämälähtöisten koulutusmallien kehittämiseen kuten oppisopimuskoulutukseen, TOPPIS-koulutuksiin sekä osatutkintojen suorittamiseen palkkatukityössä tai kuntouttavassa työtoiminnassa. Asiakkaan urasuunnittelussa voidaan myös hyödyntää ammatinvalinnanohjausta ja työkokeilua.

Hankkeen kohderyhmänä ovat olleet yli 500 päivää työttömänä olleet asiakkaat, joiden ohjaamiseksi on luotu systemaattinen toimintatapa. Hankkeen palveluissa lähdetään holistisuuden periaatteesta. Jo ennen kuntakokeilua olivat kaikki keskeiset toimijat ja palvelut olemassa, peruspalvelut, erityispalvelut ja työttömien terveydenhuolto. Haasteena oli se, etteivät ne juurikaan palvelleet työttömiä asiakkaita eikä eri toimijoiden välillä ollut sujuvaa toimintatapaa. Hankkeessa on kehitetty työttömien terveydenhuoltoa ja lisätty työttömien mahdollisuuksia päästä terveydenhoitajan ja lääkärin vastaanotolle. Kuntakokeilun tavoitteena on sellaisen pitkäaikaistyöttömien asiakkaiden palvelumallin luominen, jonka avulla kaikki toimijat tietävät oman ja toistensa roolit prosessissa, ja asiakkaiden siirtymät palveluista toiseen ovat suunnitelmallisia.

Hanke on tavoittanut työllisyyspalveluihin monia täysin syrjäytyneitä asiakkaita. Hanke on osoittanut, että palveluihin tarvitaan ohjaavia ja palveluprosesseja koordinoivia ammattilaisia. Hankkeen avulla kunnan erityispalvelut, kuten päihde- ja mielenterveyspalvelut, on saatu mukaan asiakkaiden prosesseihin. Erityispalveluissa asiakastyön työote ja yhteistyö ovat laajentuneet. Irrallisten palvelukontaktien sijaan kuntakokeilun kautta asiakkaat ohjautuvat palveluun osana palveluprosessiaan, ja hanke huolehtii asiakkaan kokonaisprosessin eteenpäinviemisestä. Samanlaista palveluohjauksen toimintamallia voidaan jatkaa hankkeen päättymisen jälkeen. Nykyisen yhden vakituisen palveluohjaajan lisäksi kuntaan tarvitaan kuitenkin lisää resursseja. Jatkossa kunnan palveluissa tarvitaan saattaen vaihtamisen toimintatapaa, jossa työntekijä menee mukaan asiakkaan tukena palveluprosessin seuraavaan vaiheeseen turvaten näin prosessin jatkuvuuden.

Keuruulla yli vuoden työttömänä olleet ohjataan TE-toimiston 1-2. palvelulinjoille, ja kuntakokeilun asiakkaana on pääasiassa 3. palvelulinjan työnhakijoita. Kuntakokeilu tekee TE-toimiston kanssa yhteistyötä muun muassa siten, että avoimille työmarkkinoille tähtääville asiakkaille voidaan ostaa yksilöllistä työhönvalmennusta. TE-toimiston näkökulmasta hankkeessa on ollut toimivaa, että se on osa kunnan peruspalveluja eikä toimi erillisenä saarekkeena.

2. Yhteistyö ja kumppanuudet

Kunnan rooli ja kokeilun asema

Hanke on kiinteä osa Keuruun kaupungin perusturvapalveluja. Kun hanke kehittää työllisyyspalveluita, niin samalla kehitetään sosiaalitoimen työtapoja. Hanke nähdään kaupungin johdossa ja päätöksenteossa merkittäväksi, ja sen avulla ennakoidaan saatavan aikaiseksi tärkeitä muutoksia asiakastyön toimintamalleissa. Aiemmin perusturvassa ei ollut riittävän hyvää kokonaiskuvaa asiakkaista. Kenenkään vastuulla ei ollut huolehtia asiakkaan palveluprosessin kokonaisuudesta. Asiakkaan ohjautuessa eteenpäin muihin palveluihin tieto hänestä usein katosi, eikä eri toimijoiden välinen yhteistyö ollut systemaattista. Nyt kuntakokeilun myötä asiakkaita koskeva tieto on perusturvassa aivan eri tavalla hallinnassa.

Kuntakokeilun kannalta suurena pulmana ovat tietosuojaan liittyvät asiat. Haasteena on tietää, mitä asiakkaasta voi kertoa, vaikka toimijoilla on tahtoa tehdä yhteistyötä. Tietosuoja koskeva lainsäädäntö ja sen tulkinta on tiukka, ja asiakkaalta on saatava lupa luovutettavaa tietoa varten. Tietosuoja vaikeuttaa myös kunnan työllisyyspalveluiden toimintaa, sillä jos asiakas ei itse puhu asioistaan, niin myöskään sosiaalityöntekijät eivät voi kertoa niistä. Keuruulla on järjestetty yhteistyössä ESR-hankkeiden kanssa tietosuojakoulutusta. Tietosuojan lisäksi tiedon kulku koetaan ongelmaksi työllisyydenhoidon palveluissa. Tieto kulkee sosiaali- ja terveystieteiden välillä, mutta hankkeissa ja työllistämissektorilla tiedonkulku katkeaa totaalisesti silloin, kun toimijat eivät ole viranomaistahoja. Ongelmat näkyvät palveluiden järjestämisessä ja yksilöohjauksessa. Keuruulla on kehitetty ratkaisuksi erilaisia suostumuslomakkeita, esimerkiksi liittyen terveystarkastukseen ja muihin palveluihin.

Työvoiman palvelukeskus

Kun kuntakokeilun hankehakemusta valmisteltiin, ajateltiin sen avulla luoda Keuruun työvoiman palvelukeskuksen malli. Seudun TYP-mallia koskevat keskustelut ovat alkutekijöissään, ja Keuruulla ollaan asiassa odottavalla kannalla, kun TE-toimisto käynnistää ensi vuonna neuvottelut kuntien kanssa. Tällä hetkellä Keuruulla suhtautuminen TYP-palvelun tuloon on kuitenkin ristiriitaista, sillä työntekijät vierastavat mallia, jossa asioita joudutaan hoitamaan etäyhteyksin tai lähettämään asiakas Jyväskylään. TYP:n asiakkaat ovat kunnassa, samoin kuin osaava henkilöstö, ja asiat pitäisi pystyä hoitamaan paikan päällä. Keuruun kynnyskysymyksenä on oman

TYP:n toimipisteen saaminen kuntaan. Lakivalmistelussa on lähdetty siitä, että hallinnollisesti palvelukeskukset ovat isoja kokonaisuuksia. TYP-mallissa Keuruu tulee kuulumaan Jyväskylään, ja TYP-palveluyhteistyö kuntaan päin saatetaan järjestää etäpalveluna. Tämäkin malli saattaa olla toimiva. TYP-malliin liittyy kuitenkin isoja ratkaisevia kysymyksiä, esimerkiksi sen suhde TE-toimiston palvelulinja 3:n kanssa on epäselvä. Jyväskylän TYP:ssa ovat terveydenhoitaja ja psykologi, mikä on hyvä asia. Toisaalta Keuruulla pohditaan, mitä lisäarvoa saadaan sillä, että TYP:n henkilöstö kävisi Keuruulla verrattuna siihen, että kunnassa on asiakkaat hyvin tunteva oma terveydenhoitaja ja psykologi. Kunnan perusturvassa on keskusteltu siitä, että kuntakokeilun kautta kehitetty toimiva malli on itse asiassa hyvä paikallinen TYP-malli. Paikallisen kumppanuuden avulla on luotu kompakti palvelupaketti, eikä ole järkevää rakentaa rinnalle uutta TYP-kumppanuutta. Keuruulla suhtaudutaan myös epäillen siihen, että seudullisen TYP:n toimipiste saattaisi olla auki ehkä vain keran viikossa, jolloin se ei toisin nykyiseen mitään lisäarvoa.

Yritysyhteistyö

Tähän mennessä hankkeessa ei ole pystytty panostamaan kovin paljon avoimille työmarkkinoille työllistämiseen ja yritysyhteistyöhön. Hankkeen käynnistysvaiheessa oli ideana sijoittaa asiakkaita palkkatuella mahdollisimman nopeasti yrityksiin. Hankkeen asiakaskunnaksi on kuitenkin tähän mennessä ohjautunut pääasiassa yli 500 päivää työttömänä olleita asiakkaita, joiden kohdalla tulee vastaan monenlaisia työllistymisen esteitä, ja joilla ei ole avoimiin työpaikkoihin vaadittavaa osaamista. Asiakkaat jäävät helposti pyörimään työllistämisen kehään ja heillä on vaikeuksia päästä eteenpäin. Jämsässä työttömyys on rakenteeltaan samanlaista kuin Keuruulla, jossa on jäljellä vain työttömyyden kovaa ydintä, sillä muut asiakkaat on ”perattu” muulla tavoin. Jyväskylässä puolestaan on työttömänä myös akateemisen koulutuksen saaneita henkilöitä.

Paikkakunnan yrittäjillä tuntuu olevan hyvää tahtoa työllistää. Kun kuntakokeilun asiakkaiksi saadaan jatkossa muitakin kuin työttömyyden kovaa ydintä, mukaan saadaan aktivoitua myös työnantajia. Kuntakokeilun kohderyhmänä voivat myös olla 12 kk työttömänä olleet, mutta Keuruulla on lähdetty liikkeelle vaikeimmin työllistyvistä. Hanke tekee tiivistä yhteistyötä Keurusselän yrittäjien kanssa. Heidän kanssaan on muun muassa neuvoteltu siitä, miten voidaan ennakoida tulevaa työmarkkinatuen uudistusta, jossa kuntien työmarkkinatuen rahoitusvastuu alkaa jo 300 työttömyyspäivästä. Kunnalla ei ole kapasiteettia hoitaa asiakaskunnan laajenemisesta aiheutuvaa työmäärää yksin, ja tarvitaan uusia malleja, joiden avulla avataan reittejä aitoon työllistymiseen. Jatkossa tarvitaan aivan erilaista panostusta yritysyhteistyöhön, kuntalisiä palkkatuella työllistämiseen, neuvontaa ja ohjausta sekä informaatiota tukien hakemisesta.

Muu yhteistyö

Kuntakokeiluhankkeissa on yleensä yllättävän vähän panostettu koulutusasioihin. Keuruun kuntakokeilussa edetään kuitenkin vahvasti koulutus edellä. Hankkeessa

on oivallettu, että osaamisen kehittäminen ja kouluttautuminen ovat tärkeitä asioita työttömyyden katkaisussa. Työllisyyspalveluihin on tärkeää kytkeä uudenlaisia matalan kynnyksen, tuettuja ja työelämälähtöisiä koulutusmalleja.

Keuruun kaupunki on ottanut ensimmäisenä kuntana Suomessa käyttöön osaamistodistuksen. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kaikki kuntouttavan työtoiminnan ja palkkatukityön tehtävät on opinnollistettu, minkä perusteella työllistetty henkilö saa työjaksolta osaamistodistuksen. Työjaksot voivat muodostaa osatutkintoja, ja osaamisensa voi osoittaa näyttöjen avulla yhteistyössä aikuisopiston ja muiden oppilaitosten kanssa. Osaamistodistusten kehittämiseksi on tehty valtakunnallista kehittämistyötä muun muassa työpajoilla. 17.9.2014 saatiin käyttöön valtakunnallinen osaamistodistus, jonka pohjalta paikallinen kehittämistyö lähtee liikkeelle. Osaamistodistusta varten on tarkoitus luoda yhteiset käytännöt koko kaupunkiin. Tähän liittyvää pilottityötä on tehty toimintakeskus Navikassa. Osaamistodistuksista on saatu hankkeeseen toimiva ja asiakkaan kannalta motiivoiva työväline.

4. Asiakas- ja verkostovaiikutukset

Keuruun Työkanava-hankkeeseen on ohjautunut kesään 2014 mennessä yhteensä 254 asiakasta. Heistä noin 100 on ohjautunut kuntouttavaan työtoimintaan, 40 on osallistunut työkokeiluun, 15 on työllistetty palkkatuella, 9 edelleen ohjaukseen, 29 asiakasta on osallistunut koulutukseen ja 8 asiakkaalle on saatu eläkeratkaisu.

Asiakastyössä on saatu hyviä onnistumisia ja isoja elämänmuutoksia myös monille ”menetetyiksi tapauksiksi” aiemmin koetuille asiakkaille. Hankkeessa on myös tehty etsivää aikuissosiaalityötä ja jalkauduttu sosiaalitoimen kanssa pelkän toimeentulotuen varassa elävien asiakkaiden kotiin. Asiakkaista 80 % kokee että sairaudet ja huono työkyky ovat työllistymisen esteenä. Hankkeella on kokemuksia esimerkiksi 15 vuotta kotona olleesta henkilöstä, joka on vuoden kestäneen palveluprosessin avulla satu kiinnittymään kuntouttavaan työtoimintaan. Työ ei ole kuitenkaan helppoa, kun palveluun ohjautuu esimerkiksi sellaisia asiakkaita, jolla on vakavia psyykkisiä ongelmia, ja joka ei ole kuitenkaan päässyt eläkkeelle.

5. Tie eteenpäin

Tuleva sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutos on Keuruun osalta monin tavoin haastava. Keuruu saattaa kuulua joko Pirkanmaan tai Keski-Suomen sote-alueeseen. Myös työllisyyden hoidon palvelujen painoarvo ja paikka sote-palveluissa huolestuttaa. Nämä palvelut saattavat helposti jäädä marginaaliin, vaikka niiden avulla saadaan aikaan merkittäviä hyötyjä asiakkaiden elämänhallinnan ja kustannussäästöjen kannalta. Keuruun hankkeen kokemus osoittaa, että kokonaisuuksien kannalta holistinen työtapa on kustannustehokas.

Keuruun vahvuutena on se, että kuntakokeilu on kiinteä osa kaupungin työllisyysyksikköä, jolloin sen avulla voidaan panostaa omaan sisäiseen kehittämiseen ja luoda helposti hyviä kumppanuuksia kaupungin eri hallintokuntien kanssa. Yhden

kunnan alueella toimivalla hankkeella on myös hyvät edellytykset juurruttaa kehitettyjä palvelumalleja vakiintuneeksi toiminnaksi jatkossa.

Kuntakokeiluhankkeita vertailtaessa Keuruu erottuu muista kokonaisvaltaisella mallillaan. Hankkeessa on myös osattu ottaa oppia muiden kuntakokeiluhankkeiden hyvistä käytännöistä, esimerkiksi työttömien terveystarkastuspalveluun liittyen. Merkittävin Keuruun hankkeen innovaatio on työjaksojen opinnollistaminen ja osaa-mistodistuksen käyttöönotto, johon muiden hankkeiden olisi hyvä tutustua ja ottaa myös käyttöön. Hankkeiden välillä tarvittaisiin huomattavasti nykyistä enemmän vertaisoppimista ja vertaiskehittämistä. Kunnissa käydään liian vähän keskustelua eri ohjelmallisten kokonaisuusien välillä. Jatkossa tarvitaan myös enemmän kokemusten vaihtoa ja ristiin pölyttämistä eri kehittämisohjelmien ja hankkeiden kesken, esimerkiksi kuntakokeilun, nuorisotakuun ja ESR-ohjelman hankkeiden kesken. Nykyinen toisistaan irrallaan toimiminen on omalla tavallaan resurssien tuhlausta. Osaamisen kehittäminen voisi hyvin olla tällainen ”ristiinpölytyksen” teema, johon löytyy valmiita yhteistyöverkostoja kuten elinikäisen oppimisen, työllisyyden hoidon ja nuorisotakuun verkostot.

10.1.5 Oulun kaupungin työllisyyspalvelut

1. Hankkeen lähtökohdat, tavoitteet ja toteutus

Oulun kaupungissa työllisyyspalvelut on keskitetty konsernipalveluihin. Työllisyyspalvelut-kokonaisuuteen kuuluvat vuoden 2014 alusta lukien työllisyyspalveluiden hallinto ja kehittäminen, nuorten työllisyyspalvelut Byströmin nuorten palveluissa, Oulun työvoiman palvelukeskus ja Oulun kaupungin työllisyyspalvelut (kuntakokeilu). Työllisyyspalveluiden asiakaspalveluyksiköiden tehtävänä on tukea pitkään työtä hakeneiden oululaisten työllistymistä ja työelämäosallisuutta sekä toimialakohtaista yritysyritystyötä. Työnhakija- ja työnantaja-asiakkaille palveluita tuotetaan yhteistyössä kaupungin hyvinvointipalveluiden, sivistys- ja kulttuuripalveluiden, yhdyskunta- ja ympäristöpalveluiden ja liikelaitosten kanssa sekä muiden viranomaistahojen ja yksityis- sekä kolmannen sektorin toimijoiden kanssa.

Oulun seudulla toteutettiin vuonna 2013 laaja kuntaliitos, jonka yhteydessä Haukipudas, Kiiminki, Oulunsalo ja Yli-Ii liitettiin Oulun kaupunkiin. Tämän muutoksen myötä myös työllisyyspalveluiden kokonaisuus kasvoi. Oulun työttömyys on kasvanut runsaasti 2010-luvulla. Syynä on etenkin teknologiateollisuudessa tapahtunut murros, jonka myötä kaupungista on hävinnyt työpaikkoja. Vuonna 2014 Oulun työttömyysaste oli 18 %.

Oulun kuntakokeilua toteutetaan kaupungin konsernipalveluissa osana työllisyyspalveluiden kokonaisuutta. Oulun kuntakokeilu toteutetaan Oulun kaupungin työllisyyspalvelut -nimellä. Oulun kuntakokeilu käynnistettiin projektiksi, jossa korostetaan erityisesti asiakastyötä. Koska työllisyyspalveluilla on ollut jo ennestään keskeinen rooli kaupungin työllisyydenhoidon rakenteiden kehittämisessä, kuntakokeilulle ei asetettu merkittäviä järjestelmätason muutokseen liittyviä tavoitteita.

Kuntakokeilussa hyödynnetään olemassa olevia työllistämisen mahdollisuuksia ja kunnan peruspalveluihin kuuluvia toimintoja, joiden toimivuutta kehitetään hanke-aikana. Olemassa olevien peruspalveluiden hyödyntämisellä varmistetaan sitä, että toimintaa voidaan jatkaa vakiintuneesti hankeajan päätyttyä. Kuntakokeilun tavoitteena on tarjota pitkään työttömänä olleille matalan kynnyksen palvelua, josta oululaiset työnhakijat saavat apua työllistymiseen liittyvissä tilanteissa. Työnhakijalle tarjottavan tuen avulla pyritään löytämään nopeasti vaihtoehto työttömyydelle siten, että asiakasta tuetaan jatkotyöllistymiseen myös aktiivivaiheen, kuten palkkatukityön aikana. Toisena hankkeen kohderyhmänä ovat työnantajat, joille kuntakokeilu tarjoaa räätälöityä ja toimialakohtaista asiantuntijuutta henkilöstön rekrytointiin. Kuntakokeilu jalkautuu työpaikoille työnetsintään sekä tukee ja neuvoo työnantajia.

Oulun kaupungin talousarviossa työllisyyden hoitoon varattujen määrärahojen käyttö linjataan vuosittain kaupunginhallituksen kehittämisjaostossa. Vuonna 2014 työllisyyden hoitoon varattu määräraha on 29,9 milj. euroa, josta netto on 23,2 milj. euroa. Kaupunkityöllistäminen on merkittävää, mutta lisäksi tuetaan mm. yhteisöjen ja yritysten työllistämistä 1,9 milj. eurolla. Kokonaisuutena kaikki työllistymistä tukevat aktivointitoimet huomioiden Oulun kaupungin panos työllisyyden edistämisessä on mittava. Aktivointitoimenpiteissä olevien osuus työvoimasta on noin 6 %. Palkkatukityöllistämisen painopiste on viime vuosina ollut yli 500 päivää työttömänä olleiden ja nuorien työllistämässä. Muiden kuntien tavoin Oulussa on ollut haasteena palkkatuetun työn heikko vaikuttavuus ja vähäiset siirtymät avoimille työmarkkinoille palkkatuetun jakson jälkeen. Myös Oulussa on haasteena se, että palkkatukeen ovat ohjautuneet yleisimmin ammattitaitoisimmat henkilöt eivätkä eniten siirtymässä tukea tarvitsevat työnhakijat. Kuntakokeilun kehittämistehtävänä palkkatukityöllistämisen näkökulmasta on ollut ensisijaisesti tukipaikkojen tarkoituksenmukainen ja vaikuttava kohdentaminen niin, että työllistämisjaksolla olisi positiivisella tavalla merkitystä työnhakijan jatkotyöllistymiseen.

Palkkatuen käytössä on aiheuttanut haasteita myös se, että osalla työllistetyistä työmotivaatio on vähentynyt koeajan jälkeen, eikä palkkatukityösuhteeseen ole sitouduttu riittävästi. Kuntakokeilu on jatkanut selvitystyön tuloksiin perustuvaa vuosina 2008–2012 toteutettua pitkäjänteistä prosessia, jolla pyritään parantamaan kaupungin palkkatuen vaikuttavuutta. Kuntakokeilussa testataan työnhakijan motivaatiota työkokeilun vaiheistusmallilla. Hankkeessa toteutetaan Tutor-ohjaaja -koulutusta, joka on osa kaupungin henkilöstökoulutusta ja yhteistyötä kolmannen sektorin toimijoiden kanssa. Tutor-koulutuksen kautta edistetään työnhakijan mahdollisuuksia hakeutua työllisyystoimenpiteisiin eri työyksiköihin. Keskeisenä tavoitteena on lisätä työyhteisöjen tietoisuutta työllistämistoimenpiteiden merkityksestä. Oulussa toteutettava Tutor -koulutus on kehitetty Haukiputaalla, jossa tätä mallia on toteutettu useiden vuosien ajan, ja näin panostettu yhteisvastuullisesti kunnan työllisyyden hoitoon.

Kuntakokeiluhanke tarjoaa välityömarkkinatoimijoille myös ostopalveluna hankittua valmennusta, jolla tähdätään palkkatuetun työn vaikuttavuuden edistämiseen

ja jatkosijoittumiseen avoimille työmarkkinoille. Hankkeessa pilotoidaan lisäksi palkkatukityöhön sijoittuneiden ryhmäohjausta hankehenkilöstön toteuttamana. Palkkatuen lisäksi on kehitetty myös aktivointitoiminnan tarpeista lähtevää kuntouttavaa työtoimintaa sekä koulutuksen ja työn yhdistäviä duaalimalleja. Kuntakokeilussa on tehty yritysysteistyötä, jossa tiedotetaan kaupungin tarjoamista työllistämisen vaihtoehtoista tiedottavien yritys suunnistusten ja muiden työnantajille suunnattujen infotilaisuuksien avulla.

