

Mikko Annala, Lari Hokkanen, Valteri Laasonen,  
Jussi Pyykkönen, Tommi Ranta, Katri Sarkia ja  
Mikko Valtakari

## **Työvoima- ja yrityspalvelujen alueellisten kokeilujen toiminta- ja arviointitutkimus**

**Tammikuu 2019**

Valtioneuvoston selvitys-  
ja tutkimustoiminnan  
julkaisusarja 1/2019

# KUVAILULEHTI

<b>Julkaisija ja julkaisuaika</b>	Valtioneuvoston kanslia, 7.1.2019		
<b>Tekijät</b>	Mikko Annala, Lari Hokkanen, Valteri Laasonen, Jussi Pyykkönen, Tommi Ranta, Katri Sarkia ja Mikko Valtakari		
<b>Julkaisun nimi</b>	Työvoima- ja yrityspalvelujen alueellisten kokeilujen toiminta- ja arviointitutkimus		
<b>Julkaisusarjan nimi ja numero</b>	Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 1/2019		
<b>Asiasanat</b>	Työllisyys, työttömyys, pitkäaikaistyöttömyys, työvoimapalvelut, yrityspalvelut, asiakaslähtöisyys, kokeilut, maakuntaudistus		
<b>Julkaisun osat/ muut tuotetut versiot</b>	-		
<b>Julkaisuaika</b>	Tammikuu, 2019	<b>Sivuja</b> 110	<b>Kieli</b> suomi

## Tiivistelmä

Työvoima- ja yrityspalvelujen alueellisten kokeilujen tavoitteena on ollut vähentää pitkäaikaistyöttömyyttä ja nostaa työllisyysastetta. Kokeilujen tarkoituksena on ollut myös valmistautua uuteen maakuntamalliin ja sen myötä muuttuvaan tuottajarakenteeseen, kehittää asiakaslähtöisiä työllisyys- ja yrittäjyyspalveluja ja uudenlaisia palvelujen tuottamistapoja sekä lisätä asiakkaille tarjottavaa lähipalvelua. Kokeiluissa on etsitty hyviä työvoima- ja yrityspalvelujen toimintamalleja, joita voitaisiin hyödyntää erilaisissa rakenteissa muuttuvassa toimintaympäristössä. Kokeiluissa kerättiin myös oppeja kokeilemisesta julkisen hallinnon kehittämisen välineenä. Yrittäjyyttä ja työllisyyttä (YTYÄ) maakuntiin! -hanke tuki, seurasi ja arvioi kokeiluja niiden tavoitteiden osalta.

Kaikkineen kokeilujen toteutuksesta on saatu jo ennen niiden päättymistä monia erittäin tärkeitä kokemuksia ja oppeja julkisten työvoimapalveluiden ja koko työllisyyspalvelujärjestelmää koskevaan kehittämiseen sekä kokeiluihin kehittämisen välineenä. Kokeilualueet ovat panostaneet mm. digitalisointiin, elämäntilanteen arviointiin palvelujen alkaessa, palvelun jatkuvuuden ja siirtymien tukemiseen sekä palvelujen koordinointiin yhden vastuuyöntekijän kautta.

Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2017 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa (tietokayttoon.fi).

Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

# PRESENTATIONSBLAD

<b>Utgivare &amp; utgivningsdatum</b>	Statsrådets kansli 7.1.2019		
<b>Författare</b>	Mikko Annala, Lari Hokkanen, Valtteri Laasonen, Jussi Pyykkönen, Tommi Ranta, Katri Sarkia och Mikko Valtakari		
<b>Publikationens namn</b>	Työvoima- ja yrityspalvelujen alueellisten kokeilujen toiminta- ja arviointitutkimus		
<b>Publikationsseriens namn och nummer</b>	Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 1/2019		
<b>Nyckelord</b>	Sysselsättning, arbetslöshet, långtidsarbetslöshet, arbetskraftstjänster, företagstjänster, kundorientering, försök, landskapsreformen		
<b>Publikationens delar /andra producerade versioner</b>	-		
<b>Utgivningsdatum</b>	Januari, 2019	<b>Sidantal</b> 110	<b>Språk</b> finska

## Sammandrag

Syftet med de regionala försöken med arbetskrafts- och företagstjänster har varit att minska långtidsarbetslösheten och öka sysselsättningsgraden. Syftet med försöken har också varit att förbereda sig till den nya landskapsreformen och producentstrukturen som ändras i och med reformen. I försöken har man strävat efter att utveckla kundorienterade sysselsättning- och företagsamhetstjänster samt nya sätt att producera tjänsterna. Dessutom har man också strävat efter att öka andelen närtjänster som erbjuds till kunderna. I försöken har man sökt efter goda verksamhetsmodeller för arbetskraft- och företagstjänster som man kan utnyttja i olika sammansättningar då verksamhetsmiljön förändras. Dessutom samlades också lärdomar om försök som ett verktyg för att utveckla offentliga förvaltningen. Projektet "Yrittäjyyttä ja työllisyyttä (YTYÄ) maakuntiin!" (Företagsamhet och sysselsättning till landskapen) undersökte, följde upp och utvärderade de regionala försöken med arbetskrafts- och företagstjänster utifrån dessa syften.

Redan innan försöken har slutförst har de allt i allo gett flera mycket viktiga erfarenheter och lärdomar gällande utvecklandet av både offentliga arbetskraftstjänster och hela systemet för sysselsättningstjänster. Dessutom har försöken gett viktiga erfarenheter och lärdomar om försök som ett verktyg i utvecklingsarbetet. Försöken har satsat bland annat på digitalisering, utvärdering av livssituationen då tjänsten börjar, tjänstens kontinuitet och övergång till stöd samt koordinering av tjänsten genom en ansvarsperson.

Den här publikation är en del i genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan för 2017 ([tietokayttoon.fi/sv](http://tietokayttoon.fi/sv)).

De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis statsrådets ståndpunkt

## DESCRIPTION

<b>Publisher and release date</b>	Prime Minister's Office, 7.1.2019		
<b>Authors</b>	Mikko Annala, Lari Hokkanen, Valtteri Laasonen, Jussi Pyykkönen, Tommi Ranta, Katri Sarkia and Mikko Valtakari		
<b>Title of publication</b>	Työvoima- ja yrityspalvelujen alueellisten kokeilujen toiminta- ja arviointitutkimus		
<b>Name of series and number of publication</b>	Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 1/2019		
<b>Keywords</b>	Employment, unemployment, long-term unemployment, employment services, entrepreneurial services, customer-oriented services, experimentation, regional government reform		
<b>Other parts of publication/ other produced versions</b>	-		
<b>Release date</b>	January, 2019	<b>Pages</b> 110	<b>Language</b> Finnish

### Abstract

The regional experiments for the public employment and business services (TE Services) were set up to decrease long-term unemployment and increase the employment rate. Simultaneously the idea has been to prepare the new regional government model and the changing producer structures tied to it. To achieve these goals, new customer-oriented approaches were developed, new ways of providing the services were introduced, and the quantity of the local services were increased. When selecting the experiments, it was valued that the procedures and models can be equally applied to various administrative structures in the changing environment. The lessons learned can also be used in the developing of the public governance more generally. The regional experiments were supported, monitored and evaluated by the research consortium. The objectives to increase entrepreneurial activity and employment rates in the different regions of Finland were kept in mind throughout the process.

Learning through experience and gaining new information has been strongly present – even before finishing all the experiments. Important lessons of both how to organize the TE Services and to utilize experiments in the public sector were learned. Digitalization, making estimates of customers' life situations early in the process, continuity in the services, and enhanced single window services have been in the focus of the experiments.

This publication is part of the implementation of the Government Plan for Analysis, Assessment and Research for 2017 ( [tietokayttoon.fi/en](https://tietokayttoon.fi/en)).

The content is the responsibility of the producers of the information and does not necessarily represent the view of the Government.

# SISÄLLYS

<b>1. JOHDANTO</b> .....	<b>1</b>
<b>2. YTYÄ-HANKKEEN TAVOITTEET JA MENETELMÄT</b> .....	<b>3</b>
2.1 YTYÄ-hankkeen tavoitteista .....	3
2.2 Miten kokeiluja seurattiin, tuettiin ja arvioitiin? .....	4
<b>3. TYÖVOIMA- JA YRITYSPALVELUJEN ALUEELLISET KOKEILUT</b> .....	<b>11</b>
3.1 Työvoimapolitiikan ja palvelujärjestelmän muutos .....	11
3.2 Kokeilut osana työllisyyspalvelujen kehittämisen jatkumoa ja kansallisia uudistuksia 14	
3.3. Tilannekuva - mitä työttömyydessä ja työllisyydessä on tapahtunut? .....	16
3.4 Kuntapohjaisten kokeilujen kuvaus .....	22
Lapin kokeilualue .....	22
Pohjois-Savon kokeilualue .....	26
Porin kokeilualue .....	30
Varsinais-Suomen kokeilualue .....	32
Pirkanmaan kokeilualue .....	36
3.5 Maakuntapohjaisten kokeilujen kuvaus .....	43
Keski-Pohjanmaan kokeilualue .....	43
Keski-Suomi .....	44
Pohjois-Karjala .....	45
<b>4. KOKEMUKSET KOKEILUJEN TAVOITTEIDEN TOTEUTUMISESTA, TOIMINTAMALLEISTA JA OPEISTA TULEVAAN</b> .....	<b>47</b>
4.1 Kokeiluille asetettujen yleisten tavoitteiden toteutuminen .....	47
4.2 Kokeilujen tulokset ja ennakoitut vaikutukset .....	53
4.3 Kokeilujen tuottama lisäarvo ja opit tulevaan maakunta- ja kasvupalvelurakenteeseen .....	75
<b>5. KOKEILEVA KEHITTÄMINEN TYÖVOIMA- JA YRITYSPALVELUJEN UUDISTAMISESSA</b> .....	<b>81</b>
5.1 Kokeilut julkisen hallinnon kehittämisen välineenä .....	81
5.2 Aloitusvaiheiden haasteista kokeilujen käynnistymiseen .....	83
5.3 Käytännön opit kokeiluista ja kokeilemisestä .....	86
5.4 Analyysi kokeiluista julkisen hallinnon kehittämisen välineenä .....	93
<b>6. YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET</b> .....	<b>97</b>



<b>LÄHTEITÄ JA TAUSTA-AINEISTOJA .....</b>	<b>105</b>
--	------------

# 1. JOHDANTO

Työvoima- ja yrityspalvelujen alueellisten kokeilujen tavoitteena on ollut vähentää pitkäaikais-työttömyyttä ja nostaa työllisyysastetta. Tarkoituksena on ollut kehittää asiakaslähtöisiä työllisyys- ja yrittäjyyspalveluja ja uudenlaisia palvelujen tuottamistapoja sekä lisätä asiakkaille tarjottavaa lähipalvelua. Kokeilujen tarkoituksena on myös ollut valmistautua uuteen maakuntamalliin ja sen myötä muuttuvaan tuottajarakenteeseen. Kokeiluissa on etsitty hyviä työvoima- ja yrityspalvelujen toimintamalleja, joita voitaisiin hyödyntää erilaisissa rakenteissa muuttuvassa toimintaympäristössä. Kokeiluissa kerättiin myös tietoa ja oppeja kokeilemisesta julkisen hallinnon kehittämisen välineenä. Yrittäjyyttä ja työllisyyttä (YTYÄ) maakuntiin! -hanke tuki, seurasi ja arvioi näitä alueellisia työvoima- ja yrityspalvelujen kokeiluja näiden tavoitteiden osalta.

Nykyisen hallitusohjelman Työllisyys ja kilpailukyky -painopistealueen tavoitteena on turvata hyvinvointipalvelujen ja tulonsiirtojen rahoitus toteuttamalla uudistuksia, joilla parannetaan työn kannustavuutta, työllistämisen houkuttelevuutta, työvoimahallinnon toimivuutta ja kilpailukykyä. Oikeus- ja työministeri Jari Lindströmin asettama selvityshenkilö Maria Kaisa Aula kartoitti alkuvuodesta 2016 eri toimijoiden näkemyksiä toimenpiteistä, joilla työnantajien työllistämiskynnystä sekä työttömien työllistämiskynnystä voitaisiin alentaa ja siten vähentää työttömyyttä. Aula ehdotti työllisyyspalvelujen alueellisia kokeiluja, jotka toteutettaisiin vuosina 2017–2018. Työllisyyspalvelujen alueelliset kokeilut sisällytettiin huhtikuussa 2016 päätettyyn toimintasuunnitelmaan strategisen hallitusohjelman kärkihankkeiden ja reformien toimeenpanemiseksi 2015–2019.

Alunperin kokeiluun valittiin yhdeksän aluetta, joista kolme oli maakunnallisia järjestäjä–tuottaja -mallin kokeiluja ja kuusi kahden tai useamman kunnan alueella toteutettavia asiakaslähtöisen palvelun tuottamismallin kokeiluja (jäljempänä kuntapohjaiset kokeilut). Valmisteluprosessin aikana yksi kuntapohjainen kokeilualue irtaantui kokonaan kokeilusta, minkä lisäksi kolmella kuntapohjaisella kokeilualueella mukaan lähtevien kuntien lukumäärä muuttui. Kokeilu toteutettiin lopulta kahdeksalla alueella, joista maakunnallisia kokeiluja oli kolme ja kuntapohjaisia (yhden tai useamman kunnan alueella) viisi. Kokeiluun osallistuivat Pirkanmaan, Satakunnan, Varsinais-Suomen, Pohjois-Savon ja Lapin kunta-alueet sekä Pohjois-Karjalan, Keski-Pohjanmaan ja Keski-Suomen maakunta-alueet.

Laki julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden alueellista tarjoamista ja työelämäkokeilua koskevasta kokeilusta tuli voimaan 1. elokuuta 2017 ja se oli voimassa vuoden 2018 loppuun. Työttömiä työnhakijoita on voitu ohjata kunnan asiakkaiksi 30. syyskuuta 2018 asti. Laki koskee viittä kuntapohjaista kokeilua, jotka toteutettiin Lapin, Pirkanmaan, Pohjois-Savon, Satakunnan ja Varsinais-Suomen alueilla. Kokeilukunnille siirrettiin määräaikaisesti laajennettu toimivalta työvoima- ja yrityspalvelujen tarjoamiseen, lisäksi lain piirissä on toteutettu työelämäkokeilu kuntouttavan työtoiminnan korvaavana palveluna kahdella kokeilukunta-alueella (Satakunta ja Pohjois-Savo).

Työvoima- ja yrityspalvelukokeiluissa osallistuneilla kunnilla on ollut laajennettu toimivalta palvelujen järjestämiseen. Kokeiluissa on voitu kokeilla työvoimapalvelujen järjestämistä kunnan alaisuudessa, millä on pyritty valmistelevaan erityisesti uutta maakuntamallia. Kokeilukunnilla on ollut myös mahdollisuus vahvistaa yhdyspintapalveluja ja integroida erityisesti sosiaali- ja terveyspalvelut sekä koulutuspalvelut vahvemmin työvoimapalveluihin. Asiakkaan palveluprosessista vastaaminen on ulottunut kokeilualueilla työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun tarjoamiseen, aktivointisuunnitteluun ja kotouttamiseen. Kokeilualueilla

työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annettua lakia, kuntouttavasta työtoiminnasta annettua lakia ja kotoutumisen edistämisestä annettua lakia on sovellettu poikkeavasti siten, että työ- ja elinkeinotoimisto ei ole osallistunut kohderyhmän osalta monialaisen yhteispalvelun toimeenpanoon eikä aktivointisuunnitelman ja kotoutumissuunnitelman laatimiseen. Vaikka kokeilut ja kokeilulaki ovat tarjonneet mahdollisuuksia palvella asiakkaita ja järjestää työvoimapalveluja uudella tavalla, kokeilut ovat myös olleet laajuudeltaan ja mahdollisuuksiltaan rajattuja erityisesti aikataulun, kokeilulain ja kohderyhmien asettamien rajoitteiden osalta.

Maakunnalliset järjestäjä–tuottaja -mallin kokeilut on toteutettu voimassa olevan lainsäädännön puitteissa, minkä vuoksi ehdotetussa laissa ei ole ollut tarpeen säätää niistä. Maakuntakokeilut toteutettiin Keski-Pohjanmaan, Pohjois-Karjalan ja Keski-Suomen alueilla. Kokeilujen tavoitteena on ollut tunnistaa ja poistaa mahdollisia päällekkäisyyksiä palvelujen nykyisessä tarjonnassa, tiivistää toimijoiden yhteistyötä ja luoda perustaa maakunnan tarpeisiin vastaavalle toimintatavalle. Osana palvelu- ja toimintamallien kehittämistä maakunnallisissa kokeiluissa on ollut tarkoitus myös kehittää asiakkaille tarjottavien palvelujen sisältöjä.

Kokeilujen asiakaskohderyhmät ovat vaihdelleet eri alueilla, mutta eniten kokeiluissa ovat painottuneet nuorten ja pitkäaikaistyöttömien palvelut.

Kokeilujen aikana työvoima- ja yrityspalvelujen alueellisiin kokeiluihin on viitattu eri nimillä. Alueelliset kokeilut viittaavat kaikkiin kokeiluihin, kun taas kuntakokeiluista on yleisesti käytetty termiä työllisyyskokeilut. Kaikissa alueellisissa kokeiluissa on kuitenkin keskitytty erityisesti työvoimapalvelujen kehittämiseen ja siten tämä näkökulma korostuu raportissa.

YTYÄ-hankkeen konsortion muodostavat Demos Helsinki, MDI ja Common Dialogues. Demos Helsinki on pohjoismainen ajatushautomo, jonka vahvuuksia ovat kokeilut, yhteiskehittäminen ja ennakointi. Demos on noteerattu mm. OECD:n toimesta yhdeksi kokeilevan hallinnon kehittämisen kansainvälisistä kärkiasiantuntijoista. Demos Helsinki on vastannut erityisesti hankkeen johdosta, kokeilujen suunnittelusta ja tuesta yhteiskehittämisen menetelmin sekä kokeilujen analyysistä valtionhallinnon kehittämisen välineenä. MDI on aluekehittämisen konsulttitoimisto, joka on erikoistunut elinkeino-, elinvoima- ja kasvukysymyksiin eri aluetasoilla. MDI toteuttaa vuosittain mittavia julkishallinnon politiikkatoimien sekä ohjelmien ja hankkeiden arviointeja ja selvityksiä. MDI on vastannut kokeilujen vaikutusdynamiikan kuvauksesta ja toimintamallien tarkastelusta sekä niiden sovellettavuuden arvioinnista. Common Dialogues (Nommo Seugolaid Osk) on verkosto- sekä työllisyysanalytiikkaan keskittynyt konsulttiyritys. Yrityksen asiantuntijalla Jussi Pyykkösellä on laaja kokemus työttömyyden rakennetta koskevien analyysien tuottamisesta kuntasektorille. Common Dialogues on vastannut työllisyyden ja työttömyyden kehittymisen analyyseista.

Seuraavaksi käydään lyhyesti läpi YTYÄ-hankkeen tavoitteet sekä kokeilujen tukemisessa, seurannassa ja arvioinnissa käytetyt menetelmät. Kappaleessa kolme paneudutaan työllisyyden ja työttömyyden kehittämiseen sekä kuvaillaan tarkemmin, mitä eri kokeilualueilla on tehty. Kappaleessa neljä keskitytään kokeilujen arviointiin ja analysoidaan niiden toimintamalleja ja vaikutuspolkuja. Kappaleessa viisi avataan kokeilujen edellytyksiä ja haasteita julkisen hallinnon uudistamiseen ja tiivistetään hankkeen havainnot kokeilemisesta. Lopuksi konsortio esittelee johtopäätöksensä.



## 2. YTYÄ-HANKKEEN TAVOITTEET JA MENETELMÄT

### 2.1 YTYÄ-hankkeen tavoitteista

YTYÄ-hankkeen tavoitteena on ollut auttaa alueellisten työvoima- ja yrityspalvelujen kehittämiseen liittyvien kokeilujen toteuttamisessa ja arvioida kokeiltujen toimintamallien ja toimenpiteiden toimivuutta ja hyödyllisyyttä erityisesti maakuntauudistuksen tukena. YTYÄ-hankkeen päämääränä on ollut koota kokeiluihin pohjautuvat johtopäätökset työvoima- ja yrityspalveluiden kehittämistä sekä myös siitä, miten toimiva tapa kokeileminen on kehittää ja edistää uudistuksia. Tämä raportti ei siis arvioi alueellisia kokeiluja kokonaisuudessaan eikä syvenny kokeilujen toiminnan kokonaisvaikuttavuuteen. YTYÄ-hankkeen tavoitteena ei ole myöskään ollut arvioida kokeilulain onnistumista käytännössä tai ottaa kantaa työvoima- ja yrityspalvelujen toimi- ja järjestämisvastuukysymyksiin muilta osin, kuin tiettyjen palveluiden keskittämisen yhden julkisorganisaation alaisuuteen kannalta.

Hankkeen alkaessa maakuntavaalit oli ajateltu pidettävän loppuvuodesta 2018, ja hankkeen pyrkimyksenä olisi ollut myös tukea suoraan uuteen maakuntamalliin siirtymistä kokeilujen ja kokeilevan kehittämisen keinoin. Uudessa maakuntamallissa työvoima- ja yrityspalvelujen järjestämisvastuu olisi tarkoitus siirtää nykyiseltä TE-hallinnolta eli valtiolta maakuntahallinnolle. Uudistuksen tavoitteena olisi monipuolistaa työvoima- ja yrityspalveluiden tuotantorakennetta ja uudistaa toimintatapoja vahvistaen alueellisia painopisteitä. Maakunnallisen järjestämisvastuun piiriin tulevista kasvupalveluista maakunta päättäisi alueensa ja palvelujen asiakkaiden tarpeiden mukaisesti. Palveluja voitaisiin tuottaa yhteistyössä kuntien, yksityisten ja kolmannen sektorin kanssa. Uudistuksessa voitaisiin ottaa käyttöön järjestäjä–tuottajamalli, ja uudistuksen myötä tiettyjä viranomaistehtäviä kuten asiakkaan palvelutarpeen arviointi ja asiakasohjaus voitaisiin siirtää yksityisillä markkinoilla tuotettaviksi, mikä tarkoittaisi sitä, että kaikkia osia työttömän työnhakijan palveluprosessista tai yritystuen jakamisesta ei enää toteutettaisi viranomaisen. Muutokset tarkoittaisivat huomattavia uudistuksia palveluiden rakenteisiin, palvelukokonaisuuksiin ja julkisen sektorin rooliin.

Kokeilulle asetettuja tavoitteita ovat olleet myös palvelukokonaisuuksien kehittäminen, uusien työpaikkojen syntyminen, kuntien elinvoimaisuuden lisääntyminen sekä kokeilun kohteena olevien työllisyyspalveluiden asiakaslähtöisyys. YTYÄ-hankkeen arvioinnin yhtenä tavoitteena on ollut selvittää, mitkä toimenpiteet ovat vähentäneet tai voivat vähentää työttömyyden aiheuttamia kustannuksia. Näin hankkeen tulokset tukisivat uuden maakuntamallin suunnittelua luomalla asiakaslähtöisiä, työllisyysastetta kohentavia ja työttömyysastetta vähentäviä palvelukokonaisuuksia, joiden toimivuudesta olisi näyttöä. Kokeilujen tuottaman lisäarvon arvioinnin keskiössä on, miten ja mitä kokeiluista voidaan oppia muun muassa erilaisten toimenpiteiden toimivuudesta, yhteistyön sujuvuudesta ja uusien verkostojen muodostumisesta.

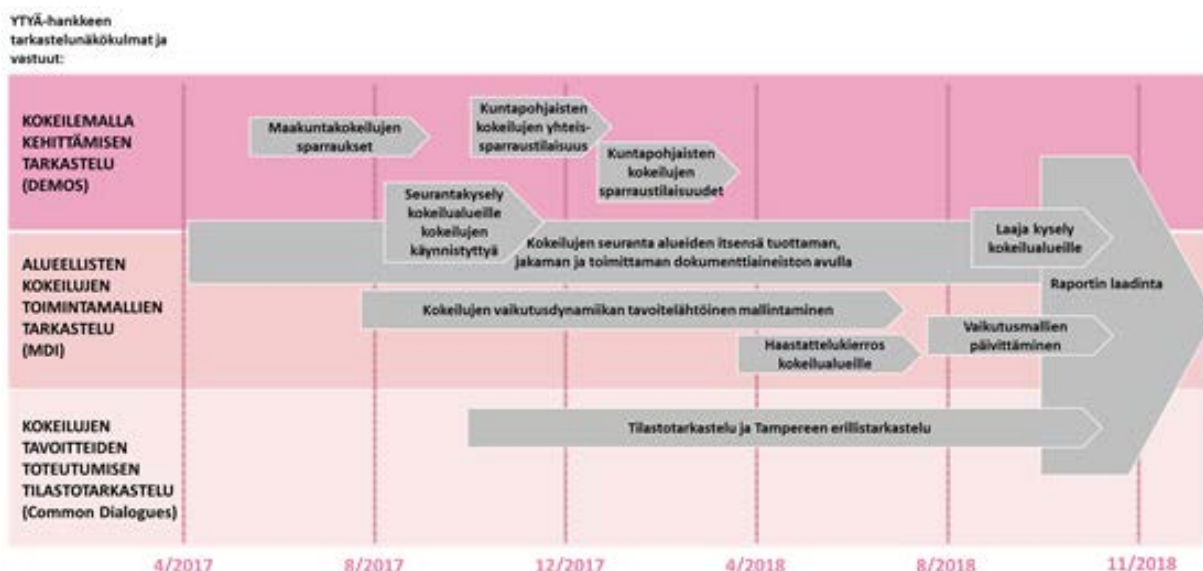
Tiivistetysti YTYÄ-konsortion työskentelyn tavoitteet muotoutuivat seuraaviksi.

- Arvioida, kuinka hyvin kokeiluille asetetut tavoitteet toteutuvat seuraavissa osa-alueissa:
  - a) asiakaslähtöisten palvelukokonaisuuksien ja toimijoiden välisten yhdyspintojen kehittäminen
  - b) työttömyydestä julkiselle taloudelle aiheutuvien kokonaiskustannusten vähentämisen edellytykset
  - c) maakuntamalliin valmistautuminen.
- Arvioida, mitä lisäarvoa kokeilut tuottavat seuraavilla tasoilla:
  - a) mitä kokeilumenetelmä voi opettaa toimenpiteiden toimivuudesta?
  - b) miten hyvät valmiudet valtionhallinnolla ja aluetasolla on kokeiluilla kehittämiseen?
  - c) mitä etuja kokeiluilla kehittämisestä on?
- Kokeilujen tukeminen. Tavoitteena oli:
  - a) tukea kokeilijoita menetelmällisesti kokeilujen suunnittelussa, toimeenpanossa
  - b) tuoda kokeilijoita yhteen paikallisella ja kansallisella tasolla oppien jakamiseksi sekä esiin saamiseksi

Hankkeessa tuotettiin analyysiin pohjautuvat johtopäätökset sekä suositukset näistä tavoitteista.

## 2.2 Miten kokeiluja seurattiin, tuettiin ja arvioitiin?

**Kuva 2.1. YTYÄ-hankkeen tarkastelunäkökulmat ja vastuunjako**

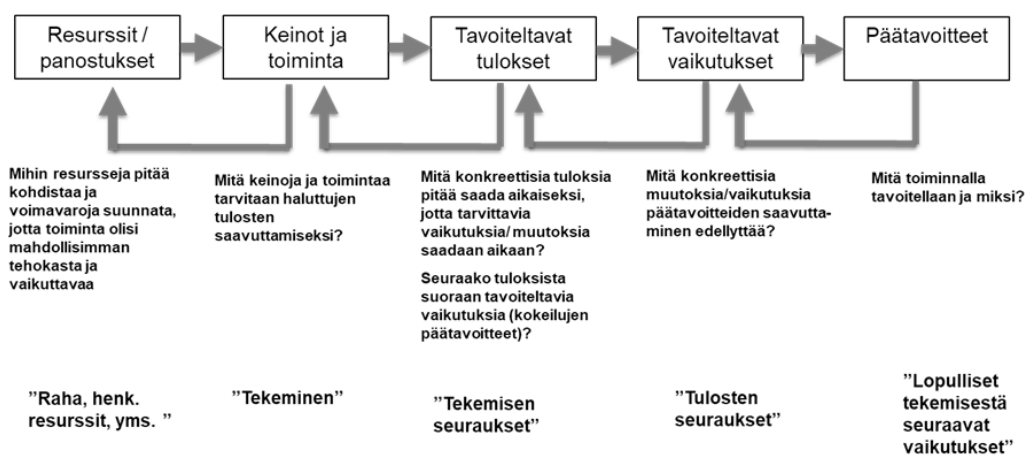


Kokeilujen arviointiin ja seurantaan on sovellettu ennakoivan vaikuttavuusarvioinnin näkökulmaa (1). Ennakoivan vaikuttavuusarvioinnin lähtökohtana on haluttujen vaikutusten mallinnettu dynamiikka. Tarkoituksena on tuottaa tietoa ennakoivasti pitkällä aikavälillä syntyvistä

<sup>1</sup> ks. MDI:n aiemmista ennakoivan vaikuttavuusarvioinnin mukaisella mallilla toteutetuista arvioinneista: mm. VM Kuntakokeilut kuntien velvoitteiden vähentämiseksi -hankkeen kehittävä arviointi (arviointimallit kokeiluille ja koko hankkeelle), Ennakoivan vaikuttavuusarvioinnin mallin laatiminen Tekesin strategisille tutkimusavauksille -selvityksessä, Elinkeino- ja innovaatiopolitiikan vaikuttavuusmalli ja mittarit -työ jne.

vaikutuksista ("ennustaa" niiden syntyä) ja siten tukea haluttujen vaikutusten syntyä tunnistamalla haluttuihin päämääriin johtavat vaikutuspolut. Ytimessä ovat kysymykset 1) tehdäänkö kokeiluissa tavoitteiden saavuttamisen kannalta oikeita asioita ja 2) tehdäänkö asiat tavoitteiden saavuttamisen näkökulmasta oikealla tavalla. Työ perustuu tällöin etukäteen vaikutuspolujen tunnistamiseen, ennakointiprosessiin sekä toiminnan tuloksia ja vaikutuksia ilmentävään palautteeseen. Tarkoituksena on tiiviisti purkaa auki kokeilujen vaikutusdynamiikka tavoitteista käsin auki, jotta voidaan ymmärtää, millaisia tuloksia ja vaikutuksia keskeisimmillä toimenpiteillä ja muutoksilla tulisi olemaan.

**Kuva 2.2. Ennakoivan vaikuttavuusarvioinnin malli**



**MDI**

Ennakoivan vaikuttavuusarvioinnin mallia ja vaikutuspolkuja käytiin keskustellen läpi useampaan kertaan alueiden edustajien kanssa. Huomattavaa on kuitenkin se, että tulokset kokeilujen tarkoituksesta kunnissa ja kokeilualueilla ovat eronneet ja vaihdelleet hyvin paljon eri tahojen kesken jo kokeilualueeksi hakeutumisesta lähtien, eikä toteutuksessa voi puhua kovin yhtenäisestä tulkinnasta siitä, mikä kokeilujen tavoite on ollut. Alueellisten kokeilujen erilaisista lähtökohdista, tavoitteista ja kokeiltavista toimintamalleista johtuen alueellisten kokeilujen arviointi ja aineiston kerääminen kiinnitettiin kokeilussa mukana olevien henkilöiden näkemyksiin. Dokumenttiaineiston, kyselyn ja haastattelujen synteessä pyrittiin muodostamaan analyttinen kokonaiskuva siitä, miten kokeilussa käytetyt toimintamallit olivat toimineet, mitkä niistä näyttivät tuottavan niitä tuloksia, joita toimintamalleilta odotettiin sekä mitä kokeilusta voidaan oppia tulevaa ajatellen. Arviointiaineiston analyysissä on siten vahvasti mukana kokeilussa ja sitä toteuttamassa olleiden asiantuntijoiden kokemuksia kokeiluista.

Toimintamallien vaikuttavuuden arviointi ei käytettävissä olevan aineiston ja varsin lyhyen kokeilujakson johdosta ollut mahdollista, eikä sellaisenaan edes arvioinnin tarkoitus. Sen sijaan alueellisten kokeilujen toimintamalleja pyrittiin analysoimaan ennakoivan vaikuttavuusarvioinnin mallin pohjalta, missä pyrittiin tunnistamaan vaikutuspolut ja mekanismit toimintamalleista aiottuihin vaikutuksiin. Arvioinnin ensisijaisena tehtävänä oli siten ymmärtää kokeilujen toimintamalleja, eri taustoista tulevien henkilöiden kokemuksia toimimisesta uudessa asetelmassa sekä tunnistaa nykyisen toiminnan rajapintoja. Kokeiluun osallistuneet kunnat keräsivät itse asiakaspalautetta, joka välittyi arvioitsijoille kokeiluissa mukana olleiden asiantuntijoiden kautta (kysely, haastattelut).

Vaikka toimintamalleissa oli paljon samankaltaisuuksia aiemman toiminnan kanssa, alueellisten kokeilujen ja siellä olevien lukuisien toimintamallien arvioinnissa ei pyritty rakentamaan

vertailuasetelmaa kokeilun toimintamallin ja aiemman toimintatavan välille. Näin ollen kokeilujen arvioinnissa ei pyritty selvittämään, onko kokeilussa käytettävä toimintamalli parempi tai huonompi kuin kyseiselle kohderyhmälle aiemmin käytetty toimintamalli (tai palvelu). Toimintamallien sisällä pyrittiin sen sijaan rakentamaan vertailuasetelma, jos se oli kokeilualan näkökulmasta järkevää. Kuntakokeilut luopuivat vertailuasetelmista niiden haastavan toteutuksen takia ja maakuntakokeiluissakin vertailuasetelmat jäivät pääosin puutteellisiksi johtuen pienistä vertailuryhmistä.

Kokeilujen toimintamallien arvioinnissa ensisijainen huomio kiinnittyi ensinnäkin laajemmin alueellisten kokeilujen toimenpiteiden vaikutusdynamikan tarkasteluun. Toiseksi tarkasteltiin, miten kokeiluissa kehitettiin asiakaslähtöisiä palvelukokonaisuuksia ja toimijoiden välisiä yhdyspintoja sekä ratkaisuja työttömyydestä julkiselle taloudelle aiheutuvien kokonaiskustannusten vähentämiseksi ja maakuntamalliin valmistautumiseksi. On kuitenkin tärkeä huomata, että monen toimintamallin taustalla vaikutti voimakkaasti vastuun, tehtävien ja resurssien koaminen kuntiin – kuten kuntapohjaisissa kokeiluissa on luontevaa (tai vastaavalla tavalla maakuntiin). Toimintamallien ensisijainen uutuusarvo ja samalla ylipäättään syy kokeilla niitä liittyi siihen, että kunnilla oli entistä paremmat mahdollisuudet itse omin toimin vaikuttaa koko työttömien joukkoon haluamallaan toimintatavoilla, palveluilla, välineillä ja menetelmillä.

Kokeilualueilla tarkempi vaikutusdynamikan hahmottaminen on haasteellista purkaa auki. Ensinnäkin jo kokeiluihin lähdeettäessä, kansallisesti yhteismitallisia indikaattoreita ei ollut määritelty etukäteen, mikä aiheutti jo lähtökohtaisia haasteita seurannassa. Lisäksi esimerkiksi työelämäkokeilun osalta jouduttiin kehittämään koko kokeilun ajan yhteismitallista seuranta, sillä yhtenäisestä seurannasta ei oltu sovittu. Seuranta tehtiin kokeilun käynnistymisen jälkeen, mutta yksityiskohtainen tarkastelu ja kokeilutoimien erottaminen ja liittäminen indikaattoreihin ei ole ollut kovin systemaattista ja etenkin yhteismitallista eri kokeiluissa ja siten haastavaa toteuttaa jälkikäteen. Vain osalle mittareista on asetettu selkeä tavoitetaso, johon on pyritty. Näistä syistä ennakoivan vaikuttavuustarkastelun keskiössä on kiinnitetty huomio erityisesti asiakaslähtöisten palvelumallien ja palvelukokonaisuuksien kehittämiseen sekä maakunta- ja soteuudistukseen valmistautumiseen. Tässä arvioinnissa tuodaan vain välikäteen esille kokeilujen työllisyysvaikutukset.

Tässä raportissa esitetyt arvioinnin tulokset perustuvat:

- Kokeilualueilta saatuihin dokumenttimateriaaleihin ja seurantaan
- Kokeilualueille syyskuussa 2017 lähteneeseen lähtötilannekyselyyn
- Aluetyöpajoihin ja sparraustilaisuuksiin
- Huhti–kesäkuun 2018 aikana eri aluetoimijoille toteutettuihin haastatteluihin
- Kokeilualueille syyskuussa 2018 lähteneeseen loppukyselyyn
- Kuvailuvaan tilastoanalyysiin

Haastateltavien kanssa käytiin läpi yhdessä kokeilujen vaikutusdynamikkaa ja haastattelut tuottivat yksityiskohtaisempaa kuvaa kokeilun havainnoista, opeista ja näkemyksistä kokeilujen toimintamallien sovellettavuudesta tulevassa kasvupalvelurakenteessa. Haastateltavat ovat olleet mukana kokeilun toteutuksessa tai muuten suoraan sen ohjauksessa (ohjausryhmä tms.) ja heitä oli 32. Haastateltavia tahoja kokeilualueilta ovat keskuskaupunki (työllisyyspalvelut, sosiaalipalvelut, elinkeinopalvelut), TE-toimisto, ELY-keskus, Kela, yksityiset palvelutuottajat ja koulutustoimijat.

Kaikille kokeilualueille lähetettiin syyskuussa 2018 laaja kysely, johon vastasi 343 kokeilujen toteuttamiseen osallistunutta tahoa (tarkemmin eritellyt vastaajaryhmät liitteenä). Vastaajajoukkona oli siten laajasti kuntien (ml. elinvoima- ja työllisyystoimiala, sote-toimiala) ja TE-toimistojen edustajia sekä vastaajia ELY-keskuksista, Kelasta ja palvelutuottajia (ml. oppilaitos- ja koulutustahot). Kyselyn tavoitteena oli saada yhteismitallinen ja laaja näkemys kokeilujen toteutuksesta, tavoitteiden toteutumisesta sekä tuloksista ja vaikutuksista. Kyselyllä selvitettiin, mikä kokeiluissa toimii ja mikä ei sekä miten kokeilut ovat toimineet työllisyys- ja yritys- palveluiden kehittämisen välineenä. Kysely suunnattiin kokeilun toteutuksessa mukana olleille organisaatioille sekä kaikille kumppanitahoille, joita kokeilu on eri kokeilualueilla koskenut: esim. TE-toimistot, kunnat (ml. elinvoima- ja työllisyystoimiala, sote-toimiala), ELY-keskukset, Kela sekä oppilaitos- ja koulutustahot ja muut palvelutuottajat. Kysely toimitettiin näille tahoille kokeilualueiden koordinaattoreiden kautta ja kyselyä pyydettiin välittämään organisaatioissa eteenpäin sekä johdolle että asiantuntijoille.

### Kokeileva kehittäminen

Kokeilujen tuki toteutettiin joukolla erilaisia kokeilevan kehittämisen menetelmiä. Kokeilevassa kehittämisessä idea viedään nopeasti käytäntöön kentälle, eli asiakasrajapintaan testattavaksi (Poskela et al. 2015; Salmela et al. 2015). Toisin sanoen yksinkertaistettuna tehdään jotain suunniteltuja toimenpiteitä, katsotaan mitä tapahtuu, analysoidaan tilanne ja tarvittaessa muutetaan toimenpidettä nopeasti paremmaksi kokeilun perusteella. Tarkoituksena on maksimoida oppiminen ja kehittää toimintaa nopeasti opitun palautteen perusteella. Täten tuote tai palvelu kehittyy iteratiivisesti palautteen perusteella. Kokeilualueita kannustettiin ensin nopean iteroinnin keinoin tunnistamaan asiakaslähtöisiä ja potentiaalisesti toimivia uusia toimintatapoja. Iteroivan vaiheen jälkeen kokeilijoita kannustettiin ja tuettiin muotoilemaan staattisempia asetelmia, joissa toteutuisivat kenttäkokeen ihanteet (esim. toimenpiteen rajausta ja tarkka määrittäminen, oletus kausaalisuhteesta ja riippuvasta muuttujasta, määritetty mittari, kontrolliryhmä, satunnaistettu otos, riittävän suuri osallistujien otos, ja riittävän pitkä vaikutusaika).

Yhdeksi hankkeen päämääräksi valikoitui tuottaa tietoa kokeilevan kehittämisen, yhteiskunnallisten kokeilujen ja julkisen sektorin kokeilukulttuurin edistämisen haasteista ja mahdollisuuksista. Tietoa kerättiin YTYÄ-hankkeen kokeiluista, mutta analyysin päämääränä on myös auttaa muita julkisen hallinnon kokeiluja tekeviä toimijoita ja siten myös tukea tulevia kokeiluhankkeita. Keskeisenä selvityksen kohteena on ollut tarkastella, mitä kokeiluissa on opittu kokeilemisestä kehittämisen työvälineenä.

Tästä näkökulmasta hankkeessa tärkeitä tutkimuskysymyksiä ovat olleet erityisesti seuraavat:

- a. Mitä kokeiluista voidaan oppia siitä, mikä toimii? Tähän liittyen, mitä kokeiluista on otettavissa laajemmin käyttöön (esim. asiakaslähtöisyyteen liittyen)?
- b. Missä määrin kokeilut ovat onnistuneet ketterässä kehittämisessä ja erilaisten yhteiskunnallisten hyötyjen tuottamisessa?
- c. Missä määrin kokeiluissa on opittu esim. uusia tapoja toimia, uusia näkökulmia tai toimeenpanon edellytyksiä? Paljonko on kyetty vahvistamaan uuden asian levittämiseen tarvittavia resursseja (esim. verkostot, julkisuus ja uusi rahoitus)?

## Kokeilevan kehittämisen periaatteet

Hyvässä kokeilussa lopputulemaa ei vielä tiedetä kokeilujen alkaessa. Kokeileminen eroaa perinteisestä kehittämisestä siinä, että se on alusta loppuun saakka suunnitellun hanketyön sijaan jatkuvaa vuoropuhelua suunniteltavan palvelun tai politiikkateon ja todellisuuden käytäntöjen välillä. Tämä huokoisuus mahdollistaa monipuolisen oppimisen kaikista prosessiin liittyvistä eri alueista, ei vain lopputuloksesta. Samalla onnistunut kokeileminen vaatii sujuvaa kokeilukulttuuria – joustavuutta, avoimuutta, jatkuvaa oppimista – joka tarkoittaa käytännössä mm. systemaattista tiedonkeruuta ja -jakamista sekä vahvaa tukea kokeilujen toteuttajilla oppimisen mahdollistamiseksi ja uuden tiedon tuottamiseksi.

Kokeilujen tukemiseksi YTYÄ-hankkeessa on käytetty kokeilevan kehittämisen menetelmää. Kokeilevassa kehittämisessä idea viedään nopeasti käytäntöön kentälle eli asiakasrajapintaan testattavaksi (Poskela et al. 2015). Toisin sanoen toteutetaan konkreettinen muutos tai toimenpide, analysoidaan, mitä tästä seurasi ja muutetaan toimenpidettä nopeasti paremmaksi kokeilun perusteella. Tarkoituksena on maksimoida oppiminen ja mahdollistaa toiminnan kehittäminen nopeasti. Täten toiminto tai palvelu kehittyy iteratiivisesti palautteen ja sitä seuraavan reflektion perusteella.

Kokeileva kehittäminen eroaa siis suunnitelmallisesta kehittämisestä, jossa suunnitellaan kaikki toimenpiteet ennen niiden viemistä asiakasrajapintaan tai pilotoinnista, jossa valmista loppuratkaisua testataan asiakasrajapinnassa sen selvittämiseksi, toimiiko tämä valittu loppuratkaisu vai ei. Kokeilevassa kehittämisessä idea tuodaan aikaisemmassa vaiheessa käytäntöön. Tavoitteena on etsiä mahdollisimman konkreettisia ja yksinkertaisia ratkaisuja, ja sen jälkeen löytää nopea ja edullinen tapa kokeilla idean toimivuutta käytännössä. Kokeilevassa kehittämisessä asiakkaat ovat keskiössä: onko asiakkaan tarve ymmärretty oikein? Onko kokeiltava toimenpide tai toiminto sellainen, mikä toimii todellisissa olosuhteissa? Mitä seurauksia kokeiltava toimenpide tai toiminto aiheuttaa todellisissa olosuhteissa? Kokeilevassa kehittämisessä luotetaan siihen, että loppukäyttäjät tietävät parhaiten, mikä toimii. Lähtökohtana on toimiva ratkaisu, eikä esimerkiksi organisatorinen tai prosessimuutos.

Muuttuvan ja haastavan toimintaympäristön, kokeilijoiden monimuotoisuuden, kokeilujen kompleksisuuden ja kunnianhimoisten tavoitteiden vuoksi avoimen kokeilevan kehittämisen periaatteet sopivat YTYÄn alueellisiin kokeiluihin paremmin kuin aiemmin mainitut, rajatut menetelmät. Työvoima- ja yrityspalvelujen kokeiluilla pyrittiin myös siirtymään asiakaslähtöisempään palveluiden tarjoamiseen, ja kokeileva kehittäminen on hyvä menetelmä palvelemaan juuri tällaista tavoitetta.

Konsortio toteutti hanketta kokeilevan kehittämisen menetelmällä vahvan vuorovaikutteisesti. Kokeilutoimijoille tarjottiin mahdollisuuksia tuottaa systemaattisesti tietoa kokeilujen käytännön onnistumisista ja haasteista pitkän prosessin. Tavoitteena on ollut myös lisätä kokeilijoiden ymmärrystä kokeilujen logiikasta sekä kokeilevan kehittämisen periaatteiden mukaisesti vahvistaa kokeiluista oppimista tiedon tuottamisen myötä.

Tutkimuskonsortio keräsi tietoa kokeilemalla kehittämisestä mm. työpajoissa, joita järjestettiin kokeilujakson eri vaiheissa. Kokeilujen alkuvaiheen työpajoissa suunniteltiin kokeilujen toteuttamista ja kehitettiin kokeiluasetelmia tarkemmiksi. Työpajoista saatiin kokeilijoiden itsensä kokemuksia siitä, miten kokeilemalla kehittäminen toimii käytännössä. Kevättalvella 2018 järjestettiin kaikilla kuntakokeilualueilla yhteistilaisuudet, joiden tärkeimpinä tavoitteina oli auttaa kokeilujen käytäntöjen ja vaikutusdynamiikan mallinnuksessa, kerätä ajankohtaista tietoa arvioinnin kohdentamisen tueksi sekä yleisesti vahvistaa tiedonkulkua kokeilu-alueiden, konsortion ja ohjausryhmien välillä.

Yhteistilaisuuksissa hyödynnettiin erilaisia menetelmiä, jotka esitellään seuraavaksi lyhyesti.

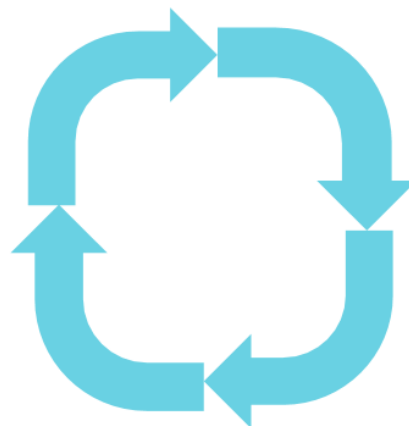
### Kuva 2.3. Kokeilevan kehittämisen kehä

#### 1. Suunnittele

- Tarkastele miten työ sujuu nyt
- Mikä on (asiakkaan) tarve?
- Suunnittele kokeilu
  - Idean konkretisointi nopeasti käytäntöön
  - Tee hypoteesi

#### 4. Muuta toimintaa

- Evidenssin perusteella: mitä tehdä paremmin ensi kerralla / hioa?
- Mitä pitää muuttaa – ja miten?



#### 2. Tee

- Nopeasti asiakasrajapintaan kiinni
- Suunnitellun toiminnan järjestelmällistä seuraamista ja dokumentointia

#### 3. Tarkastele

- Mitä opimme?
- Tarkastele suhteessa hypoteesiin: Ymmärsimmekö asiakkaan tarpeen oikein?

Kokeilevan kehittämisen kehä pyrkii havainnollistamaan tiedon vuorovaikutuksen dynamiikkaa. Ideaali-tilanteessa kokeiluja pystyttäisiin uudelleenohjaamaan kerätyn tiedon perusteella, mutta tämä vaatii luonnollisesti pidempiä kokeilujaksoja. Kokeilevan kehittämisen kehän avulla kerättyä tietoa on kuitenkin pystytty hyödyntämään tiedon tuottamisessa työ- ja elinkeinoministeriölle jo alueellisten kokeilujen ollessa vielä käynnissä tulevien uudistusten ja kasvupilottien valmistelemisen tueksi.

Hankkeen alueellisissa kokeiluissa monet eri toimijatasot ja niihin vaikuttavat tehdyt toimenpiteet nivoutuvat yhteen. Eri tasoilla tapahtuneiden muutosten kuvaamisen selkeyttämiseen käytimme kokeilun vaikutusdynamiikan mallinnus -työkalua. Työkalu räätälöitiin nimenomaan näiden työvoima- ja yrityspalvelukokeilujen mallinnukseen aiemmin kokeilijoilta kerätyn tiedon pohjalta. Keskeinen ajatus työkalussa on, että sekä asiakasnäkökulmaa että organisaatiotasoa tarkastellaan selkeästi erillään, jotta eri tasoilla tehdyt toimenpiteet ja vaikuttavat asiat saadaan kirjattua ylös. Kokeilujen tavoitteena on löytää tehokkaampia palveluja asiakkaille työllisyystason nostamiseksi. Uudenlaisten palvelukokonaisuuksien tuottaminen taas vaatii muutoksia myös organisaatiotasolla. Kokeilujen toimintaympäristö on luonteeltaan kompleksinen, eli siinä on mukana monia toimijoita, organisaatioita ja toimintakulttuureita, jotka pitäisi sovittaa yhteen paremman lopputuloksen saavuttamiseksi. Kun tällaisissa kompleksisissa ympäristöissä pyritään kohti asiakaslähtöisyyttä, on ymmärrettävä ja tutkittava asiakkaan näkökulman lisäksi sitä, mitä erilaiset muutokset tarkoittavat organisaation toiminnan kannalta.

## Taulukko 2.1. Kokeilun vaikutusdynamiiikan mallintaminen

Mitä suunniteltiin?	Mitä tehdään?	Tarkastelu & oppiminen	
<b>KOKEILUN PERUSTIEDOT</b>	<b>Mitä oletamme tapahtuvan kokeilussa?</b>	Ovatko oletukset pitäneet?	Muutokset: Onko esiintynyt poikkeamia suunnitelmasta?
Kunta		<b>Mikä on ollut haastavaa, mikä on toiminut?</b>	<b>Kuinka toiminta on muuttunut lähtötilanteesta?</b>
Kohderyhmä	<b>Mitä kokeilun toteuttajat tekevät?</b>		<b>Kokeilulaki: miten toimintaympäristö on muuttunut?</b>
<b>Tavoite</b>	Järjestelyt, budjetointi TOIMENPITEET	Pystytäänkö tavoiteltaviin vaikutuksiin pääsemään omalla tekemisellä ja olemassa olevilla keinoilla?	Pystytäänkö tavoiteltaviin vaikutuksiin pääsemään omalla tekemisellä ja olemassa olevilla keinoilla?
	<b>Mitä toimenpiteitä asiakas konkreettisesti kohtaa kokeilussa?</b>		
<b>DEMOS HELSINKI</b>		Tietojen keruu: Mitä tietoja seurataan ja miten? Esimerkiksi Haastatteluja, asiakastytyväisyyskyselyjä	



## 3. TYÖVOIMA- JA YRITYSPALVELUJEN ALUEELLISET KOKEILUT

### 3.1 Työvoimapolitiikan ja palvelujärjestelmän muutos

Työvoimapolitiikka tarkoittaa pelkistetysti julkisen sektorin toimia, joilla pyritään korjaamaan työmarkkinoiden epätäydellisyyksiä – etupäässä työttömyyttä ja työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaanto-ongelmia. Laajimmillaan työvoimapolitiikkaan on tulkittu kuuluvan myös yritysten työvoima- tai henkilöstöpolitiikka, joskin käsite horjahtaa melko kauas alkuperäisestä merkityksestään. Yksittäisten työllisyyteen vaikuttavien toimenpiteiden sijaan 1900-luvun jälkimmäisen puoliskon aikana alettiin korostaa yleisen talouspolitiikan merkitystä työllisyyskehityksen vauhdittajana ja työttömyyden voittamisessa. Tällöin jalustalle nostettiin aktiivisen työvoimapolitiikan (ATP) käsite, jonka ajatusten varaan Suomessa ja muissa kehittyneissä maissa työvoimapolitiikka kytkettiin. (Heinonen ym. 2004, 51–52) Nykyisin vallalla olevan tulokinnan mukaan työvoimapolitiikkaan lasketaan kuuluvan julkiset työvoimapalvelut, työllistymistä tukevat neuvontapalvelut, työharjoittelu ja tuetun työllistymisen toimet (Koistinen 2014, 372).