Oulun kaupungin työllisyyspalvelut-kuntakokeiluhanke tarjoaa palveluita oululaisille, jotka ovat ensisijaisesti saaneet työttömyyden perusteella vähintään 500 päivää työttömyysetuutta tai ovat vähintään 12 kuukautta yhtäjaksoisesti työttömänä olleita, joilla on riski syrjäytyä työmarkkinoilta. Kuntakokeiluun voi hakeutua TE-toimiston, sosiaalipalveluiden ja muiden yhteistyötahojen lisäksi omasta aloitteesta sähköisen yhteydenottolomakkeen kautta. TE-toimisto järjestää aikuissosiaalityön kanssa asiakaspalavereita, joissa käydään läpi 500 päivää työttömänä olleita henkilöitä ja ohjataan heitä TYP:iin, TE-palveluihin, sosiaalityöhön ja kuntakokeiluun. Kuntakokeilu on tarjonnut matalalla kynnyksellä palveluita kaikille niitä haluaville kriteerit täyttävillä asiakkaille, kuten perhevapaalta työelämään takaisin pyrkiville henkilöille.

Kuntakokeilussa työskentelee kuusi palveluohjaaja, kaksi kuntoutusohjaajaa, kuusi toimialakohtaista työhönvalmentajaa, kolme projektikoordinaattoria ja projektipäällikkö. Kuntoutusohjaajat neuvovat, ohjaavat ja tukevat asiakasta kuntoutumiseen liittyvissä asioissa. Työhönvalmentajat edistävät asiakkaan suunnitelman mukaisten toimenpiteiden käynnistymistä sekä varmistavat tavoitteen mukaisen etenemisen kohti palkkatyötä avoimilla työmarkkinoilla.

Palveluohjaajien tehtävänä on kartoittaa asiakkaan tilanne ja koota asiakkaan työllistymistä edistävät palvelut käytännössä toteutettavaksi suunnitelmaksi. Palveluohjaajat kirjaavat tiedonvaihtoon liittyvän suostumuksen jälkeen asiakkaan perustiedot TYPPI-järjestelmään, käyvät motivoivat ohjauskeskustelut sekä laativat yksilölliset palvelusuunnitelmat. Palvelusuunnitelmissa sovitaan konkreettisista toimenpiteistä kuten kuntouttavaan työtoimintaan, terveystarkastukseen tai velkaneuvontaan ohjaamisesta sekä työllistämistä hankaloittavien tekijöiden, kuten lastenhoitojärjestelyiden, purkamisesta. Palveluohjaajat tekevät tarvittaessa yhteistyötä työhönvalmentajan ja/tai kuntoutusohjaajan kanssa. Palveluohjaajilla on noin 78 asiakasta/työntekijä.

Kuntoutusohjaajien tehtävänä on kertoa asiakkaille Kelan työikäisille suunnatuista palveluista, ohjata asiakkaita hakeutumaan Kelan ammatilliseen kuntoutukseen ja lääkinnällisiin tai harkinnanvaraisiin kuntoutuspalveluihin ja auttaa tarvittaessa lääkärin vastaanotolle hakemuksessa edellytettävien lausuntojen hankkimisessa. Kuntoutusohjaajat auttavat asiakasta käynnistämään hoitokontaktin esimerkiksi mielenterveystoimistossa ja A-klinikalla. Lisäksi kuntoutusohjaajat arvioivat yhdessä asiakkaan, työparin ja työnantajan kanssa kuntouttavan työtoiminnan tai palkkatukijakson aikaista työ- ja toimintakykyä sekä tukevat

uudelleen koulutus suunnitelmilla terveydentilansa vuoksi uutta ammattia pohtivia. Kuntoutusohjaajilla on noin 43 asiakasta/työntekijä.

Toimialakohtaiset työhönvalmentajat toimivat catering- ja puhtausalalla, rakennus-, metalli- ja infra-alalla, hoiva-alalla, palvelualalla, teknisellä ja logistiikka-alalla sekä myynti-, toimisto- ja kaivosalalla. Työhönvalmentajat yrittävät saada kohtamaan piilotyöpaikkoja ja piilo-osaajia, tarjoavat työnantajille toimialakohtaista asiantuntijuutta työntekijän etsintään, auttavat työntekijän löydyttyä työnantajaa selvittämään tukivaihtoehtoja ja neuvovat niiden hakemisessa sekä auttavat tarvittaessa työpaikalla työllistetyn ohjaamisessa, valmentamisessa ja haastavien tilanteiden selvittämisessä. Työhönvalmentajat tarjoavat työnhakijalle tukea osaamisen tunnistamisessa ja näkyväksi tekemisessä, työnhakuasiakirjojen kuntoon saamisessa, uusien vaihtoehtojen etsimisessä ja motivoinnissa, tavoitteisiin ja osaamiseen sopivien avointen työmarkkinoiden etsimisessä, sekä työkokeilu- ja palkkatukipaikkojen selvittämisessä. Työhönvalmentajat tarjoavat yksilöllistä tukea tulevaisuuden suunnitteluun ja toteuttamiseen myös aktiivijakson aikana. Työhönvalmentajilla on noin 76 asiakasta/työntekijä. Tavoitteena on saada työhönvalmennus juurtumaan kunnan työllistämisen malliin.

2. Yhteistyö ja kumppanuudet

Kuntakokeilun sijoittuminen Oulun kaupungin työllisyyspalveluihin merkitsee sitä, että hanke on kiinteä osa kaupungin työllisydenhoitoa. Kunta on aktiivisesti mukana hankkeen toteuttamisessa. Kuntakokeilun palkkatuen kehittämiseen osallistuvat kaupungin liikelaitokset, kuten tekninen liikelaitos (Tekli) ja julkisia ateriala- ja puhtauspalveluita tuottava liikelaitos Serviisi. Liikelaitoksille kuntakokeilu on näkynyt aiempaa suurempana työllisyysyksikön aktiivisuutena niiden suuntaan.

Kaupungissa on haluttu keskittää kaikki työllisyshoidon palvelut yhteen yksikköön. Tämän vuoksi työvoiman palvelukeskus siirrettiin hyvinvointipalveluista osaksi työllisyshoidon palveluita vuoden 2014 alusta. Kuntakokeilun ja työvoiman palvelukeskuksen sijoittuminen samaan yksikköön on edesauttanut yhteistyön toimivuutta ja kehittymistä. Työnjako kuntakokeilun ja työvoiman palvelukeskuksen välillä on selkeä. Kuntakokeilun palveluohjaajilla on nimikkeensä mukaisesti tärkeä rooli mm. niiden asiakkaiden ohjauksessa, jotka eivät ole aikaisemmin asioineet työllistymistä tukevilla moniammatillisissa palveluissa. Jos asiakas kuntakokeiluhankkeessa tehdyn palvelutarvearvion perusteella näyttäisi tarvitsevan perusteellisempaa työ- ja toimintakyvyn arviointia hänet ohjataan työvoiman palvelukeskuksen asiakkuuteen. Mikäli asiakkaan tilannetta ja työllistymisen mahdollisuutta voidaan edistää lyhyellä kuntouttavan työtoiminnan jaksolla (3-6 kuukautta), asiakkuus säilyy kuntakokeilussa ja palveluohjaaja etsii asiakkaalle sopivan työtoimintapaikan. Kuntouttavan työtoiminnan rinnalla hyödynnetään perusterveydenhuollon palveluita työ- ja toimintakykyä tukemaan.

Oulun kaupunki osallistui vuosina 2007-2010 Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen koordinoimaan pitkäaikaistyöttömien terveydenhuollon hankkeeseen (PTT).

Hankkeen aikana kehitettiin Ouluun työttömien terveystarkastuksiin ja monialaiseen verkostoyhteistyöhön toimintamalli, josta on hankeajan jälkeen tullut osa normaalia peruspalvelua. Työttömien terveystarkastukset ovat vakiintunutta toimintaa ja niitä toteutetaan kaupungin kaikilla terveysasemilla. Oulun kaupungin Virta-hankkeen (Oulu Koski -osahanke) aikana 2011-2013 työvoiman palvelukeskukseen on juurrutettu kokonaisvaltainen työ- ja toimintakyvyn arviointi. Toimintamalli on tuonut TYP:een työkalun vaikeasti työllistyvien asiakkaiden kuntoutustarpeen ja työ- ja toimintakyvyn arviointiin tapauksissa, joissa tarvitaan tiivistä monialaista yhteistyötä.

TE-toimisto tekee aktiivisesti yhteistyötä kuntakokeilun sekä myös muiden kunnan yksiköiden, kuten TYP:n ja aikuissosiaalityön kanssa. Yksiköiden kanssa toimitaan samojen asioiden parissa, mutta eri paikkoihin on erilaisia asiakaskriteereitä. Kuntakokeiluhanke tarjoaa asiakkaille henkilökohtaista palvelua, jota ei pystytä vastaavalla tavalla antamaan TE-palveluiden peruspalveluissa. TE-palveluiden näkökulmasta kuntakokeilu on hyvä lisä työnetsintään ja työnantajayhteyskies vahvistamiseen. Vastaavaa menettelyä työpaikkojen kartoittamiseen kuin mitä kuntakokeilun työhönvalmentajat toteuttavat, on hankala toteuttaa TE-toimistojen peruspalveluissa.

Oulussa arvioidaan olevan noin 100 työllistävää kolmannen sektorin organisaatiota. Kunnan hallinnon ja kehittämisen yksikkö tukee työllistäviä yhdistyksiä kuntali-sällä ja palveluneuvonnalla. Myös yritykset saavat kuntalisää työllistämiseen. Kunta tekee työllistävien järjestötoimijoiden kanssa kehittämissyhteistyösopimukset, mikä tekee aktivointiyhteistyöstä tavoitteellista. Oulun kuntakokeilulla on yhteyksiä kolmanteen sektoriin. Yhteistyötä tehdään työllisyyden hoidon kannalta keskeisten, alueella asemansa vakiinnuttaneiden järjestöjen ja säätiöiden kanssa. Hankeaikana on lisäksi pyritty löytämään työnhakija-asiakkaiden tarpeista nousevia uusia järjestökumppaneita, joissa tarjolla olevat työtehtävät edistäisivät asiakkaiden sijoittumisia avoimille työmarkkinoille palkkatukityöjaksojen jälkeen.

3. Palvelumallin kehitys

Oulun kuntakokeilun voi kiteyttää olevan ”kaupungin työllisyydenhoidon ytimessä sijaitseva kunnan muita palveluita hyödyntävä matalan kynnyksen ohjauksen ja palkkatuen vaikuttavuuden kehittämishanke”. Kuntakokeilun myötä pystytään tekemään kokonaisvaltaisempaa työllisyydenhoidon kehittämistä kuin ilman hanketta voitaisiin tehdä. Oulun kuntakokeilun sijoittuminen konsernihallinnon alaiseen työllisyyspalveluiden yksikköön on mahdollistanut sen, ettei hankkeessa ole käyty vastaavaa työllisyydenhoidon sijaintia koskevaa keskustelua kuin monissa muissa kunnissa, eli pohdintaa siitä, onko työllisyydenhoito sosiaali- ja terveyspalveluiden vai elinkeinopalveluiden alaisuuteen kuuluvaa toimintaa. Kuntakokeilun palveluiden tarjonta perustuu siihen, että se ei juurikaan hanki palveluita ostopalveluna, vaan hyödyntää kaupungin omaa palvelutarjontaa.

Palvelumallissa on keskeistä ohjaus. Hankkeen pääprosessit ovat alkuvaiheen palveluohjaus ja aktivointi, työelämäosallisuutta ja työmarkkinavalmiuksia edistävä toiminta sekä työllistäminen ja työllistämisen tukeminen. Hankeen pääprosessien

mukaista kehittämistyötä edistetään mm. hankkeen kokoamissa kehittämistyöryhmissä (työryhmät Sanoittajat, Säveltäjät ja Sovittajat). Työryhmiin on kutsuttu mukaan prosessien kannalta keskeiset toimijat mm. Oulun kaupungin perusorganisaatioista, TE-toimistosta, työvoiman palvelukeskuksesta, Kelasta, koulutusorganisaatioista, työnantajista, välityömarkkinatoimijoista ja muista työllisyyden edistämiseen liittyvistä hankkeista. Lisäksi työryhmän jäsenenä on työllisyyspalveluiden työntekijöitä.

Kuntakokeilussa kehitetään asiakasohjauksen ja asiakastyön sujumiseksi tarvittavia työvälineitä ja käytäntöjä sekä seurantatietojen keräämiseen tarvittavia työkaluja. Hankkeessa kehitetään työllisyyttä edistäviä henkilökohtaista ohjausta tukevia sähköisiä palveluita seudullisen Oulun työllisyysverkon avulla. Oulun työllisyysverkko on seudullinen verkkopalvelu, johon on koottu tietoa ja linkkejä Oulun seudun välityömarkkinoiden työllisyyspalveluista, koulutusmahdollisuuksista sekä tukipalveluista työnhakijan erilaisiin elämäntilanteisiin. Kuntakokeilu osallistuu myös työnhakijoita palveluun ohjaavan työkalun eli asiakasohjauksen mallin ja Työllisyyden palvelurekisterin kehittämistyöhön.

Toinen palvelumallin ominaispiirre on palkkatuen vaikuttavuus. Kuntakokeilussa on kehitetty kaupungin palkkatuetta työllistämistä ja ryhdytty huomioimaan paremmin vaikeammin työllistyvien tarpeet. Kuntakokeilun myötä kaupungin liikelaitokset ja muut palkkatuetta työtä tarjoavat tahot ilmoittavat palkkatukipaikat lomakkeella ja ne täytetään tavalla, jossa pyritään palkkatukipaikkojen oikeammin osuvaan täyttöön työnhakijan palvelutarpeen, osaamisen ja jatkosuunnitelmat huomioiden. Työpaikkojen näkökulmasta palkkatuen kehittämistä vaikeuttaa lomakkeiden määrästä johtuva työläys, aiempaa lyhyemmistä palkkatukijaksoista johtuva henkilöiden vaihtuvuus ja viiveet tuen saamisessa. Palkkatuen käyttöä ovat vaikeuttaneet lomautukset, jotka estävät tukityöllistämistä. Yhtenä keinona asian tilan parantamiseen ovat sosiaaliset kriteerit huomioivat hankintasopimukset. Kaupungissa tehdään sosiaalisia kriteereitä kehittävää työtä, jossa myös kuntakokeilu voi olla jatkossa mukana pohtimassa kriteereiden todentamista käytäntöön viemisen vaiheessa.

Kuntakokeilussa on tarkasteltu liikelaitosten kanssa, millä aloilla on tarvetta uudelle henkilöstölle eläköitymisten vuoksi. Kuntakokeiluhanke on ollut mukana myös Hyvinvointiluotsien oppisopimuskoulutusyhteistyössä. Hankkeen hoiva- ja huolenpitoaloille erikoistunut työhönvalmentaja on ollut työpanoksellaan tuke-
massa opiskelijavalintaa sekä oppisopimuskoulutusta edeltävien työkokeilujaksojen toteutusta. Oulun kaupungin Yhteisötoimintaan sijoittuneet Hyvinvointiluotsit suorittavat lähihoitajan tutkinnon ja osallistuvat opiskeluaikanaan myös työllisyyspalveluiden tehtäväkenttään. Kuntakokeilun asiakkaita on sijoittunut oppisopimuskoulutukseen Teknisen liikelaitoksen ja Serviisi-liikelaitoksen tehtäviin. Oppisopimuskoulutuksissa on haasteena, että monet oppisopimusopiskelijat keskeyttävät koulutuksen sen alkuvaiheilla. Hankkeessa on kehitetty tuetun oppisopimuskoulutuksen mallia, jossa opiskelijoita tukee ammattialan tunteva työhönvalmentaja.

Kuntakokeilun asiakkaat ovat päässeet tuettuun oppisopimuskoulutukseen mm. Serviisi-liikelaitokseen ja työllistyneet sen jälkeen alalle pidempiaikaisesti. Oulun kuntakokeilu on saanut tuloksistaan bonusrahoitusta, jota on suunniteltu käytettäväksi työn ja koulutuksen yhdistävien duaalimallien kehittämiseksi. Kunnassa on kehitteillä työkokeilun ja opiskelun yhdistävä malli sekä koulutusmuoto, jossa yhdistetään kuntouttavaan työtoimintaan vapaan sivistystoimen koulutusta kuten kielikoulutusta.

Toinen esimerkki bonusrahan käytöstä kertoo kuntakokeiluun sisältyvästä pyrkimyksestä tiivistää kaupungin sisäistä yhteistyötä työllisyysenhoidossa. Bonusrahoitus on suunniteltu käytettäväksi asiakkaiden terveyttä ja hyvinvointia edistävään toimintaan. Oulussa työttömille työnhakijoille on tarjottu mahdollisuutta veloittamattomaan liikuntaan kaupungin liikuntapaikoissa jo parin vuoden ajan. Liikunta-setelit on rahoitettu työllisyysmäärärahasta. Keväällä 2014 liikuntaetu laajennettiin koskemaan myös kuntouttavan työtoiminnan toimijoita.

Kuntakokeilun haasteena on kehittää palveluita rakenteellisista säästöihin liittyvistä syistä johtuen. Hankkeen toteutusta ovat vaikeuttaneet koulutushankintoja hankaloittavat työllisyyspoliittisten avustuksen käyttökriteerit sekä työnhakijoille tarjottavien palveluiden yhteensovittaminen työttömyysturvasäädösten vuoksi. Tulosten seuranta on hankaloittanut TYPPI-järjestelmän rajallisuus. Kuntakokeilu ja TE-toimisto ovat tehneet yhteistyötä tulosten selvittämiseksi asiakasrekistereiden puutteista huolimatta. Kuntakokeilun yhteistyötä on samalla sekä edistänyt että estänyt yhteistyön henkilöityminen kumppaniorganisaatioissa.

4. Asiakas- ja verkostovaikutukset

Oulun kuntakokeiluhankkeessa on aloittanut 29.8.2014 mennessä 1178 uutta asiakasta ja kuntakokeilun asiakkuudessa on ollut poikkileikkaushetkellä 711 henkilöä. Oulun kuntakokeiluun hakeutui sähköisen yhteydenottopyyntölomakkeen kautta vuonna 2014 noin 140 asiakasta ja tammi-elokuun välisenä aikana jo 230 asiakasta. Asiakkaista 54 % on ollut 500 päivää työmarkkinatukea saaneita. Asiakkaista noin kolmannes on 50–59-vuotiaita ja 14 % alle 30-vuotiaita nuoria. Osa asiakkaita tarvitsee vahvempaa ja pidempiaikaisempaa ohjausta ja tukea, kun osa selviää lyhytjaksosella neuvonnalla. Vuonna 2014 kuntakokeilussa oli tammi-kesäkuun aikana 270 uutta asiakasta, joista noin 220 oli ollut työttömänä yli 500 päivää ja 50 asiakasta yli 300 päivää. Asiakkaista oli ohjautunut toimenpiteeseen 568 henkilöä, joista 41 % meni palkkatukityöhön, 19 % kuntouttavaan työtoimintaan, 17 % työkokeiluun, 15 % avoimille työmarkkinoille ja 9 % koulutukseen. Asiakkaiden sijoittumisesta tehdään myös laadullista arviointia toimenpiteiden keskeyttämisestä ja päättyneistä asiakkuuksista tehtävän asiakasanalyysin avulla. Oulun kuntakokeilu on mukana Kuntaliiton työllisyyspalveluiden toimintakykymittarin pilotoinnissa.

Hankkeessa on otettu noin 260 yrityskontaktia, joista useimmat on tehty erikoistavaraliikkeisiin, hoiva-alalle, sähkö- ja automaatiotekniikkaan, liiketalouteen, ajoneuvotekniikkaan ja kuljetusalalle sekä majoitus-, matkailu ja ravitsemisalalle.

Kuntakokeilun myötä kaupungin liikelaitoksissa tietämys työllisyyden tukipalveluista on lisääntynyt siten, että palkkatuen lisäksi niissä tunnetaan mahdollisuuksina myös oppisopimuskoulutus ja määräaikaisiin työsuhteisiin palkkaaminen, joita on käytetty liikelaitoksissa kuntakokeilun myötä. Kuntakokeilun kautta palkkatukijaksolle tulleet asiakkaat ovat olleet motivoituneita ja heitä on työllistetty määräaikaisiin työsuhteisiin. Toiminnan tuloksellisuudesta kertoo se, että Oulun kuntakokeilu on saanut 75 000 € bonusrahaa.

Kuntakokeilun verkostotulokset liittyvät etenkin moniammatillisesti tuotettavien palveluiden kehittämiseen. TE-toimisto odottaa kuntakokeilusta ja TYP:sta uusia työllisyyttä edistäviä ideoita. Kuntakokeilun myötä Oulussa on kehitetty työhönvalmennusta, johon myös työvoiman palvelukeskuksen asiakkaat voivat siirtyä, kun asiakkaan tilanne on edennyt kuntoutumisesta työllistymisen vaiheeseen. Toimialakohtaisen työhönvalmennuksen malli on mahdollista kytkeä osaksi tulevan monialaisen yhteispalvelun asiakasprosesseja. TYP:n kriteerit ja asiakasmäärät ovat muuttumassa. Haasteeksi jää se, voidaanko hankkeessa tehtyä parityöskentelyä jatkaa sellaisenaan hankeajan jälkeen, ja voidaanko palveluohjaaja saada prosessin hoitajaksi. Yhteistyössä on ollut haasteena se, kuinka palveluprosessia voidaan kehittää suuren asiakasmäärän vuoksi. Yhteistyö on kehittynyt, kun työnjako kuntakokeilun, TYP:n ja nuorten palveluiden välillä on parantunut. Työllisyyspalveluihin siirtymisen ja kuntakokeilun myötä TYP:n rooli työllisyydenhoidossa on selkiytynyt ja saanut uutta virtaa toimintaansa. Kuntakokeiluissa on pyritty saamaan mukaan työllisyydenhoitoon uusia kolmannen sektorin toimijoita, jotka eivät ole aiemmin olleet tietoisia työllistämisen mahdollisuuksista. Kuntakokeilu on saanutkin uusia järjestötoimijoita mukaan tarjoamaan palkkatukipaikkoja, mutta tavoitteena on edelleen aktivointiyhteistyön laajentaminen ja kehittäminen. Työnantaja-yhteistyö on kehittynyt mm. Taito Pohjois-Pohjanmaa ry:n järjestämässä työtoimintaryhmissä, joissa on tarjolla työtehtäviä remontoinnista, luonnosta ja erätaidoista kiinnostuneille työnhakijoille.