Työvoimapolitiittinen palvelujärjestelmä on laaja kokonaisuus, joka voidaan jakaa työ- ja elinkeinoministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön ja kuntien vastuulle. Olennaista on huomata, että julkisen palvelujärjestelmän tuloksellisuuden kannalta keskeistä on hallinnonalojen ja toimijasektorien välinen yhteistyö. Hallituskaudella 2011–2015 työministerinä toiminut Lauri Ihalainen nosti esille laajan työpölytiikan käsitteen, joka tarkoittaa aktiivista työvoimapolitiikkaa sekä osaamisen ja työelämän laadullista kehittämistä. Laajassa kokonaisvaltaisessa työpölytiikassa työvoima- ja työelämäasiat ja sitä tukeva sosiaalipölytiikka on kytketty vahvasti toisiinsa. (mm. Räisänen 2012, 3–4)

Työvoimapolitiikka sekä sosiaali- ja terveystieteiden politiikka kytkeytyvät hyvin vahvasti yhteen. Näiden kahden politiikkalohkon raja- ja yhdyspintamäärittelyt koskevat etenkin kasvavan pitkäaikaistyöttömyyden ongelmaa, osatyökykyisyyttä, näihin kohdistuvia politiikkatoimia ja määrittelyjä sekä palveluita. Pitkäaikaistyöttömyyden ja osatyökykyisyyden toimet katsotaan helposti pelkästään sosiaali- ja terveystieteiden toimenpiteiksi, sillä asiakkaiden palvelutarpeet saattavat ensisijaisesti näyttäytyä elämäntilanteina ja terveydentiloina kysymyksinä ennen työmarkkinoille sijoittumista. Työvoimapolitiikan painopiste on siirtynyt työttömien työnhakijoiden aktivointipölytiikkaan (tai osallistavaan). Tämä tarkoittaa, että järjestelmän tuloksellisuutta ja tehokkuutta arvioidaan yhä enemmän kysymällä ohjelmien vaikutusta yksilöiden käyttäytymiseen ja työllistymisvaikutuksiin yksilötasolla sen sijaan, että tuloksellisuustarkastelua tehtäisiin ainoastaan makrotasolla. (Asplund ja Koistinen 2014, 24–26.)

Työvoimapolitiikka liittyy tiiviisti yhteen myös koulutuspolitiikan kanssa. Osaamista parantavat koulutusohjelmat ovat yksi aktiivisen työvoimapolitiikan toteuttamismuoto Suomessa. Koulutuspolitiikka kytkeytyy työhallinnon toimenpiteissä erityisesti työvoimapolitiittiseen aikuiskoulutukseen. Työvoimapolitiittisella koulutuksella edistetään ammattitaitoisen työvoiman saantia sekä parannetaan aikuisväestön ammattitaitoa ja mahdollisuuksia saada työtä tai säilyttää työpaikka. Näin ollen työvoimapolitiittinen aikuiskoulutus on pääasiassa ammatillisia valmiuksia edistävää koulutusta. Työvoimapolitiittisena koulutuksena voidaan hankkia myös yleissivistävää koulutusta, jos sen puuttuminen estää työllistymistä tai osallistumista ammatilliseen koulutukseen. Viime aikoina aikuisväestön koulutustarve on noussut keskusteluun, kun on

pohdittu tulevaisuuden työpaikkoja, työn murrosta ja teknologista kehitystä. Vaikka keskustelu motivoituu muista kuin työvoimapolitiittisista tekijöistä, sillä on selvä kytkentä ihmisten ammatillisten valmiuksien kehittämiseen ja edelleen osaavan työvoiman saatavuuteen tulevaisuudessa.

Työvoimapolitiikan käytännön toteutuksessa on jaettu tehtäviä ja vastuita laajan toimijajoukon kesken. Työnhakijoiden palveluprosessin keskeiset toimijat ovat valtion työ- ja elinkeinohallinto (työ- ja elinkeinoministeriö, ELY-keskukset, TE-toimistot ja työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskus), Kela (työttömyysturva-asiat), kunnat (kuntien työllisyyden hoidon yksiköt ja sosiaali- ja terveystoimi), ulkoiset palveluntuottajat (palveluyritykset ja järjestöt, koulutustoimijat) sekä eri toimijoiden yhteiset moniammatilliset palvelupisteet ja -verkostot (TYPit ja Ohjaamot) sekä työttömyyskassat. Kokonaisvastuu työnhakija-asiakkaasta on valtion työhallinnolla. Samoin työnhakijoiden julkisista työvoimapalveluista, palveluprosessista ja asiakasprosessin koordinoinnista vastaa valtion työhallinto.

Nykyisen lakisääteisen tehtäväjaon puitteissa TE-toimistot vastaavat julkisista työvoimapalveluista ja kunnat mm. sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämisestä sekä erikseen sovittavalla tavalla myös työllistymistä edistävistä palveluista. Kuntien lakisääteiset palvelut ja velvoitteet työllisyyden hoidossa liittyvät erityisesti ikääntyvien työllistämismveloitteeseen (Laki julkisista työvoima- ja yrityspalveluista 11 luku, 1 & 2 §), alueveloitteeseen (Laki julkisista työvoima- ja yrityspalveluista 11 luku, 3 & 4 §; Aluevelvoite ei ollut voimassa tässä tarkasteltujen alueellisten kokeilujen aikana), kuntouttavaan työtoimintaan (Laki kuntouttavasta työtoiminnasta), työmarkkinatuen rahoitukseen (Työttömyysturvalaki), työttömien terveyden edistämiseen (Terveydenhuoltolaki), vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevaan toimintaan ja vammaisten henkilöiden työtoimintaan (sosiaalihuoltolaki) sekä yhteistoimintaveloitteeseen ja TYP-toimintaan kuntien edellä mainittujen lakisääteisten veloitteiden osalta. (Laki työllistymistä edistävistä monialaisesta yhteispalvelusta). Toisaalta kuntalaki (1 §) velvoittaa kunnat ”edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestämään asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväällä tavalla”. Tämä toimiikin monessa kunnassa pontimena hoitaa myös pitkään työttömänä olleiden tai muuten vaikeasti työllistyvien asukkaiden työllistymisen edistämiseen liittyviä tehtäviä.

Kunnat ovat voineet omalla toiminnallaan vaikuttaa suoraan passiivista työmarkkinatukea saavien mm. palkkatuella työllistämisen, työkokeilun ja kuntouttavan työtoiminnan kautta sekä erityyppisen projektitoiminnan avulla (mm. nuorten ja pitkäaikaistyöttömien työllisyysprojektit, työpajatoiminta, vajaakuntoisten työllistämispalvelut ym.). Lisäksi kunnat tuottavat omaehtoisesti lukuisia työllistymistä edistäviä palveluita (esim. yksilö- ja ryhmävalmennukset, työvalmentajat, eläke-edellytysten selvitykset, rekrytointipalvelut työnantajille, rekrytointitapahtumat). Kuntaliiton arvion mukaan kuntien panostus erilaisiin työllistymistä edistäviin palveluihin, tukiin ja avustuksiin oli vuonna 2015 noin 400 miljoonaa euroa. Lisäksi kunnat maksoivat samana vuonna noin 408 miljoonaa euroa työmarkkinatukimaksuja (vuonna 2016 426 Meur).

Kuntien tulevaisuuspuhdohinnoissa (mm. Nyholm ym. 2017, Antikainen ym. 2016) korostetaan kuntien laajenevaa elinvoimatehtävää, jolla tarkoitetaan yksinkertaistettuna kuntien edellytyksiä vahvistaa kasvua omalla alueellaan. Käytännössä kasvumekanismien ytimessä on kunnan kyky houkutella uusia asukkaita, yrityksiä, investointeja ja työpaikkoja. Useissa kunnissa aiemmin sosiaalipalvelupainotteisiksi mielletyt työllisyyskysymykset ovatkin tulleet osaksi elinvoimanäkökulmaa ja siirtyneet samalla osaksi kunnan elinkeino- ja konsernihallintoa.

Kuntien vastuu työllisyydenhoidon kustannuksista kasvoi vuoden 2006 alussa voimaan tulleen työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen yhteydessä. Uudistuksessa yli 500 päivää työmarkkinatukea saaneiden henkilöiden työmarkkinatukimenot jaettiin uudella tavalla valtion ja

kuntien välillä. Koko uudistuksen odotettiin lisäävän kuntien kannustimia tarjota työttömille henkilöille aktivointipalveluja ja sen päätavoitteena oli nostaa työllisyysastetta ja alentaa työttömyyttä. Tämän päätavoitteen rinnalla tavoitteena oli muodostaa entistä tehokkaampi, kannustavampi ja tasapainoisempi toimeentuloetuuksien ja aktivointipalveluiden kokonaisuus. Uudistuksen lähtökohtana oli kustannusneutraalisuus julkistaloudelle (valtio ja kunnat), mikä tarkoittaa sitä, että uudistuksen ei odotettu johtavan lisäkustannuksiin tai toisaalta menosäästöihin koko kuntakentän tasolla tarkasteltuna. Yksittäisen kunnan tasolla kustannusvaikutusten odotettiin riippuvan siitä, miten hyvin kunta kykenee kohderyhmää, eli yli 500 päivää työmarkkinatukea saaneita, aktivoimaan palveluiden piiriin.

Uudistuksen arviointitutkimuksessa todetaan, että uudistus onnistui nostamaan yli 500 päivää työmarkkinatukea saaneiden henkilöiden aktivointiasteen tavoitteen mukaiseen 30 %:iin koko maassa. Sen sijaan valtion ja kuntien välisen rahoitusjaon näkökulmasta kustannusneutraalius ei näyttäisi toteutuneen, koska kunnat kokivat vastuidensa kasvaneen ilman riittäviä mahdollisuuksia hoitaa kasvaneita vastuita. Kunnat näkivätkin yhteistyössä TE-hallinnon kanssa paljon kehitettävää, koska organisaatioiden roolit ja vastuut koettiin epäselviksi. (Riipinen ym. 2014).

Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden toimivuutta, tuloksia ja tulevaisuutta koskevassa tutkimuksessa selvitettiin edellisen hallituskauden (2011–2015) työvoimapolitiikan toimenpiteiden toimivuutta ja tuloksellisuutta (TYVA 2016). Kyseisen selvityksen tulosten mukaan TE-palvelujen toimivuutta ovat heikentäneet isot palvelurakennemuutokset, jotka ajoittuivat vieläpä samaan ajankohtaan työttömyyden voimakkaan kasvun aikana. Tehtyjen uudistusten myötä TE-palvelujen palvelulinjakohtainen siiloutuminen on voimistunut, mikä on jonkin verran heikentänyt TE-palvelujen toimivuutta kokonaisuutena. Kasvaneiden asiakasmäärien ja vähäisten resurssien nähdään vaikeuttaneen asiakaslähtöistä toimintaa kaikilla palvelulinjoilla. Resurssien niukkuuden nähdään lisäksi johtaneen siihen, että palvelulinjat kilpailevat keskenään, mistä syystä asiakkaiden siirtyminen palvelulinjalta toiselle on vaikeaa.

Resurssien puute nousee vahvasti esiin TYVA-tutkimuksen aineistosta. TE-toimistojen henkilöresurssia on valtion tuottavuusohjelman seurauksena vähennetty neljänneksellä. Samanlaisesti määrärahat työvoimapolitiittisiin palveluihin ovat vaihdelleet huomattavasti eri vuosina. Kokonaisuutena resurssit ovatkin puutteelliset suhteessa jatkuvasti lisääntyviin tarpeisiin, joita osaltaan luodaan lisää uusilla palvelulupauksilla. TYVA-tutkimuksessa tunnistettuihin haasteisiin vastaamiseksi TE-hallinnolle on kuitenkin osoitettu lisäresursseja TE-toimistojen henkilöstön palkkaamiseen mm. työnhakijoiden tihennettyjen haastattelujen käynnistämiseksi, (tulospohjaisten) ostopalvelujen hankintaan sekä tietojärjestelmien kehittämiseen. Vuoden 2019 hallituksen esityksessä valtion talousarviossa esitettiin lyhytkestoisen työn vastaanottamisen kannustimien parantamiseen 20 milj. euroa sekä työ- ja elinkeinotoimistojen toimintamenoihin 10,3 milj. euron lisäystä aktiivisen työnhaun tukeen ja työnhakijoiden palvelujen parantamiseen.

Aktiivista työvoimapolitiikkaa koskevat vaikuttavuusarviot ja tietopohja ovat hyvin hajanaisia ja siten tarkan kokonaiskuvan piirtäminen pidemmän aikavälin kehityksestä on haastavaa. Räsäsän ja Hämäläisen vuonna 2015 laatimassa työvoimapolitiikan vaikuttavuutta koskevassa muistiossa tuodaan esille, että työttömyydestä aiheutuvat passiiviturvan (työttömyysturva + asumistuki ja toimeentulotuki työttömille) kustannukset ovat olleet vankassa kasvussa (esimerkiksi vuonna 2014 kustannukset olivat yli 5,5 mrd. euroa). Samassa muistiossa tuodaan esille, että TEM:n pääluokan julkisiin työvoimapolitiittisiin palveluihin on ollut käytössä noin kymmenesosa passiiviturvan menoihin verrattuna. Lisäksi on esitetty, että jo yhden päivän työttömyysjaksojen keskimääräinen lyheneminen johtaisi noin 23 M€ työttömyysturva-kustannus-

ten laskuun. Voidaankin sanoa, että lakisääteisten passiivimenojen kasvu on tehnyt aktivointipolitiikkaan tehtävät panostukset aiempaa kannattavammaksi edellyttäen toki sitä, että politiikka johtaa työllisyyden kasvuun ja työttömyyden vähenemiseen. (Räisänen ja Hämäläinen 2015)

Erityisesti pitkäaikaistyöttömien palveluiden tuottamisen voimavarat ovat hajallaan, eivätkä muodosta selkeää yhtenäistä palvelukokonaisuutta (aluehallinnon ja TE-toimiston uudistukset, kuntien kasvanut rooli, hanketoiminnan tuoma epäjatkuo jne.), mistä johtuen on ollut haasteita tarttua työttömien yksilöllisiin tarpeisiin ja panostaa riittävästi pitkäaikaistyöttömyyteen sekä koordinoida palveluprosessia. Palvelumarkkinat ovat samanaikaisesti laajentuneet ja monipuolistuneet, ja haasteena on pirstaloitumisen välttäminen. Kumppanuuksien rakentamisen näkökulmasta palvelurakenteiden laaja-alaiset uudistukset hämmentävät kokonaisuudessaan työvoimapolitiikan kenttää. Haasteena on heikko asiakasprosessin omistajuus, palvelujen koordinoimisen puutteet sekä asiakkaiden ja informaation (erityisesti asiakastiedon) heikko liikkuminen eri toimijoiden ja palvelun tuottajien välillä. (TYVA 2016; Valtakari et al. 2018)

Asiakaslähtöisyys on hyvä periaate yksilöasiakkaiden ja perheiden osallistuvan ja osaamisen tunnistamiseen perustuvan työllistymisen ja hyvinvoinnin näkökulmasta, mutta yhteiskunnan kokonaisvoimavarojen näkökulmasta riittämätön. Ottaen huomioon asiakkaiden subjektiiviset ja yhä laajenevat palvelutarpeet kumppanuuksien kehittäminen on kokonaisvoimavaroja paremmin huomioiva lähtökohta.

Palvelujärjestelmän kokonaisuuteen on perehtynyt viimeksi Peppi Saikku (2018), joka tutki väitöskirjassaan monialaista koordinaatiota vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämässä. Tutkimuksen mukaan monialainen koordinaatio hahmottuu tutkimuksessa julkishallinnon pyrkimyksenä hallita monimutkaista ja alati muuttuvaa kokonaisuutta. Vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistäminen toteutuu erilaisten vastuiden raja-alueella kokonaisuutena, josta mikään taho ei ole viime kädessä vastuussa. Vastuuta on vuosikymmenien ajan siirretty niin vertikaalisesti valtion ja kuntien välillä kuin horisontaalisesti työvoimahallinnon, sosiaali- ja terveydenhuollon ja kuntoutuksen välillä.

### **3.2 Kokeilut osana työllisyyspalvelujen kehittämisen jatku- moa ja kansallisia uudistuksia**

Vastuu julkisista työvoima- ja yrityspalveluista kuuluu lain mukaan työ- ja elinkeinotoimistoille. Työ- ja elinkeinotoimisto, työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskus ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus tarjoavat julkisia työvoima- ja yrityspalveluja. Julkisilla työvoima- ja yrityspalveluilla edistetään työmarkkinoiden toimivuutta turvaamalla osaavan työvoiman saatavuutta ja tarjoamalla työtä hakeville mahdollisuuksia saada työtä sekä edistetään uuden yritystoiminnan syntymistä ja kehitetään yritysten toimintaedellytyksiä ja työelämän laatua. Julkisena työvoima- ja yrityspalveluna tarjotaan työnvälityspalveluita, tieto- ja neuvontapalveluita, osaamisen kehittämispalveluita sekä yritystoiminnan käynnistämisen- ja kehittämispalveluita. Julkiseen työvoima- ja yrityspalveluun kuuluvat myös henkilöasiakkaan palveluprosessiin liittyvät asiantuntija-arvioinnit sekä julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain mukaiset tuet ja korvaukset. (Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta 916/2012, 2 §)

Viimeisten vuosien aikana julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen kehittämiseksi on tehty lukuisia uudistuksia. Osana uudistuksia toteutettiin vuosina 2012–2015 työllisyyden kuntakokeilu, jonka tavoitteena oli luoda ja kerätä uutta tietoa, osaamista ja tuloksellisuutta ihmisten hyvin-

voinnin, työllistyvyyden ja työllisyyden edistämässä kuntien ja valtion sekä näiden kumppanien yhteistyötä ja työnjakoa kehittämällä. Kuntakokeilu kohdistui erityisesti pitkäaikaistyöttömiin. Kokeilujen arviointiraportissa nostetaan varsin aiheellisesti esiin haaste tehdä vaikuttavuusarviointia tilanteessa, jossa valtion, kuntien ja muiden sidosryhmien roolit ja vastuut työllisyydenhoidon kysymyksissä ovat alati uudistusten kohteena. Lisäksi kokeilujen toimintaympäristössä ja samalla työllisyydenhoidon kysymyksiin vaikuttavat olennaisesti esimerkiksi talouden suhdanneheilahtelut, väestön ikääntyminen, työelämän muutokset koskien koulutusta, osaamista, johtamista ja työn organisointia. (Arnkil ym. 2015)

Heidi Niemi (2017) tutki väitöskirjassaan kunta–valtio-suhdetta ja vastuunjakoa käyttäen empiirisenä aineistona valtiovarainministeriön vastuulla ollutta Nuorisotakuun kuntakokeilua. Vuosina 2015–2016 voimassa ollutta kuntakokeilulakia (laki kuntien veloitteiden ja ohjauksen vähentämistä ja monialaisten toimintamallien tukemista koskevista kokeiluista 30.12.2014/1350) sovellettiin kuuteen kuntakokeiluun, ja keskeisenä tavoitteena oli lisätä kokeilukuntien toimintamahdollisuuksia vähentämällä niille laissa tai sen nojalla annetuissa säännöksissä asetettuja veloitteita sekä niiden toteuttamisen ohjausta. Nuorisotakuun kuntakokeilun tavoitteista säädettiin tarkemmin kuntakokeilulain 24.2 §:ssä. Työvälineenä nuorisotakuun kuntakokeilussa tavoiteltiin yhteistä palvelusuunnitelmaa, johon liittyvästä henkilötietojen luovuttamisesta ja tallentamisesta säädettiin kuntakokeilulain 4–7 §:ssä.

Niemen väitöstutkimuksen johtopäätöksissä nousee huoli kuntien ja valtion välisen vastuunjaon epäselvyydestä työllisyydenhoidossa. Niemen mukaan kuntien ja valtion välistä suhdetta suomalaisessa työttömien aktivointipolitiikassa voidaan kuvata integroituneena lähestymistapana, jossa valtio ja kunnat yhdessä pyrkivät puuttumaan pitkittyneeseen työttömyyteen. Kokonaistilanteeseen ollaan kuitenkin oltu tyytymättömiä jo vuosia eri tahoilla. Niemen tutkimus vahvistaa käsitystä valtion ja kuntien vastuunjaon epäselvyydestä, mikä vaikeuttaa työllisyydenhoitoa käytännössä. (Niemi 2017)

Laki työvoima- ja yrityspalveluiden alueellista tarjoamista ja työelämäkokeilua koskevasta kokeilusta (10.7.2017/505) määrittelee puitteet tämän tutkimuksen kohteena oleville työvoima- ja yrityspalvelujen kuntapohjaisille kokeiluille. Samaan aikaan kokeilulain voimaantulon kanssa on ollut käynnissä kasvupalvelu-uudistuksen valmistelu. Käynnissä olevan maakunta- ja sote-uudistuksen yhteydessä julkiset työvoima- ja yrityspalvelut kootaan perustettaviin maakuntiin kasvupalveluiksi. Huhtikuussa 2018 ilmestyi loppuraportti VN TEAS -tutkimuksesta (Valtakari ym. 2018), jossa selvitettiin yhteistyörakenteita muun muassa pitkäaikaistyöttömien palveluprosessien ja -kokonaisuuksien osalta. Tutkimus pyrki nostamaan esiin eri organisaatioiden väliset rajapinnat koskien pitkäaikaistyöttömien palvelukokonaisuutta ja tunnistamaan, millaisia muutoksia tai paineita kasvupalvelu-uudistus tuo yhteistyörakenteisiin. Tutkimuksessa todettiin, että vastuu- ja valtakysymykset ovat epäselviä etenkin kuntien ja valtion välillä.

Toimijarajapinnoissa tapahtuvat isot muutokset syntyvät ennen kaikkea palvelujen järjestämisvastuun siirtymisestä maakunnille, palvelujen järjestämisen ja tuottamisen erottamisesta toisistaan sekä monituottajamallista. Lisäksi kuntien rooli työllisyyspalveluissa tulee muuttumaan, kun sote-tehtävät siirtyvät maakuntiin. Kuntien ja maakuntien rajapinnassa ratkaisua edellyttävät haasteet liittyvät erityisesti moniammatillisten palvelupisteiden säilyttämiseen ja niiden toimintamalliin, kuntien mahdollisuuksiin toimia palvelun järjestäjänä, kuntien rooliin palkkatuella työllistämässä sekä työmarkkinatuen jakomalliin maakunnan ja kuntien välillä. Kokonaisuudessaan maakunta- ja sote-uudistus sekä kasvupalvelu-uudistus avaavat uusia toimijarajapintoja eri toimijarajat ylittäviin asiakasprosessiin. Valmisteilla oleva lainsäädäntö jättää kuitenkin toistaiseksi toimijarajapinnat avonaisiksi ja yleiskatteellisen rahoituksen johdosta tuleville maakunnille tulee merkittävästi päätäntävaltaa palveluiden järjestämisessä.

Maakuntamallissa maakuntien toiminnallinen ja taloudellinen liikkumavara tuo siten sekä uusia olennaisia mahdollisuuksia palveluiden järjestämiseen että toisaalta uhkia pirstaleisista palveluista ja palveluprosessin koordinoinnista. Maakunnilla on kuitenkin lakiesityksen mukaan vastuu palvelujen yhteensovittamisesta mm. kuntien kanssa.

Kuntaliitto julkaisi vuonna 2016 oman kehittämisaloitteensa, jossa tulevan maakunnan ja kuntien suhdetta tarkastellaan eri näkökulmista. Rajapinnoilta yhdyspintoihin -niminen raportti tunnistaa työllisyydenhoidon yhdeksi keskeiseksi tehtäväksi, joissa tulevien maakuntien ja kuntien välinen saumaton yhteistyö on olennaista asiakkaiden palvelujen tehokkaan tuottamisen näkökulmasta. Raportissa todetaan, että maakunta- ja sote-uudistus näyttäisi säilyttävän työllisyyden hoidon tehtäväkokonaisuuden ja vastuut usean eri tahon yhteisenä tehtäväalueena, jolloin erityisen tärkeä olisi selkeyttää työnjakoa mm. kuntien ja maakuntien (valtion) välillä.

### 3.3. Tilannekuva - mitä työttömyydessä ja työllisyydessä on tapahtunut?

**Työttömyystason kehitystä** voidaan tarkastella työ- ja elinkeinoministeriön työnvälitystilaston, Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen<sup>2</sup> sekä Kelan työttömyysetuuksia<sup>3</sup> koskevien tietojen perusteella. Lukuja tulkittaessa on muistettava, että eri tietolähteistä tuotetut työttömyysluvut eroavat toisistaan. Työvoimatutkimuksen työttömistä ja työnvälitystilaston työttömistä työnhakijoista vain 40 prosenttia on samoja henkilöitä. Erojen taustalla ovat erilaiset tietotarpeet ja käsitteelliset eroavuudet (ks. Larja & Pyykkönen).

Työttömyyttä koskevia lukuja tulkittaessa on muistettava, että työttömyystason kehitykseen vaikuttavat useat eri tekijät, joilla voidaan olettaa olevan vaikutus työttömyyskehitykseen. Talouskasvulla, lainsäädännössä tapahtuvilla muutoksilla sekä palveluiden vaikuttavuudella on kaikilla merkitystä sen suhteen, kuinka työttömyys kehittyy. Kokeilujen aikana ja niitä ennen on tehty useita reformeja, jotka ovat tähänneet työttömyystason laskuun. Vuoden 2017 alusta TE-toimistoissa aloitettiin toteuttamaan ns. määräaikaishaastattelujen mallia. Laki työttömyysturvan aktiivimallista tuli voimaan 1.1.2018. Lisäksi toteutettiin ansiosidonnaisen työttömyysturvan enimmäisajan lyhennys.

Tässä selvityksessä pääasiallinen lähde on TEM:n työnvälitystilasto. Työ- ja elinkeinoministeriö laatii tilastoja työ- ja elinkeinotoimistojen (TE-toimisto) asiakkaista: **TE-toimistoihin ilmoittautuneista työnhakijoista** ja työnantajien TE-toimistoihin ilmoittamista avoimista työpaikoista sekä lisäksi työvoimapolitiittisista palveluista, joilla työnhakijoiden työllistymistä pyritään edistämään.

Työttömien työnhakijoiden määrä on laskenut vuoden 2016 elokuusta vuoden 2018 elokuuhun **99 240 hengellä**. Tästä ensimmäiset 53 798 tapahtui vuosien ensimmäisen vuoden aikana ja 45 442 jälkimmäisen vuoden aikana (kokeilun aikana). Ensimmäisen vuoden las-

<sup>2</sup> Työttömiä oli Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen mukaan vuoden 2018 elokuussa 186 000 (virhemarginaali ±17 000), mikä oli 16 000 vähemmän kuin vuotta aiemmin. Työttömiä miehiä oli 90 000 ja naisia 96 000. Työttömyysaste oli elokuussa 6,8 prosenttia eli 0,7 prosenttiyksikköä pienempi kuin vuotta aiemmin. Miesten työttömyysaste laski vuodentakaisesta 0,6 prosenttiyksikköä 6,3 prosenttiin ja naisten 0,8 prosenttiyksikköä 7,3 prosenttiin. Työttömyysasteen trendi oli 7,5 prosenttia.

<sup>3</sup> Työttömyyskassat ja Kela maksoivat työttömyysturvaetuuksia vuonna 2017 yhteensä 4 491 milj. euroa, joka on 10 % vähemmän kuin edellisvuonna. Työttömyyskassojen maksaman ansioturvan osuus menoista oli 2 366 milj. euroa, joka on 16 % vähemmän kuin vuonna 2016. Kelan maksaman työttömyyden perusturvan etuusmenot olivat 2 125 milj. euroa. Laskua edelliseen vuoteen oli 2 %.

kusta lähes puolet (25 555 henkeä) oli pitkäaikaistyöttömyyden laskua. Kokeilun aikana pitkäaikaistyöttömyys on jatkanut laskuaan (28 997 henkeä) ja sen osuus kehityksestä on lähes kaksi kolmasosaa (64%).

Viimeisen 10 vuoden aikana työttömien työnhakijoiden määrässä on tapahtunut useita merkittäviä käännteitä. Vuodenvaihteessa 2008–2009 työttömyys kääntyi vuoden ajaksi voimakkaaseen nousuun. Vuodet 2010 ja 2011 olivat maltillista työttömyyden laskun aikakautta. Vuodesta 2012 eteenpäin työttömyys kasvoi verrattain tasaisesti joka vuonna. Työttömyyden kasvu pysähtyi vuoden 2015–2016 vuodenvaihteeseen.

Merkittävä käänнос työttömyyden tason muutoksessa näkyy työttömyyden rakenteessa ja kestoissa. Työttömien määrä on laskenut erityisesti noin vuoden työttömänä olleiden määrän osalta. Sekä vuosien 2016 elokuun ja 2017 elokuun välillä työttömyys on vähentynyt yhdestä puoleentoista vuoteen työttömänä olleiden osalta (n. 17 000 henkeä). Muut merkittävät kategoriat ovat puolestatoista kolmeen vuoteen työttömänä olleet (n. 28 yhteensä) sekä puolesta yhteen vuoteen työttömänä olleet (n. 24 000 henkeä).

Työttömyyden laskun kohdistuminen pitkäaikaistyöttömyyteen ei kuitenkaan tarkoita sitä, että pitkäaikaistyöttömistä olisi poistunut erityisen paljon henkilöitä. Muutos on tapahtunut pääasiassa jo työttömyyden alkaessa, jolloin työttömien virrat kohti pitkäaikaistyöttömyyttä ovat olleet vaimeammat.

Kun tarkastelemme vuosien 2016 elokuun ja 2017 elokuun välisiä virtauksia, näemme, että elokuussa 2016 on tullut 46 989 uutta työtöntä. Näistä työttömistä 32 672 on ollut työttömänä kuukautta myöhemmin, vain 21 288 kolme kuukautta myöhemmin. Puolen vuoden työttömyys ylittyi 13 822 hengellä ja lopulta 6 191 päätyi pitkäaikaistyöttömäksi. Vastaava kehitys vuotta myöhemmin osoittaa kuinka virtaus erityisesti yli yhden kk työttömyyteen on vähentynyt. Peräti 5 000 henkeä useamman työttömyys päättyi ensimmäisen kuukauden aikana.

### Taulukko 3.1. Uudet työttömät ja työttömyyden kesto

	Uudet	Ylittää 1kk työttömyyden	Ylittää 3kk työttömyyden	Ylittää 6kk työttömyyden	Ylittää 12kk työttömyyden
<b>2016 Elokuu - 2017 Elokuu</b>	46 989	32 672	21 288	13 822	6 191
<b>2017 Elokuu - 2018 Elokuu</b>	47 051	27 639	17 249	10 296	4 411
<b>Erotus</b>	62	-5 033	-4 039	-3 526	-1 780

Lähde: TEM

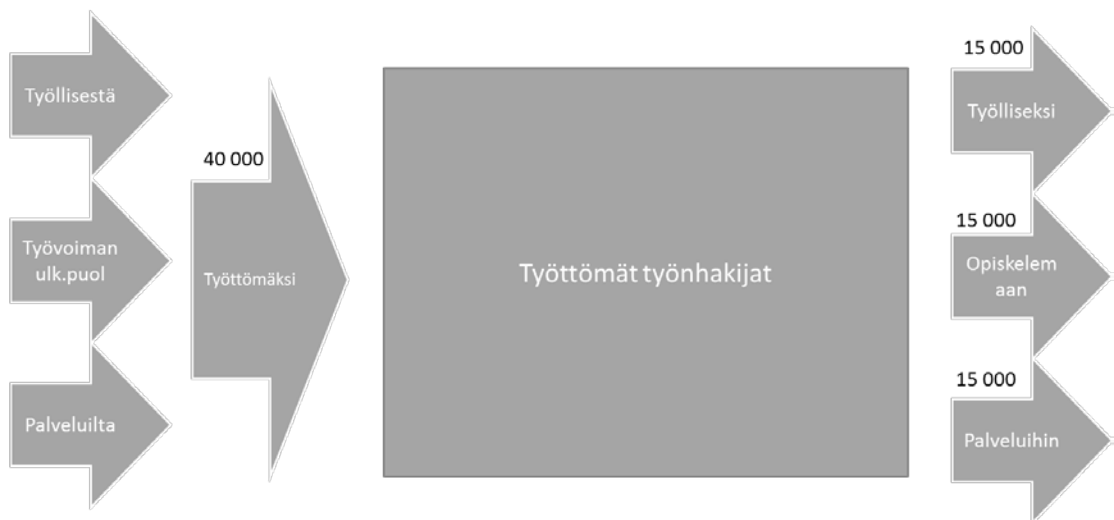
Työttömyys vähenee käytännössä kolmen kategoriaan: osa päätyy työlliseksi, osa päätyy työvoiman ulkopuolelle ja osa aktivoidaan. Keskeinen osa työttömyyden alenemisesta on ollut työttömien aktivoinnilla ja palveluihin ohjaamisella. Kun tarkastellaan kehitystä vuosien 2016 ja 2018 välillä nähdään, että vaikka työttömyys on laskenut n. 90 000 hengellä, niin palveluissa olevien määrä on pysynyt ennallaan noin 120 000 hengessä. Tämä käytännössä tarkoittaa sitä, että aktivointiaste on noussut viimeisten vuosien aikana merkittävästi.

Aktivointiasteella tarkoitetaan aktiivisten työvoimapolitiittisten palveluiden piirissä olevien prosentiosuutta työttömien työnhakijoiden ja palveluiden piirissä olevien summasta. Kokeilujakson aikana aktivointiaste on noussut 5 %. Aktivointiaste oli vuoden 2017 elokuussa 28 prosenttia ja vuoden 2018 elokuussa noin 33 prosenttia.

Aktiivisiin palveluihin luetaan palkkatuilla työllistetyt, työ- ja koulutuskokeilussa olevat, vuorotelluvapaatyöpaikkaan työllistetyt, työvoimakoulutuksessa olevat, valmennuksissa olevat, työttömyysetuudella omaehtoisesti opiskelevat. Aktiivitoimiin luetaan myös kunnan järjestämä kuntouttava työtoiminta.

Eli vaikka pitkäaikaistyöttömyys vähenee, niin ”laaja rakenteellinen työttömyys” ei väistämättä vähene vastaavalla vauhdilla. Rinnasteisten pitkäaikaistyöttömien ja palveluilta työttömäksi sekä palveluilta palveluille siirtyvien osuus on pysynyt suhteellisen samalla tasolla.

### Kuva 3.1. Työttömyyden dynamiikka



Oheisessa kuvassa on esimerkinomaisesti kuvattu työmarkkinoiden dynamiikkaa viimeisimpien siirtymä- ja virtatilastojen valossa keskimääräisenä kuukautena. Kuukaudessa työttömäksi työnhakijaksi tulee vuodenajasta riippuen 40 000 uutta asiakasta. Ulosvirtaus työttömistä vaihtelee merkittävästi tarkasteltavan kuukauden mukaan. Esimerkkikuukautena kolmasosa ulosvirtaavista työttömistä työllistyy, työvoiman ulkopuolelle siirtyy noin kolmasosa ja noin kolmasosa siirtyy palveluihin. Esimerkkikuukautena työttömyys vähenee 5 000 hengellä (sisäänvirtaus 40 000, ulosvirtaus 45 000).

Työttömyyden ja työllisyyden dynamiikan ymmärtäminen on keskeistä arvioidessa miten erilaiset työttömyyden vähentämiseen ja työllisyysasteen kohentamiseen tähtäävät kokeilut ovat onnistuneet. Kuukausittainen virtaus työttömyyteen ja työttömyydestä ulos vaikuttavat merkittävästi analyysiin.

Ensimmäinen huomioitava asia on se, että **uusien työllisten tausta voi olla usein muu kuin työttömyys**. Työllisyys voi kasvaa, vaikka työttömiä ei onnistuttaisi työllistämään lainkaan. Työvoiman ulkopuolelta työllistyvät ovat tyypillisesti vastavalmistuneet opiskelijat, maahanmuuttajat tai eläkeläiset.



Toinen huomioitava asia on se, että **työllisyys ei väistämättä nettona kasva, vaikka työttömiä onnistuttaisiin työllistämään**, koska samaan aikaan työllisyydestä työttömyyteen tai työvoiman ulkopuolelle voi olla vastaavia tai jopa voimakkaampia virtauksia.

**Työllisyyskehitys** on ollut kokeilujen aikana positiivista. Suomen BKT kääntyi vuoden 2015 aikana nousuun ja sen myötä työllisyys on kasvanut yli 100 000 hengellä. Arvioiden mukaan työllisyyden kasvu on alkuvuoden 2018 aikana ollut jopa nopeampaa kuin mitä taloudellisen aktiviteetin perusteella voisi olettaa (ks. VM 9/2018).

Työvoimatutkimuksen mukaan **työllisiä** oli vuoden 2018 elokuussa 2 566 000 (virhemarginaali  $\pm 33\,000$ ), mikä oli 64 000 enemmän kuin vuotta aiemmin. Työllisiä miehiä oli 35 000 ja naisia 29 000 enemmän kuin vuoden 2017 elokuussa. Työllisyysaste eli työllisten osuus 15–64-vuotiaista oli elokuussa 72,6 prosenttia, kun se vuotta aiemmin oli 70,5 prosenttia. Miesten työllisyysaste nousi edellisen vuoden elokuusta 2,4 prosenttiyksikköä 74,4 prosenttiin ja naisten työllisyysaste 1,8 prosenttiyksikköä 70,8 prosenttiin. Työllisyysasteen kausi- ja satunnaisvaihtelusta tasoitettu trendi oli 71,8 prosenttia.

**Alueelliset työvoima- ja yrityspalvelukokeilut** ovat tähänneet työllisyysasteen nostamiseen sekä työttömyyden vähentämiseen. Luvussa 3.4 kuvataan kuntakokeilujen työttömyyden kehitystä ennen kokeiluja sekä niiden aikana.

Tilastoja tulkittaessa on olennaista erottaa kokeilujen aikana tapahtuvat muutokset sekä vasta tulevana kuukausina tai vuosina mahdollisesti realisoituvat vaikutukset työttömyyteen ja työllisyyteen. Työttömyyden kehitystä voidaan yleisellä tasolla kuvailla, mutta tilastollisen vaikuttavuusanalyysin tekee mahdottomaksi käytännössä kolme asiaa.

Kokeilujen alkaessa kunnissa ei oltu ehditty luomaan sellaisia konseptoituja interventioita, joiden toimivuutta olisi voitu arvioida verrokkiasetelman kautta. Toteutettujen toimenpiteiden vaikuttavuuden arviointi olisi edellyttänyt sellaisten kontrolliryhmien muodostamista, joissa työttömyyden rakenne vastaisi erityisesti työttömyyden keston ja työllistymistodennäköisyyksien suhteen kuntakokeilujen asiakkaita.

Toiseksi, kokeilujen viivästyttä, tilastollisen tarkastelun aikajänne supistui noin vuoteen. Työttömyyteen ja työllisyyteen vaikuttavien toimenpiteiden vaikuttavuus nähdään toden teolla vasta useampien vuosien kuluttua. Erilaiset poikkileikkaustietoon perustuvat analyysit eivät kerro kohderyhmän työllistymisestä pitkällä aikavälillä. Poikkileikkausanalyysistä tulkittaessa on muistettava, että työttömän asiakkuus voi päättyä nopeasti ja asiakas voi päättyä hetkeksi työllisten ryhmään, mutta palata tarkastelupisteen jälkeen työttömäksi. Vaikuttavuuden analyysi olisi edellyttänyt useamman vuoden pitkittäisseurantaa.

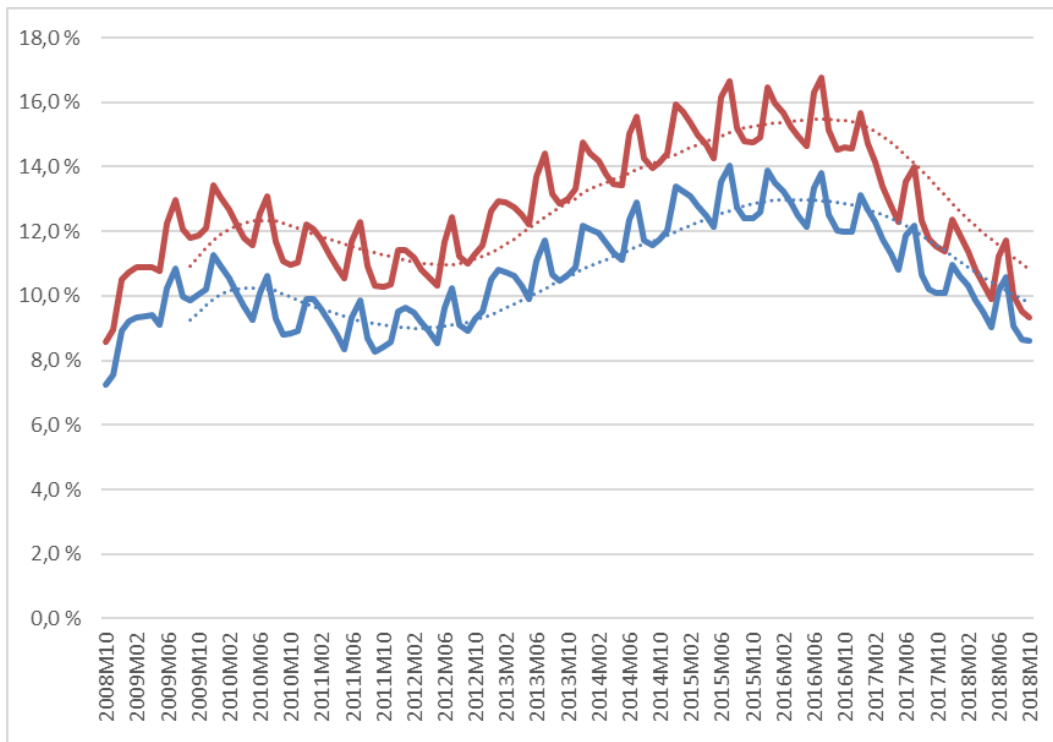
Kolmanneksi, kokeilujen asiakkaista kerättävät tiedot perustuvat pääasiassa kokeilussa toimivien toimihenkilöiden kirjauksiin työttömyyden päättymishetkellä (tai muuna muutoshetkenä). Virkailijoiden kirjauksien perusteella saadaan kokonaiskuva siitä, mistä syistä työttömyysjaksot päättyvät, mutta ei tietoa siitä kuinka moni on työllistynyt pysyvästi avoimille työmarkkinoille. Vaikuttavuuden analyysi olisi edellyttänyt monipuolisempaa, pidempiaikaiseen seurantaan pohjautuvaa, rekisteritietoa.

Mitä työllisyysasteesta tai työttömyyden vähentämisestä sitten voidaan sanoa näiden reunaehtoien puitteissa?

Ensimmäinen yleinen huomio tilastoista on, että työttömyys on kokeiluaikana laskenut voimakkaasti kokeilualueilla. Tilastoja tulkittaessa olennaista on kuitenkin huomioida, että vastaava kehitys on toteutunut samalla voimakkuudella myös edellisenä vuonna. Alla olevasta

kuviosta nähdään, miten koko Suomen (sininen viiva) työttömyysasteen (pl. kokeilukunnat) ja kokeilukuntien (punainen viiva) työttömyysasteet ovat kehittyneet viimeisen kymmenen vuoden aikana. Kuviosta nähdään, että merkittävin käänne kokeilualueiden työttömyyskehityksessä tapahtui vuoden 2016 aikana. Työttömyyskehityksen suunta ja voimakkuus ovat säilyneet ennallaan kokeilujen aikana. Kokeilualueiden työttömyys on jatkanut laskuaan kohti koko maan tasoa. Edellä kuvattujen tietopuutteiden johdosta ei voida kuitenkaan varmuudella sanoa, olisiko työttömyyskehitys ollut ilman kokeiluja nopeampaa vai hitaampaa suhteessa toteutuneeseen kehitykseen. Kontrafaktuaalista tietoa ei ole saatavilla.

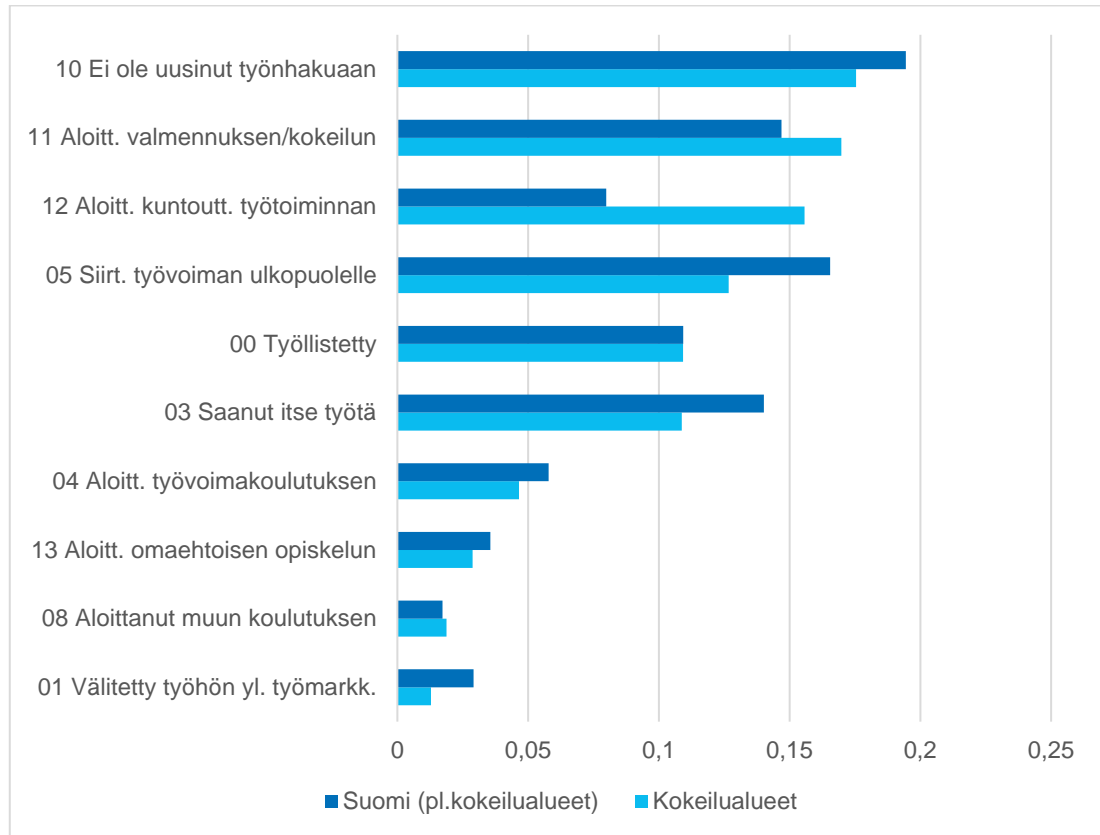
**Kuvio 3.1 Kokeilualueiden (punainen) ja Suomen (sininen) työttömyysasteen kehitys**



Kokeilujen toiminnan painopisteenä on ollut työttömien aktivoiminen. Aktivoinnin määrästä ei kuitenkaan voida vetää johtopäätöksiä tavoiteltavan vaikuttavuuden suhteen. Erilaisiin toisistaan poikkeaviin palveluihin aktivoimisen vaikuttavuus suhteessa esim. työllisyysasteen kehittymiseen realisoituvat vasta tulevien kuukausien ja vuosien aikana. Se, miten työttömyys ja työllisyys kehittyvät, riippuu ulkoisten tekijöiden (kuten talouskasvu) lisäksi siitä, kuinka hyvin aktivoimisessa (onko aktivoitu oikeaan palveluun) on onnistuttu ja toisaalta siitä, kuinka vaikuttavia palvelut ovat. Näihin kysymyksiin vastaaminen jää tulevien selvitysten tehtäväksi.

Toinen yleinen huomio toteutetuista kokeiluista on, että niiden piirissä olevia työttömien aktivoimisen painopiste on eri kuin muualla Suomessa. Kun tarkastellaan kaikkien kokeilualueiden pitkäaikaistyöttömien keskimääräisiä työttömyyden päättymissyitä suhteessa muun Suomen pitkäaikaistyöttömien keskimääräisiin työttömyyden päättymissyihin, nähdään, että esim. kuntouttavaan työtoimintaan on ohjautunut selkeästi suurempi osa työttömyyden päättäneistä (15,6 %) kuin muualla Suomessa (7,9 %). Vastaavasti valmennukseen/kokeiluun on suuntautunut suurempi osa (16,9 %) kuin muualla Suomessa (14,7 %).

**Kuvio 3.2. Pitkäaikaistyöttömien työttömyysjakson keskimääräiset päättymissyöt kokeilun ajalta**



Kolmas yleinen huomio toteutetuista kokeiluista on, että niiden piirissä olevia työttömien päättymissyissä on keskimäärin vähemmän työmarkkinoille suoraan työllistymistä ja työvoiman ulkopuolelle siirtymistä. Kun tarkastellaan kaikkien kokeilualueiden pitkäaikaistyöttömien keskimääräisiä työttömyyden päättymissyitä suhteessa muun Suomen pitkäaikaistyöttömien keskimääräisiin työttömyyden päättymissyihin, nähdään, että "saanut itse työtä" ryhmään kuuluu pienempi osa työttömyyden päättäneistä (10,8 %) kuin muualla Suomessa (14,1 %). Vastavasti työvoiman ulkopuolelle on suuntautunut pienempi osa (12,7%) kuin muualla Suomessa (16,5%). On kuitenkin olennaista huomioida, että keskimääräinen päättymissy ei kerro, että kokeiluista olisi työllistytty vähemmän kuin muualta, koska ko. mittari ei ota kantaa siihen kuinka paljon kokeiluja on päättynyt suhteessa alkaneisiin jaksoihin. Hallinnon tehokkuus ei ole tämän arvioinnin fokuksessa, eikä käsittelyaikojen analyysi ei loisi juurikaan hyödyllisempää informaatiota kokeilujen työllisyysvaikutuksista ja siksi siihen ei tässä raportissa syvennyt laajemmin. Asiakkaan työllistymisen näkökulmasta keskeisintä on se, että asiakkaan työttömyys päättyy työllistymisen näkökulmasta oikealla kohdalla ja oikeaan aikaan, eikä vain mahdollisimman nopeasti, mihin tahansa palveluun tai työvoiman ulkopuolelle.

Työllisyyttä koskeva vaikuttavuusarviointi olisi edellyttänyt sitä, että pystyttäisiin vertaamaan samalla työllistymistodennäköisyydellä varustettujen ryhmien työllistymistä keskipitkällä aikavälillä (esim. viisi vuotta). Vasta tämän tyyppisen satunnaistetun verrokiasetelman kautta tiedettäisiin varmasti, ovatko tietyt kokeilut vaikuttaneet työllisyyteen positiivisesti.

### 3.4 Kuntapohjaisten kokeilujen kuvaus

Kokeilulaissa (julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden alueellista tarjoamista ja työelämäkokeilua koskevasta kokeilusta) kunnat tarjoavat julkisia työvoima- ja yrityspalveluja kokeilun kohderyhmän asiakkaille. Työ- ja elinkeinotoimisto ohjaa kokeilulaissa kunkin kokeilun alueen kohderyhmäksi määritellyt työttömät työnhakijat kunnan asiakkaaksi ja asiakkuus kunnassa jatkuu sen ajan, kun henkilön työnhaku on voimassa. Kunta arvioi yhdessä asiakkaansa kanssa tämän palvelutarpeen. Kunnan tulee järjestää asiakkaalleen työnhakijan haastattelu sekä laatia hänelle työllistymissuunnitelma. Lisäksi kunta tekee arvion asiakkaan palvelutarpeesta, monialaisen työllistymissuunnitelman laatimisen, seurannan ja tarkistamisen sekä monialaisen yhteispalvelun päättymisen arvioimisen niille asiakkaille, jotka täyttävät työllistymistä edistävistä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain edellytykset ja joilla on monialaisen yhteispalvelun tarve.

Pohjois-Savon ja Porin kokeilualueilla on kokeiltu myös erikseen kuntouttavan työtoiminnan sijaan työelämäkokeilua. Jos työttömälle työnhakijalle olisi järjestettävä kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain nojalla kuntouttavaa työtoimintaa, kokeilualueilla kunta järjestää kuntouttavan työtoiminnan sijasta työelämäkokeilun työpaikalla siten kuin tässä laissa säädetään. Kunta voi järjestää työelämäkokeilun itse tai tekemällä sen järjestämisestä kirjallisen sopimuksen muun työnantajan kanssa. Työelämäkokeilun tarkoituksena on selvittää ja edistää henkilön työkykyä ja työelämävalmiuksia sekä tukea hänen pääsyään työmarkkinoille. Edellä 1 momentissa tarkoitettu työelämäkokeilu voidaan järjestää henkilön pyynnöstä myös ennen kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 3 §:n 1 ja 2 momentissa säädettyjä määräaikoja, jos se vastaa hänen palvelutarvettaan. Henkilön on esitettävä työelämäkokeilua koskeva pyyntö kunnalle. Ennen työelämäkokeilun järjestämistä on laadittava aktivointisuunnitelma tai monialainen työllistymissuunnitelma.

Kokeilualueiden esittelyn lisäksi kuvataan, miten työttömyys on kehittynyt kuntakokeilualueilla määritellyissä kohderyhmissä. Kehitystä verrataan aikaisempina vuosina tapahtuneeseen kehitykseen sekä muun Suomen kehitykseen. Kuvailevaa tilastoaineistoa tulkittaessa on huomioitava, että muutokset työttömyydessä eivät suoraan kerro kokeilujen onnistumisesta tai epäonnistumisesta. Työttömyyden muutokset syntyvät tyypillisesti monimutkaisten kehityspolkujen kautta ja erilaisia alueellisia satunnais- ja suhdannevaihtelua on hyvin vaikea huomioida osana analyysiä. Voi esimerkiksi olla, että esim. Turun tai Porin alueiden kokeilussa muutokset olisivat ihan erilaiset ilman sitä, että läntisen Suomen taloudessa olisi tapahtunut niin monia myönteisiä kehityskulkuja. Tai Tampereen kokeilun aikaiset muutokset voisivat olla erilaisia, mikäli väestöllinen dynamiikka olisi ollut erilaista. Näitä ulkoisia tekijöitä ei ole ollut mahdollista kontrolloida tässä raportissa.

Vaikka varsinaista kokeilujen vaikuttavuutta ei voidakaan osoittaa, on toisaalta selvää, että kokeilujen aikaisesta työttömyyskehityksestä on piirrettävä mahdollisimman tarkka kuva. Muutokset työttömyydessä toimivat vähintään hyvänä viitekehityksenä tässä raportissa esitellyille laadullisille huomioille kokeilujen onnistumisesta.

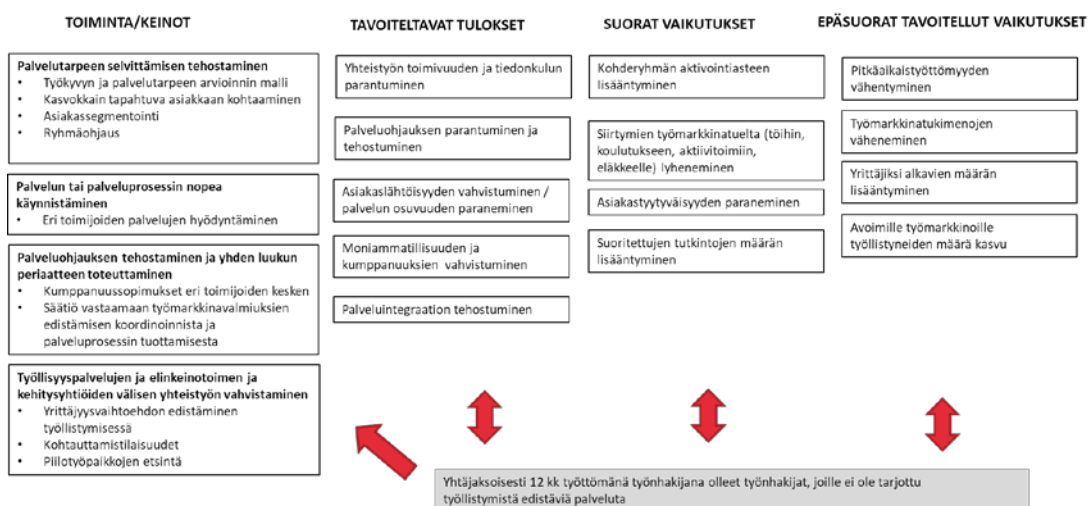
#### Lapin kokeilualue

Lapin kokeilualueeseen kuuluvat Kemin, Kemijärven, Rovaniemen, Sodankylän ja Tornion kunnat. Lapin kokeilualueella kohderyhmänä on ollut yhtäjaksoisesti työttöminä työnhakijoina vähintään 12 kuukautta olleet, jotka eivät mainittuna aikana ole olleet työttömyysturvalain (1290/2002) 1 luvun 5 §:n 1 momentin 15 kohdassa tarkoitettussa työllistymistä edistävässä palvelussa.

Kuvassa 3.2 on kuvattu kokeilun alueen yleinen vaikutusdynamikka. Lapin kokeilun alueella tavoitelluiksi vaikutuksiksi on asetettu seuraavat tavoitteet:

- Pitkäaikaistyöttömyyden vähentyminen
- Työmarkkinatukimenojen väheneminen
- Yrittäjiksi alkavien määrän lisääntyminen
- Avoimille työmarkkinoille työllistyneiden määrä kasvu

**Kuva 3.2. Lapin kokeilun alueen tavoitteet sekä aiotut toimenpiteet ja niiden vaikutusdynamikka**

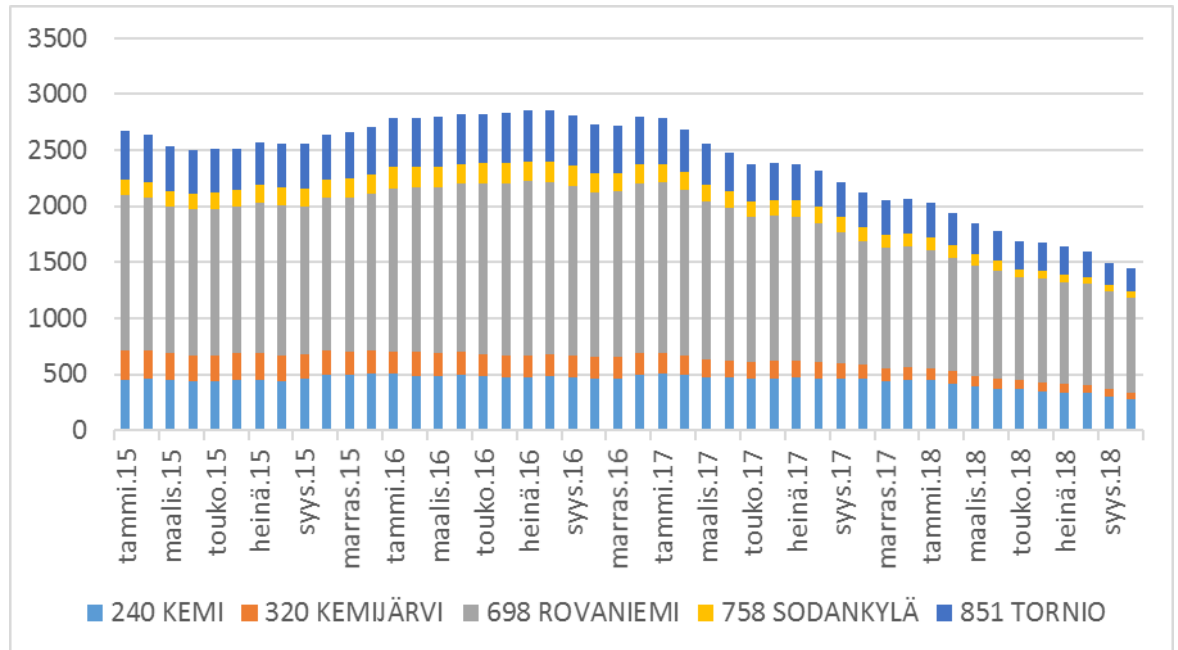


Edellä kuvattuihin tavoitteisiin on pyritty vaikuttamaan erityisesti tehostamalla palvelutarpeen selvittämistä, palvelun ja palveluprosessin nopealla käynnistämällä, tehostamalla palveluohjauksella ja yhden luukun periaatteen avulla sekä vahvistamalla työllisyyspalvelujen ja elinkeinotoimen ja kehitysyritysten välistä yhteistyötä. Lapin alueen kokeilussa kohderyhmänä on ollut 12 kk työttömänä olleet.

Työnhakijoita kokeilun piirissä on ollut kuukausittain n. 2 400 henkeä.

Lapin kokeilun alueen tavoitteena on ollut pitkäaikaistyöttömien määrän väheneminen. Lapin kokeilun alueella pitkäaikaistyöttömien määrä on laskenut merkittävästi vuoden 2016 korkeimmasta tasosta. Elokuussa 2016 pitkäaikaistyöttömiä oli 2859 henkeä. Elokuussa 2018 ko. työttömien määrä oli 1600 henkilöä. Elokuussa 2017 vastaava luku oli 2318 henkeä. Kokeilun aikana pitkäaikaistyöttömyys on siis laskenut 31 %. Suomessa vastaava pitkäaikaistyöttömyyden lasku on ollut 28 %.

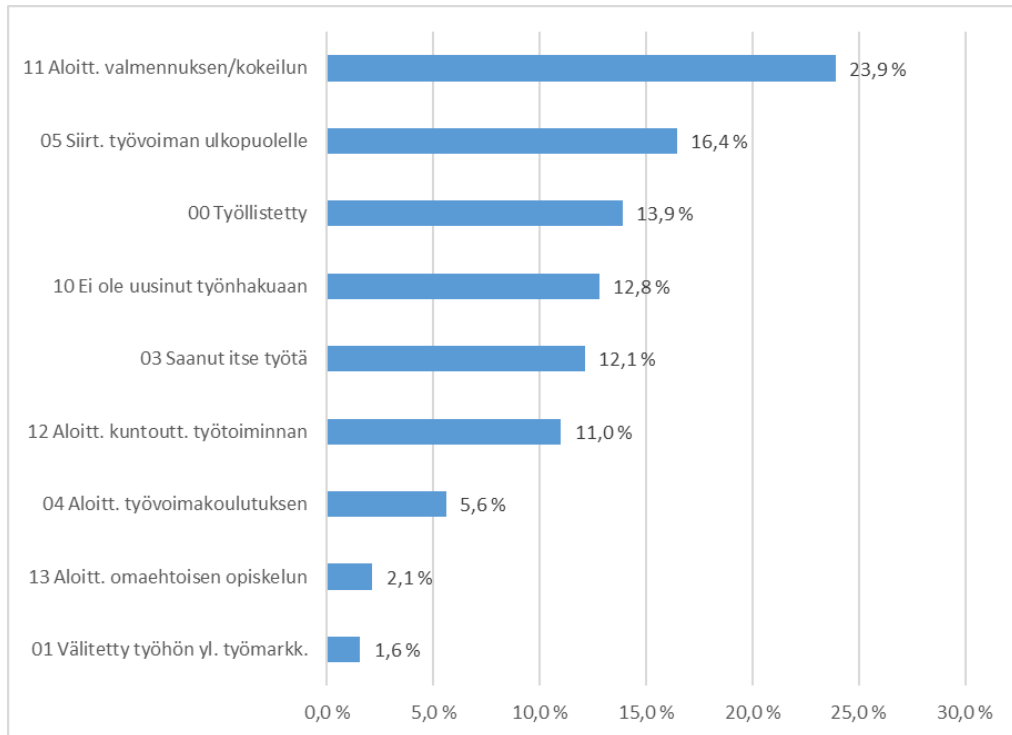
**Kuvio 3.3. Pitkäaikaistyöttömyys. Kemi, Kemijärvi, Rovaniemi, Sodankylä ja Tornio**



Lapin kokeilun tavoitteena on ollut avoimille työmarkkinoille työllistyvien määrän kasvattaminen. Työttömyys voi vähentyä joko työllistymisen tai työvoiman ulkopuolelle siirtymisen kautta. Lapin kokeilun asiakkaista työttömyys on päätynyt lokakuuhun 2018 mennessä 2635 henkilöllä. Kuviossa 3.4 nähdään kuinka ”aloittanut valmennuksen/kokeilun” on ylivoimaisesti suurin päättymisperuste (23,9 %). Työvoiman ulkopuolelle on siirtynyt 16,4 %. Palkkatuella työllistettyjen osuus on 13,9 %. Työpaikan on saanut oma-aloitteisesti 12,1 %.

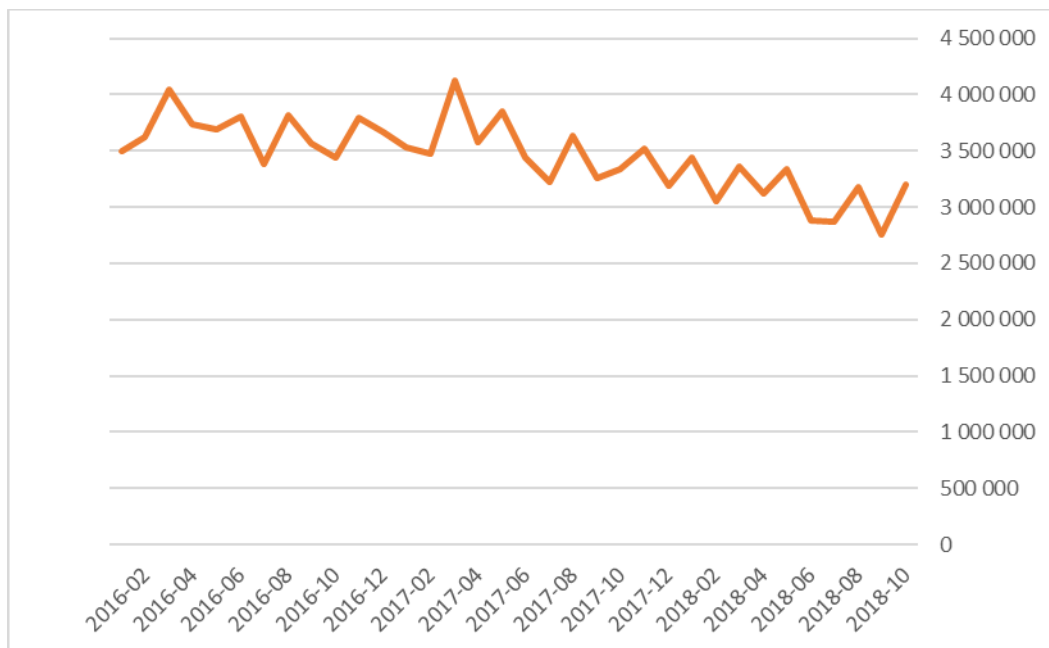
Tiedot perustuvat kokeilussa toimihenkilöiden kirjauksiin työttömyyden päättymissyystä. On syytä huomioida, että työttömyyden päättymissyys ei kerro palvelujen tai työnvälityksen vaikuttavuudesta pitkällä aikavälillä lainkaan. Virkailijoiden kirjauksien perusteella saadaan kokonaiskuva siitä, mistä syistä työttömyysjaksot päättyvät, mutta ei tietoa siitä kuinka moni on työllistynyt pysyvästi avoimille työmarkkinoille. Tässä hankkeessa ei ole ollut mahdollisuutta seurata millaiset vaikutukset kokeiluilla on ollut työllistymiseen pitkällä aikavälillä.

**Kuvio 3.4. Lapin kokeilukunnat, työttömyyden päättymissyty kokeilun (7/2017-10/2018) ajalta (n=2635)**



Lapin kokeilun alueen tavoitteena on ollut työmarkkinatukimenojen väheneminen. Lapin kokeilun alueella työmarkkinatukimenoet ovat vähentyneet vuoden 2016 tasosta. Työmarkkinatukien määrä on vähentynyt myös kokeilun aikana. Säästö vaihtelee kuukausittain. Elokuun 2017 ja elokuun 2018 välillä menot ovat vähentyneet noin 15 %. Koko maassa työmarkkinatukimenoet ovat vähentyneet noin 10 % vastaavana aikana.

**Kuvio 3.5. Työmarkkinatukimenoet, Lapin kokeilun alueen kunnat**



Lukuja tulkittaessa on syytä muistaa, että työmarkkinatukimenojen tai pitkäaikais-/nuorisotyöttömyyden vähenemisen yhteyttä kokeilun toimenpiteisiin ei voida tässä osoittaa. Luvut kuvaavat alueen kehitystä kokonaisuutena ja muutokset voivat olla talouden yleisen kehityksen tai muun sellaisen ulkopuolisen tekijän seurausta, joita ei tässä selvityksessä ole ollut mahdollista kontrolloida. Esimerkiksi työmarkkinatukimenot ovat riippuvaisia myös niiden ryhmien työttömyydessä tapahtuneita muutoksia, jotka eivät ole kuuluneet kokeilujen piiriin.

Oleennaista kokeilujen kokonaiskuvan näkökulmasta on se, että Lapin kokeilujen alkaessa, alueella oli jo havaittavissa positiivinen muutos työttömyyskehityksessä. Kokeilujen aikana kehitys on jatkunut suhteellisen samalla tasolla. Kokeilujen piirissä olleiden asiakkaiden päättymisissä painottuvat aktiivisiin työvoimapolitiikan palvelut sekä työvoiman ulkopuolelle siirtyminen. Lukuja tulkittaessa, on muistettava, että koko Suomessa pitkäaikaistyöttömyyden vähenemisen osalta keskeisintä on ollut virtausten väheneminen pitkäaikaistyöttömyyteen, eikä niinkään pitkäaikaistyöttömien työllistymisen tai työvoiman ulkopuolelle siirtyminen. Kokeilujen toimenpiteiden vaikuttavuuden arviointi edellyttäisi sellaisen kontrolliryhmän muodostamista, jossa työttömyyden rakenne vastaisi erityisesti työttömyyden keston ja työllistymistodennäköisyyksien suhteen Lapin kokeilun asiakkaita päättyneiden tilannetta.

### **Pohjois-Savon kokeilualue**

Pohjois-Savon kokeilualueeseen kuuluvat Kuopion, Siilinjärven ja Tuusniemen kunnat. Pohjois-Savon kokeilualueella kohderyhmänä ovat olleet ne henkilöt, jotka ovat työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain (1369/2014) 2 §:n 2 momentissa tarkoitettuja työttömiä ja joilla on monialaisen yhteispalvelun tarve, sekä niille yhtäjaksoisesti työttöminä työnhakijoina vähintään 12 kuukautta olleille, jotka eivät mainittuna aikana ole olleet työttömyysturvalain 1 luvun 5 §:n 1 momentin 15 kohdassa tarkoitettussa työllistymistä edistävässä palvelussa. Pohjois-Savon kokeilun yleinen vaikutusdynamikka on esitetty kuvassa 3.4.

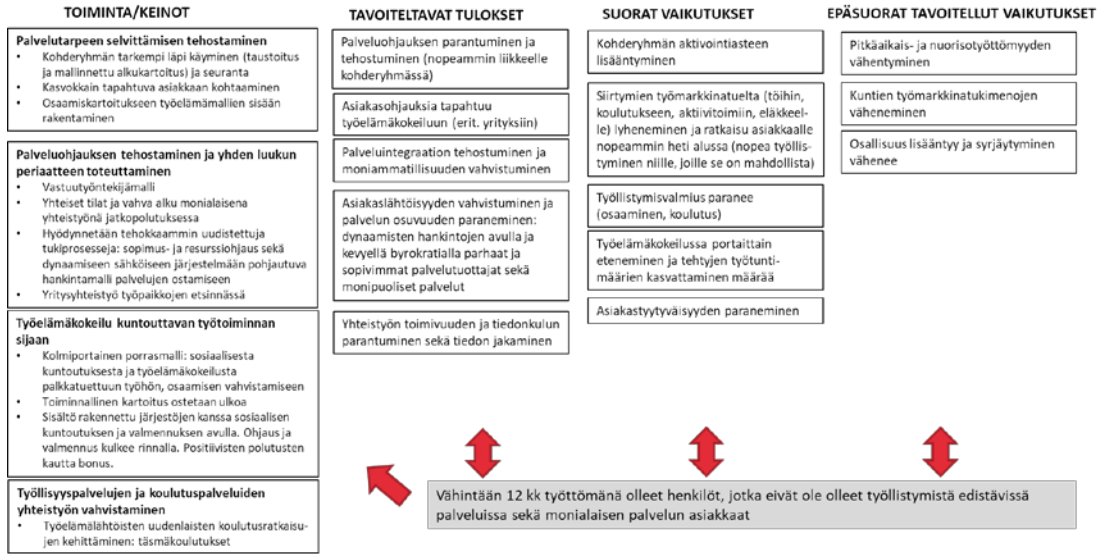
Kokeilualueella on asetettu vaikutusten osalta seuraavat tavoitteet:

- Pitkäaikais- ja nuorisotyöttömyyden vähentyminen
- Kuntien työmarkkinatukimenojen väheneminen
- Osallisuus lisääntyy ja syrjäytyminen vähenee

Vaikutusten aikaansaamiseksi kokeilussa on pyritty tehostamaan palvelutarpeen selvittämistä ja palveluohjausta sekä kokoamaan ja toteuttamaan työllisyyden edistämiseen liittyvät palvelut yhdeltä luukulta. Lisäksi Pohjois-Savossa on kokeiltu työelämäkokeilua kuntouttavan työtoiminnan sijaan sekä vahvistamaan erityisesti työllisyyspalvelujen ja koulutuspalveluiden yhteistyötä. Kokeilussa on ollut työnhakija-asiakkaita kuukausittain 3 100 – 3 7000 henkeen.

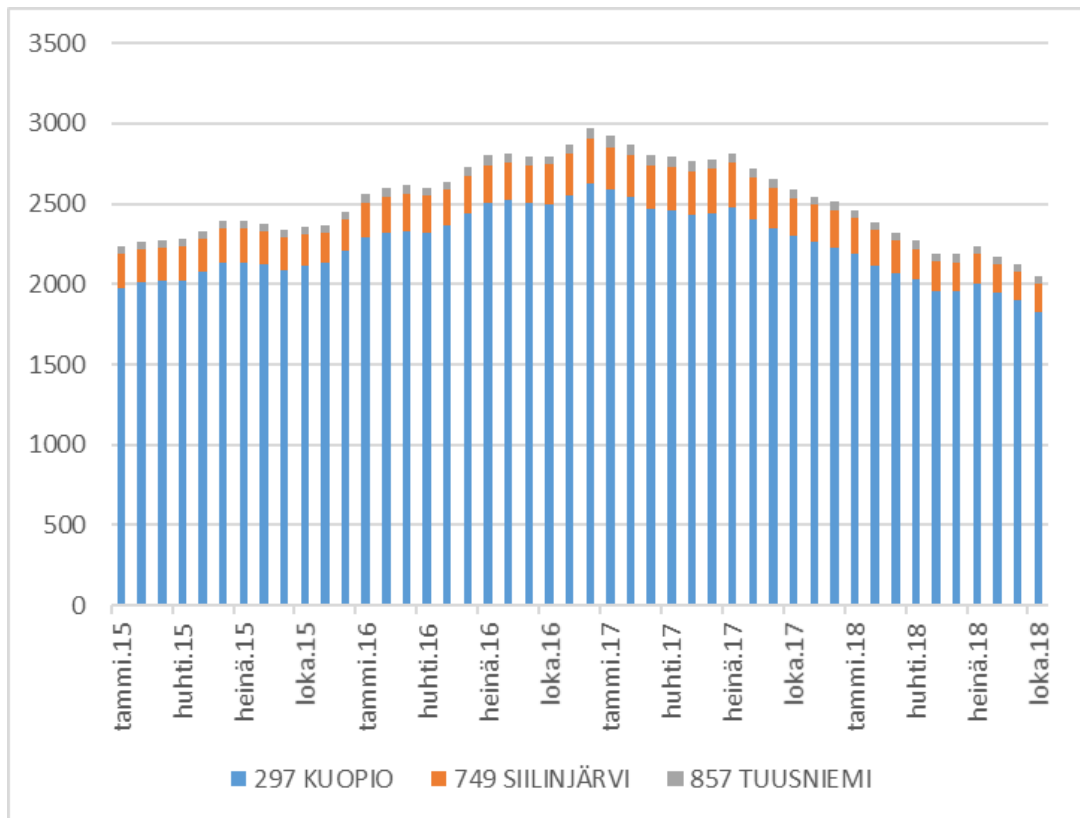


**Kuva 3.4. Pohjois-Savon kokeilualan tavoitteet sekä aiotut toimenpiteet ja niiden vaikutusdynamikka**



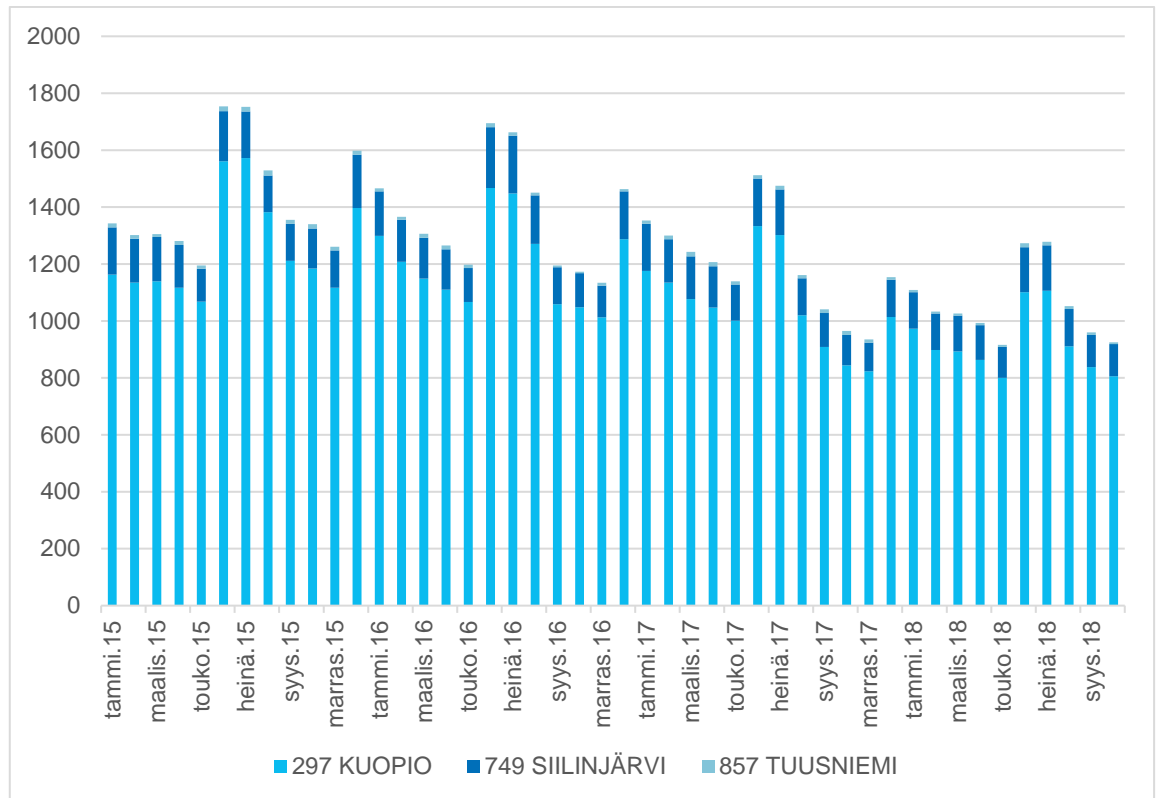
Alueen kunnissa yli vuoden työttömänä olleiden määrä on laskenut merkittävästi vuoden 2017 alun huippuluvuista: 2968 henkeä. Elokuussa 2017 ko. työttömien määrä oli 2723 henkilöä. Elokuussa 2018 vastaava luku oli 2168 henkeä. Kokeilun aikana pitkäaikaistyöttömyys on laskenut 20 %. Suomessa vastaava pitkäaikaistyöttömyyden lasku on ollut 28%.

**Kuvio 3.6. Kuopion, Siilinjärven ja Tuusniemen pitkäaikaistyöttömyys**



Työttömien nuorten määrä on laskenut merkittävästi vuodessa. Elokuussa 2017 ko. työttömien nuorten määrä oli 1161 henkilöä. Elokuussa 2018 vastaava luku oli 1052 henkeä. Kokeilun aikana työttömien nuorten määrä on laskenut 9 %. Suomessa työttömien nuorten määrä on laskenut vastaavalla ajanjaksolla 14 %.

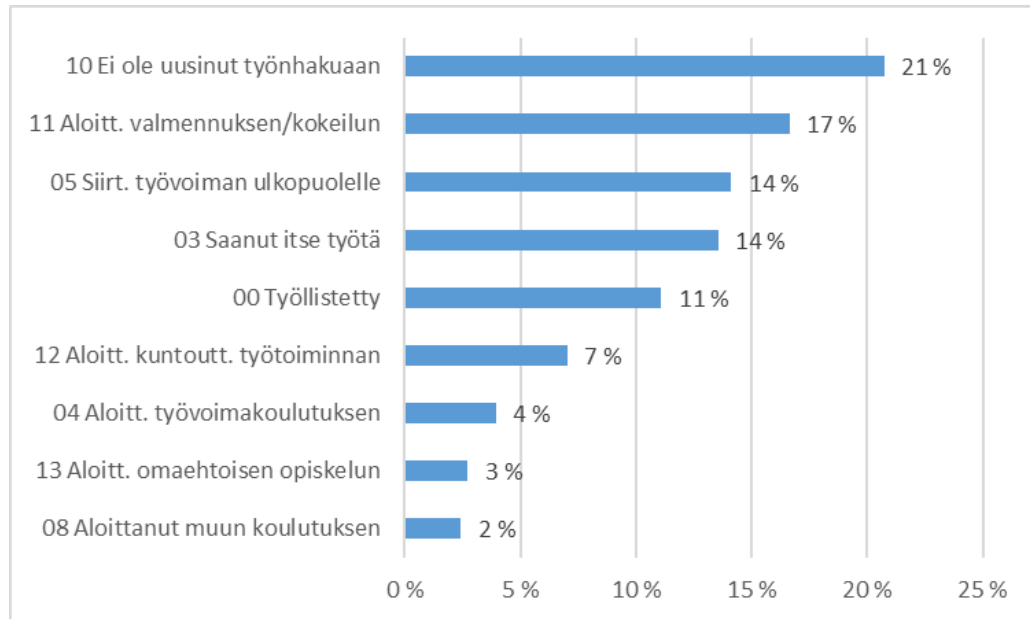
**Kuvio 3.7. Kuopion, Siilijärven ja Tuusniemen nuorisotyöttömyys**



Kuopion alueen kokeilun asiakkaista työttömyys on päätynyt 3025 asiakkaalla. Kun katsotaan Kuopion alueen kokeilun asiakkaiden työttömyysjakson päättymisperusteita, niin nähdään kuinka ”ei ole uusiutunut työnhakuaan” on ylivoimaisesti suurin päättymisperuste (21 %). Muut keskeiset päättymissyöt ovat: Valmennuksen/kokeilun aloittaminen (17 %). Työvoiman ulkopuolelle siirtyminen (14 %), Saanut itse työt (14 %), palkkatuella työllistyneet (11 %).

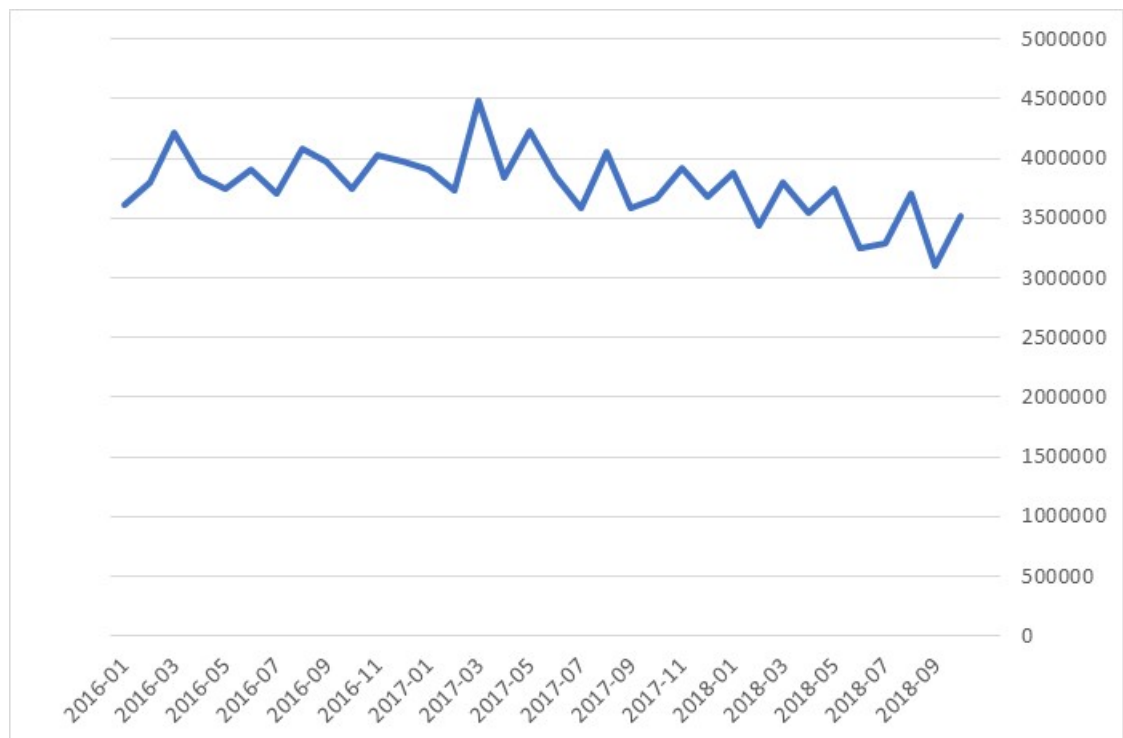
Tiedot perustuvat kokeilussa toimihenkilöiden kirjauksiin työttömyyden päättymissyöstä. On syytä huomioida, että työttömyyden päättymissyöt ei kerro palvelujen tai työnvälityksen vaikuttavuudesta pitkällä aikavälillä lainkaan. Virkailijoiden kirjauksien perusteella saadaan kokonaiskuva siitä, mistä syistä työttömyysjaksot päättyvät, mutta ei tietoa siitä kuinka moni on työllistynyt pysyvästi avoimille työmarkkinoille. Tässä hankkeessa ei ole ollut mahdollisuutta seurata millaiset vaikutukset kokeiluilla on ollut työllistymiseen pitkällä aikavälillä.

**Kuvio 3.8. Pohjois-Savon kokeilukunnat, työttömyyden päätymissyyt kokeilun (7/2017–10/2018) ajalta**



Työmarkkinatukien määrä on vähentynyt kokeilun aikana. Säästö vaihtelee kuukausittain. Elokuun 2017 ja elokuun 2018 välillä menot ovat vähentyneet noin 9 %. Koko maassa työmarkkinatukimenot ovat vähentyneet noin 10 % vastaavana aikana.

**Kuvio 3.9. Työmarkkinatukimenot, Kuopion, Siilijärvi ja Tuusniemi**



Pohjois-Savon lukuja tulkittaessa on syytä muistaa, että työmarkkinatukimenojen tai pitkäaikais-/nuorisotyöttömyyden vähenemisen yhteyttä kokeilun toimenpiteisiin, ei voida tässä osoittaa. Luvut kuvaavat alueen kehitystä kokonaisuutena ja muutokset voivat olla talouden

yleisen kehityksen tai muun sellaisen ulkopuolisen tekijän seurausta, joita ei tässä selvityksessä ole ollut mahdollista kontrolloida. Työmarkkinatukimenot ovat riippuvaisia myös niiden ryhmien työttömyydessä tapahtuneita muutoksia, jotka eivät ole kuuluneet kokeilujen piiriin.

Olennaista kokeilujen kokonaiskuvan näkökulmasta on se, että Pohjois-Savon kokeilujen alkaessa, alueella oli jo havaittavissa positiivinen muutos työttömyyskehityksessä. Kokeilujen aikana kehitys on jatkunut suhteellisen samalla tasolla. Kehitys on ollut joltain osin muuta Suomea maltillisempaa. Tämä voi johtua siitä, että rakenteellisen työttömyyden taso on tullut vastaan nopeammin, kuin joillain muilla alueilla Suomessa. Työttömyyden vähenemistä koskevilla analyyseissa on huomioitava, että toisilla alueilla voi olla enemmän potentiaalia työttömyyden vähenemiseen kuin toisilla. Alueet, joissa suhdannetyöttömyys on ollut korkea, työttömyyden väheneminen näkyy merkittävimpinä prosenttiosuuksina, kuin alueilla, joissa työttömyyden normaali taso saavutetaan nopeammin.

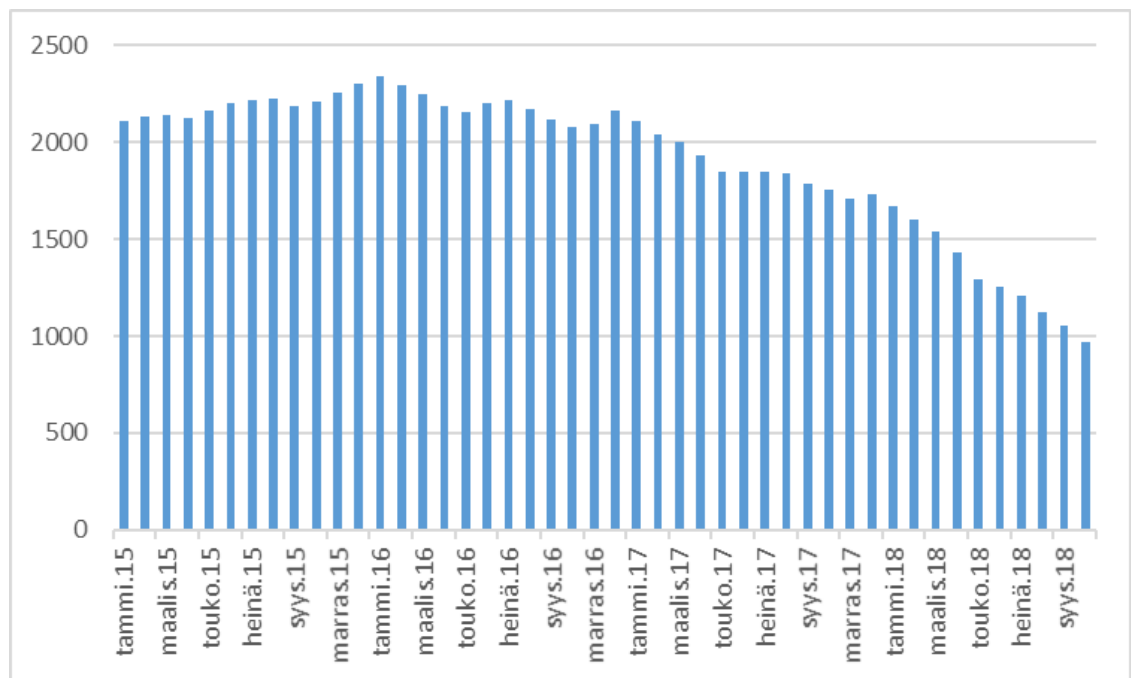
### Porin kokeilualue

Vaikutusten aikaansaamiseksi Porin kokeilussa on korostettu työllisyyden edistämiseen liittyvien palveluiden kokoamista yhdelle luukulle. Kuten muissakin kuntapohjaisissa kokeiluissa, on pyritty tehostamaan palvelutarpeen selvittämistä ja palveluohjausta. Kokeilussa pyrittiin myös lisäämään digitaalisten palveluiden käyttöä ja hyödyntää niitä tehokkaasti. Porin kokeilussa kokeiltiin Pohjois-Savon tapaan työelämäkokeilua kuntouttavan työtoiminnan sijaan.

Kokeilussa on ollut kuukausittain asiakkaana 2100–2700 työnhakijaa.

Elokuussa 2017 yli vuoden työttöminä olleita oli Porissa 1837 henkilöä. Elokuussa 2018 vastaava luku oli 1124 henkeä. Kokeilun aikana pitkäaikaistyöttömyys on laskenut 40 %. Suomessa vastaava pitkäaikaistyöttömyyden lasku on ollut 28%.

### Kuvio 3.10. Pori, pitkäaikaistyöttömien määrä



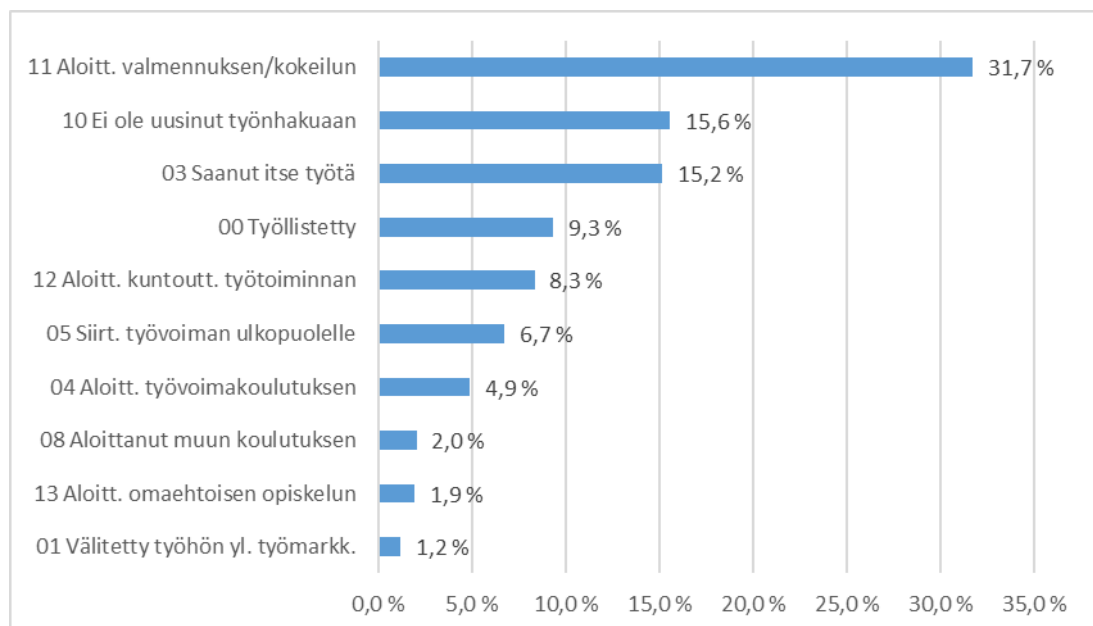
Elokuussa 2017 yli puoli vuotta työttöminä olleita nuoria oli Porissa 180 henkilöä. Elokuussa 2018 vastaava luku oli 111 henkeä. Kokeilun aikana nuorten työttömyys (yli 6kk) on laskenut 38 %. Suomessa vastaava luku on 23%.

**Kuvio 3.11. Pori, yli 6 kk työttömänä olleiden nuorten määrä**



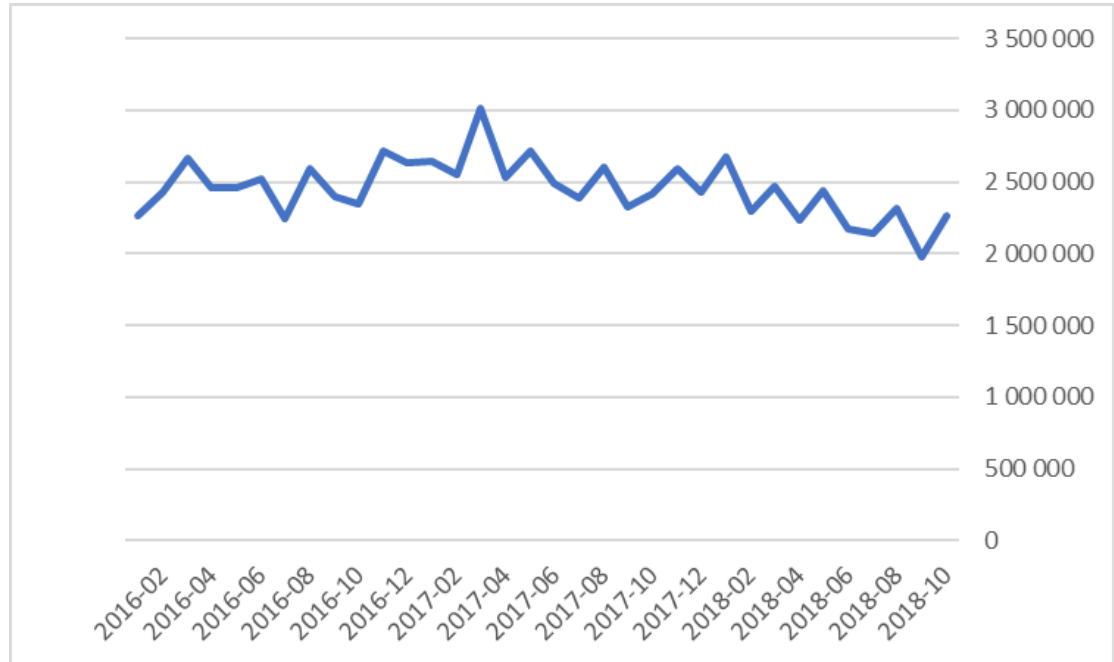
Porin kokeilun asiakkaista 3518 on päättänyt työnhaun kokeilun aikana. Tarkasteltaessa työttömyyden päättymisperusteita, niin nähdään kuinka "aloittanut valmennuksen/kokeilun" on ylivoimaisesti suurin päättymisperuste (31,7%). Työttömyysjaksoista 16 % on päättynyt siihen, että työnhakija ei ole uusiutunut työnhakuaan. Työpaikan on saanut oma-aloitteisesti 16 %. Palkkatuella työllistettyjen osuus on 9 %.

**Kuvio 3.12. Porin kokeilu, työttömyysjaksojen päättymissytyt (n=3518)**



Työmarkkinatukien määrä on vähentynyt kokeilun aikana. Säästö vaihtelee kuukausittain. Elokuun 2017 ja elokuun 2018 välillä menot ovat vähentyneet noin 11 %. Koko maassa työmarkkinatukimenot ovat vähentyneet noin 10 % vastaavana aikana.

**Kuvio 3.13. Pori, työmarkkinatukimenot**



Lukuja tulkittaessa on syytä muistaa, että työmarkkinatukimenojen tai pitkäaikais-/nuorisotyöttömyyden vähenemisen yhteyttä kokeilun toimenpiteisiin, ei voida tässä osoittaa. Luvut kuvaavat alueen kehitystä kokonaisuutena ja muutokset voivat olla talouden yleisen kehityksen tai muun sellaisen ulkopuolisen tekijän seurausta, joita ei tässä selvityksessä ole ollut mahdollista kontrolloida. Työmarkkinatukimenot ovat riippuvaisia myös niiden ryhmien työttömyydessä tapahtuneita muutoksia, jotka eivät ole kuuluneet kokeilujen piiriin.

Oleennaista kokeilujen kokonaiskuvan näkökulmasta on se, että Porin kokeilujen alkaessa, alueella oli jo havaittavissa positiivinen muutos työttömyyskehityksessä, mutta muutos on kiihtynyt merkittävästi. Porin tilanne voi olla työttömyyden rakenteen suhteen päinvastainen kuin Pohjois-Savossa. Alueella työttömyyden laskuun voi olla korkeasta lähtötasosta johtuen enemmän potentiaalia kuin muilla alueilla. Toiminnan vaikuttavuuden arviointi edellyttäisi sellaisen kontrolliryhmän muodostamista, jossa työttömyyden rakenne vastaisi erityisesti työttömyyden keston ja työllistymistodennäköisyyksien suhteen Porin kokeilun asiakkaiksi päätyneiden tilannetta. Kokeilujen piirissä olleiden asiakkaiden päättymisissä painottuvat aktiivisin työvoimapolitiikan palvelut, työvoiman ulkopuolelle siirtyminen sekä avoimille työmarkkinoille työllistyminen hieman muita kokeiluja enemmän.

### Varsinais-Suomen kokeilualue

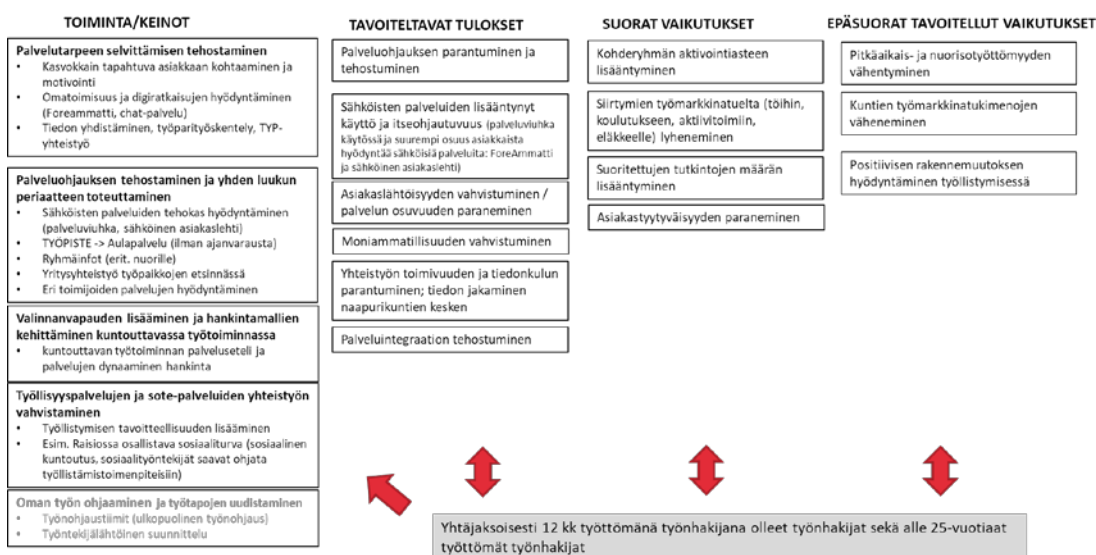
Varsinais-Suomen kokeilualueen muodostavat Naantalin, Paimion, Raision ja Turun kunnat. Varsinais-Suomen kokeilualueella kunnat ovat vastanneet julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden tarjoamisesta alle 25-vuotiaille sekä niille, jotka ovat olleet yhtäjaksoisesti työttöminä työnhakijoina vähintään 12 kuukautta. Kuvaan 8 on koottu kokeilun yleinen vaikutusdynamikka.

Varsinais-Suomen kokeilualueella kokeilun tavoitteet ovat olleet:

- Pitkäaikais- ja nuorisotyöttömyyden vähentyminen
- Kuntien työmarkkinatukimenojen väheneminen
- Positiivisen rakennemuutoksen hyödyntäminen työllistymisessä

Merkittävimpiä toimenpiteitä ja keinoja vaikutusten aikaansaamiseksi ovat olleet muiden kuntakokeilujen tavoin palvelutarpeen selvittämisen ja palveluohjauksen tehostaminen sekä yhden luukun periaatteen toteuttaminen. Lisäksi Turussa on lisätty valinnanvapautta kuntouttavassa työtoiminnassa palvelusetelikokeilun avulla ja kehitetty samalla dynaamista hankintamallia. Kokeilussa on pyritty myös panostamaan mm. työtapojen uudistamiseen työnohjauksen avulla.

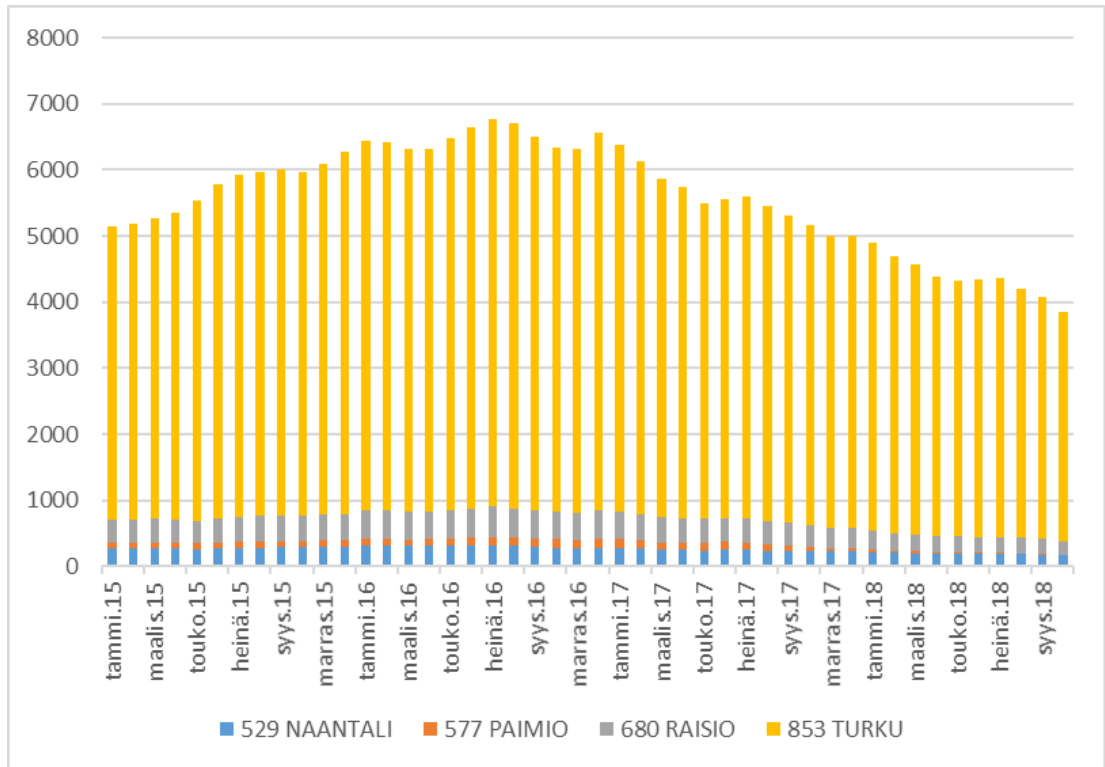
### Kuva 3.5. Varsinais-Suomen kokeilualueen tavoitteet sekä aiotut toimenpiteet ja niiden vaikutusdynamikka



Kokeilussa työnhakija-asiakkaiden määrä on vaihdellut 8100 ja 10 400 välillä kuukausittain.

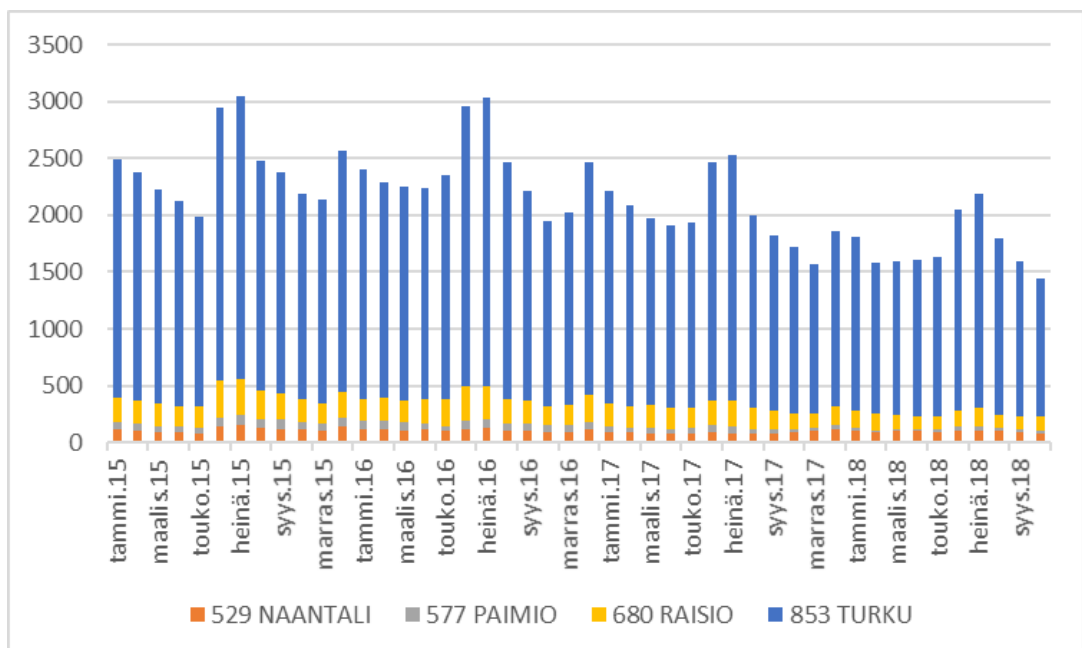
Pitkäaikaistyöttömyys on laskenut merkittävästi vuoden 2016 tasosta. Elokuussa 2017 ko. yli vuoden työttömänä olleiden määrä oli 5455 henkilöä. Elokuussa 2018 vastaava luku oli 4191 henkeä. Kokeilun aikana pitkäaikaistyöttömyys on siis laskenut 23 %. Suomessa vastaava työttömyyden lasku on ollut 28 %.