5. Kriittisiä havaintoja

Vaikka kuntakokeilussa on kehitetty uusia työn ja opiskelun yhdistäviä koulutusmuotoja, kuntakokeilun yhteydet koulutusorganisaatioihin eivät ole erityisen vahvat. Alueella on todettu olevan jo ennestään paljon työelämälähtöisiä opintokokonaisuuksia ja muita koulutuspalveluita, joita hankkeen asiakkaat voivat käyttää. Palkkatukityön ja työvoimakoulutuksen yhdistelmän, Toppis-koulutuksen käyttö on osoittautunut vaikeaksi. Myös kaupungin lomautukset vaikeuttavat palkkatukijaksioon perustuvan koulutusmuodon hyödyntämistä. TE-toimisto suosii koulutushankinnoissaan ryhmille suunniteltuja koulutuskokonaisuuksia, mutta kuntakokeiluhankkeen näkökulmasta käyttökelpoisempia olisivat kuitenkin yksittäisille opiskelijoille räätälöidyt koulutushankinnat. Oulusta on vähentynyt paljon etenkin teknologia-alan työpaikkoja, ja alan murros lisää tarvetta ammatinvaihoille. Kuntakokeilussa saattaa tulla entistä tärkeämmäksi tarve hyödyntää ammatillisen

työelämälähtöisen koulutuksen tarjontaa ja tiivistää oppilaitosten kanssa tehtävää yhteistyötä, kun asiakkaaksi ohjautuu entistä enemmän 300 päivää työttömänä olleita työnhakijoita, joilla työllistymisen haasteet liittyvät enemmän osaamisen kehittämiseen kuin moniammatillisten kuntouttavien palveluiden tarpeeseen.

Kuntakokeilun yhtenä haasteena ovat yritysyhteyksien ja löydettyjen piilotyöpaikkojen koordinointi ja yhteistyö muiden työnetsintää tekevien tahojen kanssa. Kuntakokeilun työhönvalmentajat saavat tietoonsa työpaikkoja, joihin ei ole tarjottavana hankkeen omia asiakkaita. Työhönvalmentajat keskustelevat työnantajien kanssa tarvittavasta osaamisesta ja joustamisesta, mutta jollei sopivaa asiakasta löydy, työpaikka ilmoitetaan TE-toimistoon. Kaikki työnantajat eivät kuitenkaan halua laittaa työpaikkoja avoimeksi eivätkä välittää tietoa eteenpäin. Kuntakokeilun ja muiden työnetsintää tekevien toimijoiden välistä yhteistyötä näyttäisi olevan tarpeen tiivistää, jotta piilotyöpaikat ja piilo-osaajat pystyisivät löytämään aidosti ja nopeammin toisensa. URA-järjestelmään on suunnitteilla muutoksia, jotka mahdollistavat paremmin työnhakijan hakemisen osaamisen ja ammattikokemuksen perusteella.

Haasteet liittyvät myös kuntakokeilun volyymeihin. Asiakasmäärävertailuun liittyvät omat haasteensa toiminnan erilaisen luonteen ja vaihtelevien painotusten vuoksi. TE-toimiston tuetun työllistämisen linjan asiakkaista osa on asiakkaana kuntakokeilussa tai muissa työllistymistä edistävässä hankkeissa, jolloin se saa näin ollen tukea tilanteensa edistämiseen muualtakin kuin TE-toimistosta. Toisaalta toiminnan erilaisesta luonteesta huolimatta kuntakokeilun tulee löytää jatkossa paikansa ja oikeutuksensa sille, että se voi toimia jatkossakin pienempien volyymien henkilökohtaista palvelua tarjoavana tahona. Kuntakokeilun asiakasmäärät ovat pienet verrattuna TE-toimiston tuetun työllistämisen yli 4 000:n ja Oulun työvoiman palvelukeskuksen keskimäärin 1 000:n asiakkaan kuukausimääriin. Kuntakokeilun haluttiin pohtivan prosessien jälkeen toiminnan volyymejä, jotta se voi jatkaa toimintaansa kokeiluajan jälkeen. Vaikka eri asiakkailla on erimittaiset prosessit, toiminnan tuottavuuden selvittämiseksi kuntakokeilussa joudutaan miettimään suositusaikoja ja hinnoittelemaan palveluita.

6. Tie eteenpäin

Kuntakokeilun haasteet liittyvät kasvaviin työttömyyslukuihin ja sen myötä kunnan työllisyydenhoidosta aiheutuviin kustannuksiin. Haasteena on jatkossa se, miten kuntakokeilussa voidaan saavuttaa yksi sen päätavoitteista eli työllisyydenhoidosta aiheutuvien kuntaosuuksien pieneminen. Hyviä edellytyksiä luo se, että kaupungin aktivointiaste on muihin maan suurimpiin kaupunkeihin verrattuna korkein. Kuntakokeilun arvioidaan olevan miltei mahdollottoman edessä, sillä Oulussa nopeasti heikentynyt taloustilanne ja elinkeinoelämän muutokset ovat lisänneet työttömyyttä merkittävästi. Lisähaasteita korkean työttömyysasteen kunnalle tuottaa työmarkkinatuen muutos. Kunnassa on tehty laskelma kuntien maksuosuuden kasvusta, joka tulee olemaan suuri 300 päivää työttömänä olleita työmarkkinatukea

saaneita koskevan veloitteen vuoksi. Kunnan mahdollisuudet hankkia palveluita työnhakijoille vähenevät entisestään, kun maksuosuus moninkertaistuu. Kaupungissa tehtävät lomautukset eivät helpota kuntakokeilussa tehtävää työnhakijoiden ohjaamista palkkatuetuun työhön. Myös työkokeilu- ja palkkatukityöpaikkojen tarjoaminen kaupungin osa-aikaisille työntekijöille tulee hidastamaan pitkään työttömänä olleiden pääsyä työttömyyden katkaiseviin, aktivoiviin palveluihin.

Kuntakokeilun mahdollisuudet liittyvät sen sijoittumiseen, toteutustapaan ja verkostotyöhön. Oulun kuntakokeilun vahvuutena on se, että se on nivoutunut tiiviisti kaupungin työllisyysenhoidon kokonaisuuteen. Myös hankkeen yhteistyö keskeisten työllisyysenhoidon tahojen eli työvoiman palvelukeskuksen ja TE-toimiston kanssa toimii hyvin, mikä luo hyvät puitteet hankkeen onnistumiselle. Hanke on osannut rajata alueellista ja kansallista muiden kuntakokeiluhankkeiden kanssa tehtävää verkostotyötä siten, että tehty yhteistyö on tavoitteellista, eikä verkostoitumista ole tehty verkostoitumisen vuoksi. Lisäksi hankkeessa on vahvuutena sen realistinen toteutustapa. Hankkeessa on tiedostettu sen painottuminen kaupungin sisäisen työllisyysenhoidon kehittämiseen ja asiakastyötason toimintaan. Hanke tekee oikeansuuntaista kehittämistyötä pyrkiessään vaikuttamaan jatkossa etenkin asiakkaiden työllistymiseen, ei pelkästään palveluohjauksen kehittämiseen. Hankkeessa suunnitellaan jatkossa etenkin yhteistyön tiivistämistä yritysten kanssa sekä kolmannen sektorin kanssa tehtävää aktiivintyhteistyötä. Kuntakokeilussa kehitetään kaupungin työllisyyspalveluiden kokonaisuutta, mikä on nykytilanteeseen tarkoituksenmukainen ratkaisu. Jatkossa kiertävän verkoston mallia ajatellen joudutaan miettimään myös koko kunnan verkoston toimivuutta, ei vain kunnan sisäisen verkoston.

10.1.6 Päijät-Hämeen Työn kipinä

1. Hankkeen lähtökohdat, tavoitteet ja toteutus

Työllisyysenhoidon toimintaympäristö on haasteellinen Päijät-Hämeessä ja erityisesti Lahdessa pitkään korkeana jatkuneen työttömyyden ja elinkeinoelämän rakennemuutoksen vuoksi. Lahti on kroonisen pitkäaikaistyöttömyyden kaupunki. Pitkäaikaistyöttömien määrässä Lahti on maan kärkitasoa, ja työttömistä arviolta lähes puolet on ikääntyneitä ja vaikeasti työllistyviä. Vuodesta 2008 seudun työttömyysluvut ovat olleet kasvussa, ja erityisesti vuonna 2013 kasvu oli voimakasta. Päijät-Hämeen työttömyysaste on tällä hetkellä 13,9 %, ja korkeimmat työttömyysasteet ovat Lahdessa (16,1 %) ja Heinolassa (15,4 %). Kaikkien työttömänä olevien ryhmien työttömyysjaksojen kestot ovat pidentyneet. Erityisesti yli 55-vuotiaiden on vaikea päästä takaisin työelämään. Myös nuorten työttömyys on kasvussa. Eniten työttömiä oli vaatetus-, kone-, puu- ja sähköalan teollisuudessa.

Päijät-Hämeen kuntien kuntakokeilun Työn Kipinä -hanketta hallinnoi Lahden kaupunki. Hankkeessa ovat mukana Lahden, Heinolan ja Orimattilan kaupungit sekä Nastolan, Hollolan, Hartolan ja Sysmän kunnat sekä Hämeen ELY-keskus, Hämeen

TE-toimisto, Kela, Työvoiman palvelukeskukset (Lahti, Heinola) sekä lukuisat hankkeet. Hankkeen avulla lähdettiin tavoittelemaan ratkaisuja seuraaviin ongelmiin:

- työllistämispalvelujen hajanaisuus
- palvelujen päällekkäisyys ja palveluaukot
- työttömien osaamis- ja vahvuusalueita ei tunnisteta riittävän hyvin
- vähäiset siirtymät työllisyyspalveluista avoimille työmarkkinoille
- kokonaiskuva yksittäisen asiakkaan työllisyyspolusta on puutteellinen
- työttömyysjaksot pitkittyvät, resursseja kohdennetaan henkilöihin, jotka eivät työllisty avoimille työmarkkinoille.

Hankkeen tavoitteena on pitkäaikais- ja rakennetyöttömyyden alentaminen:¹⁸

- kehittämällä ja koordinoimalla nykyistä tarvelähtöisempiä työllistymistä edistäviä toimintamalleja kunnissa
- kehittämällä ja selkeyttämällä viranomaisyhteistyötä, eri toimijoiden välistä työnjakoa ja tiedonkulkua sekä seudullista kumppanuutta
- kehittämällä yritys yhteistyötä ja siihen liittyviä työllistämisen ja koulutuksen tukimuotoja

Tavoitteena on aikaansaada yhteinen näkemys työllisyydenhoidosta ja sen suunta- viivoista eri toimijoiden kesken sekä luoda asiakkaille entistä nopeammat ja tarvelähtöisemmät palvelut. Tavoitteisiin tähtäävä käytännön toiminta painottuu sekä asiakastyön että rakenteiden kehittämiseen ja jakaantuu kuuteen kehittämistee- maan: 1) asiakaslähtöinen yhden luukun toimintamalli, 2) yritys yhteistyö, 3) kou- lutusyhteistyö ja joustavat koulutusmallit, 4) välityömarkkinayhteistyö, 5) viran- omaisyhteistyö sekä 6) kuntayhteistyö.

Käytännön hanketyöstä vastaa hankepäällikkö ja hänen lisäksi kymmenen työhönvalmentajaa, joista kuusi toimii Lahdessa, kaksi Heinolassa, yksi Nastolassa ja yksi Hollolassa. Heidän toimenkuvansa on laaja sisältäen sekä asiakas- työtä että rakenteellista kehittämistyötä. Jokaisella työhönvalmentajalla on erityis- osaamisensa pohjalta oma kehittämisalue ja vastuuasukkaat, jotka liittyvät väli- työmarkkinoiden, yritys- ja työnantajayhteistyön, asiakaslähtöisen toimintamallin sekä työelämälähtöisen koulutusyhteistyön kehittämiseen. Työhönvalmentajien laa- jojen toimenkuvien ja työprosessien selkiyttäminen on yksi hankkeen lähiaikojen kehittämistavoitteista.

2. Yhteistyö ja kumppanuudet

Kunnan rooli ja kokeilun asema

Kuntien johdon sitoutuminen hankkeeseen on Päijät-Hämeessä vahva. Kun- tien ja kaupunkien johto on aktiivisesti mukana hankkeen ohjausryhmässä. Työllisyydenhoidon tärkeys näkyy myös siinä, että se on nostettu keskeiseksi

¹⁸ Seurantatutkimuksen kehittämisyöpäjä Lahdessa 28.1.2014, Hankepäällikön puhelinhaastattelu lokakuussa 2014, Muistio hankkeen ohjausryhmälle 12/2014.

prioriteetiksi kuntastrategioihin ja Lahden osalta lisäksi erityiseen työllisyys- ja elinvoimaohjelmaan.

Hankkeessa arvioidaan, että kuntia koskevat odotukset työllisyydenhoidon palvelujen kehittämisessä ovat kasvaneet monella tavalla, vaikka vastuu työllisyyspalveluista ja niiden rahoituksesta on edelleen valtiolla. Kuntien toiminta- ja vaikutusmahdollisuudet ovat rajalliset keinovalikoiman, taloudellisten resurssien, työtilaisuuksien ja asiakasohjauksen osalta. Asetelmaa mutkistaa kuntatalouden kiristyminen. Yhä suuremmalle joukolle pitäisi pystyä työllisyydenhoidossa tarjoamaan parempia palveluja ja nykyistä vähemmällä resursseilla. Työllisyysasiat pitäisi nähdä kunnissa nykyistä laajemmassa kontekstissa. Tämän osalta hankkeessa on tehty vaikuttamistyötä.

Kunnat eivät mielestään pysty tällä hetkellä riittävän hyvin vaikuttamaan siihen, millaisia asiakkaita kuntakokeiluun ohjataan. Asiakasohjaus tapahtuu täysin TE-toimiston ehdoilla. Hankkeessa toivotaan nykyistä väljempiä asiakasohjauksen kriteereitä. Tarvittaisiin myös systemaattisempaa tiedonvaihtoa asiakkaiden tilanteesta, mikä parantaisi kuntien palvelujen kohdentamista ja vaikuttavuusseurantaa. Monia nykyisiä turhia hallinnollisia käytäntöjä pitäisi sujuvoittaa, sillä edelleenkin asiakas joutuu edelleen asioimaan liian monilla luukuilla. Hanke ehdottaa muun muassa, että työhönvalmentajilla olisi oikeus tehdä aktivointisuunnitelmia yhteistyössä kunnan sosiaalityöntekijän kanssa. Asiakasta koskevan tiedonvaihdon parantamiseksi TE-toimistojen, Kelan, kuntien ja työvoiman palvelukeskusten pitäisi kehittää sellainen asiakastietojärjestelmä, joka mahdollistaa tietojen sähköisen yhteiskäytön. Tämä edellyttää lainsäädännöllisiä muutoksia, ja tarvitaan yhteistä tahtoa ongelman ratkaisemiseksi.

Hankkeessa mukana olevien kuntien työllisyydenhoidosta vastaavat henkilöt tekevät aktiivista yhteistyötä. He ovat yhteisesti valmistelleet seudullisen työllisyyden yhteistoimintamallin, jonka avulla tavoitellaan tulevaisuudessa kaikkien seudun työllisyydenhoidon palvelujen integrointia tiiviiksi, yhtenäiseksi kokonaisuudeksi. Tämän varsin pitkälle viedyn mallin lähtökohtana on se, että asiakkaiden palveluprosesseissa voidaan hyödyntää työllisyydenhoidon palveluja yli kuntarajojen. Malli ennakoii hyvin tulevaa TYP-toimintaa ja kuntakokeilun jälkeistä kehittyneempää yhteistyörakennetta.

Työvoiman palvelukeskus

Työn Kipinä -hanke ja alueen työvoiman palvelukeskukset (Lahti, Heinola) ovat tehneet monenlaista yhteistyötä. Käytännön yhteistyötä ja joustavaa palvelujen toteuttamista vaikeuttavat kuitenkin erilliset tietojärjestelmät, samanaikaisen asiakkuuden byrokraattiset esteet sekä Lahdessa myös fyysinen etäisyys. Hanke rakennettiin hakuvaiheessa ensisijaisesti työhönvalmennuksen ja yritysyhteistyön kehittämisen ympärille. Tällä hetkellä hankkeessa arvioidaan, että Lahdessa se tekee TYP:n kanssa täysin päällekkäistä työtä. Yhtenä syynä tälle on, että kuntakokeilun keskeisissä yhteistyötahoissa, TE-hallinnossa ja aikuissosiaalityössä on ollut käynnissä

isoja muutosprosesseja. Kuntakokeilun tulo muutti totuttuja yhteistyösuhteita, eikä TYP:n ja sen välistä työnjakoa ole mietitty riittävän huolellisesti. Yhtenä tämän ongelman taustana nähdään myös ministeriötasolta tulevat ohjeet, joiden perusteella on vaikea tehdä eroa TYP:n ja kuntakokeilun kohderyhmien ja työn profiloinnin suhteen. Tällä hetkellä kehittämisen painopiste tuntuu olevan kuntakokeilussa TYP:n kustannuksella, sen jäädessä odottelemaan tulevia uusia linjauksia. Heinolassa hankkeen yhteistyö TYP:n kanssa koetaan sen sijaan sujuvaksi. Myös Nastolassa ja Hollolassa, joissa ei ole omaa TYP-toimintaa, hankkeen yhteistyön TE-toimiston, aikuissosiaalityön ja sote-yhtymien välillä koetaan pelaavan hyvin.

Jatkossa tarvitaan selkeämpää työnjakoa ja lisää joustavuutta asiakasohjaukseen. Parhaimmillaan kuntakokeilu voisi olla osana TYP:n ja aikuissosiaalityön kokonaisuutta ja tarjota niille lisäresursseja ja toimia niiden toiminnan kehittämisen välineenä. Nykyisessä rakenteessa kuntakokeilu jää irralliseksi eikä sen tekemä hyvä kehittämistyö välity suoraan TYP-toiminnan hyödyksi.

Työvoiman palvelukeskusten toimintamallin lakisääteistäminen on tarkoitus toteuttaa vuonna 2015. Hanke on ollut aktiivisesti mukana Lahden seudulla kuntien yhteistyönä toteutetussa valmistelutyössä, jossa on selvitelty erilaisia vaihtoehtoja. Kuntien yhteinen ehdotus jätetään ministeriöön helmikuun lopussa 2014.

Yritysyhteistyö

Hankkeen työhönvalmentajat ovat tehneet aktiivista yhteistyötä alueen yrittäjien kanssa. Hanke kokosi yritysrekisterin ja työllistämisverkoston yhteistyössä Päijät-Hämeen Yrittäjien kanssa, mitä on hyödynnetty yrityskontaktien luomisessa. Vuonna 2014 hanke on kontaktoinut lähes 600 seudun yritystä ja esitellyt hankkeen palveluja työhönvalmentajien henkilökohtaisilla yrityskäynneillä. Vastaanotto yrityksissä on ollut erittäin hyvä, vaikka Lahden seudun yritysten työllistämismahdollisuudet ovat heikentyneet runsaiden lomautusten ja irtisanomisten vuoksi. Parhaiten yhteistyö on käynnistynyt pienten, alle 10 hlön yritysten kanssa. Taloustaantumana on kuitenkin vaikeuttanut merkittävästi hankkeen tavoitetta ohjata asiakkaita eteenpäin työllisyyspalveluista avoimille työmarkkinoille. Paradoksaalista Lahden seudulla on se, että joillakin aloilla on yrityksissä työvoimapulaa, mutta tarjolla oleva työ ja työnhakijat eivät kohtaa toisiaan.

Hankkeen tavoitteena on tehdä yritysyhteistyöstä mahdollisimman helppoa työhönvalmentajatoiminnan ja yhden luukun -mallin avulla. Hanke tarjoaa työnantajille monipuolista asiantuntija-apua rekrytoinneissa ja erilaisten tukien hakemisessa, työhönvalmentajan tukea työllistetyn ohjaamisessa ja valmentamisessa sekä räätälöityjä koulutuspalveluja työllistetyille.

Muu yhteistyö

Päijät-Hämeen seudulla työllisyystoimijoiden joukko on hajanainen. Hankkeen kokemuksena on, että systemaattinen, koko kentän kattava koordinointi puuttuu. Työnjako eri viranomaisten sekä muiden työllisyystoimijoiden kesken nähdään

osin epäselväksi, minkä koetaan aiheuttavan sekä päällekkäisyyksiä että katkoja palveluissa. TE-toimiston läpikäymä iso muutosprosessi ja resurssipula heijastuvat yhteistyöhön ja asioiden sujuvuuteen. Työllisyydenhoidossa yhteistyö elinkeinoelämän kanssa on kehittämätöntä, eikä yksittäisten työnantajien tarpeisiin räätälöityjä työllistämiskäytäntöjä ole riittävästi tarjolla. Koetaan myös, että resursseja hukataan heikosti vaikuttaviin työllistämiskäytäntöihin. Koko järjestelmä byrokrattisine esteineen koetaan jäykäksi vastaamaan joustavasti työnhakijoiden ja työnantajien todellisiin tarpeisiin. Viranomaiset reagoivat työmarkkinoiden muutoksiin varsin hitaasti, ja usein palveluratkaisuja etsitään varsinaista kohderyhmää kuulematta.

Hanke on käynnistänyt monenlaisia hankkeita ja yhteistyörakenteita näiden yhteistyöongelmien ratkaisemiseksi, muun muassa asiakasohjauksen arviointiryhmän, jossa ovat mukana kaikki keskeiset yhteistyötahot. Hankkeella on myös ollut syksystä 2013 alkaen välityömarkkinoiden kehittämisfoorumin vetovastuu. Työntekijätasolla alueella toimii myös laajapohjainen työllisyystoimijoiden seutuverkosto, jonka tarkoituksena on antaa vertaistukea ja jakaa hyviä käytäntöjä.

Hanke tekee asiakastyössään paljon yhteistyötä seudun välityömarkkinatoimijoiden kanssa, muun muassa tukemalla jatkoluttavan työhönvalmennuksen avulla asiakkaiden siirtymiä eri palveluista joko työkokeiluun, palkkatuetuun työhön tai koulutukseen. Parhailaan on tekeillä välityömarkkinoiden segmentointi, jossa kartoitetaan toimijat ja heidän palvelunsa toimijakartan aikaansaamiseksi, ja tätä kautta parannetaan asiakasohjausta.

Hankkeessa nähdään hyvin myönteisenä se, että Kela on tullut aktiivisesti mukaan kuntakokeiluhankkeeseen. Kelan suunnalta on tehty monenlaisia avauksia hankkeen suuntaan, muun muassa Lahdessa Kelassa on nimetty yhdyshenkilö, jolta hanke saa asiakastyössään Kelan palveluihin liittyvää apua ja neuvoa.

Lahden, Oulun ja Porin kaupunkiseudut ovat käynnistäneet viime vuonna yhteistyön ja ovat parhaillaan suunnittelemassa yhdessä valtion kanssa yhteistä, poikkihallinnollista työllisyysohjelmaa. Tavoitteena on kehittää työvoimapalvelumallia kaupunkiseutujen nuoriso- ja pitkäaikaistyöttömyyden vähentämiseksi. Työllisyysohjelmaan kytketään mukaan nuorisotakuu-, työllisyyden kuntakokeilu- ja rakenneuudostukialuekokonaisuuksiin liittyvät toimenpiteet. Vastuutahoina ovat Lahden, Oulun ja Porin kaupungit, TEM, OKM, OPH ja STM.

Hankepäällikkö on osallistunut yhdessä Lahden kaupungin työllisyysasioiden päällikön kanssa suurten kuntakokeilukuntien tapaamiseen Porissa ja Jyväskylässä. Tässä vertaisoppimista hyvin palvelevassa yhteistyöverkostossa ovat mukana Lahti, Jyväskylä, Vantaa, Espoo, Helsinki, Turku, Pori ja Tampere. Yhteisenä tavoitteena on vaihtaa säännöllisesti kokemuksia ja tietoa kuntien roolista työllisyydenhoidossa ja keskustella yhdessä kuntien edunvalvonnan kysymyksistä kunta-valtio suhteessa sekä tehdä yhteisiä esityksiä.

3. Palvelumallien kehitys

Työn Kipinä-hankkeen palveluista on tarkoitus kehittää tulevaisuudessa työllistymiskeskeinen työhönvalmennusmalli. Tavoitteena on yhden luukun periaate, jossa sekä asiakkaan että työnantajan on mahdollista saada kaikki tarvitsemansa työllisyyspalvelut samasta paikasta. Tavoitteena on myös kehittää mahdollisimman joustavaa pääsyä työllisyyspalveluihin, läpivirtaavuutta - asiakkaiden palveluprosessien saumatonta etenemistä sekä siirtymiä yhdistyksistä avoimille työmarkkinoille ja kuntouttavasta työtoiminnasta eteenpäin.

Työllistymisen esteiden ja palvelutarpeen arviointiin hankkeessa on kehitetty profilointilomake, jonka avulla tehostetaan asiakkaan tavoitteellisten polkujen suunnittelua. Hanke on mukana Kuntaliiton kunnallisten työvoimapalvelujen vaikuttavuusmittari-projektissa, jossa kokeillaan uudenlaista palvelujen suunnittelua tukevaa toimintakykymittaria. Hankkeessa on myös panostettu asiakkaiden motiivointiin erilaisten yksilö- ja ryhmävalmennusten avulla.

Kuntouttavan työtoiminnan kehittämiseksi hanke teettää VATES-säätiöllä selvityksen kuntouttavan työtoiminnan nykytilasta ja kehittämistarpeista. Selvitykseen osallistuvat Lahden lisäksi Hollola, Heinola, Sysmä ja Hartola ja se valmistuu syksyllä 2014.

Hankkeessa nähdään asiakas- ja yrityslähtöisten koulutusmallien kehittämistyö keskeisenä. Hanketyöntekijöiden mielestä kouluttautumisessa ollaan koko ajan 2-3 vuotta jäljessä käytännön tarpeista sen sijaan, että kyettäisiin ennakoimaan tulevia tarpeita. Nyt pureudutaan akuutteihin tarpeisiin eikä nähdä kauempana tulevaisuudessa olevia yritysten kehitystarpeita. Hankkeen mielestä nykyisen ajastaan jäljessä olevan työvoimakoulutuksen tilalle pitäisi rakentaa asiakas- ja yrityslähtöisempiä malleja, joista on erittäin suuri tarve yrityksissä.

Hankkeessa on tehty monipuolista koulutusyhteistyötä koulutuskeskus Salpauksen kanssa. Yhteistyössä Salpauksen ja työnantajien kanssa on kehitetty räätälöityjä koulutusmalleja, joiden avulla kehitetään ja päivitetään asiakkaiden osaamista ja pyritään vastaamaan työnantajien rekryointitarpeisiin. Työllistymisen näkökulmasta ne ovat osoittautuneet tehokkaiksi, mutta käytännön toteutus vaatii paljon suunnittelu- ja organisointityötä. Lisäksi hanke on toteuttanut erilaisia työelämän osaamistestejä (korttikoulutuksia) noin 140 asiakkaalle. Koulutuskeskus Salpaus on myös tehnyt työntekijöiden rekryointiin ja osaamisvaatimuksiin liittyvän kyselyn työnantajille, jonka pohjalta hankkeessa on mm. käynnistetty matalan kynnyksen PASSARI-koulutus. Tämä tiivis koulutuspaketti sisältää kodin ruokahuoltoa, siivousta ja tekstiilihuoltoa, avustamista ja asiointia. Yhtenä työllistymistä edistävänä kokeiluna on aloitettu Työmaaohjaaja-koulutus. Tämä on uusi toimintamalli, jossa ammattialan asiantuntijaa hyödynnetään ohjaustyössä teollisuus-, rakennus- ja palvelualoilla. Kohderyhmänä ovat sellaiset ammattilaiset, jotka eivät alentuneen työkykynsä vuoksi suoriudu työssään. Myös erityistä tukea tarvitseville asiakkaille on suunnitteilla työelämälähtöinen koulutusmalli.

Vuonna 2014 hankkeessa käynnistetään työllisyyspalveluihin osallistuville asiakkaille kohdennettua pienryhmätoimintaa, jossa voidaan hyödyntää vertaistukea. Lähiaikoina hanke panostaa myös erilaisten työkykykartoitusten kehittämiseen.

Hankkeissa on myös suunniteltu uudenlaisia ratkaisuja sellaisille asiakkaille, joiden sijoittuminen avoimille työmarkkinoille ei ole realistista. Esillä on ollut muun muassa yhteiskunnallisen yrityksen perustaminen. Heinolassa on käynnistynyt osuuskuntatoimintaa. Hankkeen yhtenä tavoitteena on ns. matalan tuottavuuden työpaikkojen määrän lisääminen seudulla. Kuntapalveluissa ongelmana on se, ettei tällä hetkellä ole tarjolla ylläpitävää kuntouttavaa työtoimintaa tai muita kannattavia rakenteita. Uuden sosiaalihuoltolain myötä tuleva sosiaalisen kuntoutuksen lakisääteistäminen koetaan hyvänä kannustimena palvelujen kehittämiseen.

4. Asiakas- ja verkostovaiikutukset

Lahdessa hankkeen asiakkaiden pääpaino on yli 500 päivää työttömyysetuutta saaneissa. Hankkeen aikana Lahdessa on työttömyyden kasvun vuoksi tullut potentiaalisesti asiakaskuntaan 600 henkeä lisää. Hollolassa ja Nastolassa hankkeeseen ohjataan ensisijaisesti 300-500 päivää työttömänä olleita asiakkaita kuntayhtymä Oivan ja Aavan huolehtiessa pidempään työttömänä olleiden palveluista.

Vuodelle 2013 asetettiin tavoitteeksi kontaktoida 850 asiakasta. Toimintatilastojen mukaan kontaktoitujen asiakkaiden määrä oli 920 asiakasta, joista suurin osa on ohjautunut hankkeeseen TE-toimiston kautta. Enemmistö asiakkaista on 45-59-vuotiaita, mutta myös nuoremmat ikäryhmät ovat tasaisesti edustettuina. Enemmistö on ollut miehiä, yli 500 päivää työttömyysetuutta saaneita. Asiakkuuden kesto on ollut keskimäärin 1-5 kk. Hankkeen työhönvalmentajat onnistuivat vuonna 2013 työllistämään yhteensä 164 asiakasta palkkatuella joko yrityksiin tai välityömarkkinoille, ja vastaavasti 47 asiakasta työllistyi suoraan ilman palkkatukea. 121 henkilöä on saanut yksityisistä yrityksistä työmahdollisuuden joko työkokeilun, palkkatuetun työn, määräaikaisen tai toistaiseksi voimassa olevan työsuhteen muodossa.

Hanketyöntekijät arvioivat, että hankkeessa on tähän mennessä parhaiten onnistuttu yhden luukun mallin luomisessa, tarvelähtöisten palvelujen räätälöinnissä sekä asiakaslähtöisen toimintamallin kehittämisessä.

5. Kriittisiä havaintoja

Kuntakokeiluhankkeessa on mukana useita kuntia erilaisin lähtökohdin, tarpein ja tavoittein, joten kehittämiskohteiden ja onnistumisten määrittäminen ei ole yksiselitteistä. Hankkeen päällimmäisenä huolena on, että alkuperäinen kuntakokeilun kokeiluidea on hiipunut. Suunnitteluvaiheessa lähtökohtana oli kokeilemisen vapaus. Yrittäessään tehdä jotain uutta, totuttuja rajoja rikkovaa, toimijat ovat käytännössä törmänneet jatkuvasti vastustukseen. Ylhäältä päin (TEM) asetetut linjaukset koetaan liian tiukoiksi. Tätä kautta hankkeesta väkisinkin tulee TYP2, joka tekee päällekkäistä työtä TYP:n kanssa. Kuntakokeilu tekee samoja asioita ja itse asiassa kilpailee samoista asiakkaista TE-toimiston ja TYP:n kanssa. Hankkeessa koetaan vahvasti, että

TE-toimisto on jättäytynyt etäälle yhteistyöstä ja yhteiskehittämisestä. Hankesuunnitelmaa tehtäessä oli laaja konsensus, mutta hanketyön edetessä yhteistyö on hiipunut samalla kun kehittämistyön vapausasteet ovat vähentyneet.

6. Tie eteenpäin

Kuntakokeiluhankkeen näkökulmasta kuntien ja valtion väliset työllisyshoidon roolit, vastuunjako ja asiakasohjaus ovat Päijät-Hämeessä edelleen kriittisessä pisteessä, ja ratkaisuja pyritään löytämään viimeisen hankevuoden aikana. Tämä vaikuttaa monin tavoin hankkeen toimintaan. Hankkeeseen ohjautuu pääasiassa vaikeasti työllistyviä, moniongelmaisia yli 500 päivää työttömänä olleita asiakkaita. Hankkeen omina tavoitteita on ollut panostaa avoimille työmarkkinoille poluttamiseen sekä koulutus- ja yritys yhteistyöhön. Tästä näkökulmasta hankkeen kohderyhmäksi pitäisi saada ennaltaehkäisevästi 300-päivää työttömänä olleita asiakkaita. Hankkeessa koetaan, että asiakkaita ohjataan väärin paikkoihin. Heidän nykyinen asiakaskuntansa hyötyisi enemmän TYP:n monialaisesta palvelusta. Asiakasohjauksen vinoutuminen johtuu ELY-keskuksen ja TE-toimiston linjauksista. Hankehenkilöstön osaaminen painottuu vahvasti koulutus- ja yritys yhteistyöhön. Hanke on järjestänyt jatkuvaa henkilöstökoulutusta, jonka avulla lisätään heidän osaamistaan liittyen vaikeasti työllistyvien asiakkaiden problematiikkaan.

Hanke on käynnistänyt eri toimijoiden välisen neuvottelun, jossa on tavoitteena päästä sopimukseen eri toimipaikkojen asiakasprofileista ja asiakasohjauksesta. Mukana ovat TE-toimisto, aikuissosiaalityö, TYP, eläkeselvitys yksikkö ja Kela. Työs kentely on edennyt positiivisesti, ja kaikilla tuntuu olevan hyvää tahtoa päästä nykyistä selkeämpään toimintamalliin. Tavoitteena on saada aikaan nykyistä selkeämmät yhteiset pelisäännöt työllisyshoidolle. Tavoitteena on luoda integroitu työllisyshoidon työnjako TE-toimiston, työvoiman palvelukeskuksen ja kuntien työllisyyspalveluyksiköiden kesken (STYVE). Kuntien STYVE-kehittämistyön avulla pyritään mm. tehostamaan toimintoja, poistamaan päällekkäisyyksiä ja parantamaan oikea-aikaista asiakasohjausta.

Päijät-Hämeen kuntakokeilussa on kokonaisvaltainen ja laaja-alainen työote, jossa tehdään sekä asiakastyön että rakenteiden kehittämistyötä katse vahvasti suuntautuneena tulevaisuuteen. Hankkeessa on kehitteillä lukuisia uusia toimintamalleja ja yhteistyörakenteita (vastuuvallmentaja-malli, yhden luukun malli, yritys yhteistyö, räätälöidyt koulutukset, seudullisen työllisyyden yhteistoimintamalli), joilla on hyvät edellytykset juurtua vakiintuneeseen palvelujärjestelmään.

Hankkeen vahvuutena on, että se on onnistunut kokoamaan laajan yhteistyöverkoston saman pöydän ääreen, mikä mahdollistaa yhteiskehittämisen. Hanke osaa myös hyödyntää vertaiskehittämistä monella eri tasolla kooten seudun toimijoita yhteen erilaisiin foorumeihin sekä osallistumalla keskisuurten ja suurten kaupunkien yhteisiin työllisyshoidon palveluja kehittäviin foorumeihin. Tätä kautta Lahden seudun kuntien työllisyshoidon vastaavien valmistelemalla tulevaisuuden mallilla on hyvät edellytykset saada taakseen kaikkien alan toimijoiden tuki.

Yhteistyön vaikeuksista huolimatta hankkeessa korostetaan, ettei eri toimijoiden etäännyttäminen ja kilpailua pidä nostaa ongelmaksi. Huonosti toimivat rakenteet johtavat tähän. Hyvät työllistymistulokset ja hyvien mallien yhteinen kehittäminen pitäisi nähdä tärkeimpänä. Parhaimmillaan kuntakokeilu voisi olla osana TYP:n ja aikuissosiaalityön kokonaisuutta, ja tarjota niille lisäresursseja ja toimia niiden toiminnan kehittämisen välineenä. Nykyisessä rakenteessa kuntakokeilu jää irralliseksi eikä sen tekemä hyvä kehittämistyö välity suoraan TYP-toiminnan hyödyksi.

Päijät-Hämeessä kuntien ylin virkamiesjohto ja päättäjät tuntuvat olevan aidosti kiinnostuneita työllisyyskehittämisestä, erityisesti liittyen nuorisotakuuseen ja kuntakokeiluun. Hankkeen mielestä työllisyyskehittämistä ei kuitenkaan hahmoteta riittävän laajana asiana. Esimerkiksi työllisyyskehittäminen sekä uusien yritysten ja uusien asukkaiden houkuttelemine seudulle pitäisi mieltää toisiinsa kiinteästi kytkeytyvinä asioina. Kehittäminen nähdään liiaksi sosiaalinen/työllisyysnäkökulman kautta, kuntakokeilussa pyritään tekemään kehittämistyötä paljon laajemmalla pohjalla. Kuntaliitoksia koskeva tulokseton keskustelu pitäisi kääntää seudulliseen yhteistyöhön, esimerkiksi seudun yhteisen kaavoituksen ja elinkeinopolitiikan avulla työpaikkojen luomiseen nykyisen kilpailuasetelman sijaan. Seudullinen kuntien Ladec-kehitysyhtiö pitäisi saada kuntakokeilun kehitysyhteistyökumppaniksi. Siellä tehdään paljon ennakointihankkeita, mutta se ei ole sisäistänyt työllisyyskehittämistä tähän kokonaisuuteen.

Vaikka työllistymismahdollisuudet ovat olennaisesti heikentyneet taloustaantumavuoksi, koetaan hankkeessa tehtävä työ arvokkaaksi. Osaamisen kehittäminen, työkyvyn ylläpitäminen ja syrjäytymisen ehkäisy ovat keskeisiä tavoitteita laskusuhdanteen aikana. Yritysmaailmassa vastaavasti hiljaisina aikoina korjataan koneita ja valmentaudutaan.

10.1.7 Raahan seutu

1. Kokeilun tavoitteet ja toteutus

Raahan kuntakokeilun tavoite on luoda uusi paikalliseen kumppanuuteen perustuva integroitu toimintamalli pitkäaikaistyöttömien ja työmarkkinoilta syrjäytymisvaarassa olevien ohjaamiseksi ja valmentamiseksi takaisin työmarkkinoille. Kokeilu rakentuu eri toimijoiden kumppanuussopimukseen vuoden 2013 alussa. Kumppanuussopimukseen kuuluvat Raahan seutukunnan TE-toimisto ja TYP, Kela, Raahan seudun hyvinvointikuntayhtymä, alueen kunnat, Raahan seudun yrityspalvelut, Raahan seudun koulutuskuntayhtymä, Raahan ammatillinen aikuiskoulutuskeskus ja työtoimintaa tuottavat yhdistykset. Kokeilua hallinnoi hyvinvointikuntayhtymä.

Raahan kokeilu on uusi vaihe seudun varsin rikkaassa ja monipuolisessa kehittämissperinteessä. Tavoitteena on saavuttaa uusi yhteistyön taho eri toimijoiden kesken ja tuottaa pysyviä rakenteita ja toimintatapoja seudulle. Kuntakokeilu merkitsee aiempaa parempaa kykyä reagoida asiakastilanteisiin joustavasti ja nopeasti, yhdessä tekemisen uutta astetta (tehdään oikeasti asioita yhdessä), toimijoiden

keskinäisen tuntemisen lisääntymistä ja yhteisten menetelmien käyttöä. Kokeilun tavoitteena on madaltaa asiakkaiden kynnyksiä työelämään ja koulutukseen. Toimijoiden asiakasprosessit toimivat integroidusti ja käytössä on yhteinen työväline - YTK - jonka avulla kartoitetaan asiakkaiden yksilöllisiä toimintatapoja ja oppimistyyliä. Asiakkaiden palveluprosessi ja toimijoiden yhteistoiminta hyödyntävät YTK:n avulla tehtyjä havaintoja.

2. Yhteistyö ja kumppanuudet

Raahen kokeilu rakentuu keskeisesti kumppanuussopimukselle eri toimijoiden kesken. Kumppanuussopimus määrittää kunkin toimijan roolin ja kehittämisalueet kokeilussa.

Kunnan rooli ja kokeilun asema

Kunnat näkevät kokeilun sekä sosiaalisesta näkökulmasta - keinona helpottaa vaikeasti työllistyvien asemaa - että taloudellisesta näkökulmasta, työkaluna toimentulotuki- ja työmarkkinatukien vähentämiseksi. Seudun kuntien taloudessa työllisyydestä aiheutuvat menot ovat hyvin merkittäviä.

Kuntien näkökulmasta kuntakokeilun toivotaan tuovan pysyvyyttä toimintatapoihin, pyritään pääsemään kestävämpiin tuloksiin kuin pelkästään projektikehittämisellä. Kuntakokeilu tuo nyt lisää koordinaatiota työllisyyden hoitoon ja tekee näkyväksi kaikki toimijat ja myös niiden talouden. Kokeilu auttaa vähentämään byrokraatia ja tuo uusia työmenetelmiä koulutukseen ohjaamiseen ja työelämään suuntautumiseen. Työllisyyden hoidon asema on selvästi kohonnut seudun kunnissa.

Työvoiman palvelukeskus

TYP on virallisesti TE-toimiston kautta osa tehtyä kumppanuussopimusta. Tulevaisuudessa TYP halutaan mukaan vakiintuneeseen toimintaan ja uutta TYP-lainsäädäntöä odotellaan lähtökohtana, että sitä kautta voidaan edelleen kehittää kokeiluvuutta. Suhteessa kuntakokeiluun TE-toimiston taholta on toiveena ollut, että kokeilu kehittäisi TYP:ä paremmaksi, erityisesti koulutukseen ohjaamisen suhteen. Samoin TE-toimisto haluaisi enemmän tukea siirtymiin avoimille työmarkkinoille. TYP:lle nähdään kaikkiaan rooli tulevassa ”Ratkaisukeskuksessa” eli uudessa integroidussa kokonaisuudessa. Kokeilu korostaa myös, ettei siinä haluta kehittää uusia työvoimapalveluja eikä toimenpiteitä, jotka jo ovat TE-toimistossa olemassa.

Yritysyhteistyö

Kuntakokeilussa toimii kokopäiväinen yrityskoordinaattori, joka ottaa aktiivisesti yhteyttä yrityksiin, kartoittaa niiden työllisyystarpeita, ja saatua tietoa hyödynnetään toimijoiden yhteistyössä. Samalla yrityksiin viedään tietoa työllistämisen edellytyksistä kuten palkkatuista. Yritysyhteistyössä pyritään vähitellen aktiivisempaan rooliin esimerkiksi kokoamalla kokeilun asiakkaista CV-pankki ja tarjoamalla kokeilun asiakkaita aktiivisesti alueen yrityksiin. Yritykset ovat myös

tärkeitä kumppaneita asiakkaiden osaamisen kehittämisessä mm. näyttötutkintojen toteuttamisessa.

3. Palvelumallien kehitys

Raahen kokeilu on merkinnyt asiakasprosessien tarkempaa räätälöimistä ja astumista askeleen eteenpäin kohti palveluiden henkilökohtaistamista. Samalla pyritään vaikuttamaan myös kouluttautumisen ja työllistymisen rakenteisiin niin, että henkilökohtaistettujen asiakaspolkujen toteutumisen edellytykset myös kehittyisivät. Henkilökohtaistettu asiakasprosessi rakentuu yhteisen YTK-työvälineen perustalle, jota tukevat myös toimijoiden keskinäisen yhteistyön välittömyys ja joustavuus.

Toteutetussa työpajassa roolien todettiin edelleen selkiytyneen, mutta toisaalta keskeisempää on ollut uudentasoinen yhdessä tekeminen, josta esimerkkinä on mm. se, että koko verkosto käyttää yhteisiä työvälineitä, esim. työ- ja oppimistyylejä karottavaa menetelmää.

Vastuut ja roolit jäsenyivät ”luonnollisten” tehtävien mukaan (koulutus, sosiaalityö jne.), mutta uudenlainen työtapa on, että kukin ottaa verkoston mukaan ratkaisemaan oman työnsä tilanteita. Samalla kurkotetaan kohti proaktiivisempaa ja tiiviimpää yhteyttä työelämän kanssa.

Yhteistyö on jo nyt kuntakokeilun myötä lisännyt tietoisuutta siitä, että jatkossa tarvitaan vielä parempaa kokonaisuuden integrointia. 'Ratkaisukeskus' ('Rane') on työnimi visioidulle uudelle kokonaisuudelle, jossa TYP, kolmas sektori, aikuissosiaalityö, vammais- ja päihdetyö ja TE-toimiston 3. linja lyöttäytyvät yhteen ja muuttavat saman katon alle ammattikorkeakoulun tilojen yhteyteen. Tulossa on siis aiempaa kokonaisvaltaisempi rakenne, jonka yksi osa on TYP ja TE-toimiston 3. Linja. Raahelle tyyppillisesti uudella rakenteella on tiivis yhteys osaamisen kehittämiseen.

4. Asiakas- ja verkostovaiikutukset

Näyttää ilmeiseltä, että asiakastasolla kokeilu on merkinnyt askelta kohti henkilökohtaisempia palveluita ja selkeämpää asiakasprosessia, jossa asiakasvastuu toteutuu aiempaa kehittyneemmin.

Koko verkoston näkökulmasta kokeilu on merkinnyt uutta koordinaation ja yhteistyön tasoa, jossa toimijat ovat mukana yhteiskehittämisessä aiempaa tietoisemmin tavoittein. Kokeilun lähtökohtana on ollut jo saavutetun osaamisen uudentasoinen integrointi ja yhteinen kehittäminen. Keskeistä yhteistoiminnalle on myös ollut, että kokeilu tähtää tietoisesti uusien toimintatapojen pysyvään vakiinnuttamiseen.