**Kuva 3.13. Pitkäaikaistyöttömyys. Naantali, Paimio, Raisio ja Turku.**



Nuorisotyöttömyys on laskenut merkittävästi vuoden 2016 tasosta. Elokuussa 2016 työttömiä nuoria oli 2464 henkeä. Elokuussa 2017 ko. työttömien määrä oli 1999 henkilöä. Elokuussa 2018 vastaava luku oli 1 791 henkeä. Kokeilun aikana työttömien nuorten määrä on laskenut 10 %. Suomessa vastaava työttömyyden lasku on ollut 14 %.

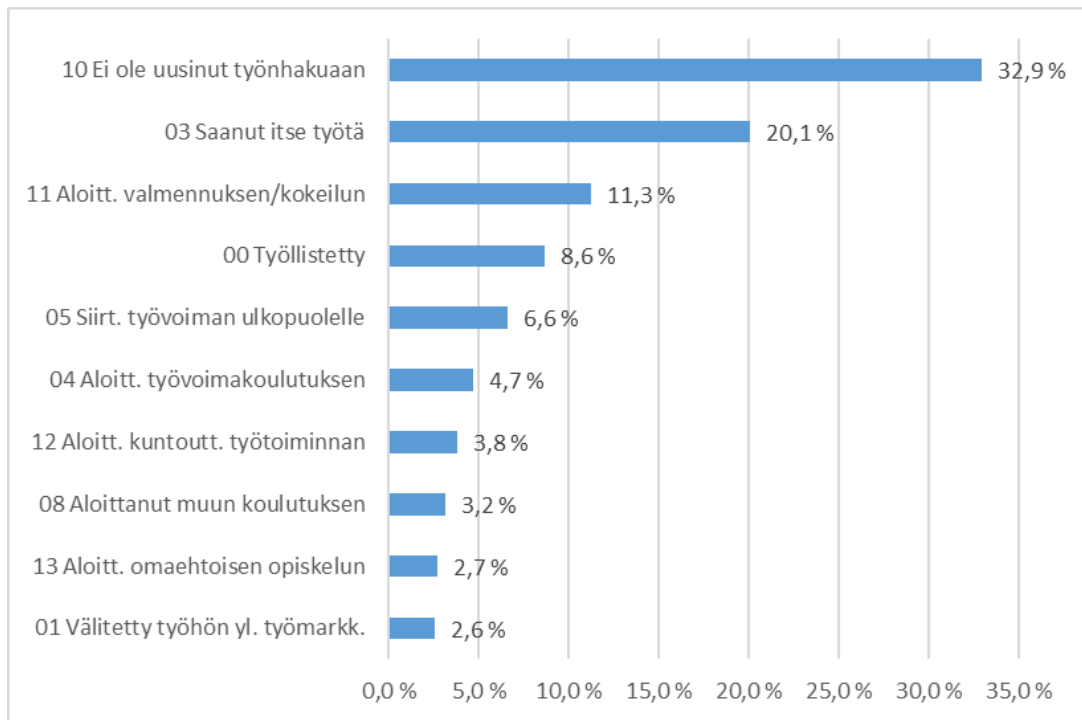
**Kuvio 3.14. Paimion, Naantalin, Raision ja Turun kokeilukunnat, työttömien nuorten määrä**





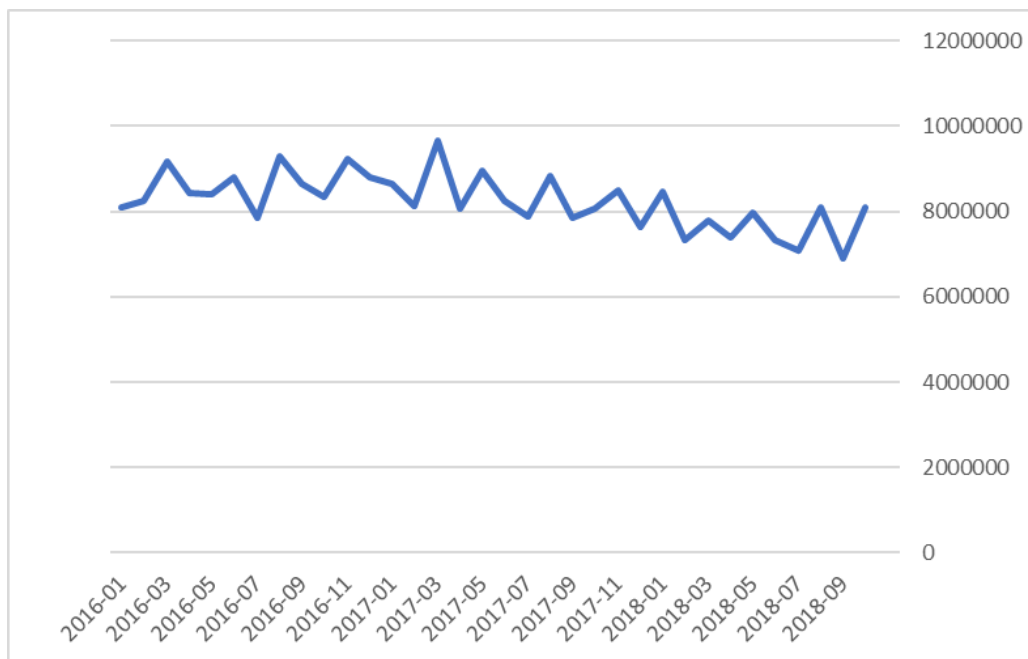
Työttömyys on päättynyt Varsinais-Suomen kokeilun asiakkailla kokeilun aikana (Elokuu 2017-Lokakuu 2018) yhteensä 15 449 kertaa. Kun katsotaan työttömyyden päättymisperusteita, niin nähdään kuinka ”ei ole uusiutunut työnhakuaan” on ylivoimaisesti suurin päättymisperuste (33 %). Työpaikan on saanut oma-aloitteisesti 20%. Valmennukseen/kokeiluun siirtyneiden osuus on 11 %. Palkkatuella työllistettyjen osuus on noin 9 %.

**Kuvio 3.15. Varsinais-Suomen kokeilu, työttömyysjaksojen päättymissytyt (n=15 449)**



Maksettujen työmarkkinatukien määrä on vähentynyt kokeilun aikana. Säästö vaihtelee kuukausittain. Elokuun 2017 ja elokuun 2018 välillä menot ovat vähentyneet noin 8 %. Koko maassa työmarkkinatukimenot ovat vähentyneet noin 10 % vastaavana aikana.

**Kuvio 3.16. Paimio, Raisio, Naantali ja Turku: työmarkkinatukimenot.**



Varsinais-Suomen lukuja tulkittaessa on syytä muistaa, että työmarkkinatukimenojen tai pitkäaikais-/nuorisotyöttömyyden vähenemisen yhteyttä kokeilun toimenpiteisiin ei voida tässä osoittaa. Luvut kuvaavat alueen kehitystä kokonaisuutena ja muutokset voivat olla talouden yleisen kehityksen tai muun sellaisen ulkopuolisen tekijän seurausta, joita ei tässä selvityksessä ole ollut mahdollista kontrolloida. Työmarkkinatukimenot ovat riippuvaisia myös niiden ryhmien työttömyydessä tapahtuneita muutoksia, jotka eivät ole kuuluneet kokeilujen piiriin.

Oleennaista kokeilujen kokonaiskuvan näkökulmasta on se, että Varsinais-Suomen kokeilujen alkaessa alueella oli jo havaittavissa positiivinen muutos työttömyyskehityksessä. Kokeilujen aikana kehitys on jatkunut suhteellisen samalla tasolla. Kehitys on ollut joltain osin muuta Suomea maltillisempaa. Tämä voi johtua siitä, että rakenteellisen työttömyyden taso on tullut vastaan nopeammin, kuin joillain muilla alueilla Suomessa. Työttömyyden vähenemistä koskevissa analyyseissä on huomioitava, että toisilla alueilla voi olla enemmän potentiaalia työttömyyden vähenemiseen kuin toisilla. Alueet, joissa suhdannetyöttömyys on ollut korkea, työttömyyden väheneminen näkyy merkittävimpinä prosenttiosuuksina kuin alueilla, joissa työttömyyden normaali taso saavutetaan nopeammin.

### **Pirkanmaan kokeilualue**

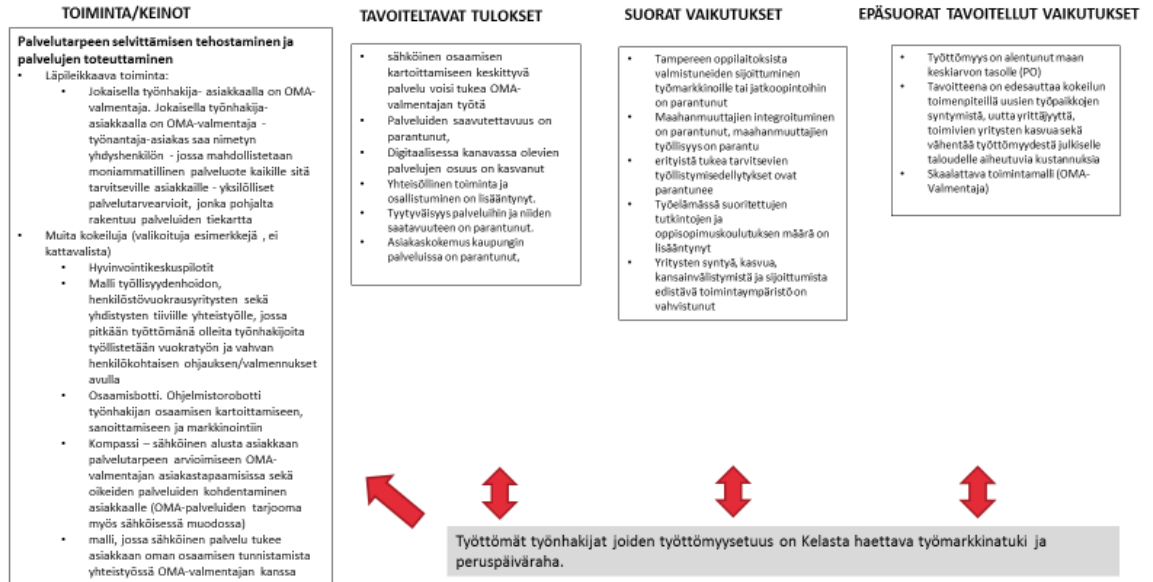
Pirkanmaan kokeilualueeseen kuuluvat Kangasalan, Lempäälän, Nokian, Oriveden, Pirkanmaan kokeilualueella kokeilun kohderyhmän ovat muodostaneet työttömät työnhakijat, joiden työttömyysetuus on Kelasta haettava työmarkkinatuki tai peruspäiväraha. Kohderyhmään eivät kuulu työssä olevat työnhakijat sekä palkansaajan tai yrittäjän ansiopäivärahaa saavat työttömät (työttömyysturvalain 5 luvun 2 §:n 1 momentissa tai 5 §:n 1 momentti).

Kuvassa 3.6 on kuvattu kokeilualueen yleinen vaikutusdynamikka. Pirkanmaan kokeilualueella tavoitelluiksi vaikutuksiksi on asetettu mm. seuraavat tavoitteet:

- Työttömyys alenee maan keskiarvon tasolle
- Skaalattava malli (OMA-Valmentaja)

- Työllistymisedellytykset kasvavat

### Kuva 3.6. Tampereen kokeilualueen tavoitteet sekä aiotut toimenpiteet ja niiden vaikutusdynamikka.



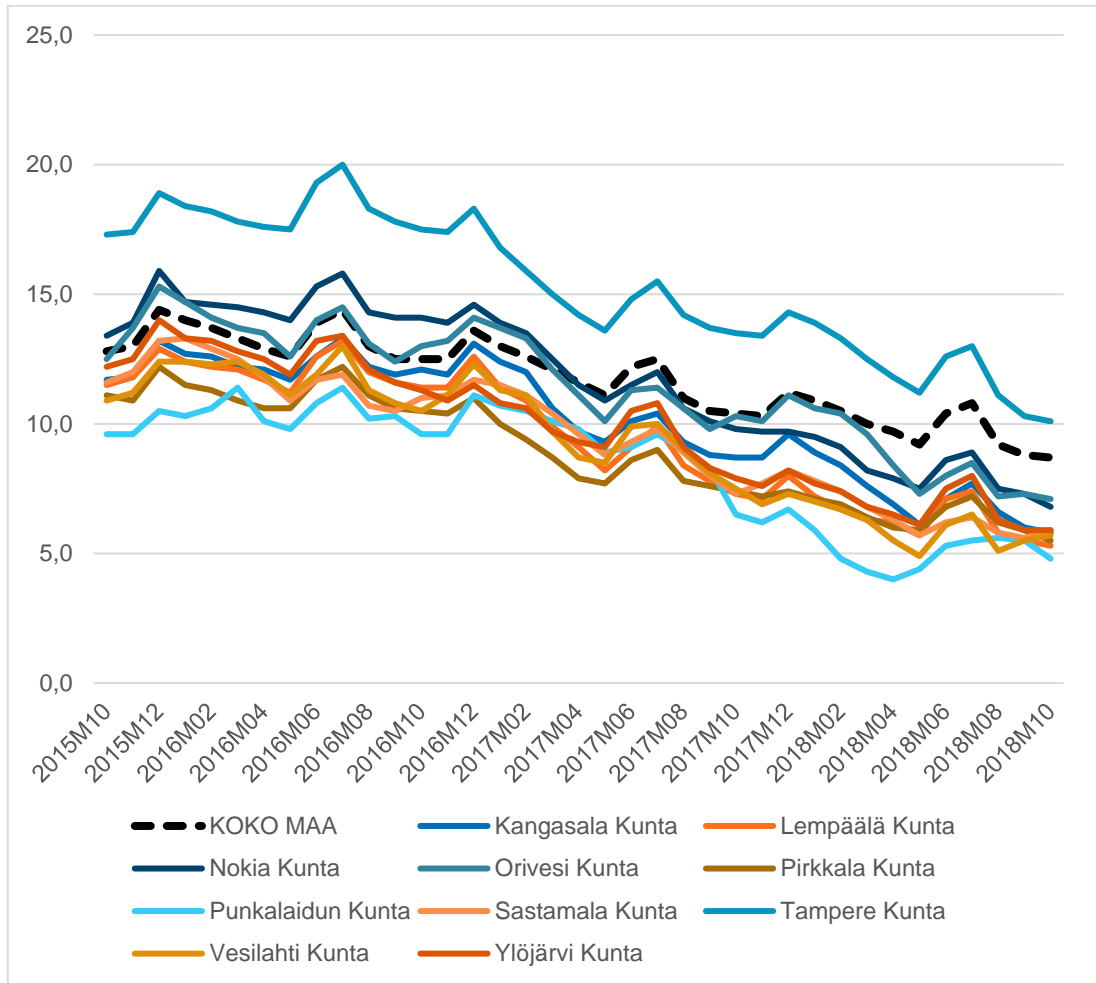
Merkittävimpiä toimenpiteitä ja keinoja vaikutusten aikaansaamiseksi ovat olleet palvelutarpeen selvittämisen ja palveluohjauksen tehostaminen sekä yhden luukun periaatteen toteuttaminen OMA-valmentajakonseptiin perustuen. Lisäksi Pirkanmaan kuntien kokeilussa on uudistettu toimintamalleja digitaaliseksi poikkeuksellisen voimakkaalla tavalla.

Pirkanmaan kuntien kokeilussa työnhakijoiden määrä on vaihdellut 21 000 – 25 000 asiakkaan välillä.

Tampereen alueen kokeilukunnissa työttömyys on laskenut elokuun 2016 huippuluvuista (31411) 12 991 hengellä. Tästä laskusta 5 866 on tapahtunut kokeilun aikana. Kokeilun aikainen työttömyys väheneminen on 24 %. Tampereen alueen lukuja tulkittaessa on syytä muistaa kokeiluilla asetettu lähtökohta. Vähentää työttömyyttä siten, että saavutetaan maan keskiarvo. Kuvioista 3.22 nähdään, kuinka kokeilujen käynnistyessä Tampereen työttömyys on ollut koko maan työttömyysastetta korkeammalla tasolla. Muiden kuntien tilanne on jo kokeilujen alkaessa ollut parempi. Kuvioista nähdään kuinka Tampereen ja muun Suomen työttömyysastetasot ovat jatkaneet lähentymistään kokeilujen aikana.

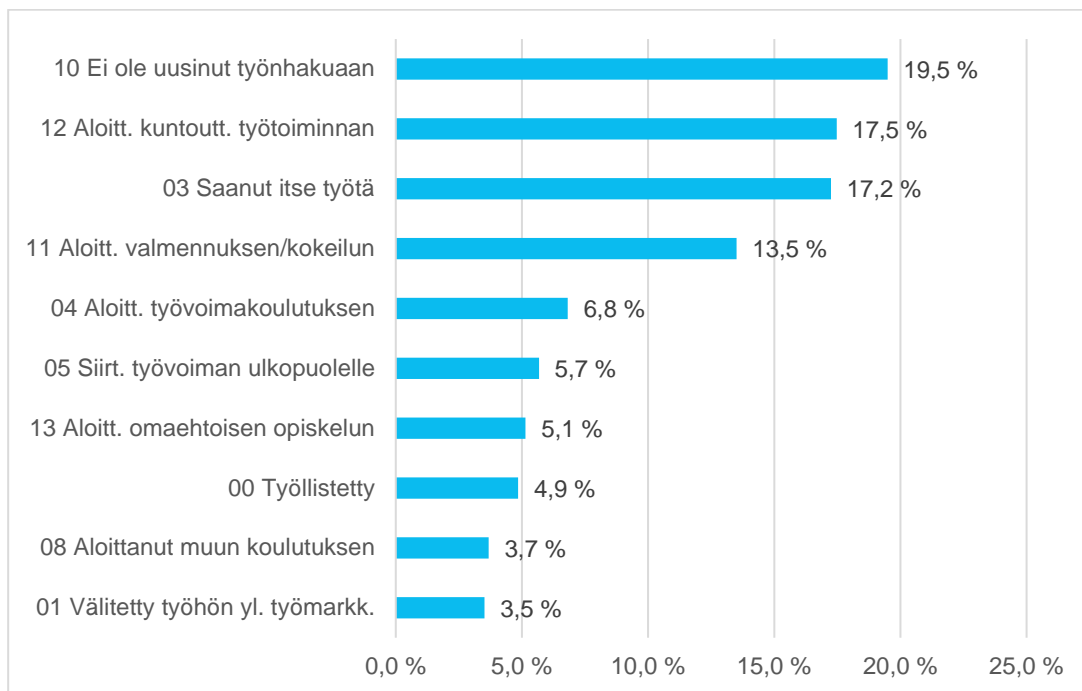
Kokeilujen kokonaiskuvan näkökulmasta on olennaista tunnistaa, että työttömyyttä pyritään vähentämään kohti normaalitasoa. Työttömyyden vähenemistä koskevissa analyyseissa on huomioitava, että toisilla alueilla voi olla enemmän potentiaalia työttömyyden vähenemiseen kuin toisilla. Alueet, joissa suhdannetyöttömyys on ollut korkeaa, työttömyyden väheneminen näkyy merkittävimminä prosentiosuuksina, kuin alueilla, joissa työttömyyden normaali taso saavutetaan nopeammin.

Kuvio 3.17. Työttömyysasteen kehitys Tampereen alueen kunnissa.



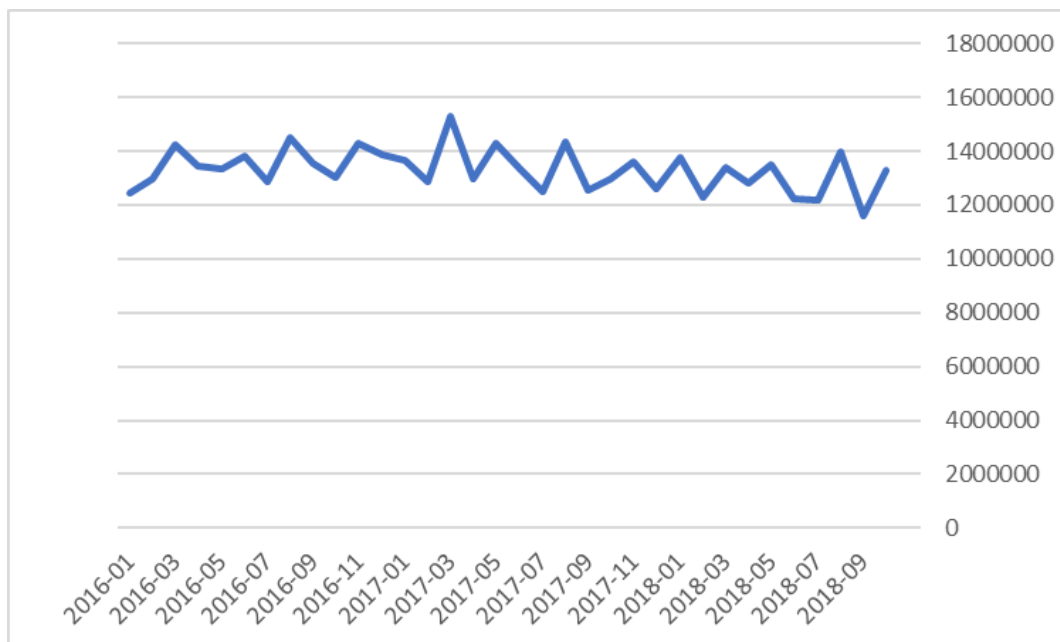
Työttömyys on päättynyt kokeilun aikana (7/2017-10/2018) kaiken kaikkiaan 34 267 henkilöllä. Katsottaessa Pirkanmaan alueen kokeilukuntien työttömyyden päättymisperusteita, nähdään kuinka "ei ole uusinut työnhakuaan" on suurin ryhmä (19,5 %). Kuntouttavassa työtoiminnassa on aloittanut 17,5 %. Työn on saanut 17,2 %. Valmennukseen/kokeiluun siirtyneiden osuus on 13,5 ja työvoimakoulutukseen siirtyneiden 6,8 %. Keskeisin huomio on se, että kuntouttavan työtoiminnan merkitys on korostunut Pirkanmaan kuntien työttömyydenhoidossa erityisen merkittävästi.

**Kuvio 3.18. Pirkanmaan kokeilu. Työttömyysjaksojen päättymissyöt (n=15 449)**



Maksettujen työmarkkinatukien määrä on vähentynyt kokeilun aikana. Säästö vaihtelee kuukausittain. Elokuun 2017 ja elokuun 2018 välillä menot ovat vähentyneet noin 3 %. Koko maassa työmarkkinatukimenot ovat vähentyneet noin 10 % vastaavana aikana.

**Kuvio 3.19. Pirkanmaan kokeilukunnat: työmarkkinatukimenot**



Lukuja tulkittaessa on syytä muistaa, että työmarkkinatukimenojen tai pitkäaikais-/nuorisotyöttömyyden vähenemisen yhteyttä kokeilun toimenpiteisiin, ei voida tässä osoittaa. Luvut kuvaavat alueen kehitystä kokonaisuutena ja muutokset voivat olla talouden yleisen kehityksen tai muun sellaisen ulkopuolisen tekijän seurausta, joita ei tässä selvityksessä ole ollut mahdollista kontrolloida.

Olennaista Pirkanmaan alueen kuntienkokeilussa on se, että sillä on ollut mahdollisuus johdattaa työttömyyden hoitoa poikkeuksellisen laajasti ja tähdätä kuvattujen indikaattoreiden tason laskemiseen pitkällä aikavälillä. Siksi onkin luontevaa tarkastella ”Omavalmentaja” konseptia sekä asiakkuudenhoitoa koskevia tietoja tarkemmalla tasolla.

### **Oma-Valmentaja -konsepti**

Kattavuudeltaan merkittävimällä kokeiluilla – Pirkanmaan alueen kuntien kokeilu – oli kokeilun aikana suurimmat mahdollisuudet vastata yhteen kokeilemisen keskeisimpään tavoitteeseen: kehittää asiakaslähtöisiä palvelukokonaisuuksia, jotka uudistavat toimintatapoja ja kehittävät palveluja sisällöllisesti nykyistä vaikuttavammiksi.

Pirkanmaan kokeilualueeseen kuuluvat Kangasalan, Lempäälän, Nokian, Oriveden, Pirkanmaan kokeilualueella kokeilun kohderyhmän ovat muodostaneet työttömät työnhakijat, joiden työttömyysetuus on Kelasta haettava työmarkkinatuki tai peruspäiväraha. Kohderyhmään eivät kuulu työssä olevat työnhakijat sekä palkansaajan tai yrittäjän ansiopäivärahaa saavat työttömät. Kokeilun kohderyhmänä on siis noin 60 % Pirkanmaan työttömistä työnhakijoista.

Pirkanmaan kokeilussa on pyritty edistämään erityisesti vaikeimmin työllistyvien aktivointia. Pääasialliseksi strategiaksi kokeilun myötä työllisyyden hoitoon on otettu ”kokonaisvaltaisen otteen” implementointi osaksi työllisyydenhoitoa. Pirkanmaalla on nähty, että asiakkaat on kontaktoitu liian myöhään ennen kokeilua. Asiakkaan tilanne on päässyt heikentymään liiaksi. Strategisella otteella on pyritty siihen, että mitä aikaisemmin ja kokonaisvaltaisemmin päästään kiinni työttömyyteen, sitä paremmat mahdollisuudet on estää pidentynyt työttömyys. Tampereella työllisyyden hoito otettiin vahvemmin mukaan kaupungin kokonaisvaltaiseen strategiakehykseen, ja painopiste siirtyi sosiaalipalveluista myös elinvoimanäkökulmaan ja elinkeino- ja konsernihallinnon asiakkaiksi.

Pirkanmaalla on pyritty panostamaan nimenomaan asiakkuuden alkuun. Nopeaan asiakkaan tavoittamiseen. On koettu, että mitä paremmin asiakasprosessin alkuvaiheissa on onnistuttu, sitä paremmat edellytykset on saavuttaa määritettyjä tavoitteita. Olennaisimpana kokeilun ytimessä on ollut asiakkaan henkilökohtainen kohtaaminen ja tehostettu alkukartoitus. Asiakaslähtöisemmällä palvelulla ja moniammatillisella työtavalla on pyritty madaltamaan työnhakijoiden kynnystä aktiivitoimenpiteisiin ja työnhakuun.

Pirkanmaan kokeilussa tapahtui merkittävän henkilötyövuosien siirto määrääjäksi valtiolta kunnille. Yhteensä 76 työntekijä siirtyi kunnan työnjohdon alla kokeilun aikana. Hankkeen aikana Pirkanmaalla on otettu käyttöön laaja palvelujen kehittämisen tiekartta, johon on sisällytetty lukematon määrä erilaisia pilotteja ja projekteja. Käynnistetyt projektit eivät muodosta tarkkarajaista kokonaisuutta. Niiden kohderyhmät menevät osittain päällekkäin, ollen kaikki osa strategisen johtamismallin implementointia. Projekteja ovat muun muassa:

- Duunipolku-hanke, jossa kehitetään uusia asiakaslähtöisiä ja vaikuttavia yhteistyömahdollisuuksia ja palveluja Tredu-työllisyyspalvelut-työnantajat yhdyspinnoille. Kohderyhmänä ovat ammatillisen koulutuksen loppuvaiheen opiskelijat ja vastavalmistuneet, joilla on uhka jäädä työttömäksi koulutuksen jälkeen. Tarkoituksena kehittää aiempaa toimivampia yritysyritysten käytäntöjä, joiden avulla voidaan tunnistaa ja vastata työelämän muuttuneisiin tai muutoksessa oleviin osaamis- ja rekrytointitarpeisiin.
- Nuorten Talo hanke, jossa rakennetaan matalan kynnyksen kohtaamispaikka. Toimintamalli tuottaa nuorille eri tahojen palveluja yhdessä paikassa. Nuorten talo – Ohjauksen keskeinen toimintamalli on elämänhallintaan, urasuunnitteluun, oman opiskelualan löytämiseen, työllistymiseen sekä sosiaalisten taitojen ja valmiuksien kehittämiseen nuoria ohjaava.

- Tailor`s house pilotti, jossa luodaan alueellinen, aktiivinen, verkostoitunut keskus, jonka kautta Lielahden alueen yritykset/yritykset ja muut työnantajat saavat nopeasti motivoitunutta työvoimaa Titryn ja kokeilun kautta.
- Saskyn koulutus- ja työnvälityspilotti, jossa pääosassa on rekrytointikokeilukoulutusten räätälöintityöllistyminen yrityksiin.

Pirkanmaan alueella on panostettu erityisen paljon digitalisaation hyödyntämiseen. Kokeiluissa palvelutarpeen osuva arviointi on korostunut yhä enemmän. Lisäksi palvelutarpeen arvioinnin tehostamisessa pyritty lisäämään myös digitaalisia välineitä systemaattisempaan käyttöön. Erillisiä hankkeita ovat olleet mm.

- Osaamisbotti: Omaa osaamista voi sanoittaa Osaamisbotin kanssa chattaillen.
- Keikkatöitä voi etsiä WorkPilots-sovelluksen kautta.
- Kompassi – graafinen verkkopalvelu palvelutarpeen kartoittamista varten.
- Työllisyyspalvelujen pulssi – henkilöstön osallistamiseen ja tiedolla johtamiseen tarkoitettu sähköinen väline.

Mainittuja pilottikohteita on yhdistänyt asiakkaan OMA-valmentaja, joka arvioi palvelutarpeet ohjaa työhön, koulutukseen ja työllistymistä edistäviin palveluihin ja huolehtii palveluketjuista. Oma-valmentaja -konsepti on ennen kaikkea johtamismalli. Ajatus siitä, että asiakas tarvitsee osaksi prosessia yhden vastuuvirkailijan, joka samanaikaisesti johtaa prosessia kokonaisuutena, että tarjoaa asiakkaalle yhden selkeän kontaktipisteen. Oma-valmentaja konseptin hahmottamisesta sekä sen vaikuttavuuden mittaamista vaikeuttaa se, että se on selkeästi rajattujen palvelukonseptien keskellä oleva sitova ja mahdollistava alusta. Johtamismalli, jota ilman palvelukonseptit kyllä toimisivat, mutta olisivat täysin irrallisia toisistaan. Oma-valmentaja konsepti pyrkii sitomaan palvelut vaikuttavaksi kokonaisuudeksi.

OMA-valmentaja asiakkuusprosessin ensimmäinen vaihe on asiakkaan oma-aloitteinen ja manuaalisesti suorittama ajanvaraus. Tätä tarvetta vasten Pirkanmaan kokeilualueella on otettu käyttöön uusi sähköinen ajanvarausjärjestelmä. Järjestelmällä on kaksi vahvuutta. Se ensinnäkin nopeuttaa asiakkaan prosessin käynnistymistä. Tämä on tärkeää, jotta asiakkuuteen päästään kiinni riittävän varhaisessa vaiheessa. Toisaalta se myös potentiaalisesti helpottaa asiakkaan asiointia työllisyyspalvelua toteuttavan tahon kanssa, koska asiakkaalla on selkeä ”yksi luukku”, josta asiakkuus alkaa.

Toisessa vaiheessa asiakkaalla on tavoitetilassa mahdollisuus tehdä digitaalisessa ympäristössä alkukartoitus jo ennen OMA-valmentajan tapaamista. Tampereella on ollut käytössä sähköinen osaamisbottisovellus, jonka kautta voi kartoittaa omaa osaamista. Lisäksi vaihtoehtona on esikompassin täyttäminen, joka mahdollistaa asiakkaalle oman palvelutarpeen arvioinnin etukäteen. Näitä digitaalisia välineitä hyödyntämällä asiakas ja OMA-valmentaja saavat arvokasta tietoa jo ennen varsinaista kasvokkaista tapaamista.

Kolmannessa vaiheessa asiakas ja OMA-valmentaja tapaavat kasvotusten ja täydentävät esitäytettyjä tietoja asiakkaan osaamisesta sekä palvelutarpeesta. Digitaalisia palveluita hyödyntämällä voidaan paitsi nopeuttaa asiakasprosessia, että luoda mielekkäämpi kokemus asiakkaalle, kun asioiden käsittely tapahtuu vaiheistetusti siten, että samojen asioita ei tarvitse käydä läpi moneen kertaan.

Neljännessä vaiheessa OMA-valmentaja ohjaa edellä mainittujen tietoja sekä URA-järjestelmää hyödyntäen asiakkaan palvelutarpeen mukaiseen palveluun. Pirkanmaalla on myös kehitetty omia sähköisiä alustojen hyödyntämistä varsinaisessa palveluntuotannossa, kuten työkeikkojen välitykseen perustuva WORKPILOTS ohjelmiston käyttöä. Olennaista Pirkanmaan

konseptissa on se, että palvelutarpeesta, osaamisesta sekä palveluihin sijoittumisesta kertyy tietoa yhden hallinnollisen tahon – OMA-valmentajan – ympärille.

Kiinnostavinta Pirkanmaan alueen kokeilussa on se, että kokeilussa on voitu arvioida asiakkaiden sisään ja ulosvirtauksia tarkalla tasolla. Poistuminen asiakkuudesta ei ole suoraviivaista vaan dynaamista sisään-ulos liikettä. Asiakkuuden päättymisen syitä pystytään analysimaan iän, päättymisen syyn, työllistymisen laadun sekä työvoiman ulkopuolelle siirtymisen näkökulmasta.

Mielenkiintoisinta on ns. pyöröovi -ilmiön tarkastelu. Tampereen kaupungin toimittamien<sup>4</sup> tietojen perusteella noin 30 % kaikista asiakkaista, joiden asiakkuus Tampereella kokeilussa on päätynyt tammi-kesäkuun 2018 aikana, on palannut takaisin asiakkaiksi. Keskimäärin 250 asiakasta kuukaudessa on uusinut työnhakunsa. Tarkastelussa tulee huomioida myös kausivaihtelu. Asiakkuus on päätynyt noin 800 asiakkaalla per kuukausi. Eniten työnhakuja päättyy syyllä ”Ei ole uusinut työnhakuaan”. Näistä asiakkaista puolet käynnistää työnhakunsa uudelleen (puolen vuoden aikana tuhat asiakasta kahdesta tuhannesta). Kun lasketaan yhteen syyt ”Ei ole uusinut työnhakuaan” ja ”Henkilö ei ole kuntakokeilun piirissä”, niin lähes 60% asiakkuuden päättymisistä johtuvat näistä syistä. Edellä mainituista syistä keskimäärin 200 listalta poistunutta asiakasta on ilmoittautunut uudelleen työnhakijoiksi kuukausittain. Eniten tämä sarjailmoittautuminen koskee nuoria (alle 30-vuotiaita) asiakkaita (Lähde: Tampereen kaupunki)

Pirkanmaan alueen kokeilu syventää käsitystä kokeilujen työttömyyden dynamiikasta. Iso osa ”uusista työttömistä” eivät ole siinä mielessä uusia työttömäksi jääneitä, että heidän työttömyys on katkennut vain siitä näkökulmasta, että he eivät ole uusineet työnhakuaan.

Onko OMA-valmentaja konseptissa aineista sellaiseksi ”asiakaslähtöiseksi palvelukokonaisuudeksi, jotka uudistavat toimintatapoja ja kehittävät palveluja sisällöllisesti nykyistä vaikuttavammiksi”, joita kokeiluilla on tavoiteltu? Yhteenvetona Pirkanmaan kuntien Oma-Valmentaja konseptista ja sen skaalautumispotentialista voidaan sanoa seuraavaa:

- Keskeisin ajatus Pirkanmaan kuntien mallissa asiakaskohtaisen vastuuhenkilön määrittäminen koko asiakkuusprosessiin. Kyse ei siis ole ns. uudesta konseptista, jota toteutetaan yhtenä osa-alueena asiakkuusprosessissa, vaan sen sijaan koko prosessia sitovasta johtamismallista. Johtamismallin vaikuttavuuden arviointi itsenäisenä kokonaisuutena on vaikeaa, koska se ei itsessään synnytä tuloksia, vaan mahdollistaa sen ympärillä olevien palveluiden tuloksekkaan toteuttamisen. Potentiaalisesti kokonaisvaltaisen johtamismallin vaikuttavuus näkyy siinä, että sen ympärillä olevien palveluiden tuloksellisuus kasvaa yhteensitovan mallin avulla. Tuloksellisuus voi kasvaa mm. siksi, että tiedon liikkumiseen eri toimijoiden välillä parantaa toimivan johtamismallin kautta merkittävästi.
- Toinen keskeinen tekijä Pirkanmaan kuntien mallissa digipalveluiden poikkeuksellisen voimakas käyttöönotto. Digitalisaation hyödyntäminen nimenomaan asiakasta osallistamalla on potentiaalisesti vaikuttava keino asiakaslähtöisyyden parantamisessa sekä asiakkuusprosessin keston lyhentämisessä. Digipalveluiden tuottavuus toimii potentiaalisesti parhaiten silloin kun ne toimivat yhdessä tai yhteisen prosessin kautta. Pirkanmaan OMA-valmentaja -mallin vahvuus on siinä, että sen kautta voidaan välttää raskaita järjestelmäintegraatioita, kun tietojen hyödyntäminen keskittyy vahvasti yhdelle toimijalle.

<sup>4</sup> Lähteet: Tampereen kaupunki, 18.9.2018



### 3.5 Maakuntapohjaisten kokeilujen kuvaus

Työvoima ja yrityspalvelukokeiluille ei ole ollut maakunnissa erillistä rahoitusta, vaan kokeilun yhteydessä haettiin uudenlaisia työllistämistapoja ja toimintatapoja valtion ja kuntien organisaatioiden välillä. Maakuntapohjaisiin kokeiluihin osallistuneet kunnat olivat myös kiinnostuneita saamaan URA-tietojärjestelmän käyttöönsä, mutta sitä varten kaikkien osallistujien kuntien olisi pitänyt pystyä rajaamaan ja sopimaan tietty kohderyhmä. Tähän ei lopulta päädytty, vaan maakuntapohjaiset kokeilut toteutettiin olemassa olevan lainsäädännön puitteissa.

#### Keski-Pohjanmaan kokeilualue

Keski-Pohjanmaan maakunnallisen kokeilun hakemuksen lähtökohtana oli se, että työllisyyden hoidon toimintamallit ja siihen liittyvät resurssit ovat hyvin erilaisia suhteessa Kokkolan ns. kantakaupungin ja ympäröivän maaseudun välillä. Näin ollen haasteena on ollut se, että toimintaa tulee kehittää sekä monien toimijoiden palveluverkostona että maantieteellisesti hajautettuna siten, että palvelu on aidosti saavutettavissa maakuntakeskuksen ulkopuolellakin. Lähtökohdaksi todettiin se, että Keski-Pohjanmaan kokeilussa keskitytään pienimuotoisiin, eri työllisyysasiantuntijoiden yhteistyössä toteuttamiin toimintatapojen vertailuihin ja hanketöiden hyötyjen todentamiseen.

Keski-Pohjanmaan tavoitteet kokeilussa ovat olleet:

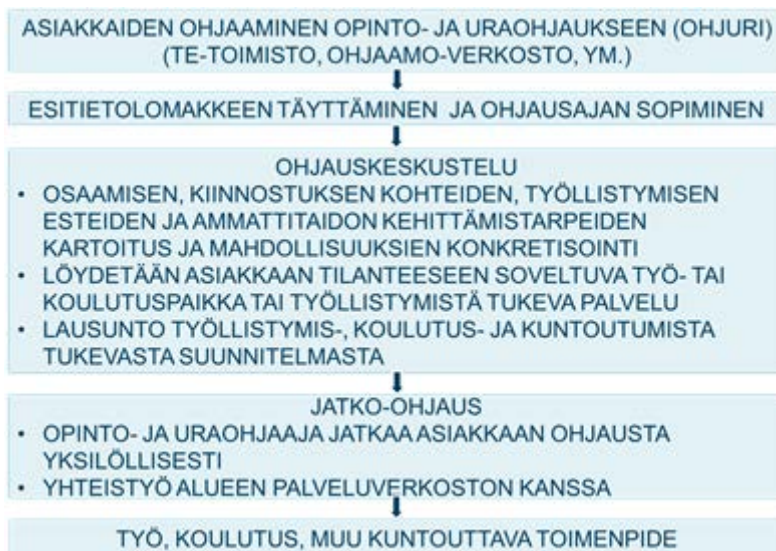
- Maakuntaudistusta ja kuntien muuttuvia tehtäviä tukevan kokonaisvaltaisen toimintamallin rakentaminen yritys- ja työvoimapalveluihin vuodelle 2020.
- Yritys- ja rekrytointipalvelujen kehittäminen julkiseksi kasvupalveluksi yritysten kasvun ja kehittymisen edistämiseksi.
- Työllistymisen nopeutuminen ja työllisyysasteen nostaminen.
- 10 % säästö työttömyydestä aiheutuviin julkisiin kustannuksiin toimintatapoja uudistavien asiakaslähtöisen kokeilujen avulla.

Keski-Pohjanmaalla maakuntaliitto koordinoi kokeilua ja muina yhteistyötahoina Keski-Pohjanmaan kokeilussa ovat olleet maakunnan kunnat, Kokkolan kaupunki, Kaustisen seutukunta ja Kannuksen kaupunki.

Keski-Pohjanmaan kokeilussa toteutettiin erilaisia pienimuotoisia osakokeiluja, joissa yhdistettiin eri työllisyys- ja yrityspalvelujen asiantuntijoiden osaamista. Keski-Pohjanmaan kokeilussa YTYÄ-hankkeen osalta valittiin tarkempaan tarkasteluun erityisesti kokeilu, joka koski nopeaa tilannekartoitusta työttömyyden alussa. Alla on kuvattu tämän kokeilun merkittävimpiä osakokeiluja.

“Nopean tilannekartoituksen työttömyyden alussa”: Osakokeilun tavoite oli työllistää nopeasti tuetulla mallilla (ks. kuva 10). Kokeilussa hyödynnettiin Ohjuri-hanketta, jossa annetaan työtömälle vahva tuki heti alussa. henkilön nopea tilannekartoitus ja etsitään väylä. Kokeilussa verrattiin kahta ryhmää: Ohjuri-hankkeen asiakkaita ja TE-toimiston asiakkaita, jotka eivät ole saaneet erityisohjausta.

### Kuva 3.7. Keski-Pohjanmaan osakokeilun ”Nopean tilannekartoituksen työttömyden alussa” sisältökuvaus



Muita osakokeiluita Keski-Pohjanmaan kokeilussa on ollut:

- ”Uraohjausta tutkintojen sisään jo opiskeluaikana”, jossa tavoitteena oli opiskelijoiden nopea siirtyminen työelämään. Opintojen aikana annettiin ura- tai työnhakuvalmennusta. Lisäksi koulutusorganisaatioiden tutkintoihin lisätään pakollisena koulutusjakso, jossa käydään läpi työnhaun asiakirjat, työnhakuprosessi, cv, hakemuksia sekä käyttäytymistä työhaastattelussa. Lisäksi uraohjauksen tukena vierailtiin yrityksissä.
- ”Työpaikkakartoitus”, jossa tavoitteena on ollut selvittää yritysten rekrytointitarpeet. Käytännössä sovittiin taho, joka kartoittaa yritysten rekrytointitarpeet.
- ”Nuorten paluumuuttokysely”, jonka tavoitteena oli tehdä paluumuutto houkuttelevaksi. Kyselyssä selvitettiin nuorten muuttohalukkuutta takaisin kotiseudulle ja selvitys tehtiin työvoimapulaan valmistautumista varten
- ”Nuoren työllistämispolku” -malli, jossa kokeiltiin palkkatuen ja eri organisaatioiden yhteistyötä nuoren palkkaamiseen

### Keski-Suomi

Keski-Suomen maakunnallinen kokeilu ei ollut suoraan YTYÄ-hankkeen tarkemman sparrauksen ja arvioinnin kohteena, sillä kokeilu ei toteutunut maakunnallisena eikä suunnittelussa muodossaan. Kaikki Keski-Suomen kunnat eivät olleet yksimielisiä kokeilun sisällöistä ja maakunnan kasvupalvelutoimijat katsoivat lisäksi, että kokeilu, joka ainoastaan siirtää tuotantotehtäviä toimijalta toiselle, ei uudista palveluja eikä näin ollen edistä tulevien kasvupalvelujen rakentamista ja palvelujen pilotointia palvelumarkkinoilla.

Tästä syystä Keski-Suomen kokeilu kuvataan tässä yleisesti. Keski-Suomen maakunnallisessa työvoima- ja yrityspalvelukokeilussa keskityttiin TE-toimiston (ja ELY-keskuksen) toimesta pilotoimaan tulosperusteisia rekrytointipalveluja sekä ammatinvalinta- ja uraohjauspalveluja eri asiakaskohderyhmille. Työvoimakokeilun käynnistymistä ennen on jo aikaisemmin toteutettu rekrytointipalvelupilotit korkeakoulutetuille sekä rakennusalan ammattilaisille. Keski-Suomi sai 250 000 euron erillisrahoituksen kahteen uuteen pilottiin, joilla on edelleen kehitetty palvelutuotantoa aiemmista piloteista saatujen kokemusten pohjalta.

Keski-Suomen maakuntapohjaisessa kokeilussa on nostettu esille tulosperusteisten rekrytointipalvelujen sekä ammatinvalinta- ja uraohjauspalvelujen pilotointi eri asiakaskohderyhmille. Toinen työvoimakokeilun piloteista on pohjoisen Keski-Suomen tulosperusteinen rekrytointipilotti ja toinen työttömien työnhakijoiden osaamisen uudelleen muotoiluun liittyvä pilotti. Kokeilut ovat olleet liian lyhkäisiä hankintojen tulosten selvittämiseen ja nämä mallit toimivat enemmänkin 39 kk työttömänä olleisiin työnhakijoihin.

## Pohjois-Karjala

Pohjois-Karjalan maakunnallisen kokeilun kunnianhimoiseksi tavoitteeksi asetettiin maakunnan elinvoiman vahvistaminen luomalla 1000 uutta työpaikkaa ja yhtenäiset asiakaslähtöiset toimintamallit. Tavoitteeseen pyrittiin neljän uudentyypisillä toimintamalleilla ja palveluilla, jotka tyypiteltiin kokeilualueen hakemuksessa neljään eri näkökulmaan:

- 1) Uusi maakunnallinen kasvupalvelu helpottamaan pienten yritysten työllistämistä ja kasvuloikkaa
- 2) Sujuvat siirtymät työmarkkinoilla – työstä työhön
- 3) Opiskelusta työhön – sujuvat siirtymät
- 4) Tuetun työllistämisen maakunnallinen kokeilu

Kokeilun toteutuksesta on vastannut Pohjois-Karjalan ELY-keskus, TE-toimisto, maakuntaliitto sekä maakunnan kunnat. Kokeilun käynnistyttyä kokeilut täsmentyivät niin, että kokonaisuus jakautui kuuteen osa-kokeiluun, jotka on esitelty lyhyesti alla:

Yritysten kiitorata (-1 v. - + 3 v.)

1. Yrityksen perustaminen sujuvaksi
  - Starttirahalausunnon poisjättäminen (kehittämissyhtiö ja TE-toimisto).
  - Kokeilu on otettu vakiintuneeksi käytännöksi.
2. Ensimmäisen työntekijän palkkaaminen
  - Yrittäjästä työnantajaksi-palvelukokonaisuuspilotti (tulosperusteinen hankinta, Anakom).
3. Omistajanvaihdoksella kannattavaa yritystoimintaa
  - Uusi omistajanvaihdosprosessi LEAN-menetelmin.

Maakunnasta maailmalle

- Maakuntaan lisää kansainvälistyviä yrityksiä.
- Pilottiaihio TEM:ön: ”Metsäbiotalousosaamisen vienti maailmalle, case Kanada”.

Oivaltava hankinta

- Julkisten tarjouspyyntöjen hyödyntäminen maakunnassa tiedonlouhinnan avulla.
- Tiedonlouhintatyökalua kehitetään yhteistyössä Karelia AMK:n kanssa.

Työstä työhön

- Irtisanomisaikana tai heti työn loppumisen jälkeen asiakas ohjataan osaamisprofilointipalveluun = ei päivääkään työttömänä.
- Osaamisprofilointimalli (liite 1).

Opiskelusta työhön

1. Ohjaten työelämään
  - Opiskeluaikainen työelämäohjausmalli (Riveria).
2. Opiskelijasta yrittäjäksi
  - Yrittäjyysmentorointitoiminta (Riveria, Pohjois-Karjalan yrittäjät)

### 3. Osallistava joukkoistaminen

- Opiskelijoiden työllistyminen ja yrittäjyyden edistäminen. Kyselyt ja työkalut valmiina.

#### Sparraten työhön

- Asiakkaan palvelutarpeen alkukartoitus, Nelikantahaastattelu, Sparraus eli ns. personal trainer, Palveluiden noutopöytä.
- Pilotointi meneillään kuntien kanssa yhteisesti (Liperi, Joensuu). Ehdotettu TEM pilottiahioksi: "Osuva-malli – työttömien henkilöiden kasvupalveluiden järjestäminen ja tuottaminen."
- Miun kurssi – Liperin, Koulutusverstaan ja TE-hallinnon yhteinen kokeilu nuorille.

## 4. KOKEMUKSET KOKEILUJEN TAVOITTEIDEN TOTEUTUMISESTA, TOIMINTAMALLEISTA JA OPEISTA TULEVAAN

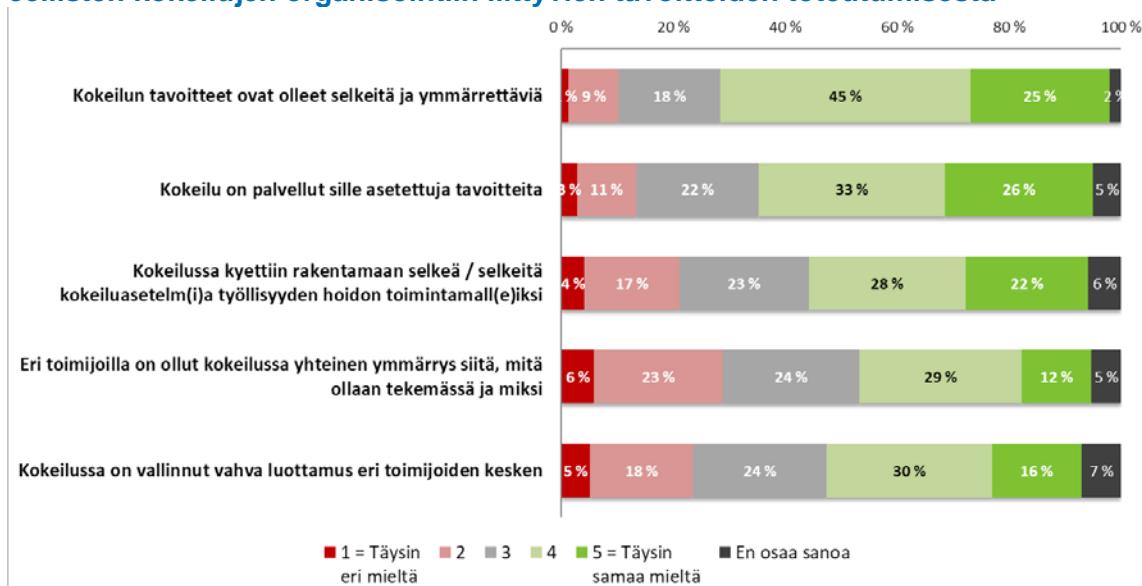
Vuosina 2017–2018 toteutettavien työvoima- ja yrityspalvelujen alueellisten kokeilujen valtakunnallisina yleisinä tavoitteina on ollut asiakaslähtöisten, työllisyysastetta kohottavien ja työtömyyttä vähentävien palvelukokonaisuuksien kehittäminen. Lisäksi tavoitteena on ollut tukea maakuntamalliin siirtymistä sekä uudistaa toimintatapoja ja kehittää palveluja sisällöllisesti nykyistä vaikuttavammiksi. Tässä luvussa tarkastellaan tarkemmin näiden yleisten tavoitteiden toteutumista kokeilualueilta kerätyn aineiston valossa. Luvussa 4.1 käsitellään ensin yleisiä havaintoja tavoitteiden toteutumisesta ja sen jälkeen luvussa 4.2 kuvataan tarkemmin kokeilujen tuloksia ja ennakoituja vaikutuksia. Luvussa 4.3 kuvataan Pirkanmaan kokeilualan ja erityisesti Tampereen kokonaisvaltaisen omavalmentaja -toimintamallin kokeilua. Luvussa 4.4 arvioidaan kokeilujen tuottamaa lisäarvoa ja oppeja peilaten niitä tulevaan maakunta- ja kasvupalvelurakenteeseen.

### 4.1 Kokeiluille asetettujen yleisten tavoitteiden toteutuminen

Seuraavassa on luonnehdittu kokeiluille asetettujen yleisten tavoitteiden toteutumista sekä kyselyn tulosten että kokeilualueille toteutettujen haastattelujen, dokumenttiaineistojen että aluetyöpajojen keskustelun perusteella. Tavoitteita on syytä tarkastella sekä kokeilujen käytännön organisoinnin näkökulmasta sekä toisaalta kokeilualueiden yhteisten isojen tavoitteiden näkökulmasta. On syytä tunnistaa, että näiden tavoitteiden toteutumiseen vaikuttaa myös kokeilujen monimuotoisuus ja erilaiset lähtökohdat. On olennaista tarkastella, miten kokeiluihin lähdeittäessä ja niitä toteutettaessa on kyetty muotoilemaan tavoitteet ja hahmottamaan, mitä ollaan tekemässä ja miksi. Lisäksi kokeilemalla kehittämisessä on hyvin olennaista pyrkiä rakentamaan selkeitä kokeiluasetelmia ja rakentaa asetelmat yhteistyössä tarvittavien tahojen kanssa.