5. Kriittisiä havaintoja

Työpajassa kriittisiksi teemoiksi nousevat autenttisen asiakaslähtöisyyden edelleen kehittäminen ja työelämäyhteyksien kehittäminen. Kriittisessä asiakaslähtöisyyskeskustelussa toimijat kykenevät kehittämään varsin monipuolisesti ehdotuksia asiantilan parantamiseksi.

Sen sijaan työelämäyhteyskies kehittämisskeskustelu heijastaa sitä, että yhteyskies kehittäminen tähän suuntaan on vasta aluillaan. Hanke on selvästi vahvimmillaan asiakastapausten yhteisessä käsittelemisessä ja eteenpäin viemisessä ja temaattisesti koulutukseen ja osaamisen kehittämiseen suuntautumisessa.

Keskeinen Raahen visio on kokeilun viritämä ja esille nostama ajatus 'Ratkaisukeskus-Ranesta'. Raahessa kehitys on siten johtamassa tarpeeseen koota entistäkin laajemmin eri toimijat yhteen tavalla, joka ylittää myös TYP:n perusrakenteen. Raahen viesti on tärkeä haaste koko kuntakokeilulle ja ylipäätään paikallisten työllisyyden hoidon uusien rakenteiden luomiselle. Vireille ja agendalle on tullut jotakin, joka on ehkä enemmän kuin "TYP 2.0", mutta jonka sisältö ja rakenteet ovat vielä "tulemisensa prosessissa".

6. Tie eteenpäin

Raahen kokeilu on panostanut erityisesti asiakkaiden osaamisen kehittämiseen madaltamalla kynnyksiä koulutukseen osallistumiselle ja tukemalla henkilökohtaisesti asiakasprosessilla koulutukseen hakeutumista ja sen sujumista. Koulutukset on liitetty kiinteästi näyttötutkintojärjestelmään ja EQF:n osaamisen 3-tasoon. Asiakastyön kehittämisen nähdään tulevaisuudessa liittyvän edellä mainittuun "Ratkaisukeskukseen", joka osaamisen kehittämiseen linkittyen kokoaa toimijat uuden tasoisen yhteiskehittämisen "saman katon" alle. Hankkeen dynamiikka tähän suuntaan on varsin intensiivistä.

Raahen kokeiluhankkeen toimintasuunnitelma vuodelle 2014 on hyvin konkreettinen toimijakohtainen työsuunnitelma, joka sisältää kymmeniä kehittämiskohtia. Toimintasuunnitelma jatkaa kokeilun jo hyväksi toteamalla tiellä ja pyrkii vahvistamaan jo saavutettua kehittämistä. Toimintasuunnitelma vahvistaa asiakasohjauksen elementtejä, pyrkii entistäkin saumattomampiin palveluprosesseihin, silloittaa kuntoutuksen ja avoimien työmarkkinoiden saumakohtia jne. Yksi keskeinen vahvistamisen kohde on yritys-yhteyskies parantaminen.

Työelämäyhteyskies vahvistaminen yhdessä asiakaslähtöisyyden vahvistamisen kanssa voidaankin perustellusti nähdä tulevaisuuden kehittämisen keskeisiksi tejiöiksi. Samalla voimistuu tarve saada vahvistuvaa tukea jo saavutetulle yhteistoiminnan uudelle tasolle sekä seudun kuntien strategisessa toiminnassa että myös valtakunnalliselta tasolta.

Raahen seudun tilanteen päivitys vuonna 2014

Kuntakokeilun seuranta-tutkimuksen ensimmäisessä väliraportissa todettiin Raahen seudun olevan rakentamassa uudenlaista "ratkaisukeskusta", "Ranea". Syksyllä 2014 voidaan todeta tavoitteen edenneen tarvittavien resurssien tultua budjetoiduksi vuodelle 2015 ja uuden toimintakeskuksen tilojen ollessa jo valmiiksi katsottu. Toisin kuin alun perin suunniteltu, tila ei kuitenkaan tule koulutuslaitoksen yhteyteen, mutta tavoitteena on silti vahvistaa edelleen hankkeen yhteyttä osaamisen kehittämiseen, joka on ollut Raahen seudun kehittämisen yksi erityispiirre.

Rane muuttaa asiakasprosesseja ja yhteistoimintaa

Tulevassa ”Ranessa” asiakkaan palvelutarve on koko toiminnan ydin. Palvelutarpeen arvio ohjaa asiakkaan tukitoimia työelämän suuntaan joko suhteellisen välittömästi, osaamisen kehittämisen tai kuntoutuksen kautta. Vaihtoehtona on myös arjen hallintataitojen kehittäminen. Koko asiakkaiston tasolla toiminnan kehittäminen pohjaa seudun asiakaskunnan määrän, ikärakenteen ja muiden tekijöiden analyysiin.

Asiakasprosessina palvelutarpeen arvioinnista ja asiakassuunnitelmasta vastaa asiantuntija tai asiantuntijatyöpari, ja tavoitteena on työllistyminen, tutkintotavoitteinen koulutus, ”ylläpitävä työtoiminta”, eläke tai ammatillinen kuntoutus.

Arvio on, että ”Ranen” myötä toimijoiden keskinäinen työnjako selkiytyy, päällekkäinen työ vähentyy, työllisyyspalvelut koordinoituvat ja ”Rane” lisää edelleen toimijoiden keskinäistä yhteistyötä. ”Ranessa” on varattu tilat TYP:n ja TE-toimiston 3. linjan palveluille samoin kuin terveys ja mielenterveyspalveluille.

Raahen seudun kokeilun ulottuvuuksia

Työelämäyhteyksiä Raahen seudulla on kehitetty suunnitelmallisesti. Yrityskoordinaattori tekee täsmäkäyntejä yrityksiin esitellen työnhakijoiden luvalla yrityksille hakijoiden cv:tä. Yritykset on otettu mukaan palveluiden kehittämiseen. Yritysyhteistyö toimii parhaiten julkisen sektorin suhteen.

Koulutusyhteistyössä kuntakokeilutoiminta käynnistyi vuonna 2013, ja lokaussa 2014 kaikkiaan 10 ”Kukolaista” opiskeli Raahen koulutuskuntayhtymässä, ja kaikkiaan 10 oli siirtynyt pois opinnoista valtaosan (7 opiskelijaa) suoritettua opintonsa loppuun, ja vain kahden keskeytettyä opintonsa. Toimenpiteitä ”kukolaisten” suhteen ovat olleet opintojen nopeuttaminen (esim. aiemman osaamisen tunnistaminen ja tunnustaminen), keskeyttämisten ehkäisy ja hitaasti etenevien opintojen tukeminen, maahanmuuttajataustaisten tukeminen ja aikuisten näyttöihin liittyvät joustavoittamistoimet.

Asiakasulottuvuudella Raahen seudun kokeilu on toimijoiden arvion mukaan jo nyt saavuttanut hyviä tuloksia, ja asiakkaiden palveluprosessit ovat selkiytyneet ja jäsentyneet asiakkaillekin uudella tavalla ja he ovat tulleet aidosti kuuluiksi.

Kytkeytyminen kuntakokeiluun kuuluvien kuntien ”elinvoima-”/hyvinvointistrategioihin on edelleen haasteellista, ja kuntien työllisyysstrategiat ovat vielä kehittymisensä prosessissa. Palvelut näyttävät ehkä koostuneimmilta sosiaalitoimen suunnassa.

Kuntakokeilulla Raahen seudulla on tiiviit yhteydet erityisesti sosiaalipuolen kuten Kaste-ohjelmaan kuuluvien hankkeiden kanssa. Hankkeiden kanssa on tehty tiivistä menetelmällistä kehittämistyötä.

Kaikkiaan

Kaikkiaan Raahen seudun kuntakokeilu vaikuttaa edenneen suunnitelmiansa mukaisesti, mistä osoituksena myös kokeilun saama bonus, joka vahvistaa hankkeen työntekijäresursseja ja työelämäyhteyksien kehittämistä. Painopiste

vuona 2015 tulee olemaan ”Ranen” kehittämisessä uudenlaisena asiakkaiden kohtaamisalustana ja toimijoiden keskinäisen yhteiskehittämisen foorumina. Tehtävä tulee olemaan samalla myös haasteellinen seudun monitoimijaisessa kokonaisuudessa.

10.1.8 Rovaseudun Monet-hanke

1. Rovaseudun Monet -kuntakokeiluhankkeen lähtökohdat, tavoitteet ja toteutus

Monet- hankkeen tavoitteena on vahvistaa työllisyydenhoidon palveluja Rovaniemen kaupungissa ja Ranuan kunnassa. Hankkeen kokonaisbudjetti on 5 m€, josta vuoden 2014 osuus on 1,3 m€. Hankkeen toimintamalli poikkeaa useimmista kuntakokeiluhankkeista siinä, että suoraan hankkeessa työskentelee pieni neljän hengen tiimi, ja suurin osa budjetista käytetään ostopalveluihin. Keskeisinä palveluntuottajina ovat Eduro-säätiö ja Lapin kuntoutus Oy.

Hankkeessa on keskitytty kolmeen painopisteeseen. 1. Toiminta- ja työkyvyn arviointiin sekä eläkeselvittelypalveluiden kehittämiseen koordinoivan palveluohjauksen keinoin. 2. Toisena tavoitteena on osallisuutta lisäävien, osaamista vahvistavien ja työllistymistä tukevien välimarkkinoiden rakentaminen ja 3. välillisenä ja rakenteellisenä kehittämiskohteena on palveluiden järjestämisen vastuutahojen työnjaon selkeyttäminen mukaan lukien työvoiman palvelukeskuksen roolin ja toiminnan selkiyttäminen.

Monet-hankkeen käytännön työssä on ollut kaksi painopistettä: työ- ja toimintakykyarviointi sekä eläkeselvityspalvelu (KK1) sekä työllistymisvaiheen palvelut (KK2). Työ- ja toimintakyvyn arviointi- ja eläkeselvittelypalveluissa on kunnalla prosessivastuu. Palveluun sisältyy erilaisia osioita riippuen asiakkaiden tarpeista ja tavoitteista: koordinoiva palveluohjaus/taustaselvitys (157 henkilöä); toiminnallinen työkyvyn arviointi (34 henkilöä), tutkiva palveluohjaus/eläkeselvitteilyt, työ- ja toimintakykytutkimukset (87 henkilöä) sekä kuntoutusohjauspalvelu (20 henkilöä). Asiakkaat ohjautuvat näihin palveluihin hankkeen kautta Eduro-säätiöön. Lapin kuntoutus Oy:n kautta mukana on lääkäripalvelut. Hankkeessa on tähän asti panostettu alkuvaiheen palveluihin, työ- ja toimintakyvyn arviointiin ja palvelusuunnitelmiin, työllistämisvaiheen palvelut ovat osoittautuneet haasteellisemmaksi.

Hanke on hakenut ja saanut lisämäärärahaa työelämävalmentajamallin pilotointiin, jonka avulla tehdään pitkän tähtäyksen suunnitelmia ja työllistymispolkuja välityömarkkinoille ja avoimille työmarkkinoille kuntouttavassa työtoiminnassa oleville asiakkaille. Hanke on myös saanut tulostensa perusteella bonusrahaa 100 000 €, jota käytetään pitkäaikaistyöttömien asiakkaiden liikunta- ja kulttuuritoimintaan osallistumisen tukemiseen. Hanke ostaa koulutuspalveluja ja tarjoaa kuntalisää työllistävälle yrityksille. Hanke tarjoaa myös osalle asiakkaista mahdollisuuden osallistua terveellistä ja edullista ruokaa -ryhmäpalveluun.

2. Yhteistyö ja kumppanuudet

Kunnan rooli ja kokeilun asema

Monet-kuntakokeiluhankkeen roolina on ollut toimia seudulla muutoksen työkaluna. Hankkeessa on panostettu eri toimijoiden väliseen yhteistyöhön ja opittu keskustelemaan vaikeistakin asioista. Kun Monet-hanke alkoi vuonna 2012, oli muutoksen myllerrys juuri käynnistynyt työllisyydenhoidon palveluissa. Hankkeessa arvioidaan, että yhteistyöverkosto on saatu toimivammaksi, käytännön asiat on saatu sujumaan aiempaa paremmin ja kaikki toimijat ovat tulleet tietoisiksi palvelupuutteista.

Työllisyydenhoidossa on paljon toimijoita, mutta tarvitaan vahvoja poliittisia ratkaisuja eri toimijoiden asemoinnista, vastuista, resursseista ja vallasta. Lähtökohdiana on se, että työllistettävien joukko on heterogeeninen. Suoraan avoimille työmarkkinoille tähtäävät kuuluvat valtion ja TE-hallinnon vastuulle. Kun sosiaalinen näkökulma korostuu, vastuu on kaupungilla, ja asiakastyöhön tarvitaan verkostoimaista työtöytä. Sekä Rovaniemellä että Ranualla arvioidaan, että vastuu vaikeasti työllistyvien palveluista on vahvasti kunnalla. Huolen aiheena on vuoden 2015 alusta voimaantuleva työmarkkinatuen uudistus, joka lisää kunnan ”sakkomaksujen” taakkaa entisestään ja aiheuttaa huolta resurssien riittävydestä.

Palkkatukityöllistämässä on kunta seudulla edelleen suurin työllistäjä. Tähän kuitenkin liittyy paljon epävarmuustekijöitä, sillä on epäselvää mikä on kunnan rooli työllistäjänä jatkossa ja millaisin ehdoin kuntiin voidaan työllistää. Hanketyöntekijöiden kokemuksen mukaan TE-hallinnon palkkatukea ja työkokeilua koskevat ohjeet ovat tiukentaneet työllistämisen mahdollisuuksia, minkä vuoksi kuntatyöllistäminen ei vedä riittävän hyvin. Rovaniemellä myös kolmannen sektorin työllistämiseen tarvitaan selkeyttämistä ja toimijoiden asemoimista, jotta työllistämisestä saadaan asiakkaan näkökulmasta tavoitteellista toimintaa. Lisäksi kolmannen sektorin työllistäminen on vaikeutunut, koska TE-toimiston tarkennetun ohjeistuksen osalta kolmannen sektorin toimijan täytyy tarjota ensin jo palkkatuetussa työssä olevalle osa-aikatyöntekijälle työn tekemisen mahdollisuutta ennen kuin voi palkata toisen osa-aikatyötä tekevän henkilön. Osa-aikainen työllistyminen sopisi monelle, mutta palkkatuen osalta se ei ole toimiva ratkaisu.

Suomalaista työllisyydenhoitoa raamittaa yksilökeskeinen yhteiskuntapolitiikka, minkä vuoksi järjestelmä on pirstaleinen ja hajanainen – ikään kuin hajonnut käsiin. Suomen erityisongelmana on, että yhteistyöverkostoja ja koordinaatiota on rakennettu lukuisten eri hankkeiden avulla, jotka puolestaan eivät ole keskenään riittävän koordinoituja. Nyt oikeastaan tarvitaan koordinaation koordinoimista. Työllisyydenhoidon koordinaation kehittämistä Rovaniemellä hankaloittaa se, että eri toimijoiden välinen vastuunjako työllisyydenhoidossa koetaan tällä hetkellä epäselväksi. Toisaalta nyt on vireillä monia uudistushankkeita, joiden avulla pyritään saamaan tähän selkeyttä ja asemoimaan eri toimijoiden rooleja uusiksi.

Elinkeinopoliittisen näkökulman pitäisi korostua enemmän työllisyydenhoidossa, nyt kuntavetoinen toiminta on pitkälti sosiaali- ja terveydenhuollon vastuulla. Tämä ei ole välttämättä oikea painotus. Monissa kunnissa työllisyydenhoitoa ollaan

siirtämässä sosiaali- ja terveydenhuollosta keskushallintoon kiinteäksi osaksi elinkeinopolitiikkaa. Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja kuitenkin tarvitaan asiakkaiden palveluprosesseissa. Työllisyydenhoidossa pitäisi korostaa kuntien yhteiskunnallista tehtävää, ja panostaa uusien työmahdollisuuksien organisointiin ja käyttää esimerkiksi sosiaalisia kriteereitä tarjouskilpailuissa. Tämä edellyttää myös uudenlaista joustoa valtiovalalta.

Työvoiman palvelukeskus

Rovaniemellä hanke on rakentunut työvoiman palvelukeskuksen kautta, mikä on myös sen hallinnollinen kotipesä. Kuntakokeilu on selkeästi lisäpalvelu ja kohdentuu hiukan erilaisille asiakkaille. Hanke on ottanut huostaansa yli 500 päivää työtömänä ollutta vaikeasti työllistyvien asiakkaiden joukkoa. Hankkeen avulla on saatu palveluaukot näkyviksi ja tunnistettu paljon sellaisia asiakkaita, joille ei ole sopivia palveluja, eikä kukaan ei ole ottanut koppia. Tähän ratkaisuna on koordinoiva palveluohjaus; myös toiminnallisen työ- ja toimintakyvyn arvioinnin avulla on päästy paljon eteenpäin. TYP:n työ oli alussa haastavaa. Vuosien mittaan TYP:ssä on luotu hyvät yhteistyösuhteet eri toimijoiden välille ja nyt kuntakokeiluhanke vie sitä omalla panoksellaan eteenpäin.

Monet-hanke on lähtenyt liikkeelle olennaisesta palvelujen kehittämiskohteesta panostamalla vaikeasti työllistyviin asiakkaisiin ja heidän työ- ja toimintakykynsä arviointiin. Kuntakokeilu on tuonut esille palveluketjujen puutteita ja päässyt kiinni haastavien asiakasprosessien alkuvaiheeseen. Haasteena on, mihin aktivointi johtaa esimerkiksi osatyökykyisillä, joiden on vaikea päästä työelämään, ja myös työkyvyttömyyseläkkeen saannin kriteerit ovat tiukat. Hankkeessa on havaittu, että asiakaskunnassa tulee vastaan hyvin erityyppisiä ihmisiä. Palveluprosessissa pitäisi ottaa vahvemmin lähtökohdaksi yksilö ja hänen tarpeensa, minkä pohjalta lähdetään hakemaan ja räätälöimään hänelle töitä tai muita sopivia palveluja. Pitäisi päästä asiakaslähtöisiin palveluprosesseihin, nyt prosessi on paloitettu eri toimijoille, ja siitä saattavat helposti kadota tavoitteet ja juoni. Hankkeen kehittämässä työ- ja toimintakyvyn arvioinnin mallissa korostetaan, että kunnan sosiaalityöntekijä on prosessissa mukana alusta asti pitkäjänteisesti.

TYP nähdään lähtökohtaisesti kuntavetoisena palveluna. Uutta lakia on valmisteltu siten, että jokaisen TE-toimiston alueella olisi vähintään yksi TYP, jossa työskentelee sekä kunnan että valtion työntekijöitä. Työ ja elinkeinoministeriön suunnalta toisaalta korostetaan, että TYP on valtion virasto, osa TE-palveluja ja sen mukaiset säännökkin. Mallin toimivuuden kannalta on ratkaisevaa, miten nämä valtio/kunta-suhteet käytännössä asemoidaan.

Yritysyhteistyö

Monet-hankkeen kokemuksena on, että pitkäaikaistyöttömien palkkatukityöllistäminen avoimille työmarkkinoille kaipaava jatkossa erityistä panostusta sekä vahvempaa kytkentää alueen elinkeinopolitiikkaan. Palvelutoiminta ja työllistäminen

painottuvat julkiselle sektorille. Hankkeen KK₁-vaiheen päättäneistä asiakkaista noin puolet on siirtynyt työllistymisvaiheen työhönvalmennuspalvelun (KK₂) asiakkaiksi. Muista palvelun päättäneistä valtaosa on siirtynyt kunnan peruspalvelujen asiakkaiksi. Työllistymisvaiheen palveluihin sisältyy muun muassa työhönvalmennus; opinnollistaminen/oppimisympäristö; avustavat työtehtävät; osaamisen vahvistaminen sekä siirtymätyöpaikat.

Polkujen avaamiseen avoimille työmarkkinoille tarvitaan uusia avauksia ja uudenlaista ajattelua. Esimerkiksi palkkatuetun työntekijän siirtämisessä toisiin työtehtäviin on etuna se, että työsuhde on kuntatyöntekijällä, eikä käyttäjäyritykselle tule palkkaukseen liittyviä kustannuksia. Yritysyhteistyössä on myös hyvä tunnistaa, millaista tukea yritykset pitävät tarpeellisena ja merkityksellisenä. Tanskassa on tutkittu asiaa, ja yritykset tarvitsevat eniten tukea työn organisointiin ja järjestelyihin työllistämisvaiheessa. Vastauksena tähän on työhönvalmentajapalvelu ja yksilöllinen työyhteisövalmennus. Lapin yliopiston ESR-rahoitteisessa Kompassi-hankkeessa kehitettiin aikoinaan tällaista työetsijäpalvelun mallia, ja se oli onnistunut kokeilu. Työllistämisen haasteena on löytää sopivia avustavan työn paikkoja. Jatkossa hanke tulee tehostamaan panostustaan työllistymisvaiheen palveluihin ja yritysyhteistyöhön.

Muu yhteistyö

Rovaniemellä on kehitetty ja sovellettu pitkään varhaisen puuttumisen (varpu) menetelmää ja siihen olennaisesti sisältyvää verkostotyötä. Jukka Hakola on toiminut Rovaniemellä pitkään verkostokoordinaattorina. Mallista käytetään nykyisin nimeä varhainen avoin yhteistyö. Hän on ollut mukana konsulttina myös Monet-hankkeen asiakastilanteissa ja toiminut vuoropuhelun kehittäjänä. Työlisyydenhoidossa koordinaattoriajatus on keskiössä. Jokaisen toimijan oma työ pitää saada sujuvaksi, keskinäiseen yhteistyöhön tarvitaan liimaa, ja monitoimijaisesti on synnyttävä jotain uutta. Hänen tapaamisissaan on otettu esiin aina muutamia teemoja: palautteen vastaanottaminen, kuunteleminen, puhuminen, läsnäolo tilanteissa. Työntekijöiltä kyllä hoituu oma substanssityönsä, mutta näiden yhteistyöhön liittyvien olennaisten asioiden koordinointi on tärkeää. Keskeistä on toiminnan koordinointi eri kosketuspinoissa. Yhdessä tekemiseen ollaan tyytyväisiä, mutta jos se jää vain tähän, niin itse asia - ihmisen prosessi unohtuu. Kuntakokeilu-hanke on toteuttanut hänen vetämänään verkostokoulutusta, jossa on opiskeltu yhdessä keinoja viedä asiakkaiden prosesseja eteenpäin yhteistyöverkostossa siten, että tavoite saavutetaan. Tällaisia asioita voidaan oppia vain dialogisen työskentelyn kautta. Jos halutaan pysyviä vaikutuksia, tarvitaan kolmansia toimijoita, jotka yhdistävät verkostoa. Koulutuksissa on järjestetty myös asiakkaiden yhteistyökokouksia, joissa mukanaolijat ovat määrittäneet asiakkaan suostumuksella. Asiakkaan oma aktiivisuus ja mukanaolo ovat keskeisiä.

3. Asiakas- ja verkostovaikutukset

Monet-hanke on kaikkien palveluidensa osalta saavuttanut hyvin määrälliset tavoitteensa ja asiakasohjaus hankkeeseen on ollut alkuperäisen suunnitelman mukainen. Kuntakokeiluhankkeen asiakkaat eivät ole olleet työvoiman palvelukeskuksen eivätkä Lapin TE-toimiston palveluin autettavissa. Parhaiten hankkeessa on onnistuttu työ- ja toimintakyvyn arviointimallin kehittämistyössä. Toiminnallinen työ- ja toimintakyvyn arviointi, jota on kehitetty yhteistyössä Eduron kanssa, on osoittautunut hyväksi malliksi, jonka avulla on saatu palvelupolun alkupäähän lisää selkeyttä ja yhteistyötä. Edurossa kehitteillä olevan koordinoivan palveluohjauksen mallin käynnistäminen on myös lupaava palvelumalli, jonka avulla pystytään koordinoimaan asiakkuuksia ja rakentamaan pitkäjänteisiä palvelupolkuja. Lapin ammattipiiston ja SPR:n lahjoitustavaraa käsittelevän Kontti-toiminnan koulutus on ollut onnistunut esimerkki uudeltaisesta koulutusmallista, johon sisältyy opiskelua oppilaitoksessa yksi päivä viikossa ja muu aika työssä Kontti-palvelussa kentällä. Hankkeessa arvioidaan, että oppilaitospuolella aloituspaikkojen vähentäminen ja niiden kohdennus nuorille on ollut hankalaa aikuisopiskelijoiden kannalta. Hankkeessa koetaan myös, että oppilaitoksien koulutustarjonta tulee saada vastaamaan kohde-ryhmän tarvetta, ja opiskelijalle on varmistettava tarvittava tuki koulutuksen ajaksi.

4. Palvelumallin kehitys

Hankkeen kehittämistyöpajassa mukana olleet eri yhteistyötahot arvioivat, että Monet-hanke on saanut tähän mennessä jo paljon aikaan, kehittänyt hyviä alkuvaiheen palvelumalleja ja saanut kaikki toimijat mukaan saman pöydän ääreen. Hankkeessa on kehitelty onnistuneesti kuntouttavan työtoiminnan sisältöjä sekä saatu laajennettua kuntouttavan työtoiminnan paikkoja myös kolmannelle sektorille. Hanke on myös tuottanut arvokasta tietoa työllistymisen pulmakohdista ja tuonut näkyväksi erilaisia puutteita asiakkaiden palvelupoluissa. Ongelmaksi koetaan esimerkiksi sellaiset asiakkaat, jotka ovat käyneet koko palvelurepertuaarin läpi moneen kertaan, eikä ratkaisuja ole löytynyt. Ketkä ovat vastuuviranomaisia, mikä lopullinen päätepesäkki?

Yritysyhteistyön ja työhönvalmennuksen ohella myös välityömarkkinoiden kehittämisosio on jatkossa iso ja haastava tehtävä hankkeessa. Sen avulla pyritään rakentamaan jatkumoa aktivoinnille. Rovaniemellä välityömarkkinatoimijoita on valitettavan vähän, Rovaniemen kaupunki ja muutamat järjestöt ovat avainasemassa.

Hankkeen toiminnasta on tehty myös arviointi. Eri yhteistyötahojen antama palaute on pääsääntöisesti positiivista. Asiakasnäkökulmasta ei ollut kuitenkaan kertynyt vielä riittävästi palautetta.

5. Kriittisiä havaintoja

Hankkeen palvelupoluissa jatkumo avoimille työmarkkinoille on pullonkaulana. TE-palvelut pitäisi saada tähän jatkumoon kiinteämmin mukaan. Vaikeutena on tässä TE-palvelujen asemoituminen ja vuosia jatkunut muutosprosessi TE-toimistoissa.

Avoimille työmarkkinoille työllistämisen vaikeus näkyy myös hankkeen tähänastisissa määrällisissä tuloksissa. Seitsemän asiakasta on työllistynyt avoimille työmarkkinoille, ja samalle määrälle asiakkaita on saatu myönteinen eläkepäätös. ”Palvelumylly pyörii hyvin, mutta hyvin harva pääsee myllystä pois”.

6. Tie eteenpäin

Ensi vuodenvaihteessa ja lähivuosina voimaantulevat uudistukset raamittavat työllisyydenhoidon palveluja ratkaisevasti. Hankkeen välityömarkkinoita kehittävän palvelukokonaisuuden osalta on ratkaisevaa, mitä uudesta kuntouttavasta työtoiminnasta/työelämäosallisuutta edistävästä toiminnasta säädetään ja miten hyvin se mahdollistaa pitkäkestoisen kuntouttavan työtoiminnan sekä millainen sosiaaliturva palveluun kytkeytyy. Hanke on pilotoimassa uudentyyppistä rinnalla kulkijan mallia, jossa työelämävalmentaja ottaa haltuun niin palvelu- ja kuntoutusohjauksen kuin työvalmennuksenkin tehtävät. Työelämävalmentaja on niin asiakkaan, järjestelmän, oppilaitoksen kuin työnantajankin yhteys- ja tukihenkilö. Olennaista tässä mallissa on päihde- ja mielenterveyspalvelujen kytkeminen alkuvaiheen palveluihin.

Hankkeen viimeisen toimintavuoden osalta on tärkeää priorisoida ne toimenpiteet, joita voidaan toteuttaa lyhyellä tähtäyksellä ja ne, jotka vaativat vielä pidempää kehittämistyötä. Nämä asiat olisi hyvä erotella toisistaan. Kehittämistyössä tarvitaan myös vertaisoppimista, sillä on monia helposti toisilta opittavia malleja ja toimintatapoja. Kuntakokeilu-hankkeessa tarvittaisiin tähän tarkoitukseen toimivampia foorumeita. Hankkeen kehittämistyöpaja osoitti hankkeen olevan merkittävä toimija Rovaniemellä, koska kaikki yhteistyötahot olivat kattavasti paikalla. Myös jatkossa hankkeessa on tärkeää järjestää yhteisiä arviointi- ja kehittämisfoorumeita.

10.1.9 Varkauden kokeilu

1. Hankkeen lähtökohdat, tavoitteet ja toteutus

Varkauden seutukuntaan kuuluvat Pohjois-Savossa sijaitsevat vähenevän väestön kunnat Varkaus ja Leppävirta yhteenlasketulta asukasluvultaan 32 500 vuonna 2013. Itä-Suomen alueiden tapaan myös Pohjois-Savon työttömyys liikkuu hieman koko maan keskiarvoa korkeammalla, ja lomautukset ja työttömyyden kasvu koetelevat aluetta parhaillaan voimakkaasti. Konepaja- ja metalliteollisuustyö on talonrakennuksen ohella ylivoimaisesti yleisin työnhakuammatti.

Varkauden hankkeen tavoitteita ovat:

- kunnan aktiivisen ja varhaisemman roolin kehittäminen rakennetyöttömyyden vähentämisessä
- suunnitelmallinen asiakkaan palvelujen vahvistaminen
- elinkeinojen kehittämispalvelut
- uusien matalan kynnyksen työpaikkojen luominen yritysyhteistyössä. (Hankekuvausten tiivistelmät.)

Varkauden kokeilussa on kehitetty erityisesti alkuohjauksen mallia yhteistyössä kunnan, työhallinnon ja työvoiman palvelukeskuksen välillä. Palveluprosessi alkaa TE-toimiston tai aikuissosiaalityön yhteislähetteestä, jonka perusteella ohjauslinja valitaan asiakkaalle kuntakokeilun viikkotiimissä. Kunnan koordinoima palvelupolku lähtee alkupalvelusta, joka toteutetaan kokeilun palveluohjaajien ja TYP:n henkilöstön yhteistyönä. Alkupalvelun tarkoituksena on ohjata tehokkaasti ja asiakaslähtöisesti jatkopalveluihin kuten kunnan peruspalveluihin, sosiaalityöhön, kuntouttavaan työtoimintaan, nuorten pajatoimintaan tai tarkempiin ostopalveluna toteutettaviin kartoituksiin kuten työkykykartoituksiin. Määrällinen tavoite oli 160 uutta asiakasta vuonna 2013.

Täsmäpalvelut muodostavat kokeilun toisen vaiheen asiakkaille, joilla on edellytyksiä työllistyä. Suoran tai palkkatuetun yritystyöllistämisen lisäksi tässä vaiheessa on vaihtoehtona myös niin sanottu siirtymätyöhön kuten sosiaaliin yrityksiin työllistäminen. Täsmäpalveluissa keskitytään työllistymisen tukemiseen työhönvalmennuksella koulutuksellisin ja muin tukitoimin. Täsmäpalvelu palvelee myös yrittäjiä ja pyrkii sovittamaan yhteen työvoima- ja työllistymistarpeita. Täsmäpalvelun tavoitteena vuonna 2013 oli 90 sijoittumista.

Yrityspalveluissa rakennetaan yritysneuvojien toimesta pitkäjänteistä yritys yhteistyöverkostoa, jossa etsitään matalan osaamistason työpaikkoja. Yrityspalvelu toimii tiiviissä yhteydessä täsmäpalvelun kanssa. Tavoitteena oli 240 uutta yrityskäyntiä vuonna 2013.

Varkauden kuntakokeilun kohderyhmänä ovat TE-toimiston 3. palvelulinjan eli tuetun työllistämisen asiakkaat, joilla on 500 päivää työttömyyttä takana, mutta joilla on TE-toimiston arvion mukaan työllistymisnäkömä 5 vuoden sisällä. Lisäksi kuntakokeiluun liittyy myös käytäntöjä, joilla pyritään estämään työttömyyden venyminen 500 päivän yli.

Hanke liittyy tiiviisti Varkauden työllisyysyksikön työhön ja siihen liittyy ohjausryhmä (10 henkilöä), johtoryhmä (9 henkilöä) sekä kaupungin työllisyyskoordinaattorin ja hankepäällikön organisaatio. Alkupalveluissa työskentelee kolme henkilöä, samoin täsmäpalveluissa kolme sekä kaksi henkilöä yrityspalveluissa. Asiakastyöntekijät ovat kokeneita vaihtelevasti julkisten palvelujen eri ohjaajatehtävistä, ja samoin yritysneuvojilla on pitkä kokemus yritystoiminnasta eri näkökulmista. Asiakasohjaajien tehtävänä on paitsi markkinoida kuntakokeilua asiakkaille, joille osallistuminen on vapaaehtoista, myös kehittää aktiivoinnin ja rinnalla kulkemisen uudenlaisia työtapoja. Työvälineinä käytetään esimerkiksi Melba-Imba -toimintakyvyn arviointeja, ja työtapoihin liittyy runsaasti moniammatillisia elementtejä.

2. Yhteistyö ja kumppanuudet

Kunnan rooli ja kokeilun asema

Hankepäällikön haastattelun perusteella kuntakokeilu on jo saavuttanut merkittävän roolin kuntaorganisaatiossa ja kyennyt ennen kaikkea tuomaan uudella tavalla esille työllistämistoiminnan taloudellisen merkityksen kunnalle. Jatkoa ajatellen

olennaisinta on, millä tavalla tuotettuja kartoitus-, asiakasohjaus- ja työllistämismalleja voidaan kytkeä olemassa oleviin rakenteisiin, ensisijaisesti TYP:een, ja miten kuntakokeilussa muodostunutta kokemusta voidaan aidosti hyödyntää. Kunnan työllistämismalli tarvitsee joka tapauksessa kaiken mahdollisen tuen esimerkiksi välityömarkkinoiden suunnasta, mutta näiden toimivuuden ja erilaisten työllisyyden hoidon roolien ja resurssien suhteen tulevaisuudessa nähdään vähintäänkin tummenevia pilviä.

Varkauden hankkeen seurantatyöpajassa tarkasteltiin hankkeen toteutusta. Siinä vahvistui käsitys siitä, että alueen kuntakokeilu toimii kuntien työllisyystoiminnan strategisessa ytimessä. Varkauden kaupungin työllisyystyöryhmä kokoontuu asian äärellä kuukausittain, ja lisäksi kuntakokeilun omassa ohjausryhmässä ovat edustettuina kuntakokeilun projektipäällikön lisäksi molempien kuntien ylin johto, alueen ELY-keskus, Kela, TE-toimisto, kauppakamari, Varkauden yrittäjät sekä Varkauden kaupungin omistama elinkeinojen kehittämissyhtiö Navitas Oy. Hankkeessa kerätään täten kokemusta myös strategisesta työllisyyden hallinnasta ja asiakastyön tukemisesta.

Tuoreessa kaupunkistrategiassaan (2013) Varkaus profiloituu energiateknologian kansainvälisenä osaamiskeskittymänä ja toisaalta ihmisläheisyyden kautta. Pitkäaikaistyöttömyyden hoitaminen mainitaan selkeimmin yhdessä viidestä strategisesta linjauksesta, jonka otsikkona on "Työpaikat, elinkeinot ja työllisyys, kaupungin vetovoima ja imago", ja jonka mukaan "toteutetaan uusia työllistymisratkaisuja ja matalan kynnyksen toimenpiteitä" ja "laajennetaan alueellista elinkeinopoliittista yhteistyötä". Vastuutahoina työllisyyskysymyksessä ovat kaupungin työllisyysryhmä, kaupunginhallitus sekä toisaalta sosiaali-, terveys- ja sivistystoimi. Samalla strategisina tavoitteina ovat selkeät kustannussäästöt sekä kuntaliitoksen selvittäminen. Toisin sanoen työllisyydenhoito tai rakennetyöttömyyden vähentäminen kytkeytyy kaupunkialueen kokonaisvaltaiseen elinkeinojen kehittämisen ja vetovoimaisuuden kysymyksiin, mikä näkyy myös käytännön toteutuksessa yritys- ja elinkeinoyhteistyöpainotuksissa.

Näistä vahvan kuntakoordinaation lähtökohdista käsin Varkaudessa pohditaan pitkäjänteisesti uuden kuntakeskeisen työvoiman palvelukeskuksen organisoinnista. TE-hallinto on kokemusten mukaan etäännyttänyt paikallisesta työnvälitystoiminnasta osin oman uudistuksena myötä, ja kuntakokeilun tarkoituksena on myös mobilisoida alueen yrittäjiä ja välityömarkkinoita uudella ja ennen kaikkea tuoreella tavalla. Tällä kokonaisvaltaisella asiakas- ja yritys yhteistyökokeiluhankkeella pyritään tuottamaan kokeilun jälkeinen "perintö" kunnalle varautuen työllistämisvastuun laajempaan siirtymiseen kunnille. Erityisen toiveikkaita kuntakokeilun osapuolet ovat sen suhteen, että muodostumassa on tällainen pysyvä rakenne tai toimintatapa, joka antaa erityisen tunteen "yhteen hiileen puhaltamisesta", mikä eroaa jonkin verran aiemmasta yhteistyöstä.

Työvoiman palvelukeskus

Työvoiman palvelukeskuksen kaltaisen toimintamallin kuntakeskeisen rakentamisen on koettu mahdollistavan kunnan työllistämistoiminnan ”harjoittelun” riittävän omaehtoisesti ja kunnan sisäisiä palveluja hyödyntäen. Toisaalta kyseessä on tietoisesti välivaihe, jossa tehtävien samankaltaisuudet olemassa olevan TYP:n kanssa nähdään jossain määrin välttämättöminä. Olemassa olevan TYP:n toimintaa kiitetään, joskin työvoimapalvelu-uudistuksen myötä TE-toimistojen toiminnan nähdään etäänntyneen paikallisesta asiakastyöstä ja työmarkkinayhteistyöstä sekä resurssien heikentyneenä. Kunta-TYP:n puitteissa on kuitenkin voitu keskustella ja laventaa asiakaskriteereitä, ja myös työnjaosta keskusteleminen TYP:n kanssa on lähtenyt alkukankeuksien jälkeen kehittymään. Alkuvaiheessa kuntakokeiluun ovat ohjautuneet iältään vanhemmat, ja runsaan nuorisotyöttömyyden oloissa nuoria asiakkaita on riittänyt TYP:een. Asiakkaiden ohjautuminen ja palvelujen kriteerit eivät ole vielä selkiytyneet. Kokeilussa on kuitenkin päästy vähitellen aidompaan käsitykseen asiakastarpeista ja -haasteista myös kuntajärjestelmän sisällä.

Yritysyhteistyö

Alueen yritysalamää on lähestytty voimakkaan projektinomaisesti matalan osaaamisen työpaikkojen ja yritysten sosiaalisen vastuun kehittämiseksi. Työmenetelmänä on suora jalkautuminen ja uudenlaiset lähestymistavat yrityksiin. Suora palkkatuki koetaan yritysneuvojen mielestä vanhentuneen, ja on kyettävä tarjoamaan myös muuta lisäarvoa työllistävälle yrityksille. Edelleen sijoittaminen on yksi mahdollisuus. Haastateltujen yritysten näkökulmasta toiminta kuntakokeilun kanssa on koettu yhteispeliksi, jossa pyritään aiempaa pitkäjänteisempiin molemminpuolisiin ratkaisuihin. Yritysten motiivina on paitsi sosiaalisen vastuun kantaminen myös osittain alansa työvoimapulaan reagoiminen, osittain oman toiminnan tehostaminen ja siihen saatava apu. Yritysten vaikeutena on ollut muun muassa työnhakija- ja työnantajapalveluiden eriytyneisyys työhallinnossa. Määrällisesti jalkautuva yritys-yhteistyö on tuottanut 104 yritystä rinkiin, osa jo aiemmasta yhteistyöstä peräisin. Myös yrityksille on toiveena ”yhden luokun” palvelupiste ja tiedonvälitystä on kehitetty Yhes!-mallilla. Kauppakamari ja alueen yrittäjäjärjestö ovat kokeilun ohjausrhmässä mukana.

Kaiken kaikkiaan viesti seurannan työpajasta on, että kuntakokeilun yhteydessä on Varkaudessa saatu sykäys ja tukea myös työelämäyhteistyöhön, jossa avainasemassa on yritysasiakaspinnan hallinta ja pitkäjänteinen vähittäinen kulttuurin kehittäminen niin, että työpaikkoja löydetään ja haastavammista asiakkaista tulee arkipäiväisempi osa työelämää. Välittömät (työllistämistä) tavoitteet eivät voi kuitenkaan olla kovin mittavia.

Hankepäällikön haastattelun perusteella TE-yhteistyö on sittemmin parantunut. Yritysverkostoa on suunniteltu otettavan haltuun jonkin pysyvän toimijan toimesta. Väli työmarkkinoille tapahtuva työllistäminen on alueella käytännössä edelleen vain yhden yhdistyksen varassa.

Muu yhteistyö

Varkauden kokeilussa tuodaan esiin vuoropuhelu toimintakykyä arvioivien lääkärin, eläkepäätöksistä vastaavan Kelan sekä kunnan terveydenhuollon kanssa. Kairilla ulottuvuuksilla tuodaan esiin etenemisaskeleita ja positiivisia kokemuksia, joskin nämä eivät ole olleet yhtä lailla kokeilun ytimessä.

3. Palvelumallien kehitys

Palveluprosessi alkaa TE-toimiston tai aikuissosiaalityön yhteislähetteestä. Asiakasprosessissa toteutetaan uutta tavanomaista tiiviimpää asiakasohjausmallia alkaen asiakkaan tilanteen arvioinnista sekä hyödynnetään tehostetusti kunnan peruspalveluja, työkyvyn arviointia, kuntouttavaa työtoimintaa ja muita keinoja. TYP:een on ohjattu vaativimpia, monialaisen tuen tarpeessa olevia asiakkaita, kun taas kuntakokeilu on erityisesti palvellut TE-hallinnon kolmannen palvelulinjan eli tuetun työllistämisen asiakkaita, jotka eivät ole kuitenkaan toimeentulotuen piirissä. Pitkän aikavälin ratkaisuja haetaan suorasta yrityksiin työllistämisestä, palkkatukityöllistämisestä ja erityistuesta kuten työhönvalmennuksesta. Työkokeilupolku on tyypillisin.

Asiakkaan ohjausprosessiin on kiinnitetty huomiota siitä näkökulmasta, että kuntakokeilua tarjotaan yhtenä lisämahdollisuutena ja -väylänä asiakkaalle etsiä ”omia kynsiään” sekä kehittää palvelujärjestelmän ja asiakkaan välille yhteistyösuhdetta, jonka puitteissa neuvotellaan vaihtoehtoisista etenemistavoista. Useinkaan suorat työllistämiskäytännöt eivät onnistu, vaan keinoja on etsittävä eriasteisella valmistavalla tuella niin, että asiakassuhteen jatkuvuus toteutuu paremmin. Kuntoutuksen ratkaisujen ja toimivuuden koetaan olennaisesti kehittyneen. Samanaikaisesti yrityspalvelupuolella on etsitty ja luotu matalan kynnyksen työpaikkoja, jotka ovat lisänneet työllistymismahdollisuuksia. Alueella on herätelty voimakkaammin yritysten sosiaalisen vastuun ilmapiiriä ja tuloksia on pidetty rohkaisevina, mistä myös seurantatutkimuksen työpajan yrityspuheenvuorot toimivat esimerkkeinä.

Jatkossa valmistaudutaan palveluprosessiin pelkästään kuntavetoisen TYP:n puitteissa ilman erillistä alku- ja täsmäpalvelua. Lähetteiden käsittely, palvelutarvearviointi, asiakkaan palvelutietojen välittäminen, yritysyhteistyö ja tarvittaessa työkyky- ja eläkeselvitykset toteutetaan uudelleenarvioimaan asiakaspolkuja sekä korjaamaan palvelun rakentumista jo yksittäisen asiakasprosessin aikana. Toimintamalli on koettu työtavallisesti innostavaksi ja asiakastyöhön on saatu myös sisällöllisesti selvästi uutta ”draivia”.

4. Asiakas- ja verkostovaiikutukset

Varkauden hankkeen määrälliset tulokset ovat tähän mennessä olleet tavoitteiden taseisia mukaan lukien henkilö- ja yritysasiakastoimenpiteet sekä sijoitukset. Seurannan työpajassa tuloksiin suhtauduttiin maltillisen realistisesti – kyse on yhteistyösuhteiden rakentamisesta ja kokemuksen keräämisestä suunnitelmallisesta työllisyydenhoidosta. Ottaen huomioon ohjausryhmän, johtoryhmän ja alueella

aktivoidun yritysringin sekä elinkeinoelämän kehittämiskytkennän kaupunkistrategiassa, on selvästi saavutettu jo nyt merkittäviä muutoksia paikalliskulttuuriin. Se, riittävätkö nämä suuressa mittakaavassa yleisen työllisyys- ja kuntakehityksen tilanteessa on edelleen auki. Samalla yhteistyö erityisesti työhallinnon palveluiden suhteen on vasta määrittymässä. Edellytykset mikrotason palveluiden vaikuttavuuteen ovat parantuneet.