Kuviossa 4.1 on esitetty kokeilualueille toteutetun laajan kyselyn tulokset koskien kokeilujen lähtökohtia. Suurin osa, 70 % vastaajista, näkee, että kokeilun tavoitteet ovat olleet selkeitä ja ymmärrettäviä. Kun joka kymmenes vastaaja on väitteen kanssa eri mieltä, kokeilut eivät kuitenkaan ole olleet kaikilta osin ymmärrettäviä. Tulokset kunnissa ja kokeilualueilla eri tahojen kesken kokeilujen tarkoituksesta on eronnut ja vaihdellut hyvin paljon, myös kokeilujen toteutuksen aikana, eikä toteutuksessa voi puhua kovin yhtenäisestä tulkinnasta kokeilujen tavoitteista. Nämä havainnot ovat korostuneet sekä kokeilualueilla järjestetyissä työpajoissa että kokeiluja toteuttaneille tahoille toteutetuissa haastatteluissa. Vastuun siirto tai toimivallan laajentaminen kuntapohjaisissa kokeiluissa pitkäaikaistyöttömien palveluissa TE-toimistolta kunnille on aiheuttanut vastakkainasettelua myös kokeilujen tavoitteita koskien.

## Kuvio 4.1. YTYÄ-hankkeen loppukyselyyn (syksy 2018) vastanneiden arvio alueellisten kokeilujen organisointiin liittyvien tavoitteiden toteutumisesta



Vastaajien arvio alueen kokeilun organisointiin liittyvistä väittämistä.

Positiivisimmin väitteeseen suhtaudutaan maakuntapohjaisissa kokeiluissa – erityisesti Pohjois-Karjalassa, jossa 93 % vastaajista on sitä mieltä, että kokeilun tavoitteet ovat selkeitä. Kuntapohjaisista kokeiluista positiivisimmin kokeilujen tavoitteiden selkeyteen ja ymmärrettävyyteen suhtaudutaan Pohjois-Savossa, jossa 82 % vastaajista oli samaa mieltä. Kriittisimmin suhtaudutaan Varsinais-Suomen (53 %) ja Porin kokeilualueella (55 %). Tässä, kuten muissakin tavoitteiden toteutumista koskevissa väittämässä, TE-toimistot suhtautuvat kriittisimmin ja vain 48 % vastaajaryhmästä on väitteen kanssa samaa mieltä. Vastaajaryhmien osalta TE-toimistojen edustajissa ei ole mukana suoraan ne, jotka ovat siirtyneet kokeiluissa kuntien kokeilutoimistoihin. Kuntien työllisyystoimialan vastaajista 77 % pitää tavoitteita selkeinä ja ymmärrettävinä, sote-toimialalla 62 %, järjestöissä 86 %, oppilaitoksissa 88 % ja yrityksissä peräti 92 %.

Keskimäärin kokeilualueilla nähdään, että kokeilut ovat palvelleet niille asetettuja tavoitteita, sillä vastaajista 60 % oli väitteen kanssa samaa mieltä. Vastaukset heijastelevat vahvasti edellistä kysymystä ja kyse on pitkälti siitä, millä tavoin ja miten kokeilualueilla on onnistuttu kommunikoidaan ja rakentamaan yhdessä kokeilun tavoitteet ja toiminnan sisältö. Positiivisimmin väittämään suhtaudutaan taas Pohjois-Savossa (78 % väitteen kanssa samaa mieltä) ja Pohjois-Karjalassa (71 %). Kriittisimmin suhtaudutaan Varsinais-Suomen (42 %) ja Porin kokeilualueella (50 %) sekä Keski-Pohjanmaalla (50 %). Vastaajien taustaorganisaatioiden osalta kysymykseen suhtaudutaan kriittisimmin TE-toimistoissa (34 %) ja sote-toimialalla (29 %). Positiivisimmin suhtaudutaan järjestöissä (85 %) ja kunnissa elinvoima / työllisyystoimialalla (79 %).

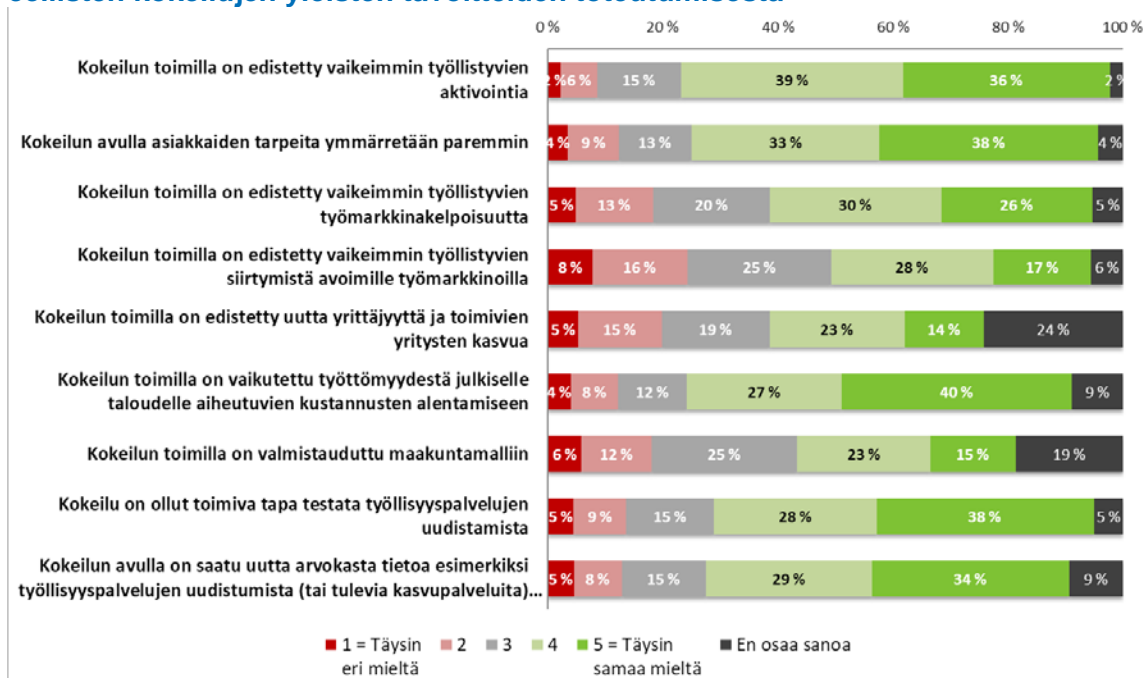
Kyselyn lisäksi kerätyn aineiston valossa korostuu myös se, että nämä väitteet kulkevat hyvin vahvasti käsi kädessä. Tavoitteiden kommunikointi ei ole ollut kokeilualueilla kovin selvää. Eri tahojen mieltäessä kokeilun tavoitteet jokseenkin tai pahimmassa tapauksessa hyvin eri tavalla niiden on ollut myös vaikea arvioida, miten kokeilu on palvellut sille asetettuja tavoitteita. Kokeilujen toteuttajien vastaukset kyselyn kysymyksiin tuovat myös hyvin vahvasti esille maakunta- ja kuntapohjaisten kokeilujen erilaisuuden. Maakuntakokeiluissa kyettiin rakentamaan selkeämpiä kokeiluasettelmiä, vaikkakin hyvin pieniä sellaisia, ja päästiin rakentamaan jopa yksittäisiä vertailuasettelmiä. Maakuntakokeiluissa on ollut huomattavasti vahvempi yhteisymmärrys kokeilusta ja siitä, mitä ollaan tekemässä ja miksi. Toisaalta, näissä kokeiluissa

toteutus ja asiakasvolyymit ovat olleet hyvin pieniä. Kuntakokeiluissa toteutusta on haastanut joiltain osin yhteisen ymmärryksen puute siitä, mitä varten kokeilut on rakennettu ja mitä ollaan tekemässä, sillä vain 42 % näkee, että eri toimijoilla on ollut yhteinen ymmärrys kokeilusta. Porin ja Varsinais-Suomen kokeilualueilla suhtaudutaan kriittisimmin ja lähes puolet vastaajista on sitä mieltä, ettei kokeilualueilla ole kyetty rakentamaan kovin selkeitä kokeiluaselmia. Kysymykseen suhtaudutaan kriittisimmin taas TE-toimistoissa (29 %) ja kuntien sote-toimialalla (29 %) sekä ELY-keskuksissa (39 %).

Myös luottamuksen osalta maakuntakokeilut erottuvat edukseen kuntapohjaisista kokeilusta, mutta on huomioitava, että kokeilut ovat olleet pienemmän joukon kesken organisoituja. Kuntakokeilut ovat itsessään jo hyvin laajoja kokonaisuuksia, joita ei välttämättä ole nopeassa muutoksessa hahmotettu kovin hyvin. Luottamusta on hiertänyt myös kokeilualan sisäinen organisointi. Kokeilualueet eivät ole yhtenäisiä kokonaisuuksia ja vastauksissa tulevat esille niin kuntien välinen kuin TE-toimistojen ja kuntien erilaisten toimintatapojen haasteet.

Kuviossa 4.2. on esitetty tarkemmin kokeiluille asetettujen yleistavoitteiden toteutumisen kyselyvastausten perusteella. Vastauksissa tulee kaikkineen taas esille TE-toimistojen edustajien ja kuntataustaisten vastaajien välinen vastakkainasettelu, sillä TE-toimiston suhtautuminen tavoitteiden saavuttamiseen on varsin kriittistä ja eroaa merkittävästi erityisesti kuntavastaajien näkemyksistä. Tässä tulee esille ristiriita siitä, mikä on ollut kokeilussa uutta ja tavoitteiden saavuttamisen kannalta tuloksellista toimintaa ja onko aktiivisuuden lisääminen päämäärä itsessään. Samat näkemykset toistuvat myös kokeilualueille toteutetuissa haastatteluissa ja työpajoissa. Kokeilun tuloksiin ja näihin kysymyksiin pureudutaan tarkemmin seuraavassa luvussa. Vastaajat ovat kuitenkin lähes yhtä mieltä siitä, että erityisesti kaikilla kuntapohjaisilla kokeiluilla on edistetty vaikeimmin työllistyvien aktiivointia. Kriittisimpiä vastaajia ovat TE-toimistojen (56 %), yritysten (58 %) ja ELY-keskusten (60 %) edustajat ja vahvimmin väitteen puolesta taas kuntien elinvoimatoimiala sekä järjestöt, joista suurin osa täysin samaa mieltä. Kokeilualueille suunnattujen haastatteluiden perusteella vaikeammin työllistyvien aktiivointi on nähty varsin merkittävänä asiana juuri kuntien ja järjestöjen näkökulmasta, jotka ovat tehneet pitkään töitä näiden asiakkaiden kanssa ja näkevät aktiivoinnin merkityksen.

**Kuvio 4.2. YTYÄ-hankkeen loppukyselyyn (syksy 2018) vastanneiden arvio alueellisten kokeilujen yleisten tavoitteiden toteutumisesta**



Vastaajien arvio alueen kokeilun tavoitteiden toteutumiseen liittyvistä väittämistä.

Samoin varsin yhtä mieltä ollaan siitä, että kokeilun kautta asiakkaiden tarpeita ymmärretään paremmin (71 % samaa mieltä). Vastausten hajonnat ovat varsin vähäiset alueesta ja organisaatiosta riippumatta. Asiakkaiden tarpeen ymmärryksen kehittyminen selittyy haastattelujen perusteella juuri sillä, että kokeiluissa on panostettu vahvasti asiakkaan henkilökohtaiseen kohtaamiseen ja yksilölliseen palvelutarpeen selvittämiseen. Kriittisimmin suhtaudutaan Keski-Pohjanmaalla, mihin vaikuttaa varmasti toteutettujen kokeilujen pienet ja rajatut kohderyhmät. Vastaajaryhmistä kriittisimmin tässäkin kysymyksessä asiaan suhtautuvat TE-toimistojen edustajat, joista 45 % oli samaa mieltä.

Selvästi enemmän hajontaa tulee siinä, miten kokeiluilla on kyetty edistämään vaikeimmin työllistyvien työmarkkinakelpoisuutta tai siirtymistä avoimille työmarkkinoille. Näissä erityisesti tulee esille kokeilujen kohderyhmän haasteellisuus ja se, että monien asiakkaiden kohdalla ensisijainen tavoite ei edes ole avoimet työmarkkinat – ainakaan suoraan palvelujen jälkeisessä sijoittumisessa. Monissa kokeilualueiden toimijoiden haastatteluisissa tuli esille se haaste, että useilla asiakkailla etäisyys on liian pitkä avoimille työmarkkinoille siirtymiseksi ja sitä ennen tarvitaan monia edellytyksiä vahvistavia toimenpiteitä. Työmarkkinakelpoisuuden edistämiseen ja siirtymistä avoimille työmarkkinoille liittyvien tavoitteissa on päästy etenevästi vastausten perusteella Lapin ja Varsinais-Suomen kokeilualueilla. Kunnan elinvoimaja työllisyystoimiala sekä koulutusorganisaatiot / oppilaitokset ja KELA suhtautuvat väitteisiin positiivisimmin. Kokeilualueiden edustajien näkemyksissä korostuu hyvin ero, mikä tuli myös haastatteluisissa esille. Osa mieltää kokeilujen tulokset asiakkaiden kehityksessä vaiheena ja poltuksena lähemmäs työmarkkinoita ja kriittisemmät taas siten, että askel parempaan ei välttämättä tarkoita, että asiakas olisi lopulta työllistymässä ja tehty työ sen vaikuttavampaa.

Yrittäjyyden edistäminen ei ole ollut kovin vahvasti toiminnan tavoitteena millään kokeilualueella, mutta vahvimmin se on tullut kokeilualueiden edustajien näkemyksien perusteella esille Pohjois-Karjalan maakunnallisen kokeilun sekä Lapin ja Pirkanmaan kokeilujen tavoitteissa ja toimenpiteissä. Pirkanmaalla kyselyn vastaajista 43 % näkee, että kokeilun toimilla on edistetty yrittäjyyttä ja Pohjois-Karjalassa 46 %. Lapin kokeilun vastaajista sitä vastoin huomatta-



vasti suurempi osa vastaajista on sitä mieltä, ettei kokeilussa ole kyetty edistämään kovin hyvin yrittäjyyttä. Myös haastattelujen perusteella varsinaiset toimet yrittäjyyden vahvistamiseksi eivät ole tulleet kovin vahvasti esille kokeilujen toteutuksessa.

Kokeilujen yhtenä päätavoitteena on ollut vaikuttaa työttömyydestä julkiselle taloudelle aiheutuvien kustannusten alentamiseen. Vastaajista suurin osa (67 %) on samaa mieltä tämän tavoitteen toteutumisesta. Tämän tavoitteen osalta on myös vähemmän hajontaa kokeilualueiden välillä ja kaikilla alueilla tavoitteen toteutuminen nähdään positiivisesti. Kuntien elinvoima- ja työllisyystoimialan vastaajista 84 % on samaa mieltä ja TE-toimistojen ja ELY-keskusten vastaajista hieman yli puolet. Työmarkkinatukien maksuosuuksien pienentyminen on kunnille olennainen kysymys. Kuntien työmarkkinatuen maksuosuuksien lasku on yksi osa työttömyydestä julkiselle taloudelle aiheutuvissa kustannuksissa ja kokonaisuuden tarkastelu vaatii hyvin laaja-alaista ja syvempää tarkastelua, joka ei ole ollut suoraan tämän tarkastelun kohteena. Kysely- ja haastatteluaineistojen pohjalta voidaan kuitenkin sanoa, että asiakkaiden aktivoitumisen ja vahvemman ja kohdennetumman palveluohjauksen kautta kokeilualueilla on pyritty saamaan pidemmällä aikajänteellä aikaan säästöjä työmarkkinatukimenoissa. Panostuksilla aktiiviseen ja ennakoivaan palvelutuotantoon sekä vahvempaan polutukseen on pyritty lyhentämään työttömyysjaksoja, estämään ”tyhjäkäyntiä” ja parantamaan myös palveluiden osuvuutta. Vastaajat selvästi näkevät, että näillä kokeilujen toimilla on merkittäviä vaikutuksia julkisen talouden näkökulmasta. Samalla he kokevat, että vaikutukset tulevat näkyviin vasta pidemmällä aikajänteellä.

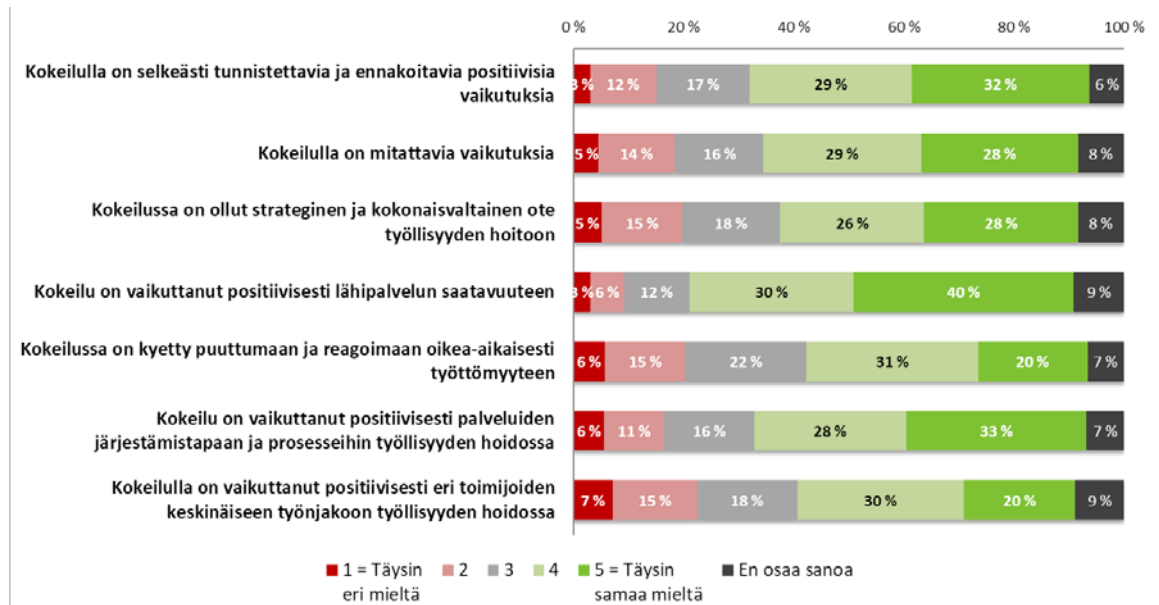
Kokeilujen yhtenä, osin ristiriitaisena, tavoitteena on ollut maakuntamalliin valmistautuminen. Tämän kysymyksen osalta järjestämisvastuun siirto on haastanut tulkintaa ja kokeilualueiden toimijoilla on hyvin erilaisia käsityksiä tulevasta maakuntamallista. Vastaajista viidennes ei osannut suoraan sanoa puolesta eikä vastaan. Maakuntapohjaisissa kokeiluissa molemmissa kolme vastaajaa neljästä oli väitteen kanssa samaa mieltä. Kuntapohjaisissa kokeilussa joka kolmas on keskimäärin väitteen kanssa samaa mieltä. Kriittisimmin suhtaudutaan Satakunnassa (vain 21 % samaa mieltä) ja Varsinais-Suomessa (24 %). Organisaatioista kriittisin kanta kaikilta osin oli kuntien sote-toimialalla ja TE-toimistoissa. Nämä samat huomiot tulivat vahvasti näkyviin myös haastatteluissa ja kokeilualueilla toteutetuissa työpajoissa, joissa toimijoiden oli vaikea arvioida kokeilujen suhdetta maakunta- ja soteuudistukseen.

Huolimatta kaikista kokeilujen toteutukseen liittyvistä haasteista suurin osa kokeilujen toteutukseen osallistuneista tahoista näkee, että kokeilut ovat olleet kuitenkin toimiva tapa testata työllisyyspalvelujen uudistamista. Kerätyn aineiston valossa kokeilut ovat toimineet uuden tiedon tuottamisen välineenä työllisyyspalvelujen uudistamista varten. Kaikissa organisaatioissa nähdään, että kokeilut ovat tuottaneen uutta tärkeää tietoa. Erimielisyyttä on taas tässäkin kysymyksessä kuntavastaajien ja TE-toimistojen ja ELY-keskusten vastaajien välillä. Selvät ja pienet kokeiluasetelmat vaikuttavat siihen, että maakunnallisissa kokeiluissa vastaajat kokevat kokeilujen tuottaneen uutta arvokasta tietoa. Erityisesti Pohjois-Karjalassa nähdään, että pienimuotoisilla kokeiluilla on ollut hyvin olennainen tiedollinen lisäarvo palveluiden uudistamisessa. Kokeiluihin kriittisesti suhtautuvat taas erityisesti TE-toimiston ja ELY-keskusten edustajat. Kokeilualueista Porin kokeilun lisäarvoon on suhtauduttu toteutuksena aikana muita kokeilualueita kriittisemmin.

Kuviossa 4.3. nähdään selvästi, että kokeilujen tavoitteiden toteutumisen kannalta merkittävänä tuloksena nähdään kokeilualueilla asiakkaiden lähipalveluiden saatavuuden parantaminen. Kyseessä on yhtäältä palveluiden vieminen lähelle asiakasta, kokeilutoimistoihin fyysisesti kootut palvelut ja toimijat sekä samalla koko palvelurepertuaarin kokoaminen asiakkaalle niin, että eri tahojen tuottamat palvelut näyttäytyisivät asiakkaille kokonaisuutena. Ko-

keilujen toteuttajat ovat tuoneet toteutuksen aikana tärkeänä asiana esille juuri sen, että palveluita tarjotaan aktiivisemmin ja räätälöidymmin asiakkaille. Kokeiluista niiden toteutuksen aikana kerätyn aineiston valossa olennaista on ollut se, että Kaikissa kuntapohjaisissa kokeiluissa, Satakuntaa lukuun ottamatta (50 %), yli 70 % vastaajista on samaa mieltä väitteen kanssa. Tässä väitteessä on myös vähiten hajontaa organisaatioiden vastaajien välillä. Maakunnallisissa kokeiluissa lähipalveluiden saatavuuden parantaminen ei ole suoraan ollut yhtä vahvana tavoitteena kuin kuntapohjaisissa, eikä korostu siten tuloksissa.

### Kuvio 4.3. YTYÄ-hankkeen loppukyselyyn (syksy 2018) vastanneiden arvio alueellisten kokeilujen vaikutuksista



Vastaajien arvio alueen kokeilun vaikutuksiin liittyvistä väittämistä.

Suurin osa kokeilualueilla kyselyyn vastaajista on myös sitä mieltä, että kokeiluilla on positiivisia ennakoitavia vaikutuksia ja vaikutukset ovat myös mitattavissa. Pohjois-Savossa kolme neljästä vastaajasta on sitä mieltä, että kokeilulla on selkeästi tunnistettavia positiivisia vaikutuksia. Lisäksi Pirkanmaalla hyvin laajasta vastaajajoukosta 64 % on väitteen kanssa samaa mieltä. Hieman kriittisemmin kokeilun vaikutuksiin suhtaudutaan Porissa ja Varsinais-Suomessa. Selvästi vahvemmin varauksella kokeilujen vaikutuksiin suhtautuvat ELY-keskusten edustajat (20 %), kuntien sote-toimiala (40 %) ja TE-toimisto (37 %). Kunnissa nähdään myös selkeämmin mitattavat vaikutukset aktivoinnin lisääntymisen, asiakaspalautteen ja kuntien työmarkkinatuen kuntaosuuksien vähenemisen kautta. On kuitenkin syytä huomata, että kokeilujen toteutuksen aikana sekä haastatteluissa että työpajoissa korostui se, ettei useimmilla alueilla ole saatu rakennettua selviä mittareita ja seuranta- ja mittaamaan kehitystä kohti lopullisia tavoitteita pitkäaikaistyöttömyyden vähentymisestä. Näin ollen kokeilujen toteutuksessa on toistunut haasteet tulkinnessa siitä, mikä on lopulta mitattava tulos. Monet haastattavistakin mieltävät jo esimerkiksi asiakastytyväisyyden merkittäväksi tulokseksi ja askeleeksi kohti vaikuttavia palveluita, kun taas toiset väheksyvät asiakastytyväisyyden merkitystä sen monitulkintaisuuden takia. Sama koskee myös aktivointiastetta. Mitattavana tuloksena nähdään myös eri palveluohjauksien määrää sekä selvittelyjen määrää, mitkä kertovat ennen kaikkea aktiviteeteista, mutta eivät tuloksista ilman yhteyksiä moniin muihin mittareihin.

Kokeilualueista erityisesti Pirkanmaalla, Lapissa ja Pohjois-Savossa nähdään, että kokeilun myötä työllisyyden hoitoon on otettu strateginen ja kokonaisvaltainen ote. Tästä huolimatta

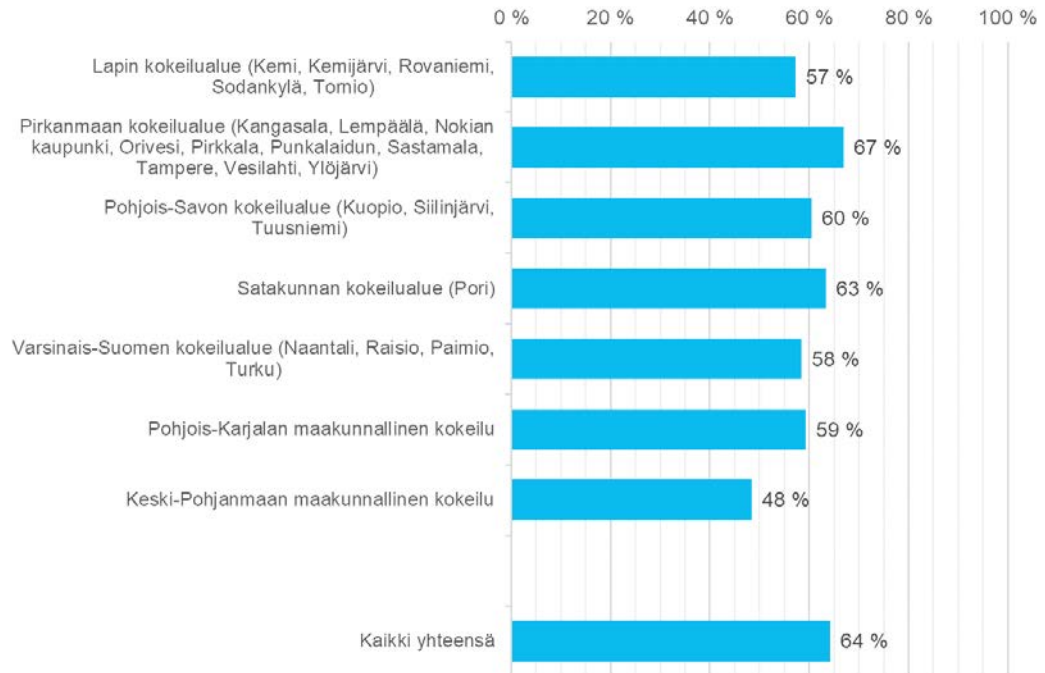
varsin kriittisesti suhtaudutaan siihen, että työttömyyteen oltaisiin kyetty puuttumaan ja reagoimaan oikea-aikaisesti. Tämä on nostettu kaikilla alueilla olennaiseksi kysymykseksi, mutta eri aineistojen perusteella tekemistä vielä riittää. Tavoitteisiin pääsemiseksi kokeilualueiden edustajat näkevät, että kokeiluissa nopeammalle reagoinnille ja aikaiselle puuttumiselle on luotu parempia edellytyksiä, joista merkittävimpinä asioina tuodaan esille vahva panostus työttömyyden alkuun ja asiakaskohtaiseen palveluiden räätälöintiin ja ohjaukseen.

Kokeilujen nähdään myös selkeästi vaikuttaneen positiivisesti palveluiden järjestämistapaan ja prosesseihin työllisyysenhoidossa. Erityisen positiivista parantumista tässä suhteessa näkevät Lapin, Pohjois-Savon ja Pohjois-Karjalan alueen kokeilujen edustajat. Kokeilujen vaikutukset toimijoiden keskinäiseen työnjakoon jakautuvat vahvasti kokeiluissa mukana olleiden tahojen kesken. Kuitenkin keskimäärin puolet kyselyyn vastaajista näkee kokeiluilla merkittäviä vaikutuksia työnjaon tehostumiseen – erityisesti Pohjois-Karjalassa, jossa 93 % vastaajista on samaa mieltä väitteen kanssa. Ero toimijoiden työnjakoon liittyvät kysymykset ovat nousseet toistuvasti esille kokeilujen toteutuksen aikana ja kerätyn aineiston valossa on ollut äärimmäisen tärkeää, että jo alussa ja toteutuksen aikana työnjaosta on voitu keskustella avoimesti ja katsoa työnjakoa vahvasti asiakasprosessin kokonaisuuden näkökulmasta. Asiakkaan tarpeet ja kysymysten käsittelyn viranomaisten ja eri tahojen välillä on pyritty hoitamaan mahdollisimman suurelta osin samalla kertaa. Käytännön toteutuksessa silti on esiintynyt vielä joiltain osin kitkaa suhteessa tavoiteltuun tilanteeseen, mikä näkyy myös osin turhautumisena siinä, miten hidasta ja aikaa vievää toimijoiden välisen työnjaon ja yhteistyön kehittyminen on.

## 4.2 Kokeilujen tulokset ja ennakoitut vaikutukset

Kokeilualueilta kysyttiin syyskuussa 2018 laajassa kyselyssä arviota siitä, kuinka suuri osa kokeiluille asetetuista tavoitteista on saavutettu hieman yli vuoden toteutuksen aikana. Vastausten perusteella noin kaksi kolmasosaa kokeiluille asetetuista tavoitteista on saavutettu tai ollaan saavuttamassa (ks. kuvio 4.4). Vaikka tämän tyyppiseen yleiseen kysymykseen tulee suhtautua varauksella, tulosta voidaan pitää merkittävänä, jos ajatellaan edellä kuvattua koko laajaa tavoitteiden kirjoa ja lukuisia haasteita kokeilujen toteutuksessa. Kokeilualueiden kesken tulosten saavuttamisessa esiintyy jonkin verran eroja ja pisimmällä itsearviointivastausten perusteella ollaan Pirkanmaan kokeilualueella. Keski-Pohjanmaan kokeilut jäivät kaikkein pienimmiksi ja siten myös tulosten saavuttamiseen suhtaudutaan varsin kriittisesti. Tämä näkyy läpi kysymysten, eikä maakunnallisten kokeilujen tulosten tulkinnassa ylipäätään voida puhua yhtä laajoista tuloksista ja vaikutuksista kuin kuntapohjaisissa kokeiluissa toiminnan suppeuden ja pienten asiakasmäärien takia.

**Kuvio 4.4. YTYÄ-hankkeen loppukyselyyn (syksy 2018) vastanneiden arvio kokeilun tavoiteltujen tulosten saavuttamisesta prosentteina.**



Kokonaisuutena tarkasteltaessa arvioinnissa kerätyn aineiston perusteella kokeilun toteutukseen osallistuneiden tahojen näkemyksissä toistuu vahvasti jakolinja kokeilujen tulosten ja ennakoitujen vaikutusten ”ylistäjiin” ja ”kriitikoihin”. Tämä jakolinja näkyy selkeästi kuntien (ja osin TE-toimistosta kuntiin siirtyneiden työntekijöiden) ja valtion aluehallinnon (TE-toimisto ja ELY-keskus) välillä. Näkemyksissä ilmenee joiltain osin erittäin vahva suhtautuminen joko ”yltiöpositiivisesti” tai ”yltiönegatiivisesti” kokeilujen tuloksiin. Vastauksissa näkyy myös se, että tiiviimmin kokeilun toteutuksessa mukana olleet suhtautuvat positiivisemmin kokeilujen tuloksiin, toisin kuin etäämmällä kokeilun toteutuksesta olleet. Muiden vastaajaryhmien osalta vastaukset vaihtelevat osin alueen ja henkilön taustan mukaan. Esimerkiksi palvelutuottajat suhtautuvat joissain kysymyksissä hyvin positiivisesti kokeilujen tuloksiin ja joissain kohdin taas eivät osaa sanoa tuloksista tai eivät näe erityistä muutosta aikaisempaan. Sote-toimialalla toimivat henkilöt näkevät sekä heikennyksiä että parannuksia suhteessa aikaisempaan. On siten huomattava, että vastaukset tuloksista ovat hyvin tilanne- ja aluesidonnaisia. Tämä on havaittavissa erityisen vahvasti silloin, kun tarkastellaan tarkemmin toimintatapoja ja niihin liittyvää kehitystyötä.

#### Kokeilujen ”ylistäjät”

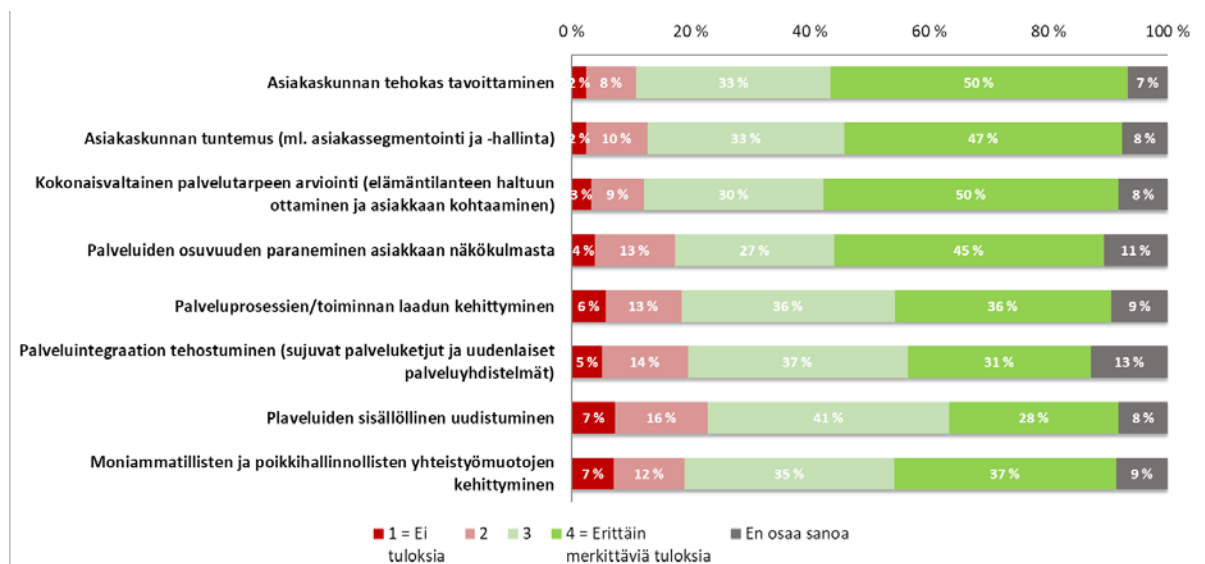
Kokeilujen vastuunsiirto ja (uudet/kehittyneet asiakaslähtöiset) toimintatavat ovat säästäneet aikaa ja rahaa. Asiakastyytyväisyys ja työllisyys kasvaa kokeilujen ansiosta yleistä kehitystä paremmin. Kokeilussa on saatu aikaan henkilökohtainen asiakaspalvelu ja palvelutarpeiden nopea tunnistaminen lähipalveluna. Asiakas saa omasta kunnastaan lähipalveluina kaikki työllisyyspalveluihin vaikuttavat palvelut palvelukokonaisuuksina (ml. työllisyyspalvelut, koulutuspalvelut, sote-palvelut). Nyt voidaan auttaa tarvittaessa kokonaisia perheitä kerralla, kun haasteet havaitaan. Kuntiin on syntynyt uudenlaisia eri palveluja tuottavien toimijoiden palvelualueita. Keskeisellä sijalla on myös uudet, modernit, tuotteistuksessa olevat palvelut ja digipalvelut. Keskeisellä sijalla myös uudet, modernit, tuotteistuksessa olevat palvelut ja digipalvelut. TE-palvelutarjoama on voitu yhdistää tähän kokonaisuuteen. Vihdoinkin asiakasohjaus TE-toimistosta kuntiin on toiminut.

### Kokeilujen ”kriitikot”

Kasvokkain tapahtuva asiakaspalvelu mahdollistuu, kun virkailijämäärä on riittävä – kokeilussa ei ole kehitetty varsinaisesti mitään uutta palvelumallia. Kuntakokeilu toi takaisin vanhan ajan palvelumallin, jota TE-toimistossakin ennen harjoitettiin. Sinänsä kokeilu ei ole keksinyt mitään uutta, vaan siinä on palattu vanhaan, hyvään kasvokkain tapahtuvan palvelun malliin. Jos TE-toimistossa olisi samat resurssit, olisi päästy samaan ja jopa parempaan tulokseen. Säästöä syntyisi enemmän, kun ei tarvittaisi montaa toimipistettä. Rahat olisi tullut käyttää ennemmin TE-virkailijämäärän lisäämiseen. Asiakkaita on kuntakokeiluissa sijoitettu hieman kyseenalaisinkin perustein hyvin monenlaiseen kuntouttavaan työtoimintaan, mitä kautta on saatu kaunisteltua tilastoja (1pv/vk ”jonnekin”). Kokeiluissa on kiinnitetty huomiota liikaa kunnan palveluihin ja unohdettu samalla yhteistyö muiden kuin kunnallisten toimijoiden kanssa.

Kokonaisuutena kokeilujen merkittävimmät tulokset nähdään painottuvan asiakasprosessin alkuvaiheisiin, ts. asiakaskunnan tavoittamiseen, parempaan tuntemiseen ja kokonaisvaltaiseen palvelutarpeen arviointiin ja palveluiden osuvuuden parantamiseen. Näitä havaintoja tukee myös kyselyn tulokset (ks. kuvio 4.5) Kaikkineen kokeiluilla saavutettuihin tuloksiin suhtaudutaan varsin myönteisesti, vaikkakin sama edellä kuvattu vastakkainasettelu ylistäjien ja kriitikoiden välillä säilyy. On huomattavaa, että mitä paremmin asiakasprosessin alkuvaiheissa on onnistuttu, sitä paremmat edellytykset on saada tuloksia myös prosessin seuraavissa vaiheissa (ohjaus, osuvuus, laatu sekä kokonaisuutena tehokkuus). Tähän liittyy myös se, että kokeilujen tuloksia luonnehditaan myös tuloksia paikallisten ja alueellisten kokonaisvoimavarojen paremman ja tehokkaamman hyödyntämisen kautta.

### Kuvio 4.5. YTYÄ-hankkeen loppukyselyyn (syksy 2018) vastanneiden arvio alueellisten kokeilujen tuloksista



Vastaajien arvio suhteessa kokeilua edeltäneeseen tilanteeseen, miten merkittäviä tuloksia alueenne kokeilulla on saavutettu kyseisillä aihealueilla.

Kaikilla kuntakokeilualueilla vähintään kolme neljästä on sitä mieltä, että kokeiluilla on saavutettu jokseenkin tai erittäin merkittäviä tuloksia asiakaskunnan tehokkaan tavoittamisen ja asiakaskunnan tuntemuksen osalta. Pirkanmaalla ja Pohjois-Savossa ollaan kaikkein vahvimmin yhtä mieltä siitä, että asiakaskunta on tavoitettu kokeilussa tehokkaasti. Kysymyksen osalta vastausten hajonta organisaatioiden välillä on myös pientä. Asiakasmäärän suuruus ja kasvu (valuma kokeiluun) ovat joiltain osin haastaneet prosessin alkupään haltuun oton tavoitteita, mutta kokonaisuutena näiltä osin kokeiluissa nähdään merkittäviä tuloksia.

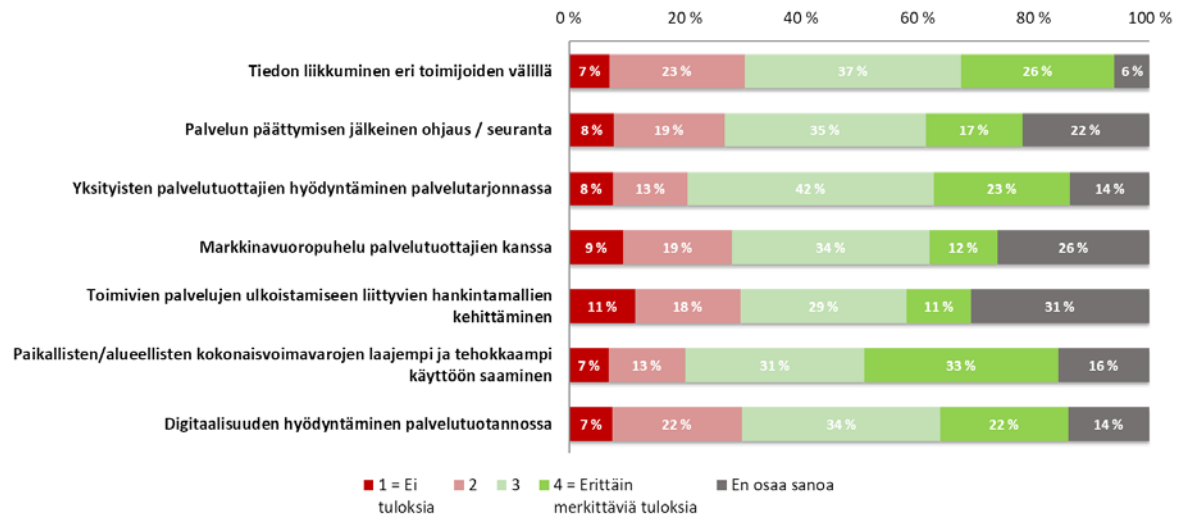
Kokonaisvaltaiseen palvelutarpeen arviointiin (elämäntilanteen haltuun ottaminen ja asiakkaan kohtaaminen) liittyvistä tuloksista kokeilussa ollaan myös hyvin samaa mieltä. Vahvimmin tämä tulee esille Pohjois-Savon kokeilun ja Pohjois-Karjalan maakunnallisen kokeilun vastauksissa. Kaikilla kokeilualueilla palvelutarpeen arvioinnin mallia on pyritty kehittämään niin, että palvelutarve tunnistettaisiin laajemmin – myös ottamalla käyttöön uusia arvioinnin työkaluja (ml. sähköiset lomakkeet ja arviointityökalut) ja myös seuraamaan tilanteen kehitystä aikaisempaa paremmin. Monilta osin kriittistä suhtautumista selittää se, että TE-toimiston ja ELY-keskuksen vastaajat vertaavat tilannetta siihen, mitä tilanne oli silloin kun TE-toimistolla oli enemmän resursseja käytettävissä henkilökohtaisempaan palveluun ja toimistoja oli enemmän lähempänä asiakasta.

Palveluiden osuvuudessa ja laadussa nähdään myös prosessin alkuvaiheen haltuunoton pohjalta tärkeitä tuloksia, mikä osaltaan kertoo kokonaisvaltaisesta otteesta laajasti erilaisia palveluita (mm. sote-palveluita) tarvitsevien asiakkaiden tilanteisiin. Erityisesti Pohjois-Savossa kyselyvastaajat ovat lähes täysin yhtä mieltä siitä, että palveluiden osuvuus ja myös laatu on parantunut kokeilun tuloksena. Pohjois-Savossa tärkeänä kokeilun toteutuksessa onkin nostettu esille niiden työttömien tunnistaminen, jotka vaativat vahvemmin sote-palveluita. Esimerkiksi osa palvelutuottajista nassa ja Pirkanmaalla suhtautuvat kriittisimmin osuvuuteen ja laatuun, mikä saattaa johtua erityisesti siitä, ettei palvelutuottajien näkökulmasta merkittävää muutosta heidän kannaltaan kokeilussa ole tapahtunut.

Palveluiden integraation tehostumiseen kokeiluissa suhtaudutaan jo hieman varauksellisemmin, mutta suurin osa kokeilujen toteutukseen osallistuneista näkee, että kokeilut ovat myös parantaneet palveluiden integraatiota. Palvelutuottajista vahvimmin integraation tehostumisen puolella ovat järjestöt ja oppilaitokset/koulutusorganisaatiot. Yritysten osalta vastaukset jatkautuivat sekä tulosten puolesta että vastaan. Poikkihallinnollisuuden ja moniammatillisten yhteistyömuotojen kehittymisestä kokeilussa oltiin varsin yhtä mieltä kaikilla kokeilualueilla ja eri organisaatioissa. Kokeilun toteutuksessa mukana olleet ovat hyvin vahvasti puolustamassa palveluiden sisällöllistä uudistumista kokeiluissa. Ne, jotka eivät ole olleet toteutuksessa mukana, suhtautuvat kriittisemmin palveluiden sisällölliseen uudistumiseen. Tämä havainto tuo esille juuri sen, että kunnissa palveluiden sisällöllinen uudistuminen nähdään erityisesti palveluiden räätälöinnin kautta.

Kuten kuviossa 4.6. nähdään, tiedon liikkumiseen eri toimijoiden välillä suhtaudutaan jokseenkin positiivisesti kokeilussa. Erityisesti vastauksissa näkyy kokeilussa mukana olleiden toimijoiden määrä ja alueen koko. Kriittisemmin suhtaudutaan kokeiluissa, joissa toimijoiden ja alueen koko on suuri, kuten Pirkanmaa, jossa toimijoita, henkilöstöä ja yksittäisiä kokeiluja on ollut valtava määrä. Maakunnallisissa kokeiluissa tuloksiin tiedon liikkumisesta suhtaudutaan varsin positiivisesti, mikä tuo esille hyvin pienempien yksittäisten kokeilujen helpomman organisoinnin ja toki hyvin toimineen tiedonkulun näissä kokeiluissa. Tiedon kulkuun vaikuttavat myös tietojärjestelmät, joiden moninaisuus, toiminta ja yhteen toimivuus on ollut varsin haasteellista. Palvelujen päättymisen jälkeiseen seurantaan on kokeiluissa kyetty vaihtelevasti ja vastaukset ajoavat varsin eri tavalla organisaatioiden sisällä. Tähän vaadittaisiin ennistä yhtenäisempiä käytäntöjä ja sähköistä seuranta.

**Kuvio 4.6. YTYÄ-hankkeen loppukyselyyn (syksy 2018) vastanneiden arvio alueellisten kokeilujen tuloksista**



Vastaajien arvio suhteessa kokeilua edeltäneeseen tilanteeseen, miten merkittäviä tuloksia alueenne kokeilulla on saavutettu seuraavilla aihealueilla.

Kokeiluissa yksityisten palvelutuottajien hyödyntäminen ja markkinaehtoisuuden lisääminen ei ole ollut ensisijainen tavoite. Silti joiltain osin kokeiluissa on kokeilujen toteuttajien mukaan saavutettu tuloksia myös yksityisten palvelutuottajien hyödyntämisessä. Tämä tulee esiin vahvimmin Pohjois-Savon ja Pohjois-Karjalan sekä Pirkanmaan ja Satakunnan kokeilualueilla. Vastanneet yritykset ja järjestöt näkevät myös tuloksia siinä, että palvelutuottajia on hyödynnetty palvelutarjonnassa. Markkinavuoropuhelussa tosin nähdään parantamisen varaa, eikä kokeiluissa kovin paljon ole tähän keskitytty. Dynaamisen hankintamallin kehittäminen on ollut vahvimmin mukana Pohjois-Savossa. Kuitenkin esim. Varsinais-Suomessa kuntouttavan työtoiminnan palvelusetelikokeilussa koko hankintamallin ja prosessin kehittäminen on ollut hyvin vahvasti kokeilussa mukana, mutta vastausten perusteella tätä ei kovin laajasti tunnisteta.

Digitaalisuuden hyödyntäminen on ollut vahvimmin ja laajimmin mukana Pirkanmaan kokeilualueen työssä, mutta tuloksia nähdään saavutetun myös Varsinais-Suomessa. Satakunnassa kirjatusta suunnitelmista huolimatta, digitaalisuuden hyödyntäminen on jäänyt vielä tois-taiseksi vähäiseksi ja digitaalisten työkalujen hyödyntäminen vasta monilta osin rakenteilla.

Kaikkineen kokeilualueilta kerättyjen aineistojen valossa kokeilujen merkittävimmät aktiviteetit työllisyyspalveluiden ja niihin liittyvien toimintamallien kehittämiseksi ja uudistamiseksi voidaan tiivistää viiteen kokonaisuuteen:

1. Valtion ja kuntien resurssien yhdistäminen (kohti yhteispalveluprosessia)
2. Asiakaslähtöisyys ja varhainen puuttuminen palvelutarpeen selvittämisessä
3. Palveluohjauksen tehostaminen ja yhden luukun periaatteen toteuttaminen
4. Työllisyyspalvelujen yhdyspintojen kehittäminen
5. Digitaalisten palveluiden / ratkaisujen kehittäminen

**Kuva 4.1. Tiivistys alueellisten (kunta- ja maakuntapohjaisten) kokeilujen aktiiviteeteista työllisyyspalveluiden kehittämiseksi**



Näiden lisäksi yhtenä tärkeänä kokeiluna on ollut Pohjois-Savossa ja Satakunnassa kuntouttavan työtoiminnan sijaan tarjottava työelämäkokeilu. Seuraavissa kappaleissa on purettu yksityiskohtaisemmin auki kokeilujen toimintaa ja tuloksia sekä niihin liittyviä ennakoituja vaikutuksia.

### Valtion ja kuntien resurssien yhdistäminen (kohti yhteispalveluprosessia)

Erityisesti kuntapohjaisissa kokeiluissa hyvin keskeinen näkökulma on ollut valtion ja kuntien resurssien yhdistäminen. Kokeilualueiden toimijat nostavat esille haasteen vaikeasti työllistyvien palveluissa, eli palvelutarpeisiin ei ole kyetty panostamaan riittävästi, mikä on yhteisvaikutusta monista yhteen kietoutuneista kehityskuluista. Vuonna 2013 tehdyssä palvelulinjauksessa uudistettiin palveluita ja tehtiin vahvempaan asiakassegmentointiin perustuva luokittelu asiakkaista. Samalla haasteeksi muodostui se, että TE-toimistojen toimintamenojen leikkausten myötä ei ollut enää resursseja tarjota kokonaispalveluja vaikeasti työllistyvien kohderyhmälle. Käytännössä tämä on koettu alueilla niin, että valtio vei resursseja ja samalla kunnat ovat joutuneet ottamaan vastuuta vaikeasti työllistyvien kohderyhmästä aiempaa vahvemmin. Kasvaneen työttömyystilanteen ja laman aikana ei ole kuitenkaan kyetty riittävästi täyttämään syntynyttä aukkoa työllistymistoimissa ja palveluissa. Kokonaisvaltainen ote sekä työttömän työllistymiseen että palveluprosessiin on ontunut. Koulutuspalvelut eivät ole monesti ensisijaisia palveluita ja tarjolla on lähinnä yksittäisiä palvelutuotteita, kuten kuntoutusta, uravalmennusta, työhönvalmennusta, asiantuntija-arvioita jne. Kokeiluissa nähdään, että vaikeasti työllistyvien kohderyhmälle tilanne on vaatinut avoimempaa kokonaisotetta, jossa mukana on asiakkaiden sosiaalisiin haasteisiin tarttuvaa aikaisempaa asiakaslähtöistä kuntouttavaa otetta ja monialaista palvelua. Käytännössä on jo pidempään tiedostettu, että työttömien asiakkaiden tilanteisiin tartutaan ja toimitaan liian myöhään. Yhteisenä ajatuksena kokeiluissa on ollut se, että mitä aikaisemmin ja kokonaisvaltaisemmin päästään kiinni työttömyyteen, sitä paremmat mahdollisuudet on estää pidentynyt työttömyys. Kantavana ajatuksena on ollut se, että seulasta ei pääse helposti tippumaan. Hyvänä tuloksena voitaisiin pitää sitä, että vastuutahojen tietoon tulisi jatkossa entistä vähemmän pitkään työttömänä olleita henkilöitä, jotka eivät ole olleet missään palveluissa. Tällöin ei tarvitsisi turvautua hätäratkaisuihin palveluiden tarjoamisessa.

Käytännössä kokeilut ovat toimineet näiden tunnistettujen haasteiden parissa eri toimijoiden yhteisen keskustelufoorumien luojana alueilla. Alueilla on saattanut toimia erilaisia työllisyysteemaryhmiä aikaisemminkin sekä luonnollista käytännön yhteistyötä TYP-toiminnan saralla, mutta kokeilujen myötä mukana on ollut enemmän tahoja aina organisaatioiden johdosta



asiakaspalvelutyöntekijöihin ideoimassa sisältöjä ja toimenpiteitä työvoimapolitiikan kehittämiseksi. Palvelurepertuaarissa itsessään ei ole välttämättä haettu merkittäviä muutoksia, mutta yhteisten tavoitteiden sekä jaetun ymmärryksen ja osaamisen kautta palvelujärjestelmä on pyritty valjastamaan paremmin asiakkaille käyttöön.

Kokeilualueen kunnissa on tehty strategista työtä ja pyritty rakentamaan vahvempaa tietoisuutta siitä, mitä kukin tekee. Strategisesta otteesta ja työllisyysasioiden merkityksestä kertoo esimerkiksi se, että Tampereella työllisyyden hoito otettiin vahvemmin mukaan kaupungin kokonaisvaltaiseen strategiakehykseen, ja painopiste siirtyi sosiaalipalveluista myös elinvoimanäkökulmaan ja elinkeino- ja konsernihallinnon asiaksi. Samalla tavalla Kuopiossa työllisyysasiat nostettiin suoraan kaupunginhallituksen alle, ei vain lautakunnan asiaksi. Kokeilualueilla pyrittiin nostamaan ensinnäkin työllisyyskysymysten profiilia ja saamaan myös päättäjät heräämään niiden merkitykseen.

Kaikilla kokeilualueilla nostetaan olennaisena asiana esille se, että tietoa on kyetty jakamaan eri toimijoiden välillä kokeiluissa tehokkaammin kuin ennen. Erityisesti kuntakokeiluissa valtion ja kuntien resurssien yhdistäminen on monissa kohtaa helpottanut töiden organisointia eri asiantuntijoiden välillä. Samalla kokeiluissa on ollut yksi organisaatioiden välinen raja vähemmän ylitettävänä. Kokeilualueilla myös TE-toimiston ja kuntien välinen oppiminen on nostettu tärkeään rooliin. Kokeilun aikana on opittu tuntemaan tekemistä ja tekijöitä paremmin puolin ja toisin sekä TE-toimistossa että kunnissa. Kokeilualueiden kokemukset osoittavat, että kaikki palvelut eivät ole olleet ennestään tuttuja. Lisäksi järjestelmien yhteen toimivuus ja hyödyntäminen nostetaan erityisen tärkeäksi kokeiluissa. Kuntapohjaisissa kokeiluissa iso hyöty arjessa on ollut se, että URA-järjestelmän kautta on päästy käymään systemaattisesti läpi asiakaskuntaa sekä luomaan siten parempaa tilannekuvaa. Kyse ei ole siitä, etteikö tämä olisi ollut mahdollista aiemminkin, vaan siitä että kunnissa tilanteen selvittäminen kävi käyttöoikeuksien kautta mahdolliseksi ja oli vahvemmin kuntien intresseissä. Lisäksi asiakastiedon laajempi käyttöoikeus on edistänyt esim. yhteistoimintaa sote-palveluiden kanssa, jotka kuuluvat saman organisaation järjestämisvastuulle. Samalla on pyritty ennakoivasti katsomaan mahdolliset ja tulevat palvelutarpeet. Kuntapohjaisissa kokeiluissa on ollut yhden työntekijän näpeissä enemmän työkaluja ja ”mandaattia” viedä asioita eteenpäin, ja toisaalta on taas voitu paremmin jakaa resursseja ja hallinnollista työtä. Tämän on koettu puolestaan parantaneen asiakaspalvelun ketteryttä ja joustavuutta.