5. Kriittisiä havaintoja

Hankepäällikön mukaan ongelmallisimpana voidaan pitää kokeilun resurssien rajallisuuden lisäksi työttömyyden nopeaa kasvua, epävarmuutta lainsäädännön kehityksestä koskien erityisesti TYP:ia sekä kuntien niukkenevaa taloutta. Kuntien mahdollisuutta ottaa uusia osa-aikaisia työntekijöitä on koettu rajoitetun. Kuntouttava työtoiminta on alueella yhden yhdistyksen varassa, mikä muodostaa riskitekijän. Kunta-alan ja työhallinnon toimintatavat ovat osittain integroituneet kokeiluhenkilöstön kokemuksen ja osaamisen kautta, mutta arvokkaan sosiaalisen pääoman hyödyntäminen kokeilun jälkeen on edelleen osin epävarmaa.

Varkauden selvitystyöpajan ja -haastatteluiden perusteella kriittisin näkökulma näyttäisi liittyvän itse työelämän asenteisiin ja vaikeuksiin saada suurta osaa asiakkaista aidosti eteenpäin suuntautuviin toimiin ja prosesseihin. Tämä vaatii jatkuvaa panostusta asiakasohjauksen, työkyky-, terveys- ja eläkeratkaisujen joustavan toteutuksen kehittämiseen. On tavanomaista, että asiakas tekee turhaa työtä palvelujärjestelmän sisällä tilanteessa, jossa hän hyötyisi kokonaisvaltaisemmasta oman tilanteensa eikä vain työllistymisorientaation tarkastelusta. Voidaan päätellä, että Varkauden malli lähenee tilannetta jossa asiakassuhteessa nähdään aidommin kaksi osapuolta, ja myös asiakkaalle annetaan lisää omaa vastuuta ja valinnan mahdollisuuksia. Olemassa olevat rakenteet ovat kehittymässä tämän henkilökohtaisemman palvelusuhteen tukemisen suuntaan.

Toinen merkittävä kriittinen ääni tulee TE-toimiston ja olemassa olevan TYP:n suunnasta, joissa nähdään kuntakokeilun toistavan pitkälti TYP:n moniammatillisen yhteistyön ja jalkautuvan toimintatavan toteutusta. Samalla TE-toimisto kokee joutuvansa voimakkaaseen vastuuseen asiakasläheteiden tekemisessä siitä, miten haastavia asiakkaita kuntakokeiluun päätyy. Kuntakokeilulla ei nähdä tästä näkökulmasta kovin suuria mahdollisuuksia tuottaa uusia ja parempia ratkaisuja pitkäaikaistyöttömyyden hallintaan, joskin halukkuus yhteistyöhön on puolin ja toisin kokeilun kautta lisääntymässä. Toiveena esitetään TYP-asiakkuutta edeltävä tarkempi seulonta niiden suhteen, jotka eivät sovi vielä TYP:n kahden vuoden siirtymäikkunaan.

Kolmantena kriittistä tarkastelua vaativana asiana voidaan Varkauden toimijoiden näkökulmasta pitää Kelan ratkaisujen ja työkykyarviointien joustavampaa integrointia prosessiin, mikä edellyttää kuitenkin sekä lääkärin erityisosaamista ja osallistumista vahvemmin kehittämiseen. Koulutuksen rooli kuntakokeilun yhteydessä saa myös jatkossa tarkempaa huomiota.

Hankepäällikön haastattelun mukaan työhallinnon kanssa tehtävä yhteistyö on sittemmin vahvistunut, ja Pohjois-Savon TE-toimistossa toimii pysyvä yhdyshenkilö kuntakokeilua varten. Kuitenkin kuntakokeilun käytettävissä oleva kansallinen palkkatukiresurssi loppui vuoden 2014 osalta jo lokakuussa. Oma siirtomääräraha loppuvuodelle oli varsin pieni ja sen käyttöönotto koettiin vaikeaksi.

6. Tie eteenpäin

Lokakuussa 2014 tehdyn hankepäällikön haastattelun perusteella voidaan todeta, että kuntakokeilu on edennyt hyvin eri ulottuvuuksilla ja erityisesti juuri yhteisen toimintakulttuurin ulottuvuudella. Alkuperäinen ajatus siitä, että hankkeessa tuotetaan toimintamalleja alkuohjaukseen ja jatkopolkujen rakentamiseen on siinä mielessä onnistunut, että tuloksia voidaan hyödyntää jatkossa kunnan, TE-hallinnon ja TYP:n yhteistyössä riippumatta suoranaisesti lakimuutoksista.

Keskeisenä onnistumisen elementtinä on ollut Varkauden kunnan voimakas sitoutuminen pitkäaikaistyöttömyyden ratkaisemiseen ja kuntakokeilun näkemiseen ja kuulemiseen strategisena hankkeena. Ratkaisevaa on ollut, että kuntaorganisaatio on kuluvana vuonna velvoittanut yksiköitään työllistämään haasteellisia kohderyhmiä. Kuntaan on lisäksi rekrytoitu henkilö hoitamaan työllistämisasiä ja vastaamaan yhteydenottoihin. Kunta on edelleen lisännyt oman työpajamuotoisen toimintansa asiakaspaikkoja. Asiakastasolla on saavutettu yli 450 kontaktia (lähettä) ja yli 130 yhteistyöyrittystä.

TYP:n roolina nähdään asiakkaan peruskontaktin ja seurannan ylläpitäminen, mutta toisaalta tämän resursoinnissa on tapahtunut heikennyksiä, ja suunniteluossallisuudessa on ollut parannettavan varaa. Myös palveluohjauksen tyyppisiä aiemmin olemassa olleita työvaiheita nähdään jääneen pois, ja nyt niitä koetaan keksittävänsä ikään kuin uudelleen. Työnjaon aito pohtiminen kuntakokeilun ja työhallinnon välillä on alkanut myönteisesti, ja niin asiakkaan tietosuojaongelmiin, työmarkkinajärjestöjen rooliin kuin palvelujen edelleen tiiviimpään integroitumiseenkin haetaan jatkossa ratkaisuja.

10.1.10 Tampere

1. Hankkeen lähtökohdat, tavoitteet ja toteutus

Tampereen kuntakokeilu sijoittuu kaupungin työllisyysenhoidon palveluyksikköön (TYPA). Kokeilussa työskentelee 21 henkilöä ja siinä on muodostettu työryhmiä niin oppilaitos-, työnantaja- kuin yhdistysyhteistyöhönkin liittyen. Seuranta-tutkimuksen keskustelutilaisuudessa oli edustettuna kuntakokeilun lisäksi TYPA-johto, TE-toimisto, muut työllisyyspalveluiden yksiköt kuten työvoiman palvelukeskus ja työhönvalmennukset, kaupungin tilaajaryhmän edustaja sekä Kela. Tampereen kokeilun vahvuus ja samalla edelleen haaste on sisäinen organisoituneisuus ja verkottuneisuus kaupungin työllisyysenhoidon sisällä, mikä näkyy myös seuranta-tutkimuksen keskustelutilaisuuden kokoonpanossa. Hankkeen painopiste liittyy

työllistämistratkaisuihin, mutta samalla pyritään kehittämään kuntouttamista, työhönvalmennusta, työkykyarviointia ja yhteistyötä Kelan kanssa. Hankkeessa kehitetään aktiivisesti myös työllisyydenhoitoon liittyvää tietohallintaa ja tietojärjestelmien vuoropuhelua.

Tampereen seudun työttömyys on valtakunnallista keskiarvoa korkeampaa tasoa, ja asiakasmäärät ovat suuria. Tampereen seudun haasteena on hajanaisuuden ylittäminen, ylisektorinen yhteistyö ja asiakasryhmien erittelemine. Kokeilu on lisäksi organisoitu osaksi työllisyydenhoidon palvelujen tilauskokonaisuutta ja toimintamalli on jo vakinaistettu.

Hankkeen tavoitteena on kehittää kaupungin ja TE-hallinnon palveluista kokonaisuus, joka asiakkaan näkökulmasta muodostaisi aukottoman ja vaikuttavan työllistymispolun. TYP:n asiakasmäärää pyritään nostamaan noin 1500 asiakkaalla 5000 asiakkaaseen vuoteen 2015 mennessä. Kehittämiskohteina ovat 1) asiakasohjaus, 2) palvelutarjonta sekä 3) välityömarkkinat.

2. Yhteistyö ja kumppanuudet

Kuntakokeilun sijainti kuntaorganisaatiossa on koettu luontevaksi erityisesti TE-hallinnon ja sosiaalipalvelujen välisenä koordinoijana. Kaupunki on mukana työllisyydenhoitonsa kautta, mutta kuntakokeilu on myös pyrkinyt ylittämään sektorirajojen.

Kuntakokeilussa on kehitetty myös omaa alkukartoituspalvelutoimintamallia ja sosiaalisen kuntoutuksen mallia. Kokeilu on kuitenkin profiloitunut enemmän rajapintatyöskentelyssä ja viranomaisyhteistyön tiivistämisessä. Esimerkiksi Kelan työntekijä toimii kokeilun myötä TYP:ssä pysyvästi, mikä on koettu onnistuneeksi kehitysaskeleeksi.

Tampereen kuntakokeilu on toiminut laajemman kehittämisen työkaluna työllisyydenhoidon yksikön ja muun kuntaorganisaatio välillä. Haasteet nähdään nimenomaan nivelvaiheiden näkyväksi tekemisessä (viranomaisille) ja oikeassa ohjauksessa, terveys- ja eläkeselvityksissä, maahanmuuttaja-asiakkaiden palveluissa sekä kuntoutuksen ja TYP:n rajapinnassa.

Yritysyhteistyössä on panostettu viestintään, näkyvyyteen ja materiaalien yhdenmukaistamiseen. Tässä hyödynnetään yritysten palautetta. Yrityssuunnassa pyritään jalkautumaan ja kehittämään työhönvalmennuksen käytäntöjä.

Tampereella järjestettiin valtuustosalissa avoin tilaisuus sosiaalisesta kuntoutuksesta. Kuntalaisia kiinnosti saada äänensä kuuluviin ja kokemus oli hyvä. Viesti oli se, että tarvitaan oikeata tekemistä, jonka kautta voidaan olla hyödyksi muillekin kuin itselle.

Kela on ollut kontaktoimassa tietyn asumistuen saajaryhmää hyvin tuloksin. Nuorten palvelut on vakinaistettu Kelan toiminnassa ja pyritään tukemaan varhaista tarttumista tilanteisiin. Tämä kohderyhmä on kuntakokeilusta rajattu pois, vaikka yhtymäkohtia edelleen onkin.

Kokeilu on hyödyntänyt aiempien kehittämishankkeiden kokemuksia, mutta edelleen nähdään rinnakkaisia työryhmiä, jotka eivät keskustele keskenään.

Seurantatutkimuksen keskustelutilaisuudessa nähtiin Kela, aikuissosiaalityö ja nuorisotakuu toistuvina keskeisinä kumppaneina, joiden vuoropuhelua halutaan laajentaa. Kuntakokeilun valtakunnallinen ohjaus ja vertaisoppiminen on koettu erittäin tervetulleeksi.

3. Palvelumallin kehitys

Asiakkaat ohjautuvat kuntakokeiluun ja muihin työllisyyspalveluihin keskitehtyn Arvi-palvelun kautta, jossa palveluohjaajat tekevät pitkäaikaistyöttömän palvelutarvearvioinnin.

Palveluista pyritään luomaan katkeamaton ketju, ja tarjontaa on täydennetty sosiaalisen kuntoutuksen palveluilla sekä kuntouttavan työtoiminnan kehittämisen avulla. Keskiössä ovat nivelvaiheet eli työtoiminnan jälkeisen työllistymisen tukeminen jatkopoluttavalla työhönvalmennuspalvelulla. Välityömarkkinoiden kehittämistä jatketaan Välke-projektin viitoittamaa tietä ylläpitäen verkostoa ja vahvistaen siirtymiä työmarkkinoille. Sähköiset palvelut tukevat viime vaiheen työllistymistä.

Kokeilun aikana on kuvattu Tampereen kaikki palvelut ja rakennettu työkalua asiakasohjaukseen. Sähköistä "karttaa" voidaan hyödyntää paitsi keskinäisessä työskentelyssä myös asiakkaiden kanssa.

Kuntoutukselta ja työtoiminnasta on pyritty rakentamaan työllistymispolkuja eteenpäin. Osalle kunnan työpaja on tärkeä ratkaisu, mutta se ei riitä pidemmän päälle koska asiakasmäärä on niin suuri. Osaa tapauksista vaikeuttaa lisäksi se, että prosessivastuu on epäselvä silloin kun se ei kuulu työhallinnolle tai kun tilanne on yksilöllisesti muuttuva. Tampereen kokeilussa kaivataan linjauksia palveluista ja niiden kohderyhmistä. Ohjautuvuus työmarkkinatuella on voimistunut, mikä ei ole järjestelmän tarkoitus.

4. Kriittisiä havaintoja

Kokeilun alkuvaiheessa työllisyydenhoidon hajanaisuus tuotti kohdentumisvaikeuksia huolimatta kaupungin työllisyyspalveluiden sinänsä vahvasta organisaatiosta. TYP:n ja kuntakokeilun yhteistyö oli alussa ongelmallista. TYP:n ja TYP:n ja TE-hallinnon toiminnoissa on edelleenkin päällekkäisyyksiä, mutta kuntakokeilu on tuonut työkaluja ja uudenlaista toimintakulttuuria rajapintakysymyksien käsittelyyn. Tietojärjestelmien suhteet on Tampereella nostettu yhdeksi valtakunnallista kehittämistä ja yhdenmukaistamista vaativaksi kehityskohteeksi.

Valtakunnallinen perspektiivi koetaan Tampereella tärkeäksi taustatueksi, sillä aiemmin kehittäminen on ollut kuntakohtaisesti vaihtelevaa. Kuntakokeilun valtakunnallinen ohjaus ja vertaisoppimisfoorumit nähdään huomattavasti kehittyneempinä kuin TYP:n.

Kuntaorganisaation sisällä koetaan ristiriitaisena kaupungin säästötavoitteet ja vaatimukset ottaa lisää asiakkaita TYP:hin. Toiminta näyttäytyy edelleen enemmän kustannustensa kuin tulostensa kautta. Työllistymisen pitkät polut eivät mahdu kunnallistalouteen.

5. Tie eteenpäin

Tampereen kokeilu on keskimääräistä enemmän ottanut kohteekseen työllisyydenhoidon suhteet ja hyödyntää kehittämisessä sekä omaa asiakaspalvelun kehittämiskonseptiaan että eri hallinnonalojen käytänteitä. Suuren kaupungin kehittämissymppäristö on haastava, eikä kokeilun vakiintuminen sinänsä ole vielä ratkaissut asiakasohjauksen ja prosessivastuun kysymyksiä. Palvelujen kartoitus ja sisäisen läpinäkyvyyden lisääminen näyttävät tärkeiltä jatkokehittämisen kannalta. Tilaa tuottajamalli ja työllisyyspalveluiden organisoituminen ovat itsessään haasteellisissa kehittämissvaiheessa, johon kuntakokeilu on tuomassa hyvää sisäisen ja ulkoisen yhteistyön kokemusta sekä koottua tietoa jo toimivista käytännöistä.

Kokeilu on kytketty kaupunkistrategiaan omana työllisyysasioiden painotukseenaan, mutta ei laajempaan "elinvoimastrategiaan". Työllisyysasioiden johtaminen ja koordinaatio on moninapaista, mutta asteittain selkenevää. Työllisyysasioiden palveluprosessit ovat selkiytyneet olennaisesti kokeilun myötä, mutta niissä riittää edelleen haastetta. Yhteydet ajankohtaisiin hankkeisiin ovat ohuet, mutta niitä pidetään eri tahoilla tärkeinä vahvistaa.

Asiakkaat on otettu mukaan mm. sosiaalisen kuntoutuksen keskustelutilaisuuteen. Työllisyysasioista tiedottaminen kuntaorganisaation sisäisesti on yksi hankkeen prioriteeteista, mutta asiakas- ja yrityssuunnassa tiedottamista pyritään vielä kehittämään. Työllisyysasioiden osaamiseen panostetaan ja vertaisoppimista hyödynnetään ainakin jossain määrin.

Työllisyydenhoidon vaikuttavuutta seurataan tarkasti - ongelmana on toiminnan näyttäytyminen kaupunkitasolla lähinnä kustannustensa kautta. Yhteydet kokonaisverkostossa ovat kohtalaiset; voimavaroja tarvitaan runsaasti ja ensisijaisesti sisäisen organisoitumisen ulottuvuudella.

10.2 Kyselyä koskevat liitteet

Liitetaulukko 1. Vastaajan maakunta

% (lkm)	2013	2015
Etelä-Karjala	6	4
Etelä-Pohjanmaa	3	5
Etelä-Savo	5	5
Kainuu	2	2
Kanta-Häme	5	5
Keski-Pohjanmaa	3	3
Keski-Suomi	14	12
Kymenlaakso	4	2
Lappi	5	6
Pirkanmaa	9	3
Pohjanmaa	0	1
Pohjois-Karjala	3	4
Pohjois-Pohjanmaa	11	15
Pohjois-Savo	11	11
Päijät-Häme	6	8
Satakunta	6	5
Uusimaa	6	4
Varsinais-Suomi	3	5
Yhteensä	100 % (237)	100 % (173)

Liitetaulukko 2. Yksikkö/toimiala

% (lkm)	2013	2015
Työllisyydenhoidon palveluissa	46	51
Henkilöstöasioista vastaavassa yksikössä	8	6
Keskushallinnossa	20	22
Sosiaali- ja terveystoiminnassa/ peruspalveluissa	20	16
Jokin muu	6	5
Yhteensä	100 % (235)	100 % (174)

Liitetaulukko 3. Asema

% (lkm)	2013	2015
Työskentelen kunnan johtotehtävissä	30	37
Työskentelen kunnan asiantuntijatehtävissä (esim. työtoiminnan johtaja tai ohjaaja)	10	16
Kuulun kuntakokeilun hankehenkilöstöön tai hankejohtoon	54	42
Jokin muu	7	5
Yhteensä	100 % (237)	100 % (174)

Liitetaulukko 4. Oman kunnan toteuttamien työllisyshoidon palvelujen tunnettuus

% (lkm)	2013	2015
Hyvin	67	78
Kohtalaisesti	31	21
Huonosti	3	1
Yhteensä	100 % (239)	100 % (174)

Liitetaulukko 5. Yhteys valtakunnalliseen kuntakokeiluun

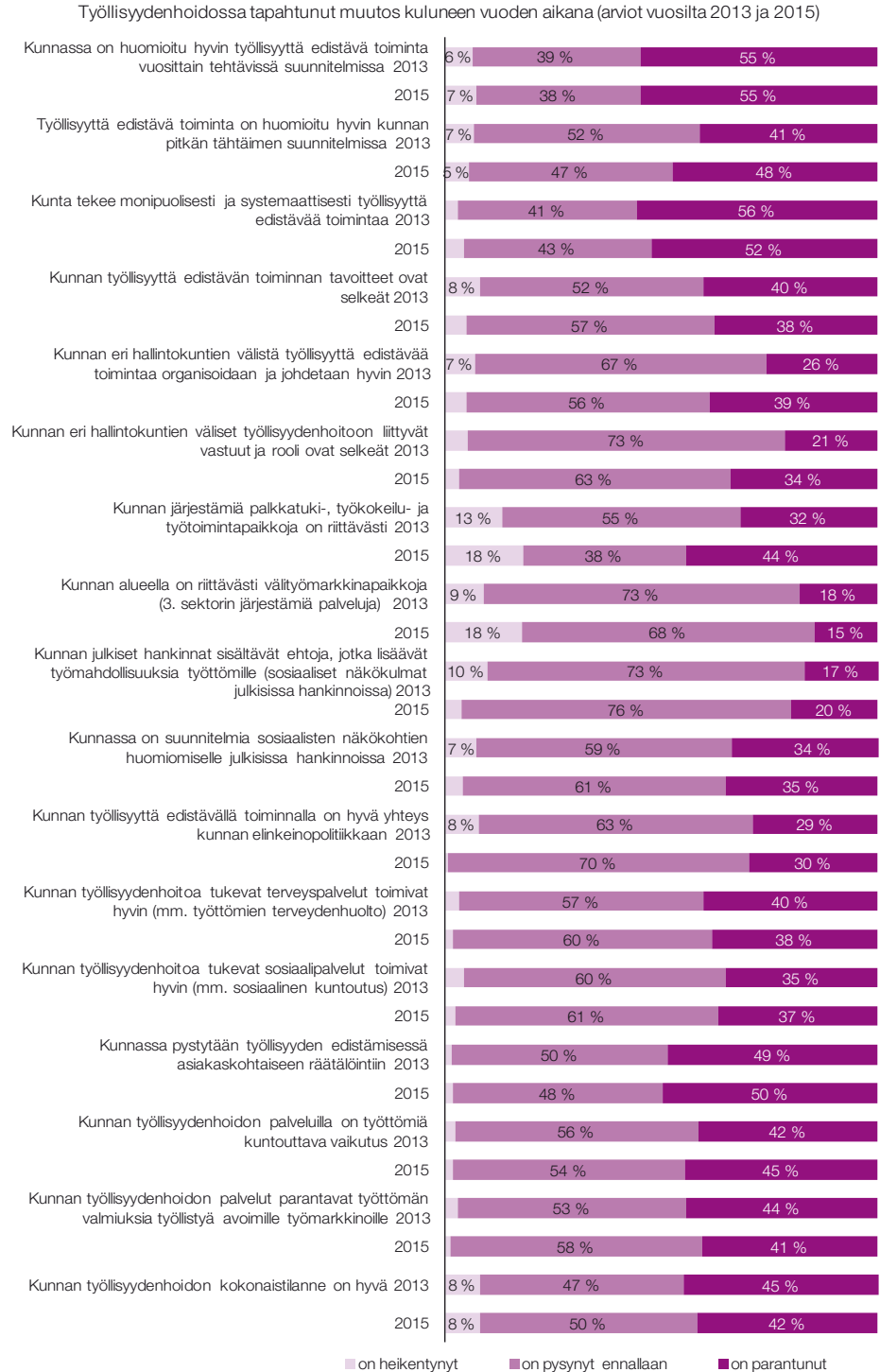
% (lkm)	2013	2015
Olemme mukana kuntakokeilussa	81 (198)	75 (130)
Haimme kuntakokeiluun, mutta emme tulleet valituksi siihen	10 (24)	16 (28)
Emme ole hakeneet kuntakokeiluun	5 (13)	9 (16)
En osaa sanoa	4 (9)	-
Yhteensä	100 % (244)	100 % (174)

Liitekuvio 1. Tapahtunut muutos asiakastyössä kunnissa (kuntakokeilu ja muut yhteensä, Vuosi 2013 Ik=125-142, Vuosi 2015 Ik=155-168)

Tapahtunut muutos asiakastyössä kunnissa (arviot vuosina 2013 ja 2015)