Kokeiluista saatujen palautteen ja arvioinnin aineiston perusteella alueellisia resursseja ja voimavaroja on kokeilujen avulla pystytty kokoamaan yhteen ja kohdentamaan niitä yhden-suuntaisesti työllisyyden hoitoon. Tällä on pyritty luomaan edellytykset aiempaa vaikuttavammalle toiminnalle. Monilla alueilla TE-toimistoissa on ollut asiakasohjauksen tarpeisiin ja työn kehittämiseen nähden pienet resurssit. Sekä maakunta- että kuntapohjaisissa kokeiluissa työllisyyspalvelujen yhtenä olennaisena asiana on ollut ”kerralla kuntoon ja selville” -periaate, mikä on tarkoittanut eri palveluita integroivaa otetta työllisyyspalveluissa asiakkaan palvelutarpeen arviointiin ja ohjaamiseen. Olennaisena käytännön muutoksena ja etuna valtion ja kuntien resurssien yhdistämisessä kuntapohjaisissa kokeiluissa on ollut se, että asiakkaan palvelutarpeen arviointi on yksissä käsissä ja ohjaus voidaan tehdä eteenpäin kerralla.

Esimerkiksi Pohjois-Karjalan maakunnallisessa kokeiluissa ja Pohjois-Savon kuntapohjaisessa kokeilussa on lähdetty katsomaan asiakasprosessia ja yksityiskohtia työllisyyspalvelujen päivittäisessä tekemisessä, miten voitaisiin saada ehyempi palvelukokonaisuus aikaan. Tätä kautta kyettiin havaitsemaan kriittisiä kohtia, joissa tehdään päällekkäistä tai turhaa työtä ja tunnistamaan olennaisia yhteistyön paikkoja sekä siten keinoja nopeuttaa asiakkaan palveluprosessia. Erilaiset rajapinnat hidastavat aina tiedon ja asiakasprosessin etenemistä,

eikä tietoa voida aina sellaisenaan luovuttaa tai vaihtaa (järjestelmien kautta). Tässäkin suhteessa on ollut tärkeää saada asiakastieto liikkumaan paremmin TE-toimiston ja kuntien asiantuntijoiden välillä. Lisäksi on voitu tunnistaa keinoja, miten asiakkaisiin liittyvää tietoa voidaan käsitellä lain edellyttämällä tavalla eri toimijoiden kesken jatkossa. Kokeilut ovat toimineet myös yhteisesti ponnahduslautana selvittää asiakkaiden ja työllisyyspalveluiden asiantuntijoiden kokemukseen perustuen toimivimmat palvelut eri asiakkaille sekä kerätä näistä systemaattisemmin palautetta.

Alueellisten kokeilujen toimia on haastanut jatkuva epäselvyys niiden jatkosta ja merkityksestä maakunta- ja sote-uudistuksessa. Kun kokeiluille luotiin oma kokeilulainsäädäntö, alueet olisivat olettaneet enemmän satsauksia valtion ja kuntien resurssien yhdistämisen tukeen ja valmisteluun. Hieman yli vuoden aktiivista toiminta-aikaa pidetään kovin lyhyenä haasteellisessa toimintaympäristössä ja haasteellisten asiakasryhmän palveluiden kehittämisessä. Kuntien ja TE-toimistojen resurssien yhdistämisen osalta perehdytys työntekijöille alkoi vuoden 2017 kesällä ja se pyrittiin tekemään huolella monilla kuntakokeilualueilla. Lisäksi esim. Lapin kokeilussa URA-tietojärjestelmään päästiin kiinni vasta joulutammikuun vaihteessa, jolloin varsinainen tehokkaampi kokeilu-aika jäi vieläkin lyhyemmäksi. TE-toimiston puolelta tehtiin tarkkoja ohjeistuksia, mutta käytännössä muutamassa kuukaudessa jouduttiin opettelemaan työtavat ja perehtymään tarkemmin lakivaatimuksiin. Haasteena on alusta pitäen ollut kahden erilaisen työkultuurin yhteensovittaminen. Muutokseen ei ollut erillisrahoitusta ja keskenäisyyttä on jouduttu sietämään pitkään. Lisäksi samaan aikaan voimaan tullut aktiivimalli on herättänyt epäselvyyttä työnhakija-asiakkaissa.

Kokeiluissa epävarmuus tulevasta mallista ja ratkaisusta sekä kasvanut työkuorma on hankaloittanut monilla alueilla rekrytointeja työllisyyspalveluihin. Hankaluudet ovat vaikuttaneet myös henkilöstön pysyvyyteen ja jaksamiseen. Kokeilussa myös aiottua lyhyemmäksi kutistunut toteutusaika on ollut iso haaste. Lisäksi käytössä on ollut useaa väliaikaista rahoitusta, mikä luo haasteita pitkäjänteiselle työlle ja on tehotonta henkilöstöhallinnon näkökulmasta. On toki myös syytä huomioida, ettei kaikilla kuntakokeilualueilla TE-toimiston henkilöt siirtyneet kokoaikaisesti kokeilutoimistoihin kuntiin.

Kokeilualueiden toimijoiden haastattelut ja toteutettu laajempi kysely osoittavat, että näkemys palvelujen uudistamisesta ja integraatiosta kokeilualueella on osin ristiriitaista. Joiltain osin edellä kuvatut tulokset toteutuvat käytännössä vaihtelevasti eri kunnissa. Tässä kyse on pitkälti siitä, että integraatiossa korostuu vahvasti asiakastyötä tekevien asiantuntijoiden kyvykyys hahmottaa palvelujärjestelmä ja tarjolla olevat palvelut suhteessa asiakkaan tarpeeseen ja kyky tehdä yhteistyötä muiden tahojen kanssa. Kokeilualueilla on rahoitettu kehittämistyötä myös ESR-hankkeista ja näin ollen osaltaan kokeilujen toteutukseen ja resursointiin vaikuttaa myös näiden hankkeiden toiminta. Tämä vaikeuttaa kokonaistarkastelua ja kokeilujen tulosten ja vaikutusten tarkastelua erikseen. Kokeilujen haaste on ollut se, että koko kokeilualueen selkeä yhteinen tavoite ei ole välttämättä ollut kovin selkeä ja siten myös viestintä ei ole välttämättä tavoittanut kaikkia tahoja. Siksi esimerkiksi Pohjois-Savon kokeilun osalta tuotiin esiin, että osalla alueen toimijoista on tullut vaikutelma rinnakkaisista ”TE-toimistoista”, jotka toteuttavat samoja asioita päällekkäin.

Maakunnallisissa kokeiluissa resurssien yhdistäminen on ollut tärkeä näkökulma, mutta pienten asiakaskohderyhmien ja kokeilujen pienimuotoisuuden takia kokeilut eivät ole kovin paljon näkyneet asiakaskunnalle. Haastattelu- ja kyselyaineiston mukaan maakuntakokeiluissa ei lähdetty kovin rohkeasti uudistamaan ja kokeilemaan uusia palvelutuotannon tapoja. Yleistä epävarmuutta lisäsi myös se, kuinka paljon asiakkaille voitiin luvata palveluiden jatkosta sekä ylipäätään vaikeus hahmottaa, mihin suuntaan palveluita kannattaa lähteä kokeilemaan.

## **Asiakslähtöisyys ja varhainen puuttuminen palvelutarpeen selvittämisessä**

Kokeilujen ehdoton vahvuus on ollut pyrkimys asiakaskunnan vahvempaan haltuunottoon ja profilointiin. Ihan ensimmäinen tavoite on ollut se, että koko laaja työttömien joukko tavoitetaan. Kokeiluissa on käyty koko asiakaskuntaa läpi ja useat kuntien ja TE-toimistoista kokeilun piiriin työskentelemään siirtyneet asiantuntijat toivat esille, että kokeilussa on kerrankin mahdollisuus katsoa järjestelmät yhteen ja käydä läpi asiakkaat, mitä heidän työllistymisen eteen voidaan ja tulisi tehdä. Kunnissa tieto asiakkaista on saatu kokeilussa ensimmäisen työmarkkinatukipäivän jälkeen, kun aiemmin tieto on tullut 300 tai 500 päivän jälkeen. Kokeiluissa asiakkaat on kutsuttu haastatteluihin, tavattu, palvelutarpeet arvioitu ja asiakkaat ohjattu lopulta palveluihin. Asiakkaista on löytynyt paljon sellaisia, joilla on edellytykset ja motivaatio työllistyä ja toisaalta niitä, joilla koko elämäntilanne vaatii paljon tukea. Kun kuntakokeiluissa on päästy paremmin URA-järjestelmän kautta selville koko asiakaskunnasta, on asiakkaita lähdetty segmentoimaan ammatin, iän ja muiden työllistymistekijöiden kautta sekä järjestetty tapaamisia ja infoja räätälöidysti.

Käytännössä useammalla kokeilualueella on haarukoitu asiakasryhmiä, valittu tietty otanta asiakkaita sekä mietitty näille erityisille kohderyhmille ryhmätilaisuuksia ja infoja. Kyse ei ole suoraan siitä, etteikö edellä kuvattu olisi ollut mahdollista ja tuttua aikaisemmin. Kokeiluissa kyseisen tilanteen selvittäminen haluttiin ottaa entistä vahvemmin omiin käsiin ja organisoida systemaattisemmin kuin aiemmin. Näitä ja kasvokkain tapahtuvan kohtaamisia yhdistämällä työnhakijoita on pyritty saamaan liikkeelle kaikin keinoin.

Palvelutarpeen selvittämisessä on siten ennen kaikkea kyse entistä vahvemmassa panostuksesta palveluprosessin alkuun, tiedon saannista ja tilanteeseen tarttumisesta riittävän ajoissa. Tällä tavoin työttömyysjaksoja on pyritty lyhentämään. Kaikkein vaikeammin työllistyvien kohdalla kyse on askelista kohti parempia työllistymisvalmiuksia sekä asiakkaan ja yhteiskunnan kannalta toivottuja ratkaisuja. Olennaisimpana kokeilun ytimessä on ollut asiakkaan henkilökohtainen kohtaaminen ja tehostettu alkukartoitus. Asiakslähtoisemmällä palvelulla ja moniammatillisella työtavalla on pyritty madaltamaan työnhakijoiden kynnystä aktiivitoimenpiteisiin tarttumiseen ja työnhakuun. Tätä on pidetty kautta linjan kokeiluissa erittäin tärkeänä asiana. Asiakslähtöinen ajattelu on tarkoittanut sitä, että työllisyyspalveluissa halutaan tutustua ihmisiin. Tämän myötä asiakkailta on kuulunut hyvää palautetta siinä, että omasta tilanteesta on voinut kertoa avoimemmin ja asiakkaat ovat tulleet sovituille haastattelu-aikavarauksille hyvin. Tiettyjen asiakkaiden osalta haasteena tuodaan suoraan ”esille viranomaisten pelko”, jota kokeilujen toimintatavalla on pyritty myös madaltamaan. Asiakkaat tulevat kasvokkain toteuttaville aikavarauksille ilman ”pakotteita”, kun arvioivat palvelusta olevan heille hyötyä. Nuorille kasvokkainen tilanteen haltuunotto on kohentanut monen nuoren itsetuntoa ja aktivoinut jatkoon. Esimerkiksi Pirkanmaan kokeiluissa ollut suora asiakaspalautteen mittaaminen käytössä (NPS-mittari), jonka tulokset kertovat erinomaisesta asiakastyytyvyydestä.

Palvelutarpeen selvittämisessä asiakkaita on jaettu ja vastuutettu myös työntekijöittäin. Asiakkaan jatkoon kannalta tarvittavat tahot ja henkilöt on pyritty saamaan myös heti joko tapaamiseen tai sen jälkeen mukaan, tarvittaessa videoyhteyksin. Kokeiluissa palvelutarpeen osuva arviointi on korostunut yhä enemmän. Lisäksi palvelutarpeen arvioinnin tehostamisessa pyritty lisäämään myös digitaalisia välineitä systemaattisempaan käyttöön. Tärkeänä asiana palvelutarpeen arvioinnissa on ollut yhä vahvempi keskittyminen asiakkaan osaamiseen ja niihin asioihin ja tehtäviin, joihin työnhakija voisi kyetä, sekä profiilin vertaaminen alueen työmarkkinatilanteeseen ja tarjolla olevaan työhön.

Osuva palvelutarpeen arviota varten asiakkaiden elämäntilanteen laajempaan kartoitukseen ja mallintamiseen on panostettu usealla kokeilualueella. Esimerkiksi Pohjois-Karjalassa sparraten töihin -kokeilussa on ollut elämänlaatukysely, jolla saatiin kokemusten mukaan paremmin asiakkaan tilanne ennakoiden haltuun ja nopeammin ja osuvammin liikkeelle asiakkaiden haastattelujen jälkeen. Samalla kokeilualueella rakennettiin vertailuasetelma, jossa laajempi elämänlaatukysely lähetettiin 150 työttömästä työnhakijasta noin puolelle ja toiselle puolelle laitettiin TE-hallinnon oma sähköinen Tutka-kysely. Ne, joilla oli poikkeama vastausten keskiarvossa, kutsuttiin yhteisarviointiin, jossa TE-toimiston henkilö, sosiaalityöntekijä ja kaupungin yksilövalmentaja haastattelivat työnhakijaa. Haastattelun perusteella noin kolmasosalle arvioitiin olevan yksilövalmennuksesta hyötyä, jolloin näille nimettiin ”personal trainer” sparraamaan työnhakijaa eteenpäin. Tässä toimintamallissa kyettiin saman tien käydä mahdollisuudet läpi, eikä asiakkaan tarvinnut kulkea luukulta luukulle. Ajatuksena oli se, että yhdenkään asiakkaan ei tarvitse poistua ovesta, ennen kuin on tiedossa, kuka asioita hoitaa eteenpäin ja miten. Aiemmin on mennyt turhaa resursseja siihen, että aina arvioidaan uudelleen, kuuluuko työtön työnhakija omalle vastuulle tai tarjotaan väärää palvelua väärään aikaan. Kokeilussa myös huomattiin, että laajempi elämänlaatukysely pureutuu usein paremmin työllistymisen kannalta olennaisiin muihin juurisyihin kuin mihin perinteisempi Tutka-kysely.

Työvoima- ja yrityspalvelukokeiluissa asiakaslähtöiseen palvelutarpeen arviointiin on liittynyt vaikeammin työllistyvien osalta työllistymisvalmiuksia kartoittavat palvelut, joissa on hyödynnetty yhä enemmän toiminnallisia alkukartoituksia. Toiminnallisten jaksojen aikana on selvitetty asiakkaiden työ- ja toimintakykyä sekä työllistymisen edellytyksiä toiminnan kautta, ja jakson aikana on laadittu jatkosuunnitelma siitä, miten polku kohti työelämää parhaiten saavutetaan ja mistä lähdetään liikkeelle. Palvelussa on ollut mukana laaja elämäntilanteen, haasteiden, työelämätaitojen ja osaamisen kartoitus. Toiminnalliset kartoitusjaksot ovat olleet kiinnostavia, sillä niissä käydään asioita paremmin kasvokkain läpi.

Käytännössä asiakaslähtöinen ja vahvaan asiakaskohtaiseen räätälöintiin perustuva malli on osoittautunut ilman lisäresursointia monilla alueilla haasteelliseksi toteuttaa. Kokeilujen toteutuksessa on huomattu, että aktivointi on paikallaan, mutta on tärkeä ottaa huomioon erilaiset asiakasryhmät ja mahdollisuudet. Esimerkiksi aktiivimallin mukaisia haastatteluita pidetään tarpeettomina monille asiakkaille kolmen kuukauden välein ja lainsäädäntö ei tässä anna virkailijoille mahdollisuutta harkintaan ajankäytössä, vaan tasapäistää kaikki työnhakijat. Määräaikaishaastatteluista ollaan osalla kokeilualueista jääty jälkeen, mutta se kertoo kuitenkin osaltaan myös siitä, että vaikeimpaan kohderyhmään on pyritty satsaamaan enemmän.

### **Palveluohjauksen tehostaminen ja yhden luukun periaatteen toteuttaminen**

Palveluohjauksessa merkittävimpanä sisältönä kokeiluissa pidetään asiakasvastaavamallia, jossa työnhakija-asiakkaille on nimetty henkilökohtainen omavalmentaja tai vastuutyöntekijä. Vastuutyöntekijän avulla on pyritty saamaan koordinoitumpia kokonaisprosesseja asiakkaille. Olennaista mallissa on ollut se, että yksi ihminen on voinut hoitaa ja tehdä päätöksen suoraan asiakkaan ohjauksesta ja asiakas on saanut palvelut yhdeltä luukulta. Useamman ihmisen välillä asian pompottelu on jäänyt väliin. Asiakaslähtöisyys on tarkoittanut räätälöityjä palvelukokonaisuuksia massapalveluiden sijasta. Asiakasvastaava-mallissa olennainen asia on ollut ennakoiva ote (pitkäaikais)työttömyyden ehkäisemiseen. Terveydelliset ongelmat on tärkeä havaita nopeasti ja koota varhain työllisyystoimijoiden ja -palveluiden verkosto avuksi. Erityisesti asiakkaat, joilla on sosiaalisia ongelmia, on tällä tavoin pyritty löytämään tehokkaasti ja ohjaamaan nopeammin eteenpäin.

Asiakasvastaava-mallin ohella työllisyyskonttoriratkaisut ja yhden palvelutarjottimen kokoaminen ovat toimineet kokeilujen toteuttajien näkökulmasta hyvin resurssien kokoamisessa ja

asiakkaalle yhtenä luukkuna. Erityisen tärkeää on ollut se, että julkiset työvoima- ja yrityspalvelut ja työterveys sekä Kela ovat olleet samoissa tiloissa monilla kuntakokeilualueilla, mikä on kokeilujen toteuttajien kokemukseen perustuen helpottanut ratkaisevasti yhteistä kommunikaatiota ja nopeuttanut myös asiointia ja asiakasprosesseja. Arjen käytäntöjen nopeutumisesta korostetaan sekä haastattelujen että kyselyn perusteella käytännön asioita, kuten asiantuntijoiden välisten yhteisten aikojen löytämisen helpottuminen yhteisten tilojen ja nopean kommunikaation kautta. Myös esimerkiksi työttömien terveystarkastuksia on kehitetty, jotta lääkärin lausunto saadaan aikaisempaa nopeammin ja selvin toivein, mitä tapahtuu seuraavaksi, kun asiakas tulee vastuuvirkailijalle. Terveystarkastuksiin on saatu keskitettyä resursseja tietyille henkilöille ja toisaalta jaettua esimerkiksi niin, että TYPillä ja kokeilutoimistolla on ollut yhteinen oma terveydenhoitaja. Hyödyllisenä on pidetty myös sitä, että asiakkaita voidaan joustavasti jakaa kokeilutoimistoissa eri asiantuntijoiden kesken asiakasta ja kokeilun työntekijät ovat voineet konsultoida nopeasti Kelan työntekijöitä.

Pirkanmaan ja erityisesti Tampereen kokeilussa on lähdetty vahvimmin ja rohkeimmin uudistamaan palvelujen kokoamista kokonaisuutena muun muassa kehittämällä alusta- ja paikalliskeskusmallia. Tampereella esimerkiksi nuorten työllisyyspalvelut viety oppilaitoksiin. Työllisyyspalvelut ovat osa kaupungin omistaman Tredun palveluja ja vastavalmistuville nuorille voidaan muun muassa myöntää palkkatuet ja työkokeilut heti työttömyyden alettua samasta paikasta. Rovaniemellä on koettu, että samoissa tiloissa toimiminen on nopeuttanut asiakasprosessia ja samalla on kyetty asiakaslähtoisempään työhön.

Asiakasohjauksessa vahvemman segmentoinnin perusteella on kyetty järjestämään palveluita kohdistetummin ja räätälöiden. Varsinaiset palvelut eivät ole merkittävästi eronneet aikaisemmasta, mutta tässäkin lisäarvona koetaan asiakkaiden mielenkiinnon ja aktiivisuuden lisääntyminen heille paremmin osuvammilla palveluilla. Pienille ryhmille on järjestetty infotilaisuuksia, foorumeita ja rekrytointimessuja poimien mukaan relevantit asiakkaat sekä palvelutuottajat ja potentiaaliset työllistäjät. Esimerkiksi Varsinais-Suomen kokeilualueella Turussa ryhmäinfot ovat toimineet erityisesti nuorille vastavalmistuneille ja työttömille. Infotilaisuuksiin on poimittu sekä nuoria että ammattialakohtaisesti tietyn alan ihmisiä. Ryhmäpalveluiden ja valmennusten merkitys on kasvanut monilta osin, kun se on osattu kohdistaa oikeille ryhmille ja esimerkiksi ryhmäura-valmennus on koettu todella tärkeäksi palveluksi. Lisäksi laaja-alaiset uravalmennukset ovat olleet hyviä välineitä pitkäaikaistyöttömän eteenpäin poluttamiseen. Lapin kokeilualueella rekrytointi- ja kohtauttamistilaisuudet yritysten ja työnhakija-asiakkaiden välillä on myös koettu tärkeiksi.

Aktiivimallin käynnistymisen jälkeen on alettu miettiä uusia tapoja tehostaa ja joustavoittaa työllistymistä tukevia palveluja esimerkiksi työnhakuvalmennuksen moduulirakenteilla. Samalla on yritetty räätälöidä palveluita paremmin asiakkaille sopiviksi vaikkapa toiminnallisten uravalmennusten avulla.

Asiakasohjauksen kannalta on nostettu hyvin olennaisena näkökulmana matala kynnys palveluihin. Perusasiat ja lähellä asiakkaan kanssa tehty työ on nähty hyvin tärkeänä. Useilla kokeilualueilla on todettu, että tarvitaan kädestä pitäen ohjausta tietokoneille, aulapäivystystä ja neuvontaa. Useilla heikossa työmarkkina-asemassa olevilla ei ole riittävää osaamista käyttää esimerkiksi tietokoneita ja tehdä työhakemuksia ja työnhakua, jolloin on panostettu tabletti- ja tietokonepääteiden hankintaan, käyttöön ja koulutukseen sekä omatoimisen työnhaun opetteluun. Kokeilun toteuttajat tuova tässä esille sen, että asenne, halu auttaa ja asiantuntijoiden lähestyttävyyden ovat auttaneet myös asiakkaita eteenpäin. Lisäksi on tärkeää, että työnantaja ja työnhakija-asiakkaille on ollut yksi infopuhelin, josta saa apua tarvittaviin kysymyksiin. Varsinais-Suomen kokeilussa Turussa on toiminut Aula-palvelu ilman ajanvarausta, mikä on tarkoittanut yhden tai kahden hengen päivystystä kokeilutoimiston tiloissa ja apua asiakkaiden

käytännön ongelmiin kädestä pitäen. Myös chat-palvelu on ollut kokeilussa ja osoittautunut hyvin asiakkaita tukevaksi palveluksi. Rovaniemellä koulutuskuntayhtymä on pyrittänyt työnhakukahviloita matalalla kynnyksellä, ja niissä on ollut tarjolla myös tietoa yrityksen perustamisesta, keikkatöistä ynnä muista ajankohtaisista asioista. Porissa luotiin pop up -tapahtumasarja, jossa joka perjantai järjestetään asiakkaille infotapahtumia erilaisin teemoin työhausta hyvinvointiin.

Kuntakokeilualueilla palveluohjauksessa on korostunut vaikeammin työllistyvien henkilöiden osalta kuntien omien työkalujen ja palvelujen hyödyntäminen (työkokeilu- ja palkkatukipaikat, työpajat yms.). Ostopalveluissa on kokeiltu entistä laajemmin esimerkiksi erilaisia yksilövalmennuksia, (ura)valmennuksia ja ryhmävalmennuksia eri kohderyhmille sekä pyritty rakentamaan polutuksia eri valmennusten ja palveluiden välillä. Lisäksi Satakunnassa tehtiin linjaus, että hankitaan ostopalveluna työhönvalmentaja kaikille työelämäkokeilun ja palkkatuella oleville asiakkaille. Työnhakuvalmennukseen on tullut myös jatkovalmennus tueksi, ettei valmennuksen tulos jäisi vajaaksi. Tästä on tullut myös palautetta, että kokeilussa ollaan osattu paremmin käyttää hankintoja. Palveluhankinnoissa on koettu kuitenkin haastavana monien asiakkaiden kohdalla palveluiden tiukat tuoterajat ja palveluihin pääsyn määrittelyt, mikä on haastanut palveluiden ketjutusta ja yhdistelyä entistä räätälöidymmin asiakkaille.

Palveluostoissa on kuitenkin mietitty ja valmisteltu vaikuttavuusperusteisia malleja, vaikka ne eivät vielä ole käytössä. Palvelujen hankinnassa vuoropuhelu palveluntuottajien kanssa palveluiden suunnittelussa on koettu tärkeänä, koska näin saadaan räätälöityä palvelut vastaamaan asiakkaiden tarpeisiin. Tämän ansiosta palveluja ei ole tarvinnut osallistujien puutteen vuoksi perua. Yhteistyö palveluntuottajien kanssa on kokeilua toteuttaneiden tahojen osalta tiivistynyt ja sekä kunnat että palveluntuottajat tuovat esille, että tuloksia on ja seuranta on osattu vaatia ostopalveluilta entistä vahvemmin. Pohjois-Savon kokeilussa Kuopiossa myös dynaaminen hankintamalli on tuonut mahdollisuuden hyödyntää joustavammin ja laajemmin sopivia (erityisesti pienempiä) palvelutarjoajia. Mallissa määrärahoja ei lukita vuodeksi eteenpäin, vaan tehdään joustavasti hankintoja niiltä tarjoajilta, jotka täyttävät kriteerit ja jotka sopivat kullekin asiakkaalle. Vaikuttavuutta on myös mietitty yhdessä palveluntuottajien kanssa. Työhönvalmennus on ostettu aikaisemmin kahden kuukauden mittaisina ja nyt sitä ostetaan pidempänä kuuden kuukauden mittaisena prosessina. Työelämäkokeilussa on kehitetty myös positiivisten jatkopolutusten (määritetty kaikille palvelulle erikseen) kautta bonusmallia palveluntuottajille.

Lisäksi palveluostoissa on kehitetty asiakaslähtöistä palveluun ohjaamista. Lähtökohtaisesti se, että asiakas saa vaikuttaa siihen, mitä hänelle tarjotaan, auttaa kokeiluissa saatujen kokemusten mukaan asiakkaan motivaatiossa. Kun asiakas on itse päässyt vaikuttamaan palvelutarjoajaan, ei tarvitse tulla pakotettuna palvelutarjoajalle. Asiakkaita on autettu myös valintojen tekemisessä, mikä tuottajista kannattaisi valita mihinkin tilanteeseen. Kohdennettu työnhakuvalmennus on ollut hyvä tällainen ensikokemuksilta toimiva ostopalvelu, jossa tulosperusteisuutta on kehitetty. Kuopiossa aiemmalla toimintatavalla, jossa vuoden mittaisilla puitesopimuksilla ei olisi voitu hyödyntää yhtä laajaa palveluntuottajien tarjoamaa räätälöidysti asiakkaille, sillä puitesopimus ei mahdollistanut joustavaa hankintaa.

Varsinais-Suomen kokeilussa Turussa kuntouttavan työtoiminnan palvelusetelikokeilu ja dynaaminen hankintamalli ovat tuoneet uusia palveluntuottajia mukaan. Luotu malli on kehittänyt mukana olevien palveluntuottajien osaamista ja kyvykkyyttä vastata tulevaan kasvupalvelu-uudistukseen ja todellisiin palvelutarpeisiin. Lisäksi kuntouttavaa työtoimintaa on kehitetty tavoitteellisemmaksi ja vaikuttavammaksi. Tässä olennaisena runkona on ollut sääntökirjan laadinta ja sen myötä prosessien uudistaminen. Aikaisemmin palveluntuottajien kilpailutus ei toiminut, eikä palvelujen laatua seurattu. Hallintoa ja paperityötä oli valtavasti, eikä asiakkaan

ääni ei kuulunut. Nyt tehty laatukäsikirja osoittaa sen, mitä odotetaan palvelutuottajilta ja asiakkailta on mahdollisuus valita mieleisensä tuottaja. Valinnassa asiakasta voi avustaa puolesta-asioija tai vastuuvirkailija. Valinta tapahtuu sähköisessä järjestelmässä parasta palvelua -sivustolla olevista palveluntuottajista. Palveluseteli otettiin käyttöön vuoden 2018 alusta ja palveluntuottajat ovat olleet mukana alusta alkaen suunnittelemassa palvelusetelin käyttöön-ottoa ja käytettävää PSOP-järjestelmää. Vanhasta mallista uuteen siirtyminen koettiin haasteelliseksi, koska asiakasprosesseja ei voinut keskeyttää ja hinnasto oli rakentunut aiemman kilpailutuksen mukaan.

Uusi malli edellytti myös verkoston ja oman yksikön virkailijoiden kouluttamista. Palvelusetelit on nyt porrastettu eri arvoluokkiin: perusseteli, vaativa seteli, intensiivinen yksilövalmennus ja erityisseteli. Monen setelin mallissa tavoitteena on räätälöidä palvelua yksilökohtaisesti ja siten lyhentää kuntouttavan työtoiminnan kestoa ja parantaa laatua ja vaikuttavuutta. Vain yksi setelin arvo olisi laskenut laatua, kaventanut sisältöjä ja sulkenut joitakin pienimpiä palveluntuottajia ulos. Kokeilun myötä uusia palvelutuottajia on tullut mukaan ja palvelutuottajat näkevät, että toiminta jännevöityy ja byrokratia vähenee, mikä taas vapauttaa aikaa olennaisiin töihin. Ensimmäiset kokemukset ovat sellaisia, että rahaa kuluu lähes yhtä paljon, mutta asiakkaita on enemmän. Palvelusetelin hyöty on se, että pitkin matkaa voi tulla uusia tuottajia, kunhan täyttää kriteerit. Lisäksi seurantajärjestelmä on kehittynyt. Kuntouttava työtoiminta on tavoitteellinen palvelu ja edellyttää seurantaa ja nyt edellytetään selkeää seurantaa. Jatkossa suoritepohjainen palkitseminen tulee jollain tavalla mukaan.

Palveluohjauksen vaikuttavuudesta kokeiluissa on vaikea sanoa vielä tässä vaiheessa, mutta olennainen huomio ja tulos on se, että kokeilualueilla asiakkaiden aktiivisuutta on saatu edellä kuvatuilla toimenpiteillä lisääntymään. Keskeinen havainto on myös se, että kun kyetään kokonaisvaltaiseen palveluun ja on enemmän aikaa, niin kyetään myös ohjaamaan tehokkaammin palveluihin. Tämän ansiosta aktiivisuus ja aktivointiaste nousevat. Kokeilualueilla on pyritty tarjoamaan laajasti erilaisia palveluja ja kehittämään uusia tapoja muun muassa kuntouttavan työtoiminnan ryhmiä koskien. Monilla kokeilualueilla on panostettu ja resursoitu vahvemmin myös sosiaalisen kuntoutukseen, jotta saadaan paremmin polutus kohti työllisyyttä edistäviin toimiin. Esimerkiksi Pohjois-Savon kokeilualueella on korostunut yhä enemmän työkykyseuravien ja sote-palveluihin ohjaamisen merkitys. Sosiaalipoliittinen lähestyminen näkyy monissa ikäryhmissä ja on selvästi yleisempää, että työnhakijoita on siirtynyt kokonaan työvoiman ulkopuolelle (enemmän kuin aikaisemmin). Tämä viittaa siihen, että sosiaalisista ongelmista kärsiville on löydetty paremmin ratkaisuja ja heitä ohjattu tehokkaammin näihin järjestelyihin. Vaikeammin työllistyvien kohderyhmään kuntakokeilut ovat saaneet paremmin panostettua. Kelan konsultaatio on myös lisääntynyt. Vaikeasti työllistyvien kohderyhmästä myös kuntasektorille on työllistetty enemmän väkeä. Pitkäaikaistyöttömiä on pääsyt aiempaa enemmän kuntouttavan työtoiminnan piiriin. Kunnissa on rakennettu omia matalan kynnyksen kuntouttavan työtoiminnan ryhmiä ja kunnissa on järjestetty esimerkiksi erilaisia työnhakuun liittyviä ryhmiä ja työllisyysklubeja kuntouttavana työtoimintana. Näihin ovat päässeet mukaan kaikki halukkaat työnhakijat. Työllisyysklubeihin on sisällytetty myös yrityskäyntejä. Perinteisempään asiakkaita "säilövään" kuntouttavaan työtoimintaan verrattuna klubimalli on osoittautunut toimivaksi välineeksi erityisesti nuorten, ei vielä täysin syrjäytyneiden, työnhakijoiden töihin pääsyn edistäjänä. Nämä kokemukset ovat monilta osin positiivisia siten, että kuntoutuksella on merkitystä ja asiakas saa enemmän tukea ja ohjausta (jos ennen puhuttiin sakkolistojen perkaamisesta).

ELY-keskusten määrärahaseuranta ja kokeilujen toteuttajien viestit antavat viitteitä siihen, että osalla alueista esimerkiksi valmennukset (erityisesti työnhakuvalmennukset, osin aktiivimallista johtuen) ja (aikuis)koulutustoimenpiteiden ovat kasvaneet. Kuntouttavaan työtoimin-

taan, valmennuksiin ja koulutuksiin ohjaaminen on jonkin verran aktiivisempaa kuin asiakaskunnan määrän pohjalta voisi aikaisempien kokemusten pohjalta odottaa. Tämä on tulkittu kokeilualueilla vahvasti myös siihen suuntaan, että ohjausta on tehostettu. Palvelut työnantajille sekä systemaattinen työ tiedon lisäämiseksi työllistymisen eri mahdollisuuksista (kevytyrittäjäyys, osuuskunta jne.) on tuottanut myös tulosta. Tässä työn murrokseen valmistautuminen on ollut tärkeää. Toisaalta kokeilualueilta kantautuu myös kyseenalaistuksia ohjauksen perusteissa kuntouttavaan työtoimintaan. Lisäksi jonkin verran kyseenalaistetaan kokeilun mallin tasapuolisuutta työnhakijoiden kohtelussa. Avoimelle sektorille työllistyminen on vielä vähäistä ja siten kokeilujen lopullinen vaikutus työllisyyteen on vielä vaikeasti arvioitavissa.

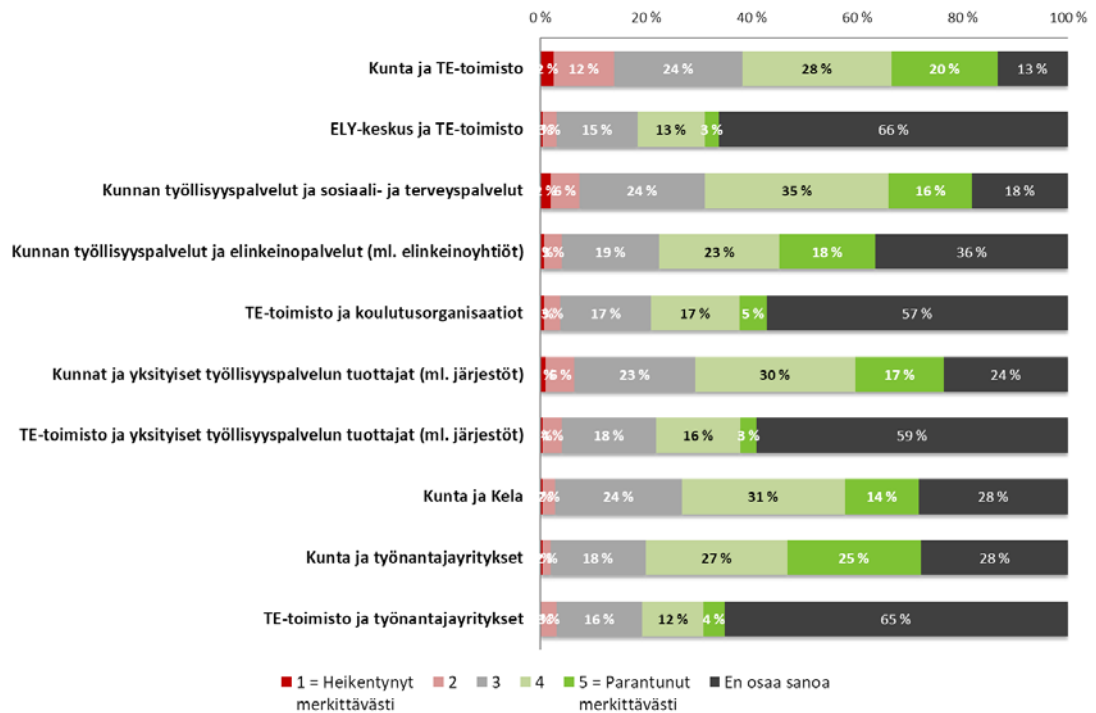
### **Työllisyyspalvelujen yhdyspintojen kehittäminen**

Alueellisten kokeilujen yhtenä tärkeänä tavoitteena ja toisaalta myös tuloksena nousee hyvin monen eri tahon näkökulmasta esille työllisyyspalveluiden yhdyspintojen kehittäminen. Kuntapohjaisissa kokeiluissa tämä yhteistyön kehittäminen on korostunut erityisesti kuntien työllisyyspalveluiden näkökulmasta, mutta tämä on näkynyt yleisemmin kaikilla kokeilualueilla tavoitteena kehittää eri toimijoiden välistä yhteistyötä ja roolitusta työllisyyden hoidossa. Toimivien yhteistyömallien rakentaminen ja roolien selkiyttäminen on tulosten valossa vasta alussa, mutta kokeiluissa on tehty olennaisia toimenpiteitä kokonaisprosessin kehittämiseksi. Kaikkineen kokeilualueilla kokeilujen toteuttajat korostavat, että kynnys toimijoiden väliselle yhteistyölle on madaltunut. Silti koko palvelurepertuaarin integroimisessa ja yhdyspintojen rakentamisessa on monilla alueilla haasteita ja täysi potentiaali on jäänyt vielä hyödyntämättä. Alueittain vaihtelee suuresti, miten yhteistyötä on lähdetty rakentamaan ja päästy eteenpäin. Kyse on paljolti myös työntekijöistä itsestään ja toimintatavoista, miten irrallaan eri tahot toimivan toisistaan.

Kaikkineen kokeilualueilta kerätyn aineiston valossa verkostoituminen ja tiedonvaihto työllisyystoimijoiden kesken nähdään suoraan yhdeksi keskeiseksi tulokseksi kokeiluissa. Kaikilla kokeilualueilla yhteistyö nähdään kyselyn perusteella enemmän parantuneen kuin heikentyneen (ks. myös kuvio 4.7). Vahvimmin yhteistyön tuloksia kokeiluilla nähdään kuntien ja TE-toimiston välisessä yhteistyössä sekä työllisyys- ja sosiaalipalveluiden yhdyspinnoilla. Kunnan ja TE-toimiston välisen yhteistyön vahvistuminen tulee esille ennen kaikkea siinä, että molempien tekeminen tunnetaan puolin ja toisin entistä paremmin ja tiedon vaihto on lisääntynyt. Lisäksi kunnan ja työnantajayritysten välisen yhteistyön nähdään tiivistyneen. Kuntien ja TE-toimiston välinen yhdyspinta on toiminut kokeiluissa keskimäärin hyvin, mutta vastauksissa tulee myös esille merkittävää hajontaa. Merkittävänä asiana tuodaan esille, että kuntien ja TE-toimiston rajapinta ei monilla alueilla toiminut aikaisemmin ja tieto ei ole riittävällä tasolla liikkunut näiden tahojen välillä ja riittävästi. Kyselyssä kuntavastaajista suurin osa sitä mieltä, että yhteistyö on toiminut hyvin ja kehittynyt kokeilun tuloksena, kun taas TE-toimistojen edustajista vain vajaa kolmannes on sitä mieltä, että yhteistyö parantunut.



**Kuvio 4.7. YTYÄ-hankkeen loppukyselyyn (syksy 2018) vastanneiden arvio siitä, miten asiakasprosessin hallinta ja informaation liikkuminen on kehittynyt kokeilun tuloksena eri yhdyspinoilla.**



Tärkeitä esimerkkejä yhteistyön kehittämistä kokeilualueilla ovat olleet säännölliset tapaamiset ja työryhmät, joita kokeilujen puitteissa on luotu. Rooleissa on saatu kehitystä aikaan yhteisen tekemisen ja keskustelun kautta. Esimerkiksi Pohjois-Savon kokeilualueella Kuopiossa järjestetään kerran kuussa työkykytiimin kokoontuminen, jossa on mukana työllisyyspalveluiden johtaja, ammatinvalintapsykologi, työllisyyspalvelukoordinaattoreita ja Kelalta asiantuntija. Kokoontumisessa käydään aiempaa koordinoitummin vapaamuotoista keskustelua ja erilaisia tilanteita läpi. Nämä kokoontumiset lähtivät työllisyyskokeilun myötä liikkeelle ja niiden avulla tieto viedään tehokkaammin eri tahoilla eteenpäin.

Lapissa kokeilujen tavoitteena olivat alun perin kumppanuussopimukset, joilla yhdyspintoja olisi pyritty vahvistamaan eri toimijoiden kesken. Hyvästä aikomuksesta huolimatta sopimukset ovat jääneet taka-alalle, sillä rooleissa on ollut epäselvyyksiä myös tulevan maakuntauudistuksen ja kasvupalvelu-uudistuksen takia.

### Elinkeinopalveluiden yhdyspinta

Kunnan työllisyyspalveluiden ja elinkeinopalveluiden yhteistyön kehittyminen näyttää varsin pistemäisenä ja tulee esille yksittäisten esimerkkien kautta, ei niinkään kokonaisvaltaisena kehittämistyönä kaikilla kokeilualueilla. Tärkeä tulos on ollut yrityskoordinaattorin toimintamalli, joka koskee sekin vahvemmin suoria yhteyksiä elinkeinoelämään kuin vahvempaa yhteistyötä elinkeinopalveluiden kanssa. Joillain alueilla, kuten esimerkiksi Porissa yritysyhteistyö ei ole ollut yhtä keskeisessä roolissa kirjattuna tavoitteena kuin esimerkiksi Lapissa.

Kerätyn aineiston valossa elinkeinopalveluiden hyödyntäminen ei ole toteutunut kokeiluissa vielä aiotussa laajuudessa, eikä merkittäviä uusia avauksia tämän rajapinnan osalta ole syntynyt. Usealla alueella kuitenkin elinkeino- ja työllisyyspalveluita on kuitenkin linkitetty toiminnallisesti vahvemmin yhteen tiedon vaihdolla sekä esimerkiksi yrityskoordinaattorimallin kautta. Yrityskoordinaattori on kartoittanut kokeilualueilla yritysyhteistyön kautta potentiaalisia piilotyöpaikkoja. Samalla he ovat tutustuneet ja tunnustaneet paikallisten yritysten tarpeita ja etsineet juuri näille sopivia työntekijöitä työnhakijajoukosta. Tämä on perustunut siis enemmän täsmärekytoimintoihin ja paikallisten yritysten ja asiakkaiden aitoon tuntemiseen. Lisäksi

on markkinoitu palkkatuella työllistämisen mahdollisuuksia ja kartoitettu esimerkiksi potentiaalisia työelämäkokeilupaikkoja. Työllisyyden hoidon noustessa strategisempaan ohjaukseen kunnissa kokeilun myötä viedään yhteisiä tavoitteita ja viestiä yrittäjäjärjestöille ja pyritään viestimään selkeämmin kokonaisuutena palvelut ja mahdollisuudet yrityksille. Työpaikkojen matching on kehittynyt, kun kokeilussa samaan vastuualueeseen on kuulunut työllisyys, elinkeinojen kehittäminen sekä markkinointi ja viestintä. Erityisesti Turun kokeilualueella on tehty systemaattisesti työtä yritys yhteistyön eteen, ja osa henkilöistä on suoraan niitä, jotka tekevät vain yrityskäyntejä. Tämä on auttanut piilotyöpaikkojen etsinnässä ja niiden tarjoamisessa osuvammin koko potentiaaliselle työnhakijajoukolle. Kohtauttamistyötä tehdään systemaattisesti viikoittain. Myös esimerkiksi Lapin kokeilussa Rovaniemen kaupungilla on ollut hankkeen kautta palkattuna yrityskoordinaattori, joka on etsinyt työpaikkoja niille, jotka eivät tarvitse muuta kuin työpaikan. Tämä hankkeessa tehty työ on luettu myös osaksi kokeilun toimintaa.

Lisäksi järjestetyt rekrytointitapahtumat on koettu myös toimiviksi. Yrittäjyysvaihtoehtoa on pyritty aktiivisemmin lisäämään myös työllistymisessä. Esimerkiksi Pohjois-Karjalan maakunnallisessa opiskelijasta yrittäjäksi -pilotissa on kokeiltu yritysmentorointia yhdessä Pohjois-Karjalan yrittäjien kanssa. Kokeilussa on voinut eri oppilaitoksista ilmoittautua mentorointiin mukaan ja yritysmentorointi on ollut yrittäjäksi aikovan tukena arjen käytännön ratkaisuisissa. Kohderyhmänä on ollut ammatillinen toinen aste sekä Karelia AMK ja Itä-Suomen yliopisto. Kokeiluun haalittiin 26 mentoroitavaa ja mentoria ja kokeilu käynnistyi lupaavasti.

### **Koulutuspalveluiden yhdyspinta**

Työllisyys- ja koulutuspalveluiden yhteistyö on toteutunut vaihtelevasti kokeilualueilla. Kokeiluissa on ylipäätään pyritty saamaan työelämää lähellä olevilla toimilla ihmiset aktivoitumaan koulutautumisessa sekä itsensä kehittämisessä. Työllisyyspalveluiden ja koulutuspalveluiden yhdyspinnan osalta on pyritty nopeuttamaan koulutuksiin pääsyä, kehitetty uusia koulutus tuotteita nuorille ja työnantajajapintaan. Kokeiluissa on kehitetty työvoimapolitiittisia koulutuksia niin, että saataisiin vaikeasti työllistettävien koulutukset joustavasti liikkeelle. Koulutuspalveluiden osalta on pyritty siihen, että ne olisivat mahdollisimman käytännönläheisiä ja mukana olisi paljon osatutkintotavoitteisia koulutuksia. Työnantajia on pyritty myös saamaan mukaan tarjoamaan työssäoppimispaikkoja. Työmarkkinatuella olevien työllistymistä työkokeilun jälkeen on pyritty parantamaan oppisopimusjärjestelmää hyödyntäen niin, että uusiin työtehtäviin ja alaan koulutetaan osa- tai kokotutkintotavoitteisesti. Kortti- ym. lyhytkoulustarjontaa on kokeiluissa pyritty lisäämään. Ylipäätään on huomattu, että porrastetumpi malli koulutuksessa toimii paremmin. Moni työnhakija vieroksuu sanaa koulutus.

Tärkeää on ollut koulutusmahdollisuuksien laaja ja asiakaskohtainen räätälöinti. Kokeiluissa on korostettu koulutus painotteisia uravalmennuksia, lyhytkoulutuksia ja osaamistodistuksia. Tärkeä tavoite on ollut se, että osa tutkinnoista suoritetaan yrityksissä. Esimerkiksi Satakunnan ja Varsinais-Suomen kokeilussa työelämäkokeilupaikkoihin on testattu VALO-mallia, mikä tarkoittaa, että työvoimapolitiittisissa toimissa tehdään näyttöjä tietyllä ammattialalla (jotta voidaan saada ammattitutkinnon osasuorituksia). Moni onkin lähtenyt tältä pohjalta suorittamaan kokeilun aikana opintoja. Niille, joilla on ollut edellytykset kunnossa, tämä malli on toiminut hyvin.

Oppilaitokset ovatkin aktivoituneet tällä saralla ja käyneet esittelemässä tutkintoja ja mahdollisuuksia suorittaa osatutkintoja. Eri teemoista on järjestetty infoja ja oppilaitokset ovat käyneet näitä infoja ja perehdytyksiä pitämässä, jotta saadaan tietous palveluista ajan tasalle.

Useassa kokeilussa on kehitetty osuvampaa osaamiskartoitusta työnhakijoille, missä työelämälliset olisivat vahvemmin rakennettu sisään niin, että kartoituksen pohjalta osattaisiin tarjota täsmäkoulutusta kohdennetummin. Koulutustoimijoilla roolina ollut myös usealla alueella se, että näillä tahoilla on tietoa yritysten osaamistarpeista ja sitä kautta on kehitetty työnhakijoiden profilointia yritysten tarpeisiin. Osaamiskartoitusten ja -analyysien avulla on luotu alueellisesti merkittävää yhteistyötä osaamisen kartoittamiseksi ja kehittämiseksi. Palvelutarjoajien ja erityisesti koulutusorganisaatioiden ja oppilaitosten sekä valmennuspalveluita tarjoavien tahojen kanssa on pohdittu vaikuttavampia ja tehokkaampia malleja koulutus- ja valmennuspalveluiden tarjoamisessa. Esimerkiksi on mietitty pidempien ja intensiivisempien koulutusten ja valmennusten tarjoamista nykyisten 10 päivän pätkillä sijaan, jotta paremman luottamuksen rakentamiselle jäisi aikaa. Samalla olisi mahdollisuus päästä paremmin kiinni asiakkaan kannalta parhaisiin ratkaisuihin. Myös koulutuksissa mennään yhä vahvemmin kohti yksilöllisempää osaamisen hankkimista. Työkokeilun rinnalla koulutuskokeilu on koettu myös tärkeäksi ja palvelua tulisi markkinoida enemmän, jotta tulisi paremmin esille matala kynnyksellä lähteä kokeilemaan eri kouluttautumista.

Pohjois-Karjalan maakunnallisessa kokeilussa on haettu hyvin pienellä kokeilulla uudenlaista yhteistyötä toisen asteen oppilaitoksen työelämäohjauksessa yhdessä palvelutuottajien kanssa. Opintojen loppuvaiheen opiskelijoille, joilla ei ole ollut vielä suunta työelämän osalta selvänä, on ostettu valmennuspalveluita ja työskentely on tapahtunut työparityyppisesti niin, että valmennus jatkui myös valmistumisen jälkeen. Valmennus on ollut keskimäärin noin 30-50 tuntia ja kestoltaan kuusi kuukautta. Hankintojen volyyymi on ollut hyvin pienimuotoista pienen kohderyhmän takia, ja haasteena on ollut myös hyvin heterogeeninen joukko opiskelijoita, joilla on ollut myös terveydellisiä haasteita ja muita palvelutarpeita. Haasteena oppilaitosyhteistyön kehittämisessä on ollut Pohjois-Karjalassa, kuten monilla muillakin alueilla myös toisen asteen reformi. Lisäarvona pienemmissä yhteistyökokeiluissa nähdään kuitenkin se, että on päästy mallintamaan ja saamaan jalkeille jo uusia toimintatapoja ohjata opiskelijoita vahvemmin työelämään.

### **Sote-palveluiden yhdyspinta**

Kunnan työllisyyspalveluiden ja sosiaali- ja terveystieteiden yhdyspinnassa nähdään tapahtuneen kokeilun aikana tärkeää kehitystä, vaikka kokeilujen edustajat ovat myös tuoneet esille matkan varrella, että monilta osin potentiaalia saman järjestäjän yhteistyössä ei ole vielä kyetty täysin hyödyntämään. Kyselyyn vastanneista sote-toimialan edustajista lähes kaikki näkevät yhteistyön parantuneen. Elinvoima-/työllisyystoimialan edustajista myös yli puolet näkee kehitystä tapahtuneen, mutta monet näkevät tässä vielä paljon parannettavaa. Sote-palveluiden näkökulmasta kokeiluissa on pyritty saamaan sosiaalipalveluista ohjaaminen tavoitteellisemmaksi kohti työmarkkinoita ja siten huomio jo varhaisessa vaiheessa osaamiseen kehittämiseen ja sopiviin työtehtäviin. Sosiaalipalvelujen kanssa asiakkaiden yhteistapaamiset ja asiakassiirrot on saatu sujuvammiksi. Tärkeänä tässäkin yhteydessä nousevat yhteisten tilaratkaisujen ja yhteisesti sovittujen menettelyjen merkitys kokeiluissa.

Kokeilujen asiakkaiden joukossa on paljon niitä, jotka tarvitsevat sote-palveluita. Tästä syystä esimerkiksi Pohjois-Savon kokeilualueella aikuissosiaalityöhön palkattiin työkykykartoittajat, jotta saatiin puhtia myös sosiaaliseen kuntoutukseen. Tässä elinvoima- ja työllisyystoimiala on rahoittanut työtä, mutta nämä työntekijät toimivat aikuissosiaalityön puolella ja ovat olleet samassa rakennuksessa. Aikaisemmin työllisyyspalvelut olivat rakenteellisesti aikuissosiaalityön alla. Työllistymisyksiköllä on ollut kokeilualueilla tärkeä yhteys sote-palveluihin, ja sitä on myös rakennettu erityisesti portaittaisesti työelämäkokeilussa.

Systemaattisella URA-tietojen läpikäynnillä ja tietojen ajantasaistamisella asiakastapaamisten avulla sosiaalisista ongelmista kärsivät on saatu perattua tarkemmin ja voitu ohjata nopeasti

eteenpäin. Tässä tärkeänä on koettu ennakoivuus ja nopea eteneminen, kun yksi toimijarajapinta on vähemmän verrattuna aikaisempaan TYP-toimintamalliin. Aikaisemmin tieto liikkui myös paljon paperien varassa. Satakunnan, kuten monien muidenkin kokeilualueiden, osalta asiakastyötä tekevät asiantuntijat ovat kokeneet tärkeäksi sen, että kokeilutoimistolla on ollut oma terveydenhoitaja käytössä. Tämä on lyhentänyt käsittelyaikoja ja on saatu saman tien aika varattua, kun aiemmin asiakas on itse hoitanut varauksen, jos on muistanut. Psykiatri- nen sairaanhoitaja on ollut myös käytössä ja asiakas on saatu tarvittaessa ohjattua hyvin sosiaali- ja terveystalouteihin. Yksittäisinä asioina tuodaan myös esille, että terveystaloutet ovat alkaneet entistä enemmän huomioida ajanvarauksissa ja työskentelyssä työttömät työnhakijat. Pirkanmaan kokeilussa on rakennettu myös vahvasti Kelan mukaantulon mallia, ja Kelan ja sosiaalitoimen kanssa on tehty yhteistyömalli työkyvyttömän asiakkaan tilanteen selvittämisestä oikean palvelun ja etuuden osalta. Tämä kehitystyö ja yhdyspinta on otettu vahvasti kokeilun myötä merkittävästi esille. Tässä on koettu tärkeänä hyvä yhteistyö mm. Kelan, työkyky- ja eläkeselvittelytiimin kanssa.

### **Yksityisten palvelutuottajien yhdyspinta**

Ulkoiset palveluhankinnat, vaikuttavuusperusteiset hankinnat ja yksityisten palvelutuottajien laajempi hyödyntäminen eivät ole olleet kokeilujen keskiössä. Palveluhankinnat ovat olleet pitkälti edelleen perinteisempiä yksittäisiä palvelusuoritteita ja rajattuja, eivätkä ne sellaisina ole antaneet mahdollisuutta palvelutuottajille kovin vapaaseen kehittämiseen ja uusien kokonaisuuksien luomiseen. Palvelujen yhdisteleminen ja ketjuttaminen palveluhankinnoilla on kuitenkin ollut hyvin tärkeässä roolissa. Kuntien ja yksityisten työllisyyspalvelutuottajien (ml. järjestöt) yhteistyö nähdään myös näiden toimenpiteiden myötä vahvistuneen erityisesti Pohjois-Savon, Satakunnan ja Varsinais-Suomen kokeilualueella. Pohjois-Savossa yhteistyön kehittäminen on tullut esille dynaamisen palveluiden hankintamallin kautta, Satakunnassa ostopalveluiden volyymin kasvun kautta ja Varsinais-Suomessa näkemyksissä korostui kuntouttavan työtoiminnan palvelusetelikokeilu.

Muuten kokeiluissa on panostettu vahvemmin yksityisen palvelutarjonnan laajempaan kartoittamiseen sekä palvelutuottajiin tutustumiseen. Tämän johdosta kokeilun myötä on tullut joissain kokeilualueilla uusia palvelutuottajia mukaan. Kokeiluissa on käyty myös markkinavuoropuhelua palvelutuottajien kanssa ja kutsuttu palvelutuottajat esittäytymään aamukahveille. Yksityiset palvelutuottajat eivät ole kuitenkaan hahmottaneet kokeiluja kovin hyvin. Yksityisten palvelutuottajien näkökulmasta kokeiluissa ei ole suuria muutoksia tapahtunut. Palvelutuottajien on ollut vaikea sanoa tai tehdä eroa, ovatko asiakkaat päätyneet nopeammin palveluiden tai toimenpiteiden piiriin. Samalla näkemyksiä on kokeilujen toimintamallien tehokkuudesta puolesta ja vastaan. Hyvin paljon näyttäisi vaikuttavan myös henkilökohtaiset suhteet julkisten työllisyyspalveluiden asiantuntijoihin.

Toisaalta markkinoiden avaaminen vahvemmin kilpailulle on haastanut perinteisiä palvelutuottajia esimerkiksi Pohjois-Savossa. Kaikki eivät ole pystyneet kehittämään palvelutuotantoa vaatimusten suuntaan, eivätkä välttämättä pystyneet sopeutumaan muutokseen esimerkiksi tuloksista maksamisessa. Dynaamiseen ja tulosperusteiseen hankintatapaan pitää myös valmentaa ja kasvattaa palvelutuottajien kyvykkyyttä. Perinteisiä puitesopimuksia kohtaankin tulee vahvaa kritiikkiä siitä, että ne ovat menneet enemmän kirjoituskilpailuksi, eikä nähdä välttämättä kenellä on paras osaaminen. Palvelutuottajat näkevät, että pitäisi myös antaa vahvemmin tuottajalle vapaita käsiä palvelutuotannon suhteen mitä saa ja voi tehdä, sillä useammalla palvelutuottajalla olisi edellytykset rakentaa uusia palvelukokonaisuuksia asiakkaille, jos tähän annetaan enemmän tilaa.

Lapin kokeilun osalta tuodaan myös esille Rovaniemellä se, että pitkäaikaistyöttömien palveluprosessissa on tukeuduttu vahvasti säätiöiden rooliin. Eduro-säätiö on huolehtinut asiakkaiden kannalta palvelukokonaisuudesta alkuhaastattelusta palvelutuotantoon (tuki ja ohjaus, työhönkuntoutuminen, osaamisen vahvistaminen sekä työllistyminen) ja asiakkaiden eteenpäin ohjaamisen. Kokeilun myötä on vahvistunut käsitys siitä, että kokonaiskoordinaatioon ja seurantaan pitää vahvistaa sekä järjestäjän että tuottajan resursseja ja osaamista, jotta prosessi ja vuoropuhelu toimii hyvin.

### **Palveluiden / ratkaisujen kehittäminen**

Digitaalisten ratkaisujen hyödyntäminen ja niiden kehittäminen ei ole ollut kovin vahvasti kokeilualueiden toimenpiteiden keskiössä. Ainoastaan Pirkanmaan kokeilualueella on pyritty systemaattisemmin ja monipuolisesti ottamaan käyttöön sähköisiä palveluita. On kuitenkin syytä huomata, että kokeilujen kohderyhmän takia digitaaliset palvelut eivät ole olleet ensisijainen vaihtoehto monille vaikeasti työllistyvälle. Digitaaliset palvelut ovat olleet enemmänkin tukevana osana palveluprosessissa mukana niille, joilla näiden käyttöön on valmius. Kokeilujen toteuttajat tuovat esille, että monilta osin sekä TE-toimistojen että kuntien palveluissa on hyvin vähän hyödynnetty digitaalisten palveluiden ja sähköisten työkalujen mahdollisuuksia. Siten on monilta osin lähdetty perusasioista ja työkalujen käyttöönotosta liikkeelle.

Sähköisissä työkaluissa ylipäättään keskeiseksi nostetaan yhteinen tietopohja palvelujärjestelmän kivijalkana ja tiedonsaanti sekä raportointi, jotta päästään kiinni asiakkaiden tilanteeseen. Monilta osin tiedon saanti asiakkaan tilanteesta on ollut vaikeaa tai puutteellista heikon raportoinnin osalta, monilta osin myös kapeaa ja epäsystemaattista. Tiedon saanti ja tiedolla johtaminen on nostettu erityisesti Pirkanmaan kokeilualueella olennaiseksi kysymykseksi, jotta voidaan arvioida myös tuloksellisuutta ja kehittää palveluita. Kompastuskivi palvelukokonaisuuksien rakentamisessa ja asiakkaiden ohjauksessa on ollut tähän mennessä hyvin heikot tiedot asiakkaista URA-järjestelmässä ja se, että tämän tiedon hyödyntämiselle ja systemaattiselle kehittämiselle ei ole ollut riittävästi aikaa. Edelleenkin on raportoinnin ja seurannan osalta toimittu erillisillä käsin poimituilla Exceleillä. Monilta osin tietojärjestelmien kehittäminen ja koko tiedolla johtamisen kokonaisuus on ollut haasteellista voimaan tulleen tietosuojalainsäädännön sekä hallinnon ja kasvupalvelu-uudistuksen myötä.

Pirkanmaan kokeilussa, kuten muissakin digitaalisia ratkaisuja hyödyntäneissä kokeiluissa, sähköiset palvelut ja työkalut ovat olleet vahvasti asiakkaan palvelutarpeen arvioinnin tukena. Nämä ovat olleet antamassa aiempaa tarkempaa tietoa asiakkaan tilanteesta ja nopeuttamassa asiakkaan polttamista palveluissa eteenpäin. Palvelutarpeen arvio on ollut oleellista tehdä kasvotusten, sillä sähköisiä palveluita ei välttämättä osata käyttää eikä puhelimitse tai videopuhelulla saada välttämättä realistista tilannearviota asiakkaan tilanteesta. Tampereella on ollut käytössä sähköinen osaamisbotti, eli sähköinen sovellus, joka haastattelee asiakasta ja kartoittaa asiakkaan osaamista. Tämän kautta asiakas ja omavalmentaja ovat saaneet dokumentaation tapaamiseen ja tehdyn kartoituksen perusteella on päästy kiinni paremmin asiakkaan osaamiseen ja kiinnostuksiin. Konseptia on testattu kevään ja syksyn 2018 aikana useamman omavalmentajan ja satojen asiakkaiden kanssa. Omavalmentaja on kyennyt tämän perusteella tekemään arvion osaamisbotin tulostusten ja lisäksi tukena olleen sähköisen Kompassi-työkalun avulla. Kompassi on työkalu palvelutarpeen arviointiin ja eri palvelujen soveltuvuuden arviointiin asiakkaalle. Työkalussa asiakas on arvioinut aina palveluiden jälkeen (ml. myös kumppaneiden ja ostopalvelut) asteikolla 1–5 omia taitoja ja tilanteen kehitystä, mikä on siten tuottanut tietoa omavalmentajan ohjauksen tueksi.

Myös Varsinais-Suomen kokeilualueella Turussa on ollut käytössä ForeAmmatti työkaluna asiakkaan osaamisen kartoitukseen. Porissa työkalua myös on kaavailtu otettavaksi käyt-

töön. ForeAmmatti on omatoiminen sähköinen työllisyyttä edistävä palvelualusta ja digitaalinen osaamiskartoitus. Sähköisten osaamiskartoitusten osalta on tärkeänä pidetty sitä, että systemaattinen osaamiskartoitus selkiyttää sekä asiakkaalle että työllisyyspalveluiden asiantuntijalle tilannetta ja sen avulla on kyetty kehittämään palvelutarpeen arviota, sillä osaamisen laaja-alainen näkökulma jää monesti liian vähälle huomiolle, eikä asiakkaan kannalta kiinnitetä huomiota riittävästi siihen, mihin tehtäviin olisi kykyä ja osaamista.

Turussa on ollut sähköinen palveluviuhka -työkalu käytössä haastatteluissa tukena. Palveluviuhkaan on koottu kaikki palvelut samalle alustalle ja pyritty työkalun avulla tunnistamaan ja kohdentamaan sopivimmat palvelut kullekin asiakkaalle. Palveluviuhka on ollut kokeilussa hyvin vahvasti kehitysasteella, mutta sen avulla on samalla pyritty lisäämään tietoisuutta palveluista ja kokoamaan jaettava ymmärrystä niiden osuvuudesta erilaisille asiakkaille ja parantamaan siten palvelujen osuvuutta.

Digitaalisen viestinnän, tiedotuksen ja markkinoinnin lisääminen on koettu myös monilla alueilla tärkeäksi ja työllisyyden ja työllisyyspalveluiden ”myyminen” tätä kautta sekä työnhakijalle että työnantaja-asiakkaille. Esimerkkejä muista kokeiluista vahvemmin mukaan otetuista palveluista ovat sähköinen asiakaspalvelu kasvokkain tapahtuvan palvelun tueksi, mikä on tarkoittanut muun muassa chat-palvelua ja Skype-puheluita asiakkaiden kanssa. Lisäksi Pirkanmaan kokeilualueella on otettu käyttöön sähköinen ajanvarausjärjestelmä, joka antaa asiakkaalle mahdollisuuden joustavaan ja nopeaan ajanvaraukseen. Tätä pohdittiin myös muilla kokeilualueilla, mutta toistaiseksi vain Pirkanmaalla se on ollut systemaattisesti käytössä.

Sähköinen asiakaspalaute (systemaattinen palautteen keruu käytössä Tampereella sekä osin jo esim. Turussa ja Porissa). Porissa sovittiin asiakastableteista, joiden avulla kerätään reaaliaikainen palaute palveluista ja käynneistä. Porin kokeilussa on rakennettu työelämäkokeilutoimintapaikkarekisteriä ja kokeilujakson sähköistä arviointia. Palautteen systemaattisella keräämisellä ja kehittämisellä on voitu helpottaa eteenpäin ohjausta ja samalla saada tietoa asiakkaan sähköisen palautteen kautta nopeammin käyttöön. Palautteessa myös vaaditaan myös palvelutuottajilta enemmän ja palautteen pohjalta on koottu selkeämpi suositus eteenpäin ohjauksesta ja jatkotoimenpiteistä.

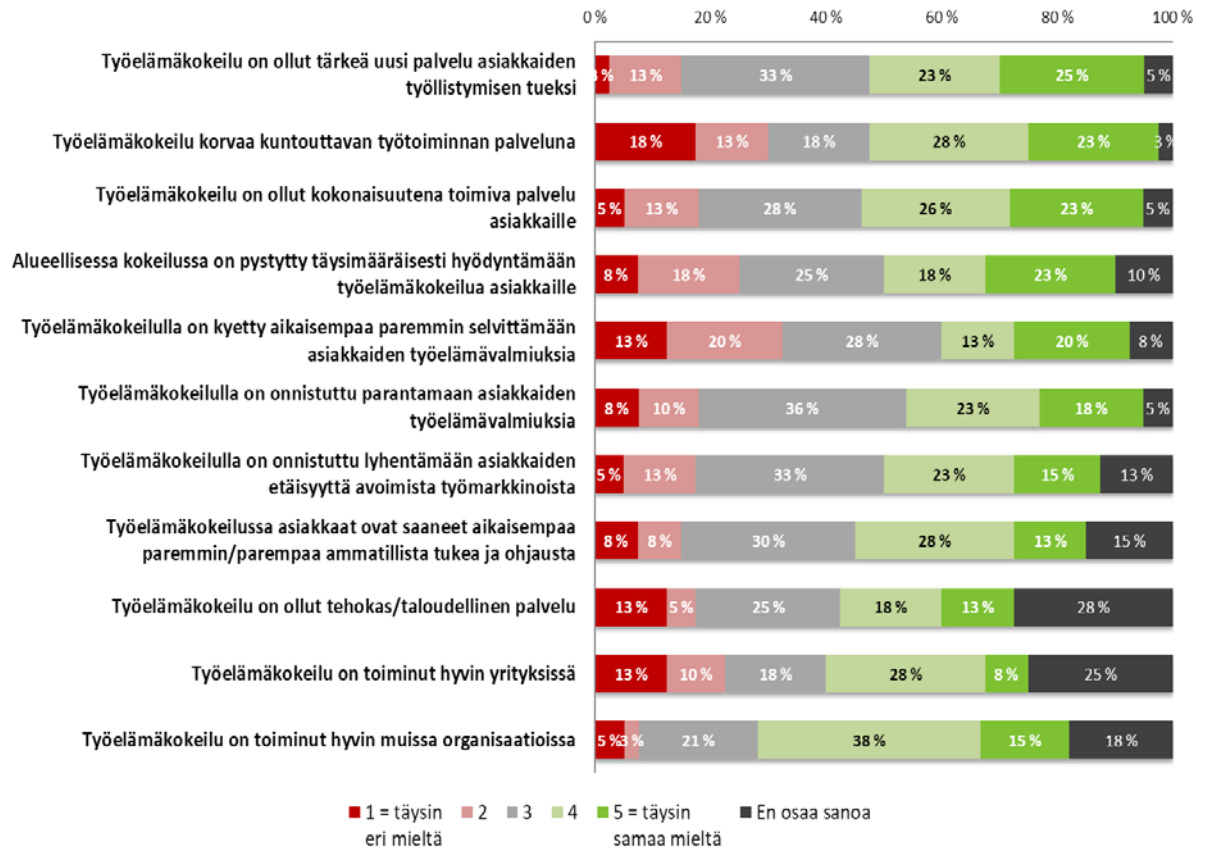
Edellä mainittujen palvelujen ja työkalujen lisäksi kokeilualueilla (erityisesti Varsinais-Suomen, Satakunnan ja Pirkanmaan kokeilutoimistoissa) on panostettu laitteistoon kuten tietokonepäätteisiin sekä ohjaukseen, että työnhakijat kykenisivät käyttämään näitä työkaluja itsenäisesti ja tehokkaammin.

### **Työelämäkokeilu kuntouttavan työtoiminnan sijaan**

Satakunnan ja Pohjois-Savon kokeilualueilla käytössä olleesta työelämäkokeilusta on kaikkineen varsin positiiviset kokemukset, vaikka käytännön toteutuksessa, tulkinnoissa, seurannassa ja kehitystyössä on esiintynyt myös paljon haasteita. Eroa entiseen kuntouttavaan työtoimintaan ei kaikilta osin pidetä kovin merkittävänä, mutta ensinnäkin työelämäkokeilu nähdään jo nimenäkin parempana kuin leimaavampi kuntouttava työtoiminta. Työelämäkokeilua on pidetty napakampana ja tavoitteellisempänä palveluna kuin kuntouttavaa työtoimintaa, sillä työelämäkokeilussa on ollut esimerkiksi enemmän aikamääreitä, jotka ovat tehneet siitä vaativamman. Samalla aikamääreet ovat tuoneet ryhtiä sekä valmentajien että asiakkaiden toimintaan. Työelämäkokeilun ei nähdä kuitenkaan korvaavan perinteistä kuntouttavaa työtoimintaa, koska laajoja ja pitkään kestäneitä haasteita omaavilla asiakkailla ei ehdi tapahtumaan tarvittavia muutoksia elämässä työelämäkokeilun aikana. Siten kokeilun maksimipituus (12 kk) on ollut haaste monilla kuntoutujilla. Monilla asiakkailla yleiset työelämävalmiudet ovat päässeet pitkittyneen työttömyyden vuoksi heikentymään. Siksi työskentelyjaksot ovat olleet erittäin tärkeitä myös sosiaalisten taitojen kehittämiseen. On syytä huomata, että asiakkaiden

kuntoutumisesta kohti työelämää ovat pitkiä ja on hyvin todennäköistä, että polulla on monta vaihetta ennen kuin asiakas on valmis siirtymään avoimille työmarkkinoille. Työelämäkokeilussa kokeilujaksolla on voitu arvioida henkilön työtehtäväspestifistä osaamista. On tärkeää nostaa esille, että työ kohentaa ihmisen psyykkistä ja fyysistä kuntoisuutta.

**Kuvio 4.8. YTYÄ-hankkeen loppukyselyyn (syksy 2018) vastanneiden arvio työelämäkokeiluun liittyvien tavoitteiden toteutumisesta ja arvio tuloksista.**



**Vastaajien arvio seuraavista väittämämuotoisista näkökulmista koskien työelämäkokeilua.**

Pohjois-Savon kokeilualueella keväällä 2018 oli 1–2 päivää työelämään suuntaavassa kokeilussa noin 10–20 % asiakkaista ja 3–5 päivän kokeilussa noin 80 % työelämäkokeilun asiakkaista. Työelämäkokeilun sisältö rakennettiin yhteistyössä järjestöjen kanssa niin, että ohjaus ja valmennus kulkee koko ajan rinnalla. Työelämäkokeilu on keskittynyt kokeilun haasteellisen kohderyhmän takia suurelta osin kuntiin ja järjestöihin, ei suoraan yrityksiin. Satakunnan kokeilualueella Porissa 1–2 päivän työelämään suuntaavassa kokeilussa on ollut vastaavasti noin kolmasosa asiakkaista ja loput 3–5 päivän kokeilussa. Enemmistö on Porissa ollut työelämään suuntautuvia kuntoutettavia ja työelämäkokeilussa on ollut mukana myös eri toimialoilta yrityksiä (esim. myynti-, rakennus-, huolto- ja sosiaalialalta).

Asiakkaiden työ- ja toimintakyky on todella yksilöllistä ja tilanteet elävät. Siksi joustavuus työelämäkokeilun ja muiden palvelutuotteiden yhdistämisessä on tärkeää, jotta asiakas ei putoa näiden väliin. Portaittaisessa mallissa sosiaalisesta kuntoutuksesta ja työelämäkokeilusta pyritään siirtymään palkkatuettuun työhön, osaamisen vahvistamiseen ja kohti avoimia työmarkkinoita. Työelämäkokeilua on jaoteltu tältä osin vahvemmin kuntoutusta tukevaan ja toisaalta enemmän työllistymistä edistävään palveluun, koska asiakaskunta ja sen tarpeet sitä vaativat. Tähän liittyen myös olemassa olevat työelämäkokeilupaidat jaoteltiin tukemaan näitä tavoitteita samaan tapaan. Työelämäkokeilun myötä nähdään, että asiakkaan mahdollisuudet

päästä kokeilemaan työssäoloa ovat laajentuneet ja osalla asiakkaista mahdollisuudet työllistyä ovat siten parantuneet. Porissa on kehitetty sähköinen rekisteri työelämäkokeilun paikoille. Nämä työelämäkokeilupaikat ovat kokeilun aikana lisääntyneet, varsinkin yksityiset työelämäkokeilupaikat, ja asiakkaat hakevat aktiivisemmin itse työelämäkokeilupaikkoja. Valtaosa asiakkaista on ollut kuitenkin kaupungin yksiköissä tai yhdistyksissä, kun ei ole työpajoja. Porissa työelämäkokeilupaikkoja oli esimerkiksi kevään 2018 lopussa ollut noin 50 ja 30 niistä on ollut käytössä ja noin 500 asiakasta oli työelämäkokeilussa.

Työelämäkokeilupaikkojen osalta on pidetty tärkeänä juuri haasteellisesta kohderyhmästä johtuen sitä, että kokeilussa on voitu käyttää laajasti koko kaupunkikonsernia tuottamaan työelämäkokeilupaikkoja ja porrastettu siirtymistä avoimille työmarkkinoille. Kokemuksia yritysten kanssa tehtävästä yhteistyöstä ei ole vielä kovin paljon saatu, eikä työelämäkokeilu ole merkittävästi lisännyt sijoittumista avoimille työmarkkinoille yrityksiin, vaikka se oli alun perin tavoite. Kokeilun aikana on myös kuitenkin kehitetty palvelua niin, että loppuvaiheessa kaksi kuukautta suoritettaisiin yrityksissä ja pyritään saamaan siirtymä palkkatuettuun työhön joustavasti.

Prosessissa on ollut ennen kaikkea tärkeää, että työelämäkokeilun tavoitteista on sovittu yhdessä asiakkaan, palveluntuottajan ja vastuuvirkailijan kanssa. Samalla tehdään selväksi ohjaus 2–6 kuukauden aikana niin, että tehdyt työtunnit ja osaaminen karttavat matkan varrella ja muita tavoitteita lisätään asteittain. Seurannassa ja yhteistyössä työelämäkokeilupaikkojen kanssa auttoivat yhdessä sovitut alku-, väli- ja loppupalaverit. Osa vastuuvirkailijoista on myös käynyt asiakkaiden kanssa tutustumassa palveluntuottajiin ennen sopimuksen tekoa, minkä nähdään helpottaneen sitoutumista palveluun. Kokeilutoimistoissa olevan oman sairaanhoitajan ansiosta työelämäkokeilun kanssa on päästy myös saman tien liikkeelle.

Työelämäkokeilussa on ollut mukana tärkeänä elementtinä yksilöllinen valmennuspalvelu, eli työhönvalmentaja asiakkaan tukena ja sitä on käytetty aktiivisesti. Työelämäkokeilupaikkoihin on testattu myös VALO-mallia, ja moni lähtenyt suorittamaan kokeilun aikana opintoja ja tämä malli on enenevässä määrin tulossa käyttöön. Lisäostopalveluna esimerkiksi Porissa on ollut mahdollista hankkia palveluntuottajilta erilaisia "moduuleja" asiakkaan tarpeen mukaan, kuten neuropsykologista, elämäntaloutta ja raha- ja talousasioihin liittyviä palveluita. Joitain asiakkaita on harjoitellut myös yritystoimintaa neljän kuukauden ajan, kun sitä on voinut työelämäkokeilussa tehdä myös. Työelämäkokeilua on kokeiltu myös maahanmuuttajille. Näissä tapauksissa on koettu, että työelämäkokeilun avulla oli helpompi päästä liikkeelle ja työllistymisen tielle.

Kokeilualueilla tärkeänä oivalluksena työelämäkokeilun osalta nostetaan se, että kokeilupaikka ja valmennus ovat toisistaan erillään. Tämä on mahdollistanut ostaa ohjausta ja valmennusta kulkemaan rinnalla ja se, missä ja mitä työtä kokeilija tekee, kehittyi työelämäkokeilijan valmiuksien mukaan. Tärkeää palvelussa on se, että työelämäkokeilussa maksetaan sille, joka tukee ja valmentaa asiakasta. Kokeiluun osallistuvien kokeilijoiden lisäksi työnantajat tarvitsevat perehdytystä, mikä on tärkeä muistaa. Erityisesti yrityksiin suuntautuviissa työelämäkokeiluissa on ollut tärkeää, että ohjaus on kulkenut mukana vähentäen samalla myös asiakkaan hyväksikäytön riskiä ja parantaen toisaalta edellytyksiä työelämäkokeilijan tavoitteiden saavuttamiseen.

Joitain osin Satakunnan ja Pohjois-Savon kokeiluissa koetaan, että työelämäkokeilussa on lähinnä nimi vaihtunut kuntouttavaan työtoimintaan verrattuna. Siksi olisikin olennaista, että työelämäkokeilu aidosti suuntaisi vahvemmin työelämään ja työelämäkokeilupäiviä pyrittäisiin portaittain ja vahvalla otteella nostamaan kohti työelämää. Muun muassa tämän takia työelämäkokeilulle on kehitetty sähköistä jakson arviointia, jossa pyritään entistä tarkemmin perkaamaan, mitä työelämäkokeilussa on tehty ja onko asiakas ollut tyytyväinen jaksoon, miten



tiedonkulku on toiminut, onko kokeilun aikana saanut apua elämäntilanteeseen ja onko kokeilu auttanut eteenpäin. Kuopiossa asiakkaiden jatkopolutuksia on pidetty kokeilussa monenkirjavampina kuin aiemmassa mallissa ja jatkoa seurataan tarkemmin vastuuyöntekijän avulla. Jakson vaikutusta katsotaan kolmiportaisella mallilla: palvelun jälkeen vaikutus asiakkaan tilanteeseen suhteutettuna joko positiivinen, neutraali tai negatiivinen. Positiivisten jatkopolutusten kautta on rakennettu myös bonusmallia palvelutuottajille ja tavoitteeksi on asetettu, että 50% työelämäkokeilusta johtaa positiiviseen jatkopolkuun.

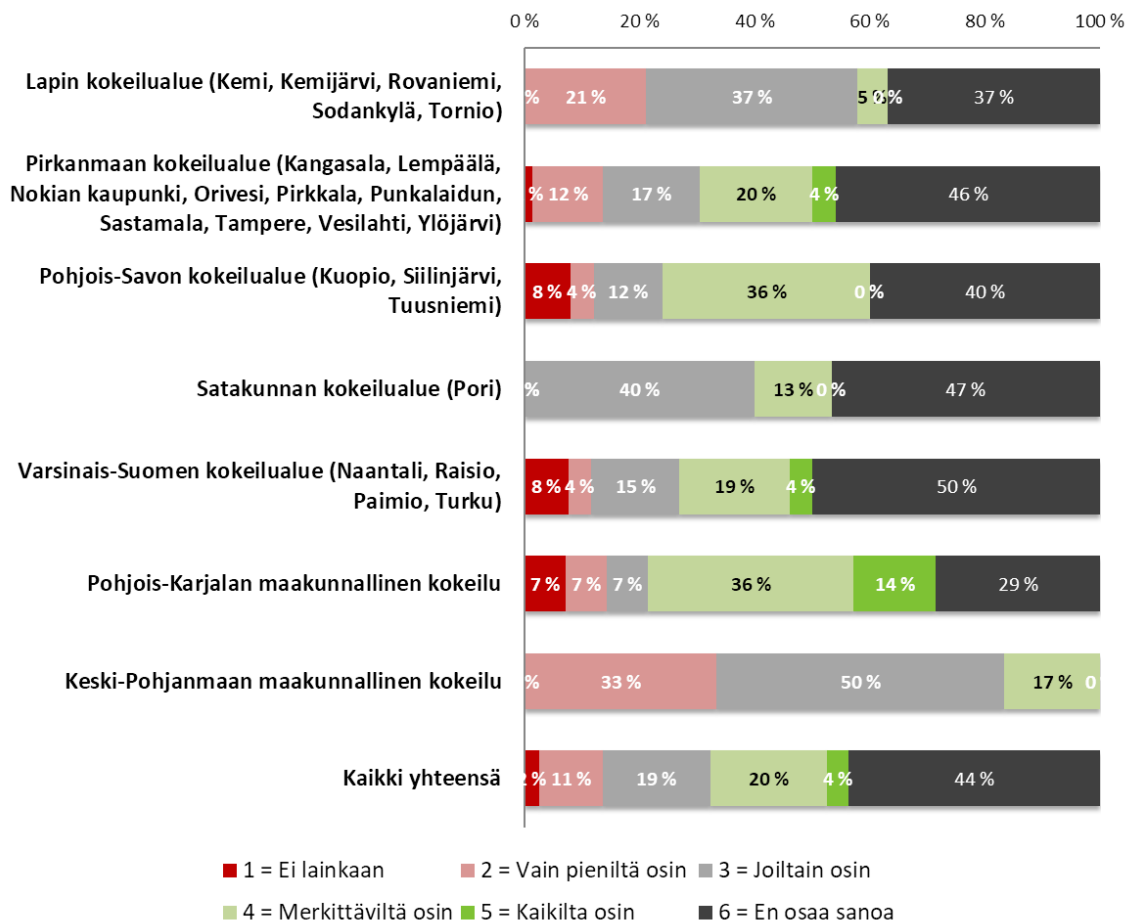
Työelämäkokeilun tarkemman tarkastelun haasteena on ollut tilastoinnin ja kirjausten erilaisuus. Seuranta on jouduttu monilta osin kehittämään, jotta saataisiin tarkempaa tietoa tuloksista ja myöhemmin vaikutuksista, mitä asiakkaille on tapahtunut työelämäkokeilun jälkeen. Tehokkuudesta ei ole vielä kovin vahvoja näyttöjä, mutta monilla asiakkailla elämänhallinta on parantunut, vaikka henkilö ei olisi työelämään sijoittunutkaan. Siten työelämäkokeilussa on tärkeä olla laajempia mittareita, ei vain polutus palkkatuettuun työhön tai työkokeiluun sekä tarpeeksi pitkä seuranta-aika. Tärkeänä nähdään myös se, että työelämäkokeiluun otettiin entistä enemmän osatyökykyisiä mukaan.

### **4.3 Kokeilujen tuottama lisäarvo ja opit tulevaan maakunta- ja kasvupalvelurakenteeseen**

Alueellisten kokeilujen toteutukseen osallistuneiden vastaajien näkemykset vaihtelevat hyvin paljon siitä, miten tulokset tukevat kasvupalvelu-uudistuksen tavoitteita ja maakuntamallin mukaiseen järjestäjä-tuottajarakenteeseen valmistautumista. Jo lähtökohdiltaan kokeilualueilla on ollut vastakkainasettelua siitä, tulisiko kuntien vai tulevien maakuntien olla palveluiden järjestäjä pitkäaikaistyöttömien palveluissa. Lisäksi on ollut haaste hahmottaa maakunta-uudistuksen vaikutuksia työllisyyspalvelujen kokonaisuuteen ja kuntien roolia osana tulevaa järjestäjä-tuottajarakennetta. Kokeilujen venyneen käynnistyksen ja lukuisten käytännön organisoinnin haasteiden takia kokeiluissa on tullut kova kiire näyttää tulokset. Erityisen suurena huolena kokeiluissa on se, miten saadut tulokset ehditään pureskella ja analysoida tulevaan maakuntarakenteeseen.

Nämä lähtökohdat ja toteutuksen aikaiset haasteet ovat vaikuttaneet myös siihen, että kokeilujen lisäarvon ja oppien arvioiminen suhteessa tulevaan on ollut koko kokeilujen toteutuksen aikana haastavaa, eikä kokeilun toteuttajilta ole saanut kovin selviä näkemyksiä tähän. Huomattavaa esimerkiksi kyselyvastauksissa on myös se, että suurimmalla osalla vastaajista kaikissa vastaajaorganisaatioissa on vaikeuksia suhteuttaa kokeiluja tulevaan maakunta- ja kasvupalvelurakenteeseen. Kaikkineen lähes puolet vastasi kysymykseen ”en osaa sanoa”. Vastaajat myös näkevät kokeilujen tulokset ja niiden hyödynnettävyyden suhteessa tulevaan hyvin eri tavalla.

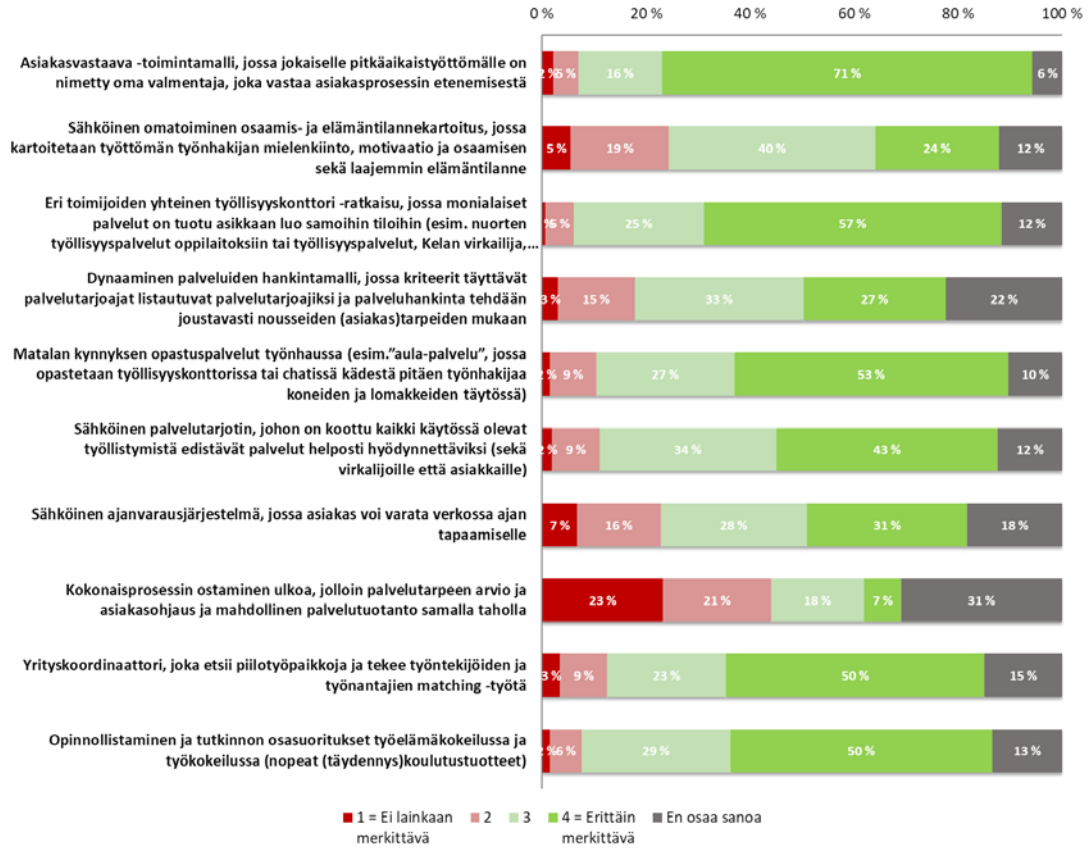
**Kuvio 4.9. YTYÄ-hankkeen loppukyselyyn (syksy 2018) vastanneiden vastaajien näkemys siitä, miltä osin tulokset tukevat maakuntamallin järjestäjä–tuottajarakenteeseen valmistautumista**



Osa vastaajista näkee maakuntaudistuksen vetävän julkisten työllisyyspalveluiden järjestämisen mallia eri suuntaan nyt käynnissä olleiden kuntakokeilujen kanssa. Osa taas tarkastelee kokeiluja enemmänkin yksittäisten toimintamallien kautta, jotka ovat vähemmän riippuvaisia palvelujen järjestäjätahosta. Vahvimmin tulosten nähdään tukevan maakuntamallin järjestäjä–tuottajarakenteeseen valmistautumista Pohjois-Karjalassa ja Pohjois-Savossa. Huomioitavaa vastauksissa on se, että Pohjois-Karjalassa rakennettiin kokeilun myötä mallia jo suoraan kasvupalvelupilotteihin (Osuva-pilotti sekä yrityspalvelupilottina Business Finlandin ja alueellisten yrityspalveluiden yhteinen palvelupolku yrityksille maakunnasta maailmalle).

Kysyttäessä vastaajilta kokeiluissa kehitettyjen esimerkkitoimintamallien merkitystä tulevassa maakunta- ja kasvupalvelurakenteessa nähdään, että lähes kaikkia kyselyssä esitettyjä toimintamalleja pidetään jokseenkin tai erittäin merkittävinä ja sovellettavissa myös jatkossa. Kyselyvastaukset tukevat hyvin vahvasti edellisessä luvussa kuvailtuja tuloksia.

**Kuvio 4.10. YTYÄ-hankkeen loppukyselyyn (syksy 2018) vastanneiden arvio kokeilussa kehitettyjen esimerkkitoimintamallien merkitystä ajatellen myös tulevaa maakuntamallia ja kasvupalvelurakennetta.**



Kaikkein vahvimmin kokeilualueilla nähdään, että tulevassa rakenteessa tulisi hyödyntää asiakasvastaava-toimintamallia sekä erityyppiset toimijoita yhdistävät yhteiset työllisyyskonttoriratkaisut tai alustat. Näistä ollaan organisaatiosta ja kokeilualueesta riippumatta varsin yksimielisiä. Samat toimintamallit ja teemat ovat toistuneet myös muiden aineistonkeruuvaiheiden aikana. Lisäksi kyselyvastaajat ovat yhtä mieltä siitä, että kokeiluissa merkittävä toimintamalli ja tulevaan malliin siirrettävä ratkaisu on matalan kynnyksen opastuspalvelut sekä työllisyyspalveluiden ja elinkeinoelämän yhdyspintaratkaisuna yrityskoordinaattorin tehtävät. Malli koetaan erityisen toimivaksi niillä kokeilualueilla, joissa se on ollut käytössä. Monella alueella on lisäksi koettu tärkeänä työllisyys- ja koulutuspalveluiden yhdyspinnan kehittäminen niin, että erilaiset nopeat ja matalan kynnyksen koulutus tuotteet ja opinnollistaminen olisivat vakio-osa pitkäaikaistyöttömien palveluita esimerkiksi työelämäkokeilussa ja työkokeilussa. Sähköisten palveluiden kehitetyt toimintamallit nähdään erittäin tärkeänä lisänä, muttei yksin toimivina ratkaisuin erityisesti vaikeimmille työllistyvälle kohderyhmälle.

Hajontaa ja erimielisyyttä tulee vastauksissa esiin lähinnä työllistymisen kokonaisprosessin ostamisessa ulkoa. Kolmannes vastaajista ei osannut tähän suoraan ottaa kantaa puolesta tai vastaan. Suurempi osa vastaajista oli sitä mieltä, ettei toimintamalli suoraan toimi kokeilun kohderyhmän kannalta. Poikkeuksena tässä on Lapin kokeilualue, sillä esimerkiksi Rovaniemellä on jo toiminut malli, jossa säätiöllä on merkittävämpi vastuu sekä palvelutarvearvio sekä asiakasohjaus ja palvelun tuotanto. Paras malli näyttää pohjautuvan vahvasti kunkin kokeilualueen omiin lähtökohtiin ja historiaan. Positiivisimmin kokonaisprosessin ostamiseen ulkoa suhtautuvat palvelutuottajat (yhdistykset, suuri osa yrityksistä ja oppilaitoksista/ koulutusorganisaatioista).

Pitkäaikaistyöttömien ja vaikeasti työllistyvien osalta kuntapohjaisissa kokeiluissa erityisesti kuntavastaajat ovat nostaneet vahvasti esille huomion siitä, että kunta on luonteva palveluiden järjestäjä näille asiakkaille. Näkemystä perustellaan sillä, että kunnalla on paljon lankoja käsissään, jos koordinaatio ja yhteistyö toimii TE-toimiston ja kunnan välillä. Kunnalla on edellytykset tällöin kytkeä nopeasti mukaan kaupungin tai kunnan eri sektorit, koulutuspalveluita tuottavat tahot ja kolmas sektori sekä sote-palvelut. Esimerkiksi Tampereella nostetaan esille se, että kaupungissa on kyetty tekemään laajennetulla toimivallalla ja työkaluilla sekä koetellulla toimintamallilla palvelutarpeen arvio nopeasti. Asiakkaan tarpeet on saatu huomioidua ja samalla on päästy nopeasti hakemaan tämän jälkeen tarvittavia ratkaisuja (työkokeilut, palkkatuet, koulutukset ja oppisopimukset, harjoittelupaikka, digipalvelut jne.). Käytännössä tämän mallin jatko ja sovellettavuus maakunnan järjestämismallissa on erittäin paljon kiinni maakunnasta itsestään. Tärkeää toki tulevassa maakuntamallissa on se, että saman järjestäjän alla on sekä vastuu julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden että sote-palveluiden järjestämisestä.

Tarkasteltaessa kokeiluja kokonaisuutena valmistautuminen monituottajamalliin ja maakunta-uudistukseen on ollut relevantti näkökulma kokeilujen toteutuksessa, vaikka siinä esiintyykin osin ristivetoa kuntien näkökulmasta. Alle on koottu keskeisiä huomioita ja oppeja yleisemmin koko työllisyyspalvelujärjestelmään liittyen tulevaa uudistusta ajatellen.

- Vaikeasti työllistyvien palveluiden kannalta olennaista on alueellisten kokeilujen perusteella palveluiden saavutettavuus, tavoitettavuus ja lähestyttävyyys. Lähipalvelu ja asiakkaiden kohtaaminen ovat avainasioita työttömien työnhakijoiden palvelemisessa. Kokeiluissa tärkeäksi on koettu se, että tuloksia syntyy, kun kunnilla on ollut paremmat mahdollisuudet palvelujen yhteensovittamiseen. Lisäksi kokeilukunnissa on pyritty rakentamaan asiakkaan koko prosessin kannalta räätälöiden tarvittava kokonaisuus. Vaikeasti työllistyvien palvelujen yhteensovittaminen ja arviointi on nähty tärkeäksi julkisen tahon tehtäväksi. Lisäksi kuntapohjaisten kokeilut ovat osoittaneet sen, että kuntien panostukset työllisyyden edistämiseen ja työllisyyspalveluihin tulisi myös jatkossa tunnistaa paremmin.
- Kokeiluissa on erilaisten toimintamallien kautta saatu koottua alueellisia resursseja ja voimavaroja on paremmin yhteen ja kohdennettua niitä yhdensuuntaisesti työllisyyden hoitoon. Tämä näkökulma hyvin oleellinen myös tulevan mallin kannalta. Voimavarojen tehokkaalla kokoamisella on pyritty luomaan edellytykset aiempaa vaikuttavammalle toiminnalle työllisyyden hoidossa. Varsinaisesti tulevan maakuntamallin kaltainen järjestäjä–tuottajamallin kehittäminen on jäänyt vähemmälle huomiolle kokeiluissa, eivätkä yksityiset palvelutuottajat ole kovin hyvin hahmottaneet kokeiluja. Kokeilussa kaupunki on voinut sopia työllisyyden hoidon ja sote-toimijoiden kanssa vastuista ja annettavista palveluista, mutta toisaalta kokeilut eivät ole voineet itse kilpailuttaa tarvitsemiaan palveluita, esimerkiksi koulutuspalveluita. Jatkon kannalta on tärkeää, että järjestäjällä on työkalut ja intressit yhdistää monialaisesti tarvittavia palveluita.
- Olennaisia asioita monitoimijaisen palvelujärjestelmän toimivuuden kannalta on ollut yhteinen tavoitteiden asettaminen, yhteisen ymmärryksen rakentaminen ja johtajuus. Kokeiluissa toistetaan sitä, että kunta ollut hyvä verkostojen kokoaja. Oleellisinta on monille tahoille jakautuva vastuu. Etäinen normiohjaus ja tiukat palvelurajat puolestaan haastavat työllisyyspalveluiden organisointia. Työvoimapolitiisiin palveluihin, ratkaisuihin ja sitä myöten hankintoihin tarvitaan kokonaisvaltaista otetta, joustavuutta ja reagointikykyä, jotka toteutuvat vain silloin, kun järjestäjällä on selkeä intressi hoitaa asiakkaiden asiat loppuun asti kuntoon.

- Julkisissa työvoimapolitiittisissa palveluissa on tapahtumassa palvelukulttuurin muutos kohti asiakaslähtöisempää palvelua – asiakasprosessin ja tilanteen haltuunotto kokonaisuutena on pitkän tähtäimen kehittämistä palvelukeskeisyydestä kohti asiakaskeksyyttä. Tässä on hyvin tärkeää mallintaa eri toimijoiden kesken asiakasprosessia, mikä tapahtuu parhaiten kokeillen ja mallia jatkuvasti kehittäen.

Seuraavassa on nostettu vielä erikseen kootusti esille kokeilujen perusteella sellaisia kriittisiä menestystekijöitä palveluissa ja palveluprosessissa, joihin on kiinnitettävä huomiota tulevassa mallissa:

- Varhainen puuttuminen ja tiedon saaminen asiakkaiden tarpeista, asiakkaan henkilökohtainen kohtaaminen sekä kohtaamiseen perustuva kokonaisvaltainen palvelutarpeiden tunnistaminen ovat olleet palveluprosessin alussa erityisen tärkeitä asioita. Alussa on erityisen tärkeää myös tunnistaa ne asiakkaat, jotka tarvitsevat eniten tukea ja ne, jotka kykenevät etenemään suoraan digipalveluiden avulla. Alkuvaiheen jälkeen asiakasvastaava-toimintamalli on nähty järjestään kaikilla alueilla hyväksi erityisesti vaikeasti työllistyvien ja monialaista palvelua tarvitsevien asiakkaiden kanssa. Nämä seikat tulee olla kivijalkana myös tulevassa mallissa.
- Kokeiluissa nopea ohjaus sekä tarvittavien tahojen ja osaamisen nopea kokoaminen asiakasprosessin etenemiseksi on ollut hyvin tärkeä oppi myös tulevaan. Tämä niin sanottu ”kerralla kuntoon” ja asiakkaalle yhden luukun periaate on ollut yksi merkittävä parannus monilla kokeilualueilla. Yhden luukun periaate toimii parhaiten, kun keskeiset työllisyyspalvelutoimijat toimivat samoissa tiloissa ja esimerkiksi Tampereen alustamallin mukaisesti niin, että palvelut viedään kohdeasiakkaiden kannalta luontaiseen paikkaan. Yksittäisten palveluiden tarjoamisen sijaan on voitu tarjota asiakkaille palvelukokonaisuuksia ja saumaton palveluketju. Voimavarojen kokoaminen heti tarpeen arvioimiseen ja oikeiden ratkaisujen etsimiseksi mahdollistaa koko palvelupertuaarin hyödyntämisen. Asiakastarpeiden tunnistamisen pohjalta on tärkeä tunnistaa, ketkä hyötyvät heti alussa monialaisesta palvelusta (riippumatta työttömyyden kestosta), yksilöllisestä palvelusta (valmennus ja ohjaus) ja ketkä selviävät omillaan (digitaalisilla palveluilla). Monialaisen palvelun tarpeessa olevien tarpeisiin on tärkeä olla selvä yhteinen toimintamalli ja pohja (esim. allianssisopimuksien kautta), jotta voidaan auttaa näitä asiakkaita paremmin. Yhden tahon apua tarvitseville on helpommin rakennettavissa tulosperusteisia malleja.
- Koulutus- ja yritys-elämäyhteistyö ovat olleet kokeiluissa vahvistuneita ja kehitettyjä yhdyspintoja. Kokeilualueiden kokemukset yrityskoordinaattoreista ja palveluiden yhdistämisestä on tärkeä hyödyntää tulevassa mallissa. Näitä yhteyksiä on syytä vahvistaa jatkossa. On tärkeää, että työllisyyspalveluilla on suora kanava työnantajayhteistyökumppaneihin, mukaan lukien henkilöstöpalvelu- ja vuokratyövoimaa välittävät yritykset. Lisäksi työllisyyspalveluiden yhteys sote-palveluihin on oltava välitön (vrt. työkyky selvittelyt KELA + sote).
- Tietojärjestelmien yhteen toimivuuden ja tietojen liikkumisen kokonaisuutta eri toimijoiden välillä (järjestäjä–palvelutuottajat) ei voi korostaa liikaa. Toisaalta monissa asioissa välittömän (asiakas)tiedon vaihdon merkitys on koettu yhtä lailla tärkeäksi. Seurannassa ja mittaamisessa on erittäin olennaista, ettei kirjauskäytännöissä juututa väärin mittareihin tai ettei niiden tulosten tuijottaminen jäädytä toimintaa oleellisilta asioilta. Useat kokeilualueiden edustajat toivat esille monipuolisten mittareiden tarkastelun ja yhteistulkinnan. Sillä on tärkeää, ettei asiakastyön tuloksia mitata esimerkiksi vain työtarjousten määrällä tai suunnitelmien tekemisellä. Samalla pitäisi mitata myös sitä, että saadaan viisari värähtämään myös polussa asiakkaan oman aktiivisuuden lisääntymiseen tai vaikeimmissa ryhmissä elämänhallinnan kehittämiseen.

- Kokeilujen perusteella jatkossa palvelutuottajat tarvitsevat vapaita käsiä palvelutuotannon suhteen, jotta useammat palvelutuottajat kykenisivät rakentamaan uusia palvelukokonaisuuksia asiakkaille. Lisäksi palveluntuottajien (merkittävässä määrin järjestöt) toimintaedellytykset tulisi turvata, jotta pitkäaikaistyöttömät ja vaikeasti työllistyvät saisivat riittävän monipuolisia ja laadukkaita, ammattitaidolla tuotettuja palveluita.
- Kokeiluissa ulkoisissa palveluostoissa hankintamallien / hinnoittelun (erityisesti tuloperusteiset) tulokset ovat vielä toistaiseksi ristiriitaisia ja vaativat jatkokehittämistä. Kokeilujen perusteella panostuksia ja kehittämistoimia tarvitaan jatkossa etenkin hankintamalleihin ja markkinakentän valmisteluun. Perinteisiin puitesopimukseen tottuneilla toimijoilla on haasteita oppia uusiin käytäntöihin. Osa on ollut suurissa haasteissa myös liiketoiminnan kannattavuuden kanssa, kun vaikeasti työllistyvien osalta ei ole toimivia ratkaisuja hankintamalleihin löytynyt. Monet palvelutuottajat pitävät puitesopimuksia toimivina, mutta toisaalta tuodaan vahvasti esille se haaste, että kilpailutukset ovat menneet kirjoituskilpailuiksi, eikä välttämättä nähdä kokonaisvaltaisesti sitä, kenellä on palveluiden tuottamiseen parhaat edellytykset ja osaaminen. Dynaaminen hankintamalli on monelta osin toiminut aikaisempaa puitesopimuskilpailutusta paremmin.

## 5. KOKEILEVA KEHITTÄMINEN TYÖVOIMA- JA YRITYSPALVELUJEN UUDISTAMISESSA

### 5.1 Kokeilut julkisen hallinnon kehittämisen välineenä

Kokeiluihin kohdistuu paljon odotuksia. Viime aikoina julkisen sektorin kokeilut on alettu nähdä yhtenä keskeisimmistä tavoista uudistaa hallinnon toimintaa eri puolilla maailmaa (OECD 2018). Yhteiskunnalliset kokeilut eivät ole uusi asia (Oakley, 1998), mutta viime vuosina niitä on alettu hyödyntämään entistä järjestelmällisemmin. Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD ja Euroopan komissio ovat suositelleet jäsenvaltioitaan hyödyntämään kokeilumenetelmiä politiikkatekojen valmistelussa ja käyttöönoton parantamisessa. (OECD 2017 79-92, EC 2017.) Yhdysvaltojen keskushallinto kehottaa soveltamaan kokeiluja kehitystyössä. (The White House, 2015.) Iso-Britanniasta lähtöisin oleva Behavioural Insights Team on osoittanut jo, että systemaattisella kokeilutoiminnalla voidaan saada aikaan satojen miljoonien punttien arvoisia säästöjä julkiselle hallinnolle (Halpern, 2015). Kanadan hallinto on alkanut velvoittaa virastoja ja muita valtionhallinnon yksiköitä sijoittamaan osan budjettirahoistaan kokeiluihin sekä raportoimaan läpinäkyvästi niiden tulokset (Government of Canada 2016). Yhdistyneet Arabiemiraatit on parhaillaan rakentamassa laajamittaista kokeiluvitekehystä, joka on kytketty suoraan kansalliseen innovaatiostrategiaan.

Myös Suomi on aktivoitunut kokeilujen tekemisessä. Vuonna 2015 Sipilän hallitus nosti kokeilemisen hallitusohjelmaan ja päätti käynnistää joukon strategisia politiikkakokeiluja. Suomessa on myös kehitetty julkisen hallinnon sisäisiä elementtejä, joiden tarkoitus on mahdollistaa kokeiluja. Näitä ovat esimerkiksi kokeilujen eettinen koodisto, kokeilujen digitaalinen alusta Kokeilun paikka, kokeiluihin liittyvä lainsäädäntöopas, erilaiset kokeiluverkostot (esim. Kokeilukummit), kokeilumallit- ja oppaat (esim. Annala et al. 2015, Annala 2015) sekä kokeilulaboratoriot ja -yksiköt (esim. Liikennelabra, valtioneuvoston kanslian kokeilutoiminto, Opetushallituksen kokeilukeskus). Suomessa monet tahot VATT:sta (Hämäläinen & Verho 2017) Sitraan (esim. Nieminen 2012, Berg ym. 2014) ovat kokeilukulttuurin edistämisen asialla.