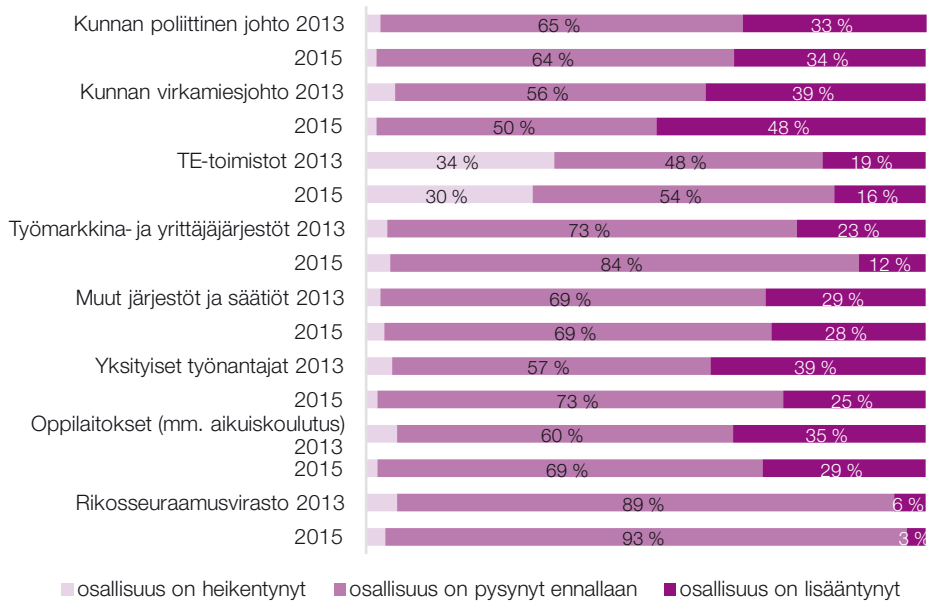


Liitekuvio 2. Työllisyshoidon tilanteessa tapahtunut muutos kunnissa (kuntakoikeilu ja muut yhteensä, Vuosi 2013 Ik=21-78; Vuosi 2015 Ik=151-166)



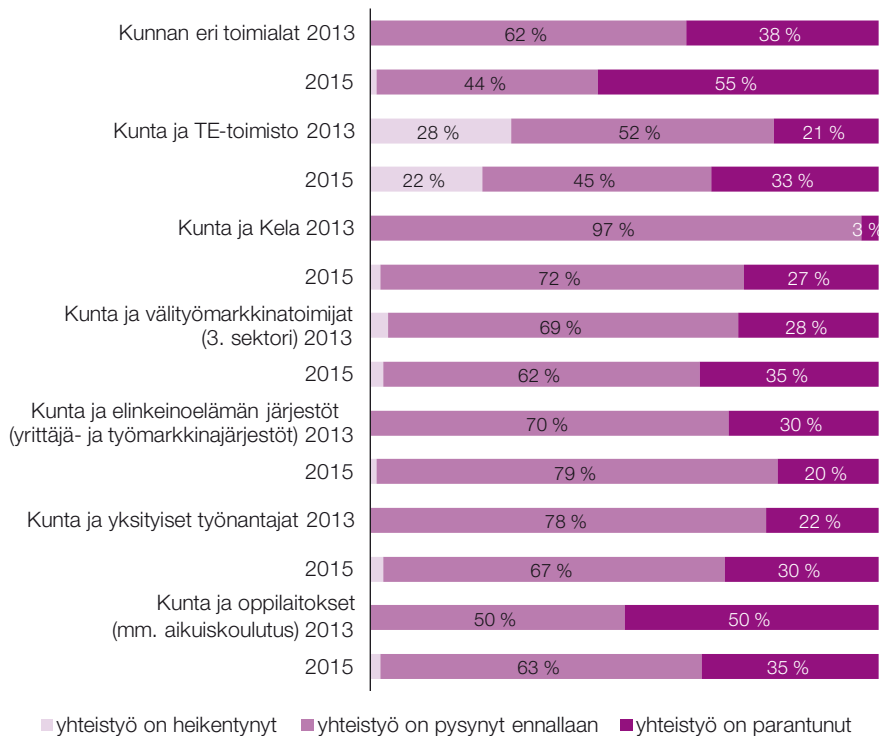
Liitekuvio 3. Tapahtunut muutos eri tahojen osallistumisessa kunnan työllisyydenhoitoon (kuntakokeilu ja muut yhteensä, vuosi 2013 lkm=113-147, vuosi 2015 lkm=118-158)

Tapahtunut muutos eri tahojen osallistumisessa kunnan työllisyyttä edistävään toimintaan (arviot vuosilta 2013 ja 2015)



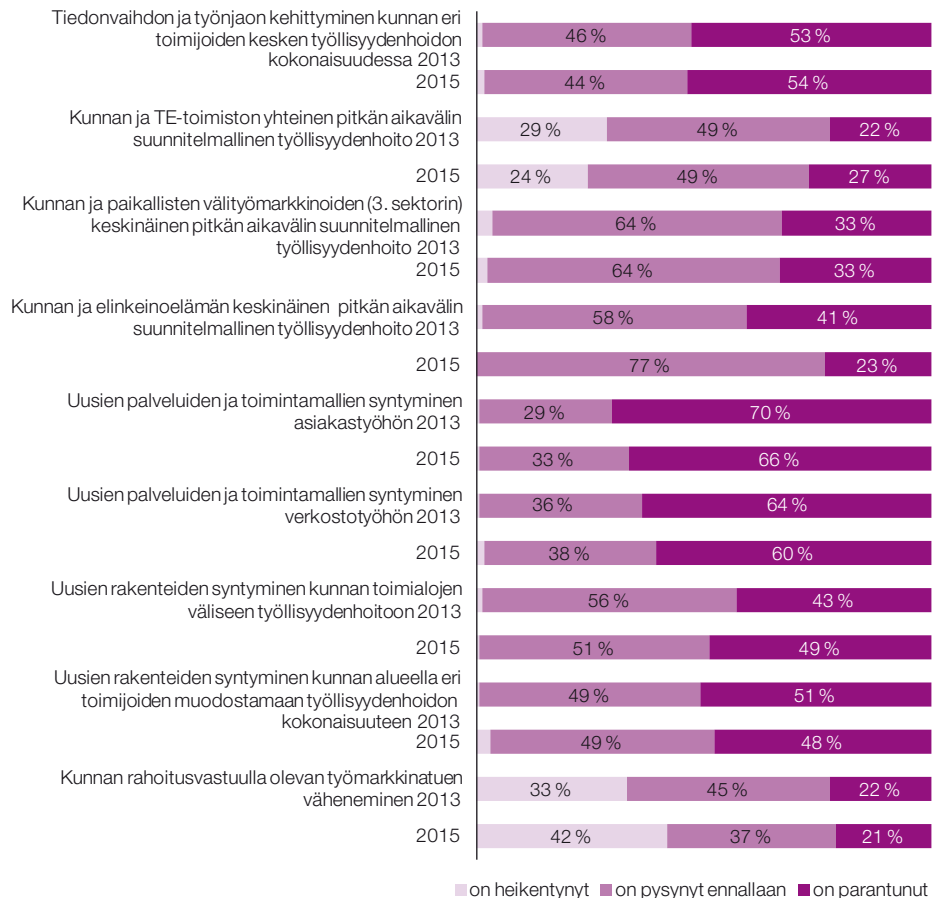
Liitekuvio 4. Tapahtunut muutos kunnan työllisydenhoitoon liittyvässä yhteistyössä (kuntakoikeilu ja muut yhteensä, vuosi 2013 lkm=27-29, vuosi 2015 lkm=156-164)

Tapahtunut muutos yhteistyössä kunnan ja muiden toimijoiden välillä kunnan työllisyyttä edistävässä toiminnassa (arviot vuosilta 2013 ja 2015)



Liitekuvio 5. Tapahtunut muutos kunnan työllisyydenhoidon menetelmissä (kuntakokeilu ja muut yhteensä, vuosi 2013 lkm=136-148, vuosi 2015 lkm=158-167)

Tapahtunut muutos työllisyydenhoidon menetelmissä (arviot vuosilta 2013 ja 2015)



10.3 Kuntakokeiluhankkeiden tyypittelyä tulosten perusteella

	Kuntakokeiluhankkeiden tyypittelyä vahvuusalueiden mukaisesti
Vantaa Työraide	Kunnan työllisyydenhoidon kokonaisvaltainen malli (johtamisjärjestelmäpainotus)
Kemiläinen työllistämismalli	Kunnan työllisyydenhoidon kokonaisvaltainen malli. Työllistämispalvelut-yksikön perustaminen, jolla tiivis eri toimijoiden välinen yhteistyö. Hankkeessa on panostettu erityisesti työttömien terveyspalveluihin.
Oulu kaupungin työllisyyspalvelut	Kunnan työllisyydenhoidon kokonaisvaltainen malli. Kuntakokeiluhanke on toiminut työllisyyspalvelut -yksikön tuotekehittäjänä, erityisesti palkkatuki-työllistämisessä. Kuntakokeiluhankkeella vahva asiakastyön malleja kehittävä merkitys.
Keuruun työkanava	Hankkeessa on panostettu työllisyydenhoidon kokonaisvaltaisen mallin kehittämiseen. Panostettu erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon palveluyhteistyöhön sekä osaamistodistuksiin opinnollistamalla kuntouttavaa työtoimintaa ja palkkatukityötä.
Raahen seutu	Seutukunnallisten työllisyydenhoitoa tukevien palveluiden kehittäminen. Hankkeessa on panostettu erityisesti osaamisen kehittämiseen. Visiona on laajan yhteistyöverkoston kokoava "Ratkaisukeskus" -kokonaisuus
Päijät-Häme	Seutukunnallisten työllisyydenhoitoa tukevien palveluiden kehittäminen (asiakas- ja palveluohjauksen kehittäminen)
Hamina-Kotka	TYP-palveluiden kehittäminen
Kuopio-pilotti	Kunnan työllisyydenhoitoa tukevien palveluiden kehittäminen (asiakas- ja palveluohjauksen kehittäminen)
Tampere	Kunnan työllisyydenhoitoa tukevien palveluiden kehittäminen (asiakas- ja palveluohjauksen kehittäminen)
Rovaniemen seutu Monet	Panostettu erityisesti asiakkaiden palveluprosessien aloitusvaiheeseen kehittämällä palvelutarpeen ja työ- ja toimintakyvyn arvioinnin malleja.
Etelä-Pirkanmaa	Kunnan työllisyydenhoitoa tukevien palveluiden kehittäminen (asiakas- ja palveluohjauksen kehittäminen)
Hämeenlinnan seutu Työn Paikka	Kunnan työllisyydenhoitoa tukevien palveluiden kehittäminen (koulutuspalvelut)
Helsinki	Kunnan työllisyydenhoitoa tukevien palveluiden kehittäminen (uravalmennus)
Liekka	Panostettu asiakkaiden palveluprosessien ja eri toimijoiden välisen yhteistyön kehittämiseen. Kehitetty valmentamisen malli, joka vakiinnutetaan osaksi kaupungin asiakaspalvelutyötä.
Kajaani ja Kuhmo	Kunnan työllisyydenhoitoa tukevien palveluiden kehittäminen (työhönvalmennus)
Jyväskylä, Jämsä, Muurame	Kunnan työllisyydenhoitoa tukevien palveluiden kehittäminen (työnantajayhteistyön kehittäminen)
Mikkeli Vaaksa	Kunnan työllisyydenhoitoa tukevien palveluiden kehittäminen (työnantajayhteistyön kehittäminen)
Savonlinna	Kunnan työllisyydenhoitoa tukevien palveluiden kehittäminen (työnantajayhteistyön kehittäminen)
Varkaus ja Leppävirta	Kunnan työllisyydenhoitoa tukevien palveluiden kehittäminen (työnantajayhteistyön kehittäminen)
Etelä-Karjala	Kunnan työllisyydenhoitoa tukevien palveluiden kehittäminen (työnantajayhteistyön kehittäminen – sos. yritykset)

	Kuntakokeiluhankkeiden tyypittelyä vahvuusalueiden mukaisesti
Espoo	Kunnan työllisyysdenhoitoa tukevien palveluiden kehittäminen (sosiaalisten kriteerit)
Turku	Kunnan työllisyysdenhoitoa tukevien palveluiden kehittäminen (sosiaalisen kuntoutuksen palvelut)
Porin seutu	Kunnan työllisyysdenhoitoa tukevien palveluiden kehittäminen (sosiaalisen kuntoutuksen palvelut)
Joensuu ja Outokumpu	Kunnan työllisyysdenhoitoa tukevien palveluiden kehittäminen (sosiaalisen kuntoutuksen palvelut)
Seinäjäki	Luotu työllisyysdenhoidon palvelut yhteen kokoava palvelukokonaisuus - Työllisyystalo
Kokkolan Kanava	Kunnan työllisyysdenhoitoa tukevien palveluiden kehittäminen (osallistavaan työotteeseen perustuvat palvelut)

Tekijät Författare Authors Robert Arnkil (Arnkil Dialogues), Timo Spangar (Spangar Negotiations), Esa Jokinen (Benefit Studies), Matti Tuusa & Sari Pitkänen (Stiftelsen för Rehabilitering)	Julkaisu-aika Publiceringstid Date August 2015
	Toimeksiantaja(t) Uppdragsgivare Commissioned by Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy
	Toimielimen asettamispäivä Organets tillsättningsdatum Date of appointment
Julkaisun nimi Titel Title Användande av totala resurser inom kommunernas sysselsättning service. Sluraport om uppföljningsforskningen på det kommunala sysselsättningsexperimentet	
Tiivistelmä Referat Abstract Syftet av uppföljningsforskningen på det kommunala sysselsättningsexperimentet var att undersöka sys-selsättningsfrämjande servicemodeller utvecklats i experimenten, kundpåverkan, offentlig-privata partnerskap, och förändringar i kommunernas roll i det långsiktiga sysselsättningsfrämjandet och placeringen och utvecklingen av sektorsövergripande samservice som främjar sysselsättningen (TYP). Det kommunala sysselsättningsexperimentet har varit en del av regeringens programmet. Målet av det kommunala sysselsättningsexperimentet har varit att producera nytt kunskap, färdigheter och prestationer, i synnerhet på lång sikt välfärd, aktivitet, anställbarhet och sysselsättning genom utvecklandet av samarbete mellan staten och kommunerna och deras partner. Experimentet startade 2012 och löper ut den 31.12.2015 Den grundläggande frågan i studien har varit hur experimentet har bidragit till utvecklingen av de totala resurserna tillgängliga, med anknytning till främjandet av välbefinnande, anställningsbarhet och anställning av personer. I studien, begreppet totala resurser avser den kunskap och de resurser som finns tillgängliga i ett brett förstått partnerskap och nätverk, i god mobilisering som syftar till att främja sysselsättningen. Sådana resurser är kommunala och statliga tjänster, tredje sektorn, Försäkringskassan (FPA), privata företag och andra relaterade samhällen och kunderna själva. Sysselsättning, i sin tur, ses som ett av de områden i vitalitet av de viktigaste faktorerna. Experimentet har studerats med fallstudier, enkäter för deltagare och icke-deltagare kommuner och jämföra förändringar i sysselsättningen i deltagarens och icke-deltagare kommuner. I fallstudien har använts workshops, dialog med experimentets samordnare och experter samt utnyttjats annat relaterat aktuellt material. Huvudresultatet är att enligt olika forskningsobservationer och material, har experimentet öppnat nya möjligheter för samarbete mellan kommuner och staten och också bredare partnerskap i främjandet av sysselsättning, och under experimentet bättre sammanhållning i sysselsättningsrelaterade resurser har uppnåtts. Experimentet har, efter några inledande svårigheter, spelat en positiv roll i positioneringen och utvecklingen av den nya sektorsövergripande samservice som främjar sysselsättningen (TYP). Enligt jämförelsen av förändringar i arbetslösheten, som gjorts i forskningen mellan de deltagande och icke-deltagande kommuner har experimentet haft en (positiv) återhållande effekt på arbetslösheten, även om det är omöjligt att urskilja de exakt separata effekterna av experimentet. Denna förbättring av samarbetet och öppningen av sysselsättningsfrågor är dock långt ifrån komplett, och eftersom många nya nationella lösningar rörande kommuner, social- och hälsovårdstjänster och regionala myndigheter är fortfarande på gång, måste man säkerställa denna inledande utvecklingen. Forskningen rekommenderar att experimentet måste fortsättas och fördjupas på ett lämpligt sätt, vilket skulle innebära kommunernas ökat ansvar och verkställande befogenheter i sysselsättnings- och arbetsmarknadsfrågor, inom kommun-statligt samarbetsram. Den fortsatta utvecklingen bör vara en kombination av en djupare experimentell pilotering, i samband med en dialog, gemensam utveckling och lärande i hela kommunala sektorn. Kontaktperson vid ANM: Avdelningen för sysselsättning och företagande/Päivi Haavisto-Vuori, tfn 029 504 9056	
Asiasanat Nyckelord Key words De kommunala sysselsättningsexperimentet, uppföljningsforskning, långtidsarbetslöshet, resultat, totala resurserna	
Painettu julkaisu Inbunden publikation Printed publication ISSN 1797-3554 ISBN 978-952-327-022-0	Verkkojulkaisu Nätpublikation Web publication ISSN 1797-3562 ISBN 978-952-327-023-7
Kokonaissivumäärä Sidoantal Pages 217	Kieli Språk Language Hinta Pris Price Suomi, Finska, Finnish 38 €
Julkaisija Utgivare Published by Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy	Kustantaja Förläggare Sold by Edita Publishing Oy / Ab / Ltd

Tekijät Författare Authors Robert Arnkil (Arnkil Dialogues), Timo Spangar (Spangar Negotiations), Esa Jokinen (Benefit Studies), Matti Tuusa & Sari Pitkänen (Rehabilitation Foundation)	Julkaisu-aika Publiceringstid Date August 2015
	Toimeksiantaja(t) Uppdragsgivare Commissioned by Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy
	Toimielimen asettamispäivä Organets tillsättningsdatum Date of appointment
Julkaisun nimi Titel Title Usage of total resources in employment services of municipalities. Final report of follow-up study of Finnish Municipality Experiment on Employment	
Tiivistelmä Referat Abstract The task of this research on the Finnish Municipality Experiment on Employment (FMEE), taking place from 2012 until the end of 2015, was to examine the service models to promote employment, developed in the experiment, the customer effects, the changes in collaboration between public and private partners in dealing with long-term unemployment and the positioning and development of the (new) multi-sector labour force service centre (acronym TYP in Finnish). The Municipality Experiment on Employment was a part of Prime Minister Jyrki Katainen's Government Programme. In the experiment new knowledge, skills and effects were aimed for in promoting well-being, activity, employability and employment of especially long-term unemployed, by enhancing the cooperation and division of labour between the local authority, state and their partners. The key question in the study has been how, possibly, the experiment has contributed to the development of the total resources available, related to the promotion of well-being, employability and employment of especially long-term unemployed people. In the study, the concept of total resources refers to the know-how and resources available in a broadly understood partnership and network promoting employment. Such resources are municipal and state services, third sector, National Insurance (Finnish acronym Kela), private enterprises and other related communities, and the customers themselves. In the research the experiment has been studied via case-studies, surveys for participant and non-participant municipalities, and comparing the changes in employment in participant and non-participant municipalities. In the research process, workshops, dialogue with project coordinators and experts, as well as other relevant materials have been used as research data. The main research outcome is, that according to different research observations and materials, the FMEE has opened new possibilities for municipality-state and broader collaboration in employment issues, and during the experiment better cohesion of employment activities has been reached. The experiment has, after some launching phase difficulties, played a positive role in the positioning and development of the new multi-sector labour force service centre (TYP). According to the comparison of changes in unemployment, made in the research between the participant and non-participant municipalities, the FMEE has had a (positive) restraining effect on the increase of unemployment, although it is impossible to discern exactly the separate effect of the experiment. This improvement in collaboration and opening-up in employment matters is clearly incomplete, however, and because many new national solutions concerning municipalities, social and health services and regional government are still in the pipeline, one needs to secure this initial development. The research recommends that the experiment needs to be continued and deepened in an appropriate way, which would mean increasing the responsibility and executive powers of municipalities in employment and labour market matters, within a municipality-state collaboration framework. The further development should be a combination of a deepened experimental pilot, connected with a dialogue, co-development and learning in the entire municipality field. Contact person within the Ministry of Employment and the Economy: Employment and entrepreneurship department/ Päivi Haavisto-Vuori, tel. +358 29 504 9056	
Asiasanat Nyckelord Key words Finnish Municipality Experiment on Employment (FMEE), follow-up -study, long-term unemployment, effects, total resources	
Painettu julkaisu Inbunden publikation Printed publication ISSN 1797-3554 ISBN 978-952-327-022-0	Verkkojulkaisu Nätpublikation Web publication ISSN 1797-3562 ISBN 978-952-327-023-7
Kokonaissivumäärä Sidoantal Pages 217	Kieli Språk Language Hinta Pris Price Suomi, Finska, Finnish 38 €
Julkaisija Utgivare Published by Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy	Kustantaja Förläggare Sold by Edita Publishing Oy / Ab / Ltd

Kokonaisvoimavarat käyttöön työllisyyden edistämisessä Työllisyyden kuntakokeilun (2012–2015) seurantatutkimuksen loppuraportti

Työllisyyden kuntakokeilun (2012–2015 loppu) seurantatutkimuksen tehtävänä oli tutkia kuntakokeilussa kehitettyjä työllisyyden edistämiseen liittyviä palvelumalleja, asiakasvaikuttavuutta, julkisten ja yksityisten tahojen yhteistyön ja kuntien roolin muutoksia pitkäaikaistyöttömien työllistymisen edistämisessä ja työvoiman monialaisten palvelukeskusten (TYP) sijoittumista ja kehittämistä edellä mainittujen suhteen.

Tutkimuksen päätulos on, että kuntakokeilu on, tutkimuksen useiden eri aineistojen ja havaintojen mukaan avannut uusia mahdollisuuksia kunta–valtio yhteistyölle ja laajemmille kumppanuuksille (mukaan lukien uudistettu TYP) työllisyyden edistämiseen liittyen ja kokeilun aikana työllisyyteen liittyviä voimavaroja on saatu paremmin koostettua.

Tutkimuksen mukaan on suositeltavaa, että tämän kehityksen varmistamiseksi työllisyyden kuntakokeilun jatketaan ja syvennetään tarkoituksenmukaisella tavalla uudella kokeilulla, kunta–valtio yhteistyön puitteissa kuntien vastuuta ja toimivaltaa lisäten.

Tätä julkaisua myy:
Netmarket
Edita Publishing Oy
www.edita.fi/netmarket
asiakaspalvelu.publishing@edita.fi
Puhelin 020 450 05
Faksi 020 450 2380

Painettu
ISSN 1797-3554
ISBN 978-952-327-022-0

Verkkajulkaisu
ISSN 1797-3562
ISBN 978-952-327-023-7



TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ
ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET
MINISTRY OF EMPLOYMENT AND THE ECONOMY