Osasy kokeiluihin kohdistuvasta huomiosta on siinä, että kokeilujen koetaan vastaavan moniin suurimmista haasteista, joita julkiset hallinnot tällä hetkellä kohtaavat. Kokeilut antavat mahdollisuuden etsiä vastauksia kompleksisiin yhteiskunnallisiin ongelmiin, joihin emme etukäteen tiedä varmaa vastausta (OECD 2017, 15–16). Kokeilujen kautta on mahdollista testata ideoita ja hypoteeseja ennen kuin ne mahdollisesti otetaan täysimääräisesti käyttöön. Näin taloudelliset ja inhimilliset riskit vähentyvät, ja ideaalitalanteessa pienemmällä skaalalla kokeiltuja ideoita voidaan onnistuessaan monistaa laajempaan käyttöön. (Haynes et al., 2013.)

Onnistuneista yhteiskunnallisista kokeiluista on useita esimerkkejä. Erilaiset esimerkit osoittavat, että kokeilujen avulla voidaan näyttää toteen hyvien ideoiden ja toimintamallien vaikuttavuus.

- Vetoamalla alueen sosiaaliseen normiin ihmiset maksavat verovelkansa nopeammin. Isossa-Britanniassa kokeilun avulla arvioitiin, että satoja miljoonia saadaan kerättyä nopeammin, mikä säästää keräämiseen käytettyjä resursseja joillakin kymmenillä miljoonilla. (Behavioral Insights Team 2012.)

- Meksikon oportunitades/prospera -ohjelma, jossa perheet saivat rahasumman joka kuukausi mm. lasten kouluun osallistumista vastaan, osoitettiin menestykseksi kokeilulla. Ohjelma vähensi lasten sairauksia ja paransi lasten ja aikuisten terveyttä, lasten koulussaoloajat pidentyivät ja naiset kokivat voimaantuneensa. Kokeilulla pystyttiin osoittamaan, että ohjelma ei passivoinut siitä hyötymään päässeitä. (Skoufias & McLafferty 2001.)
- Kokeilun avulla osoitettiin, että Keniassa tietyllä alueella HIV-tartuntojen määrä saatiin vähenemään yli 60% näyttämällä kahdeksaluokkalaisille koululaisille lyhyt valistusvideo ja tilastotietoa HIV-tartuntojen korkeammasta määrästä vanhemmilla miehillä. (Dupas 2011.)

Usein kokeilut ovat ensisijaisesti tapa kehittää yhteiskuntaa tietoon pohjautuen. Kokeiluista saadaan suoraan kontekstista tulevaa tietoa siitä, miten hyvin palvelu tai politiikka toimii. Kokeilut ovat myös tapa luoda linkki politiikan valmistelun ja sen toimeenpanon välille: kokeiluilla valmistelijat saavat tietoa siitä, millaisia haasteita, mahdollisuuksia, vaatimuksia ja muita erityispiirteitä palvelun tai politiikan käyttöönottoon liittyy. Ne voivat parhaimmillaan olla väline vuoropuhelun lisäämiseen, ja niiden kautta paikallisten toimijoiden asiantuntemus sekä lopputulosten – kansalaisten – kokemukset saadaan paremmin mukaan valmisteluun. Tämän voidaan toivoa myös parantavan luottamusta hallinnon ja ihmisten välillä. (Annala et al. 2018.)

On hyvä huomata, että kansainvälinen kiinnostus on kohdistunut erityisesti satunnaistettuihin kokeilukokeisiin (*randomized controlled trials*), joita pidetään keskeisenä työkaluna näyttöön perustuvassa politiikassa. (Head 2008). Vaikka kokeilut ovat tärkeitä, myös muunlaisilla kokeiluilla on paikkansa. Toisinaan on tarkoituksenmukaista käyttää kokeiluja uuden etsimiseen ja innovatiivisten ideoiden ketterään testaamiseen, eikä tällaisessa kehittämissä vaiheessa vielä ole aina mahdollista eikä järkevää kerätä laajamittaista näyttöä kokeilun suorasta vaikuttavuudesta. Tärkeintä on valita tarkoituksenmukainen tapa kokeilla kussakin hankkeessa. (Nesta 2011.)

Toisenlaisten kokeilujen hyödyt tulevat esiin myös, kun kehitetään uudenlaisia toimintatapoja ja palveluita. Kokeilut ovat erinomainen tapa kehittää innovaatioita ja ne ovatkin nykyisin keskeinen väline monien maailman suurimpien yritysten kuten Amazonin, Facebookin ja Googlen työkalupakeissa. Tällöin puhutaan lean-menetelmistä ja nopean oppimisen kokeiluista, jotka tarjoavat jatkuvan systemaattisen tavan kehittää uutta kokeilujen keinoin. Nämä mahdollistavat suuremman riskinottokyvyn ja luovat siten mahdollisuuksia testata ominaisuuksia, palveluita, toimintatapoja, jopa politiikkatoimenpiteitä, jotka muuten jäisivät testamatta liian riskialttiina. Tämä tekemisen tapa on ollut jo jonkin aikaa tulossa myös julkisen hallinnon kehittämiseen. (Bhatia & Drew 2006.)

### Kokeilevan kehittämisen periaatteet

Hyvässä kokeilussa lopputulemaa ei vielä tiedetä kokeilujen alkaessa. Kokeileminen eroaa perinteisestä kehittämisestä siinä, että se on alusta loppuun saakka suunnitellun hanketyön sijaan jatkuvaa vuoropuhelua suunniteltavan palvelun tai politiikkateon ja todellisuuden käytäntöjen välillä. Tämä huokoisuus mahdollistaa monipuolisen oppimisen kaikista prosessiin liittyvistä eri alueista, ei vain lopputuloksesta. Samalla onnistunut kokeileminen vaatii sujuvaa kokeilukulttuuria eli joustavuutta, avoimuutta, jatkuvaa oppimista. Tämä tarkoittaa käytännössä mm. systemaattista tiedonkeruuta ja jakamista sekä vahvaa tukea kokeilujen toteuttajilla oppimisen mahdollistamiseksi ja uuden tiedon tuottamiseksi.



Kokeilujen tukemiseksi YTYÄ-hankkeessa on käytetty kokeilevan kehittämisen menetelmää. Kokeilevassa kehittämisessä idea viedään nopeasti käytäntöön kentälle eli asiakasrajapintaan testattavaksi (Poskela et al. 2015). Toisin sanoen toteutetaan konkreettinen muutos tai toimenpide, analysoidaan, mitä tästä seurasi ja muutetaan toimenpidettä nopeasti paremmaksi kokeilun perusteella. Tarkoituksena on maksimoida oppiminen ja mahdollistaa toiminnan kehittäminen nopeasti. Täten toiminto tai palvelu kehittyy iteratiivisesti palautteen ja sitä seuraavan reflektion perusteella.

Kokeileva kehittäminen eroaa siis suunnitelmallisesta kehittämisestä, jossa suunnitellaan kaikki toimenpiteet ennen niiden viemistä asiakasrajapintaan tai pilotoinnista, jossa valmista loppuratkaisua testataan asiakasrajapinnassa sen selvittämiseksi, toimiiko tämä valittu loppuratkaisu vai ei. Kokeilevassa kehittämisessä idea tuodaan aikaisemmassa vaiheessa käytäntöön. Tavoitteena on etsiä mahdollisimman konkreettisia ja yksinkertaisia ratkaisuja, ja sen jälkeen löytää nopea ja edullinen tapa kokeilla idean toimivuutta käytännössä. Kokeilevassa kehittämisessä asiakkaat ovat keskiössä: onko asiakkaan tarve ymmärretty oikein? Onko kokeiltava toimenpide tai toiminto sellainen, mikä toimii todellisissa olosuhteissa? Mitä seurauksia kokeiltava toimenpide tai toiminto aiheuttaa todellisissa olosuhteissa? Kokeilevassa kehittämisessä luotetaan siihen, että loppukäyttäjät tietävät parhaiten, mikä toimii. Lähtökohtana on toimiva ratkaisu, eikä esimerkiksi organisatorinen tai prosessimuutos.

Muuttuvan ja haastavan toimintaympäristön, kokeilijoiden monimuotoisuuden, kokeilujen kompleksisuuden ja kunnianhimoisten tavoitteiden vuoksi avoimen kokeilevan kehittämisen periaatteet sopivat YTYÄn alueellisiin kokeiluihin paremmin kuin aiemmin mainitut, rajatut menetelmät. Työvoima- ja yrityspalvelujen kokeiluilla pyrittiin myös siirtymään asiakaslähtoisempään palveluiden tarjoamiseen, ja kokeileva kehittäminen on hyvä menetelmä palvelemaan juuri tällaista tavoitetta.

## 5.2 Aloitusvaiheiden haasteista kokeilujen käynnistymiseen

YTYÄ-hankkeen toteuttamissuunnitelmaa on päivitetty yhdessä ohjausryhmän kanssa hankkeen mittaan toimintaympäristön muutosten ja kokeilujen tarkentumisen myötä. Tässä osaluvussa kuvataan ja perustellaan lähestymistapa, jonka YTYÄ-konsortio valitsi kokeilujen tukemiseen ja kokeilutoiminnan analysointiin ja arviointiin.

Kansainvälisessä keskustelussa yhteiskunnallisista kokeiluista puhuttaessa keskitytään yleensä satunnaistettuihin kenttäkokeisiin (engl. randomized controlled trial, RCT). Satunnaistetuista kenttäkokeista on tullut maailmalla yhä suosittu tapa testata politiikkatoimien toimivuutta ennen niiden laajempaa käyttöönottoa. Esimerkiksi isobritannialainen Behavioural Insights Team onnistui satunnaistetuilla kenttäkokeillaan tuottamaan viidessä vuodessa noin 300 miljoonan punnan säästöt julkiselle sektorille (Guardian 2014). Vastaavia esimerkkejä löytyy useista muistakin maista. Esimerkiksi Yhdysvalloissa tutkijat osoittivat, että nuorisolle suunnattu työmarkkinakoulutusohjelma oli tulokseton tai jopa vaikutuksiltaan negatiivinen, jonka jälkeen kongressi päätti vähentää ohjelman rahoitusta. (Bloom ym. 1993).

Satunnaistettujen kenttäkokeiden etu on lyhyesti sanottuna se, että niiden avulla voidaan luotettavasti todeta kausaalisuhde ja toimenpiteen vaikuttavuus. Ne siis mahdollistavat luotettavan oppimisen. Satunnaistetut kenttäkokeet jakavat suunniteltavan politiikkatoimien kohdejoukon otoksen kahteen. Keskeistä on, että jokaisella on yhtä suuri todennäköisyys päätyä joko interventoryhmään, eli kokeiltavan olosuhteen piiriin, tai kontrolliryhmään. Satunnaistamisen ansiosta ryhmät eroavat ainoastaan kokeilun toimenpiteen osalta. Seurauksena voidaan vetää johtopäätökset siitä, millainen vaikutus toimenpiteellä oli tai ei ollut.

Kun satunnaistetut kenttäkokeet ovat yleistyneet maailmalla, keskustelu niistä on saapunut myös Suomeen. Taloustieteilijä Roope Uusitalo (2015) totesi jo hallituksen kokeilukulttuurin alkumetreillä, että ”kontrolloitu, satunnaistettu ja riittävän suuri kenttäkoe on tällaiseen tarkoitukseen paras tähän mennessä keksitty tapa” [kokeiluista oppimiseen ja kokeilukulttuurin edistämiseen]. Tutkijat Kari Hämäläinen ja Jouko Verho suosittelivat julkaisussaan, että “[S]atunnaistamista on korkea aika alkaa hyödyntää systemaattisesti politiikkatoimien arvioinnissa” (Hämäläinen & Verho 2017). Satunnaistettuja kenttäkokeita on suositeltu myös hallintouudistusten yhteyteen (Pursiainen 2014). Asia ei ole jäänyt pelkästään keskustelun tasolle. Perustulokokeilu toteutettiin satunnaistettuna kenttäkokeena, ja valtioneuvoston kanslian kokeilutoiminto on lähtenyt edistämään kenttäkokeiden yleistämistä politiikkavalmistelussa (ks. esim. Kanerva 2017).

Pelkästään satunnaistaminen ei kuitenkaan riitä laadukkaan ja luotettavan tiedon tuottamiseen, toteavat myös Hämäläinen ja Verho. Tutkijat nostavat toimivan koeasetelman vaatimuksiksi a) satunnaistamisen lisäksi myös b) tarkkaan pohditun koeasetelman; c) päivänpolitiikasta riippumattoman aikataulun; d) eri hallinnollisten alojen sitoutumisen ja yhteisymmärryksen kokeilun tavoitteista ja mittaamisesta sekä e) kokeilun otoskoon määrittämät voimallukset; f) riittävät resurssit. (Hämäläinen & Verho 2017.)

YTYÄ-konsortio ja ohjausryhmä jakoivat hankkeen alussa käsityksen siitä, että kokeilujen avulla, kokeiluasetelmien rakentamisella ja arvioinneilla tulisi tähdätä vaikuttavuuden tutkimiseen. YTYÄ-konsortiolle tämä tarkoitti satunnaistettujen kenttäkokeiden järjestämistä. Alkuperäisen hankesuunnitelman mukaan YTYÄ-konsortio oli sitoutunut tukemaan ja arvioimaan yhdeksän kokeilua. Hanke oli resursoitu siten, että työsuunnitelma sallisi yhdeksän asetelman rakentamisen, kokeilijoiden käytännön sparrauksen sekä määrälliset vaikuttavuusarviointit. Lisäksi oli määrää tutkia kyselyin ja haastatteluin mm. uusista yhteistyön muodoista ja toimintatavoista seuraavia muita vaikutuksia, joihin ei päästäisi käsiksi satunnaistettujen kenttäkokeiden asetelmilla.

Vieraillessaan alkuvaiheessa kokeilualueilla ja haastateltuaan kokeilutoimijoita YTYÄ-konsortio havaitsi, että satunnaistettujen kenttäkokeiden rakentaminen YTYÄ-hankkeen puitteissa olisi äärimmäisen haastavaa. Ensimmäinen merkittävä haaste liittyi laatukriteeriin a) eli satunnaistamiseen. Kokeilualueet eivät olleet varautuneet siihen, että osallistujia satunnaistettaisiin interventio- ja kontrolliryhmän välille. Vaikka satunnaistetut kokeiluasetelmat kuuluivat YTYÄ-hankkeen alkuperäiseen hankesuunnitelmaan, kokeilualueet olivat hakeneet mukaan kokeilutoimintaan suunnitelmilla, joiden valmistelussa ei oltu edellytetty satunnaistamisen valmistelua tai verrokkiryhmiä. Toimenpiteen tai palvelun tarjoaminen satunnaisesti yhdelle, mutta ei toiselle kansalaiselle koettiin useimmilla kokeilualueilla epäeettiseksi ja käytännöllisesti hankalaksi. Kokeilutoiminnan käytännön järjestelyt olivat lisäksi useimmilla alueilla jo pitkällä, ja satunnaistaminen kokeiluryhmään tai sieltä ulos tulkittiin kokeilutoimintaa huomattavasti hankaloittavaksi asiaksi.

Toinen haaste liittyi laatukriteeriin b) eli kokeiluasetelmiin. Kuten mm. Hämäläinen ja Verho (2017) alleviivaavat, luotettavien tuloksien saamiseen tarvitaan tarkkaan pohdittuja kokeiluasetelmia. Toisin sanoen kokeiluasetelmien on oltava tietyllä tavalla tarkkarajaisia: on pystyttävä avaamaan vaikutuslogiikka eli selittämään, minkälaisen toimenpiteen toteuttamisesta uskotaan seuraavan minkälainen tulos (sekä havaitsemaan tämä mittauksen avulla). Jotta yhteys voidaan todeta, asetelmassa ei tulisi olla erityisen monta muuttuvaa tekijää rinnakkain. Koska kokeilualueilla valmistauduttiin toimivaltavastuun muuttumiseen ja haluttiin tehdä yleisesti asiakaslähtöisempiä – myös usein uudenlaisia – palveluita, erilaisten kokeilujen kirjo oli monimuotoinen. Kokeiluihin ei ollut muotoiltu tarkkaan määriteltyä interventioita, vaan sen sijaan kokeilutoimenpiteitä oli usein yhdeksi kokeiluksi määritellyn kokonaisuuden sisällä jopa

kymmeniä. Suunnitellut toimenpiteet olivat keskenään hyvin erilaisia. Kokeilujen ensisijaiset tavoitteet näyttäytyivät erilaisina eri kokeiluun osallistuneiden näkökulmista.

Kolmas haaste liittyi laatukriteeriin c) eli aikatauluun. Varsinkin kuntakokeilujen aikatauluihin tuli muutoksia lainsäädännön valmistelun pidentyneestä kestosta johtuen, ja niitä varten tarvittu kokeilulaki tuli voimaan hankkeen kannalta varsin myöhään eli elokuussa 2017. Myös esimerkiksi URA-asiakastietojärjestelmän edellyttämien laitehankintojen viivästyminen ja henkilöstön oppiminen uuteen tekemisen tapaan viivyttivät vauhtiin pääsemistä. Näin ollen kokeilut pääsivät suurimmassa osassa alueista käyntiin yhdeksän kuukautta myöhässä aiotusta. Tästä muutoksesta ja aloitusaikaan liittyvästä epävarmuudesta koitui kokeilujen suunnitteluun ja käynnistämiseen liittyviä haasteita. Myös eri toimijoiden hankesuunnittelun etene-  
misen eriaikaisuus vaikutti odotuksiin kokeiluja kohtaan.

Työllistymiseen liittyvissä kokeiluissa on usein tarpeen varata suhteellisen pitkä aika muutosten havaitsemiselle. Esimerkiksi perustulokokeilun kohdalla kokeilun kesto on osallistujan näkökulmasta kaksi täyttä vuotta, järjestäjille valmisteluineen ja analyysineen aikaa oli lähes kolme vuotta. Osa asiantuntijoista pitävät perustulokokeilun kestoa liian lyhyenä, ja esimerkiksi Kanadan Pohjois-Ontariossa vastaavanlainen kokeilu suunniteltiin kestäväksi osallistujille kolme vuotta. Kokeilulain viivästymisen vuoksi ja tiukasta aikataulusta johtuen YTYÄ-hankkeen tukitoimenpiteet hankkeen alkumetreillä kohdistettiin hankkeen alkuperäisen suunnitelman vastaisesti kaikkien kokeilualueiden sijasta alueille, joissa oli edellytykset kokeilujen käynnistämiseen mahdollisimman nopeasti. Tämä tarkoitti maakuntakokeiluja. Tutkimussuunnitelman päivityksellä pyrittiin takaamaan, että hankkeella pystytään saavuttamaan sen pää-tavoitteet. Kuntapohjaiset kokeilut jäivät vaikutusajaltaan suhteellisen lyhyiksi. Kesto ei ollut niin lyhyt, että se olisi tehnyt kokeilemisesta turhaa, mutta se vaikutti kokeilualueiden valmiu-teen ja mahdollisuuksiin muokata asetelmia vastaamaan sitä, millä tavalla kokeilla voidaan saada luotettavaa näyttöä vaikuttavuudesta.

Neljäs haaste oli tulkintamme mukaan yhdistelmä laatukriteerejä d) eli eri hallinnollisten alojen sitoutuminen ja yhteisymmärrys kokeilun tavoitteista ja mittaamisesta ja f) eli riittävät resurssit. Tämän haasteen kuvaus ei kohdistu yhteenkään organisaatioon vaan on havainto siitä, miten laadukas ja suurimittainen kokeilutoiminta vaatii uusia järjestäytymisen tapoja. Suomessa ei ole aiempaa kokemusta hankkeesta, jossa toteutettaisiin yhden ministeriön ohjauksessa yhtäaikaaisesti lukuisia satunnaistettuja kenttäkokeita maantieteellisesti eri puolilla maata. Yhteisen sitoutumisen ja ymmärryksen rakentaminen vaatii merkittävästi aikaa ja työtä. Toisaalta toiminta vaatii myös uudenlaista osaamista. Vaikka kokeilutoiminta ei ole kaikilta osin perinteistä toimintaa vaikeampaa, kenttäkoeasetelmien valmistelu ja toteuttaminen vaatii tiettyjä erityisvalmiuksia. Joskus kenttäkokeita saadaan käyntiin nopeastikin, mutta tämä vaatii joko yksinkertaisia asetelmia tai valmiita kokeilukoalitioita, joiden toiminta on jo käynnissä ja pitkälle kehittyntä. Kokeilukulttuuri on Suomessa uusi asia, eikä kokeilemisen peruslogiikan voi sanoa olevan erityisen hyvin tunnettua vielä juuri missään päin maata. Lopulta nämä haasteet kääntyvät osin resursointihaasteiksi. Esimerkiksi amerikkalainen näyttö-perustaista politiikka edistävä säätiö Laura and John Arnold Foundation (2015) on määritellyt *matalakuluisen* satunnaistetun kenttäkokeen hinnaksi 100 000–300 000 dollaria, ja suurempien hinnat ovat miljoonissa. Perustulokokeilun budjetti oli 20 miljoonaa euroa. Laadukkaiden asetelmien rakentaminen siis vaatii siis merkittävästi aikaa, jatkuvaa vuoropuhelua sekä rahallisia resursseja.

Tiivistetysti sanottuna tutkimuskonsortio kohtasi vuoden 2017 keväällä, kun maakuntakokeilut alkoivat, ja syksyllä, kun kuntakokeilut alkoivat, edellä mainituista syistä johtuen tilanteen, jossa kokeiluissa oli äärimmäisen haastavaa tai mahdotonta toteuttaa osallistujien satunnais-taminen, luoda kontrolliryhmä, rajata intervention oletettu syy–seuraussuhde sekä useissa

tapauksissa myös tarjota riittävä aika luotettavalle vaikutusten havaitsemiselle. Sen sijaan konsortion oli hyvin mahdollista tutkia työllistymisen alueellista kehittymistä aikasarjoista; toteuttaa kyselyitä ja haastatteluita; reflektoida kokeilujen etenemistä ja niissä kohdattuja haasteita systemaattisesti yhdessä toteuttajien kanssa sekä selvittää kokeilujen tuomaa lisäarvoa ja tukea alueita asiakaslähtöisessä testaamisessa. Nämä muutokset eivät vaikuttaneet YTYÄ-hankkeen päätavoitteisiin, mutta ne vaikuttivat siihen, minkälaista näyttöä oli mahdollista saada ja siten myös työskentelytapoihin ja käytettäviin menetelmiin. Muutokset vaikuttivat myös työpanosten allokointiin. Mikäli arvioitavana olisi ollut 9 kenttäkoetta, resurssia olisi käytetty merkittävästi enemmän asetelmien laaduntamiseen. Nyt tätä resurssia päädyttiin osaksi hyödyntämään mm. kokeilevan kehittämisen tukemiseen ja analyysiin siitä, miten valti-onhallinnon ja paikallistason kyvykkyyksiä kokeilumenetelmien hyödyntämiseen voitaisiin kehittää entisestään tulevaisuutta silmällä pitäen.

Konsortio järjesti hankkeen aikana useita yhteistilaisuuksia kokeilijoille sekä alueellisesti itse kokeilualueilla (yli 10 kpl) että valtakunnallisesti Helsingissä joulukuussa 2017. Tämän lisäksi konsortio keräsi tietoa henkilökohtaisten tapaamisten, haastattelujen, kyselyjen ja työpajojen avulla. Alueilla koettiin tärkeäksi ensisijaisesti toimivaltavastuunsiirtoon liittyvät kysymykset, uudenlaisten toimintatapojen kehittäminen ja palveluiden järjestäminen uudella tavalla asiakaslähtöisesti. Taustalla vaikutti suuri kysymys siitä, miten palvelut, vastuut, valta ja toimijoiden omat tehtävät uudessa järjestelmässä rakentuisivat maakuntauudistuksen myötä. Seuraavassa alaluvussa kerrotaan tarkemmin, miten YTYÄ-konsortio käytännössä seurasi, tuki ja arvioi kokeilutoimintaa.

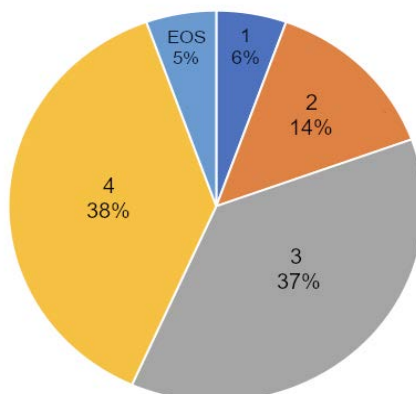
### 5.3 Käytännön opit kokeiluista ja kokeilemisestä

YTYÄ-hankkeen ohjausryhmä katsoi yhdeksi oleellisimmista lisäarvoa tuottavista tavoitteista analysoida sitä, miten kokeilut toimivat julkisen hallinnon kehittämisen välineenä ja mitä lähestymistavasta voidaan oppia. Vaikka kokeilut on kansainvälisten esimerkkien valossa todettu erittäin lupaavaksi julkisen hallinnon työkaluksi, niiden käyttöönotto, toteuttaminen ja täysimittainen hyödyntäminen ei ole suinkaan ongelmaton: tästä syystä niistä on tarve oppia lisää. Tutkimalla ja analysoimalla kokeilemiseen liittyviä haasteita kokeiluja voidaan tulevaisuudessa hyödyntää mutkattomammin paitsi työllisyys- ja kasvupalveluiden myös muiden julkisen hallinnon osa-alueiden kehittämisessä. Tässä luvussa keskitymme siis huomioihin kokeiluista ja kokeilevasta kehittämisestä perustuen tässä hankkeessa opittuihin asioihin.

Seuraavaksi käsittelemme erityisesti alueellisten kokeilujen käytännön kokemuksia kokeilemisestä. Henkilökohtaisten keskustelujen, haastattelujen, työpajojen, kyselyiden ja yhteistilaisuuksien tuottaman tiedon pohjalta kokeilijatoimijoiden, kokemuksesta nousevat keskeiset opit ovat melko selkeästi tunnistettavissa. Puramme näissä nousseita huomioita siitä, mitä kokeilut mahdollistivat, mitä huomioita eri alueilla nousi kokeilujen ja toimintamallien toimivuudesta ja mitä oppeja kokeiluihin osallistuneet nostivat esiin kokeiluista hallinnon työvälineenä. Työpajoissa ja loppukyselyn vastauksissa näkyy eri toimijoiden erilainen suhtautuminen kysytyihin asioihin. Erityisesti kuntatoimijoiden ja valtion TE-toimistojen välisissä vastauksissa on selviä näkökulmaeroja. Näiden aikana kokeilut olivat vielä käynnissä, eikä kokeiluja oltu vielä arvioitu. Jotkut vastaajat myös toivat myös edelleen esiin toiveen kokeilujen jatkumisesta, vaikka niiden loppumisesta oli jo päätetty. Epätietoisuus ja suoran viestinnän puute kokeilujen ympärillä erityisesti valtakunnallisella tasolla näkyivät myös monissa kysymyksissä ”en osaa sanoa” -vastauksina.

Palaamme näihin haasteisiin ja analysoimme yleisemmin kokeilujen edellytyksiä toimia onnistuneesti julkisen hallinnon kehittämisen apuna kappaleen loppuksi.

**Kuvio 5.1. Kokeilun toteutuksen aikainen oppiminen**



1 = erittäin onnistunut, 2 = jokseenkin onnistunut, 3 = jokseenkin epäonnistunut, 4 = täysin epäonnistunut, en osaa sanoa.

### **Kokeiluista oppiminen**

Jotta kokeilut ovat julkisen hallinnon kehittämisen toimiva työväline, täytyy tehdyistä kokeiluista oppia ja saada opittu käyttöön. Suurin osa koki, että kokeiluissa oli tästä näkökulmasta haasteita. TE-toimistot olivat tässä muita ryhmiä hieman positiivisempia: 30% koki, että kokeilussa oli onnistuttu oppimisessa.

Miksi kokeilijat kokivat oppimisen jääneen vähäiseksi? Kokeiluaika koettiin liian lyhyeksi ja kokeilujen edistäminen osin poukkoilevaksi. Hyväksi koettujen toimintamallien aidosta toivuudesta oli myös huolta: onko kokeiluissa saatu riittävästi tietoa toimenpiteiden vaikuttavuudesta? Oppimisen osalta kriittiset äänet toivat esiin, että määrälliset tilastoanalyysit vaikuttavuudesta työllisyyteen puuttuvat vielä, sillä kyselyn aikana konsortion analyysia toimenpiteistä ei oltu vielä tehty.

Lisäksi erityisesti kuntatoimijoiden vastauksissa näkyy huoli jatkuvuudesta; mikäli kokeilun aikana kehitettyä toimintaa ja hyviä toimintamalleja ei voida suoraan jatkaa, tuntuvat kokeilut jäävän vaillinaisiksi. Kehittävään kokeilemiseen parhaimmillaan liittyvät prosessit ja mekanismit, jotka liittävät saadut tulokset ja opit toiminnan kehittämiseen, jäivät näissä kokeiluissa puuttumaan tai ainakin prosessien selkeyttä ja viestintää niistä olisi pitänyt parantaa. Kokeiluja elimellisesti seuraaviin päätöksentekoprosesseihin ja niistä viestintään pitää jatkossa kiinnittää enemmän huomiota. YTYÄ-hankkeessa tämä on ollut erityisen haastavaa johtuen poliittisen toimintaympäristön epävarmuudesta.

Vapaissa vastauksissa kävi ilmi, että kokeilijat tunnustivat kuitenkin kokeiluista useita positiivisia piirteitä. Omassa organisaatiossa tehdyt asiat koettiin usein hyödyllisiksi. Aiemmin toimme esiin, että yksi kokeilevan kehittämisen peruseriaatteista on asiakaskeskeisyys, mitä korostettiin yleisesti onnistuneena osana näitä kokeiluja. Kaikilla alueilla koettiin, että kokeiluista saatiin erittäin hyvin laadullista tietoa asiakaslähtöisistä toimintamalleista. Kuten aikaisemmassa luvussa tuli ilmi, kokeilijat kokivat oppineensa asiakaskunnan tarpeista ja heidän tehokkaammasta tavoittamisestaan. Näiltä osin näyttää siis siltä, että kokeileva kehittäminen voi toimia erittäin hyvin lähestymistapana asiakaskeskeisten palveluiden kehittämiseen.

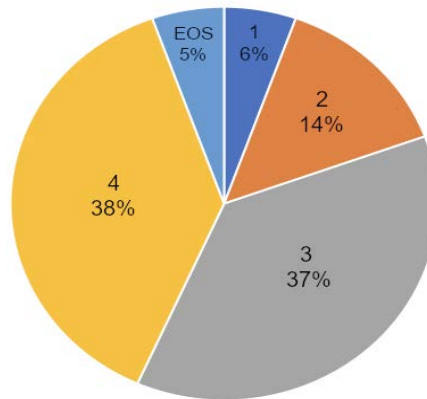
Oppimisen näkökulmasta hajontaa tuli vastauksista siihen, kuinka paljon oppimista tapahtui organisaatioiden *välillä*. Osassa kokeiluja nousi esiin oppiminen toisten organisaatioiden toi-

mintatavoista tiivistyneen yhteistyön kautta. Kokeilualueiden sisäiseen organisointiin kriittisesti vastanneiden suuri määrä osoittaa, että yhteistyö oli monilla kokeilualueilla kuitenkin myös hyvin haasteellista. YTYÄ-hankkeen kuntakokeiluissa suurin ero entiseen oli muutos palvelujen järjestämis- ja toimivaltavastuussa. Kuntien ja TE-hallintotaustaisen henkilöstön yhteistyön luonne YTYÄ-hankkeessa vaihteli selvästi eri kokeilualueiden ja eri vastaajien välillä. Joillain kunta-alueilla eri tavat ja eri työkalut aiheuttivat hankausta, kun taas toisaalla yhteistyön koettiin olevan kokeilun tärkeintä antia ja esim. yhteisiä työskentelytiloja keuhuttiin.

### Viestintä ja kokeilujen koordinointi

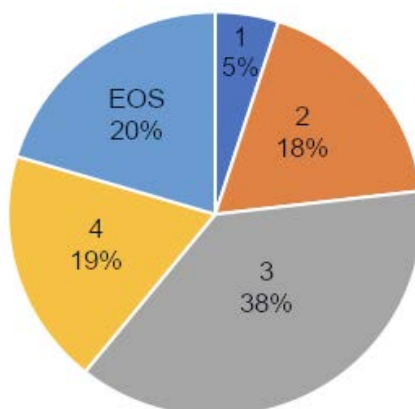
Oppimista vaikeutti myös se, että viestintä ja koordinointi kokeilualueen sisällä eri toimijoiden välillä oli puutteellista. Eri toimijat kokivat, että kokeilujen sisällä tapahtui oppimista, mutta usein se jäi liiaksi oman organisaation sisälle. Usean toimijan kokeilussa tiedon pitää kulkea jatkuvasti organisaatiosta toiseen. Tässä koettiin olleen paljon parannettavaa, joskin TE-toimistot ja ELY-keskukset kokivat viestinnän sujuneen paremmin kuin muut. Kokeileva kehittäminen ja kokeilun kohteena olevat käytännöt näyttävät eri näkökulmista, mikäli niitä tarkastellaan valtakunnallisesti, alueellisen johdon, yksittäisen työntekijän tai asiakkaan näkökulmasta. Nämä näkökulmaerot vaikuttavat voimakkaasti siihen, miten hyvin kokeilun on nähty toimivan. Heikko tiedonkulku kokeilun tavoitteista ja taustoista sekä ajankohtaisista käänteistä näkyi selvästi eri alueilla erityisesti käytännön asiakastyössä työllisyysasiantuntijoina toimivien keskuudessa. Kapea näkyvyys kokonaisuuteen ja ymmärrys sen tavoitteista on mahdollisesti heikentänyt kokeilujen vaikuttavuutta.

**Kuvio 5.2. Kokeilualueen sisäinen toteutusta tukevan viestinnän ja tiedotuksen onnistuneisuus oppiminen**



1 = erittäin onnistunut, 2 = jokseenkin onnistunut, 3 = jokseenkin epäonnistunut, 4 = täysin epäonnistunut, en osaa sanoa.

**Kuvio 5.3. Kokeiluun kytkeytyvien toimijoiden toiminnan johtamisen ja koordinoinnin onnistuneisuus omalla alueella**

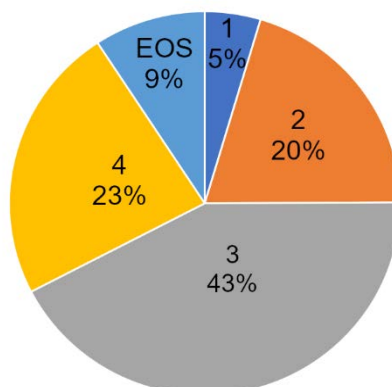


1 = erittäin onnistunut, 2 = jokseenkin onnistunut, 3 = jokseenkin epäonnistunut, 4 = täysin epäonnistunut, en osaa sanoa.

Avoimissa vastauksissa korostui yhteisten tavoitteiden tärkeys ja ymmärrys siitä, mitä tehdään ja mitä tapahtuu. Mikäli rakentava yhteistyö ei onnistunut heti alussa, koettiin, että jatkossakin asioita oli vaikeampaa korjata. Tällä viitattiin osaltaan myös kokeilujen alkuvaiheen vaikeuksiin kuten muun muassa kuntakokeilulain viivästytykseen. Kokeilevan kehittämisen peruseriaatteisiin kuuluu, että alussa lopputulosta ei tiedetä, eikä prosessia ei ole täysin määritetty ennalta. Siksi tarvitaan keskusteluyhteyttä ja tukea koko prosessin ajan, jotta kaikki osapuolet – itse kokeilijat, tukea antavat toimijat ja tilaajat – tietävät, missä kuljetaan. Erityisen tärkeää olisi heti prosessin alussa saavuttaa yhteinen käsitys siitä, mitä halutaan kokeilla ja miten se tehdään. Tässä kokeiluhankkeessa näyttää siltä, että joillakin kokeilun eri toimijoilla on ollut erilainen käsitys siitä, mitä kokeilussa kehitetään tai mihin sillä pyritään.

Viestinnän haasteet näkyivät myös siinä, miten sisäisen toiminnan koordinoinnin koettiin toimineen kokeilualueilla: keskeistä on, että yli puolet kokivat kokeilussa olleen haasteita kokeilujen johtamisessa ja koordinoinnissa kokeilualueiden sisällä. Kuntatoimijat kokivat kokeilujen sisäisen organisoinnin ja johtamisen huomattavasti haastavammaksi kuin muut ryhmät (74% vastasi joko jokseenkin tai täysin epäonnistunut).

**Kuvio 5.5. Kokeilutoiminnan organisoinnin onnistuneisuus oman kokeilualueen sisällä**



1 = erittäin onnistunut, 2 = jokseenkin onnistunut, 3 = jokseenkin epäonnistunut, 4 = täysin epäonnistunut, en osaa sanoa.

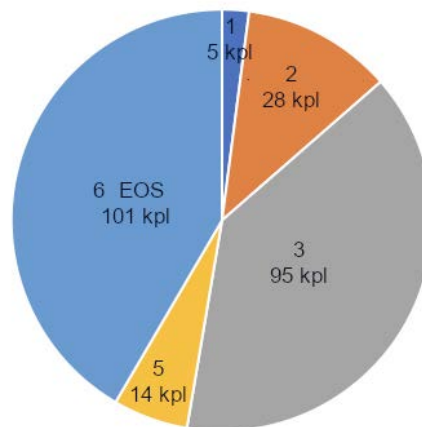
Parhaimmillaan kokeilukulttuuri mahdollistaa reagoinnin ja toiminnan muuttamisen kesken kokeilun järjestelmällisesti palautteen mukaan. Sopeutuminen muutokseen on kuitenkin aina haastavaa. Siksi johdonmukaisuus ja hyvä johtaminen on tärkeää: muutoksessa eläminen on raskasta sekä työntekijöille että asiakkaille. Avoimista vastauksista kävi ilmi, että tiukka resursointi, suunnittelun keskeneräisyys kokeilujen alkaessa ja aikataulujen tiukkuus vaikeuttivat ajoittain kokeilujen johdonmukaista toteutusta. Näiden kolmen tekijän yhteisvaikutus voi johtaa asiakaskontaktissa toimivien työntekijöiden väsymiseen, mikä itsessään vahvistaa haasteita kokeilun toteuttamisessa. Siksi koko organisaation johtoa myöten pitää olla sitoutunut prosessiin: kokeilujen käytännön toteuttajilla pitää olla mahdollisuus tuoda opittuja asioita systemaattisesti esiin ja johdolla pitää olla tahto viedä näitä asioita eteenpäin sekä viestiä muualla opituista asioista.

Kyselyn vastaajat näkivät myös kokeiluissa olleen turhan monta elementtiä kokeiltavana kerralla. Kokeilevassa kehittämisessä pitäisi pystyä keskittymään muutamiin prosesseihin kerrallaan, ja kehittää niitä nopealla syklillä, arvioida tulokset ja kehittää eteenpäin. Jos näin ei tapahdu, on vaarana, että kokeilut tarkoittavat suunnittelematonta kaaosta, jossa tehdään asioita ilman suuntaa. Myös ohjaavia työkaluja ja viitekehyksiä, kuten kokeilevan kehittämisen kehää, pitäisi käyttää järjestelmällisesti.

### Kokeilujen hyödyntäminen ja käytäntöjen juurruttaminen

Kokeilujen tuloksia tullaan hyödyntämään jatkossakin – ottaen huomioon ne haasteet, joita aikaisemmin käsiteltiin. Epävarmuus tulosten hyödyntämisessä näkyy sekä kyselyn vastauksissa että vapaassa sanassa. “En osaa sanoa” vastanneiden määrä kertoo myös epävarmuudesta: ei tiedetä, mitä kokeilun aikana kehitetyille käytänteille tapahtuu kokeilun jälkeen tai miten niitä aiotaan hyödyntää valtakunnallisella tasolla.

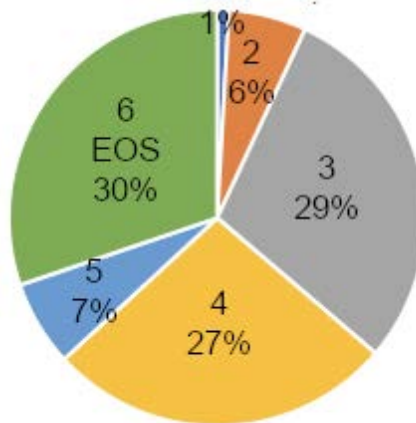
### Kuvio 5.6. Kokemukset kokeilujen hyödyntämisestä ja käytäntöjen juurruttamisesta



1 = ei lainkaan, 2 = vain pieniltä osin, 3 = joiltain osin, 4 = kaikilta osin, 5 = en osaa sanoa. Valtakunnallisen toiminnan kannalta kokeilijoiden oli selvästi vaikea arvioida onnistumisia: “en osaa sanoa” oli merkittävä ryhmä. Mielenpitoisuuden osalta kokeiluun liittyvän lainsäädännön valmistelu sekä valtakunnallinen viestintä koettiin suhteellisen onnistuneeksi. Toisaalta noin neljännes vastaajista kokivat ne jokseenkin haasteelliseksi. TE-toimistojen väki koki viestinnän hieman paremmaksi kuin muut ryhmät. Vapaissa vastauksissa tuli esiin, että kokonaisuudesta ja muiden alueiden toiminnasta olisi ollut hyvä tietää enemmän, nyt paljon medianäkyvyyttä saanut Tampereen kokeilutoiminta tuli lähinnä esiin.

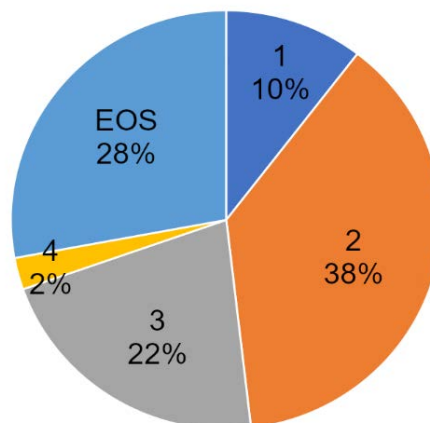


**Kuvio 5.7. Miltä osin tuloksia tullaan hyödyntämään jatkossa kokeilujen päättymisen jälkeen**



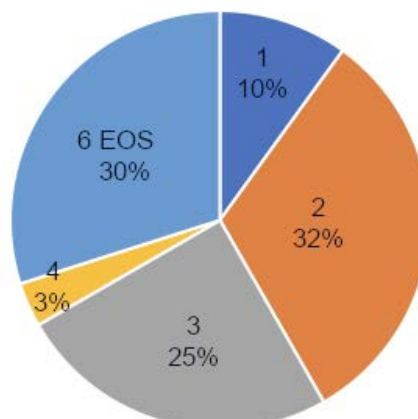
1 = ei lainkaan, 2 = vain pieneltä osin, 3 = joiltain osin, 4 = merkittävältä osin, 5 = kaikilta osin, 6 = en osaa sanoa.

**Kuvio 5.8. Kokemukset kokeiluihin liittyvän lainsäädännön onnistuneisuudesta**



1 = erittäin onnistunut, 2 = jokseenkin onnistunut, 3 = jokseenkin epäonnistunut, 4 = täysin epäonnistunut, en osaa sanoa.

**Kuvio 5.9. Kokemukset valtakunnallisen kokeilutoiminnan tavoitteita tukevan viestinnän ja tiedottamisen onnistuneisuudesta**



1 = erittäin onnistunut, 2 = jokseenkin onnistunut, 3 = jokseenkin epäonnistunut, 4 = täysin epäonnistunut, 6 = en osaa sanoa

## Alueellisia huomioita

**Pohjois-Savon alueella** kokeilun keskeisimmäksi onnistumiseksi nähtiin vastuutyöntekijämalli, joka mahdollisti asiakkaan yksilöllisen kohtaamisen. Vastuutyöntekijämallin nähtiin tekevän työstä vastuullista ja yksilökeskeistä, sekä lisäävän asiakkaan osallistumismahdollisuuksia tämän omaa elämää koskeviin valintoihin. Asiakasprosessi saatiin näin toimimaan yksilöivämmin ja tehokkaammin ja asiakastyytyväisyyden koettiin nousseen kokeilun aikana. Kunnan työllisyysosaajien ja TE-asiantuntijoiden yhteistyö koettiin Pohjois-Savon alueella kaikissa yhteyksissä toimintaa tehostavana ja positiivisena. Yhteistyötahojen asiakastiedon yhdistämisen koettiin kohdentavan resursseja optimaalisesti. Haasteina nähtiin työllisyyspalveluiden työntekijöiden alhainen määrä ja yritysten yhteistyön puute. Myös alueella kokeiluun osallistuneiden Kuopion, Siilijärven ja Tuusniemen kuntien resurssien epäsuhdan nähtiin paikoin vaikuttaneen hankkeen onnistumiseen.

**Varsinais-Suomen alueella** kokeilun tärkeimmäksi onnistumiseksi nähtiin TE-asiantuntijoiden ja kuntien työllisyysosaajien yhteistyö. Asiakastiedon yhdistäminen mahdollisti asiakkaan täsmällisemmän ja henkilökohtaisemman kohtaamisen ja palvelemisen. Kaikkiaan monialainen, yhden luukun periaatteen tarpeet huomioiva palvelu nähtiin kokeilijoiden mukaan asiakkaan kannalta onnistuneena. Haasteina nähtiin sopeutuminen jatkuviin, pahimmillaan asiakasta pompotteleviin ja työntekijöitä haittaaviin kokeilujen muutoksiin, jota kokeilukulttuurin omaksumisen nähtiin kuitenkin toisaalta myös lievittävän. Osan työntekijöistä mielestä kokeilut olisivat vaatineet lisäresursointia, sillä heidän näkökulmastaan työmäärä, suunnittelun keskeneräisyys ja aikataulujen tiukkuus ovat aiheuttaneet paineita.

Niin ikään **Satakunnan kokeilualueella** tapaamiset ja asiakkaan kohtaaminen ihmislähtöisesti ja kasvokkain koettiin kokeilun tärkeimmäksi anniksi, sillä sähköisiä palveluita ei välttämättä osata käyttää eikä puhelimitse saada realistista tilannearviota asiakkaan tarpeista. Monialainen yhteistyö toimijoiden välillä koettiin tärkeänä yhteisiä tiloja myöten. Yritysten integroiminen työkokeiluun nähtiin hyvänä käytäntöjä ja kiitosta sai myös esimiestason työntekijöille osoittama luottamus. Porin alueella haasteeksi koettiin paikoin alhainen resursointi suhteessa suuriin työntekijäkohtaisiin asiakasmääriin, jonka nähtiin aiheuttavan uupumusta ja kampittavan ideointia. Myös kokeilun jatkumattomuus aiheutti epävarmuutta ja epätietoisuutta tulevast.

**Lapin alueella** kokeilujen tärkeimmäksi tavoitteeksi nostettiin sujuva palveluverkosto, jossa asiakas siirtyy sulavasti palvelusta toiseen ymmärtäen, mitä milloinkin tapahtuu. Tämän nähtiin mahdollistuvan yhteistyön lisäämisellä ja erityisesti asiakkaan kuulemisella. Lapin alueella toivottiin viranomaistyön muutosta kohti asiakastyötä. Nähtiin tärkeänä, että kunnilla on rooli työllisyyden hoidossa, koska niillä on intressi toimia tehokkaasti ja tuloksetta oman elinympäristönsä elinvoimaisuuden varmistamiseksi. Esimerkiksi yritysyhteistyön toivottiin olevan paikallista, sillä yritykset, toisin kuin maakunnat, tietävät mitä kunnassa tapahtuu paikallistasolla. Yhtenä haasteena kokeilussa nähtiin olevan, että TE-toimiston ja kunnan työllisyysasiantuntijoiden välillä ei löydetty yhteistä pohjaa toiminnalle, ja asetelma koettiin ajoittain kilpailuna.

**Maakuntapohjaiset kokeilut** etenivät hyvin eri lailla kuin kuntapohjaiset kokeilut. Maakuntakokeilujen edustajilla ei ollut samalla tavalla tarve reflektoinnille ja tuelle kokeilujen alkuvaiheen jälkeen, ja alueilta tuli vähemmän vastauksia kyselyyn osallistujia työpajoihin.

Pohjois-Karjalassa koettiin, että tietoa saatiin yksittäisistä kokeiluista. Kokeilujen määrä oli kuitenkin liian suuri, ja kokonaisuutta ei johdettu tarpeeksi hyvin, minkä koettiin johtaneen osaoptimointiin toimijoiden kesken. Useiden toimijoiden kokeilu on lähtökohtaisesti haastava, ja keskustelua tarvitaan – “hyväkin toiminta voi tuhoutua huonoilla kohtaamisissa”. Jos ylin

johto, joka tarkastelee kokonaisuutta, sitoutuu kokeiluun ja muutosten tekemiseen, voi tulla hyviä tuloksia. Jos ei näin ei tapahdu, halu innovatiiviseen kehittämiseen asiakasrajapinnassa voi jäädä tekemättä.

## 5.4 Analyysi kokeiluista julkisen hallinnon kehittämisen välineenä

Yksi YTYÄ-hankkeen päätavoitteista oli arvioida sitä, miten kokeilut sopivat julkisen hallinnon kehittämisen välineeksi ja mitä näistä alueellisista kokeiluista voidaan oppia tulevia kehittämishankkeita varten. Konsortio keräsi tietoa monipuolisesti koko hankkeen ajan, painottuen erityisesti vuodelle 2018, kun kokeilut olivat yhä käynnissä, mutta loppumaisillaan.

Olemassa olevien toimintojen, palveluiden ja toimintamallien kehittäminen ei ole tietenkään yksinkertaista, helppoa tai suoraviivaista. Tässä mielessä kokeilut eivät ole sen helpompia prosesseja kuin muukaan kehittäminen. Kokeilujen haasteet liittyvät erityisesti siihen, että kokeilujen etenemistä ei ole täysin määritetty etukäteen eikä siten prosessin lopputuloksesta-kaan ole varmuutta. Kokeilevassa kehittämisessä epävarmuus on ominaisuus eikä vika – sitä pitää sietää. Oleellinen kysymys on siten, kuinka epävarmuutta voi hallita mahdollisimman hyvin: miten kokeiluprosessista voidaan kerätä onnistuneita oppeja ja miten nämä opit saadaan käytäntöön kokeilujen loppumisen jälkeen. Tämä haaste on noussut esiin myös näissä kokeiluissa.

YTYÄ-hankkeen tarkastelemissa alueellisissa kokeiluissa on pyritty kehittämään asiakaslähtöisiä, työllisyysastetta kohottavia ja työttömyyttä vähentäviä toimintamalleja ja tuottamaan tietoa päätöksenteon tueksi maakuntamalliin siirryttäessä. Prosessin aikana toimintaympäristössä on kuitenkin tapahtunut sellaisia muutoksia kuten kokeilulain ja maakuntauudistuksen aikataulun viivästyminen, joiden vuoksi työvoima- ja yrityspalvelukokeilut eivät toteutuneet alkuperäisten suunnitelmien mukaisesti, vaan tavoitteita ja prosessia on jouduttu määrittämään uudelleen. Myös työllisyyspalvelujen toimivaltavastuun siirtyminen kokeilun kohderyhmien osalta kunnille on korostunut hankkeessa enemmän kuin konsortion alkuperäisessä suunnitelmassa.

Vaikka kokeilukulttuurissa ja kokeiluilla kehittämisessä nähdään paljon hyvää, on sen edistämässä myös haasteita. Koska kokeilujen tulokset ovat vähemmän ennustettavissa ja prosessit osittain avoimia, vaatii kokeileva kehittäminen jatkuvaa vuoropuhelua ja viestintää kokeilun tavoitteista. Avoimuus ei tarkoita sitä, etteikö prosessia tulisi ohjata ja hallita, vaan se tarkoittaa pikemminkin avoimuutta prosessin aikaiselle oppimiselle ja sen uudelleenohjaamiselle tarpeen mukaan. Tämä kokeilukulttuuriin kuuluva ominaisuus erottaa kokeilut selkeästi perinteisestä hanketoteutuksesta.

Yksi keskeisistä havainnoista on, että julkisen hallinnon siirtyminen kohti kokeilevaa palveluiden kehittämistä ei ole pelkästään kokeilumenetelmien opettelua. Kokeilemisessä on kyse myös vahvasti ajattelutavan muuttamisesta. Kuvaan 5.1 on summattu sitä, millaisia eroja perinteisen kehittämisen ja kokeilevan kehittämisen välillä näyttää olevan.

Millaista ajatustapojen muutosta vaatii siirtyminen perinteisestä kehittämisestä kokeilevaan kehittämiseen?

## Kuva 5.1. Erot perinteisen kehittämisen ja kokeilevan kehittämisen välillä

✘ Pitkäkestoinen suunnittelu	➔	✔ Painotus tekemisessä
✘ Virheiden välttäminen	➔	✔ Virheiden hyödyntäminen
✘ Varmuuden tavoittelu	➔	✔ Dialogi epävarmuuden kanssa
✘ Sektorikohtainen työskentely	➔	✔ Työskentely ekosysteemeissä
✘ Arviointi lopussa	➔	✔ Oppiminen pitkin matkaa

Keskeisintä on oppia sietämään virheitä. Virheistä voi oppia vähintään yhtä paljon kuin niin sanotuista onnistumisista. Tieto siitä, että joku ei toimi, on tärkeää. Perinteiseen hankemaailmaan liittyy varmuuden tavoittelu. Kokeilevassa kehittämisessä tästä osittain luovutaan, ja mennään kohti dialogia epävarmuuden kanssa. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että uskaltaudutaan tekemään aidosti uusia asioita tai uudella tavalla, jolloin kukaan ei voi varmuudella tietää, mitä tulee tapahtumaan. Dialogi epävarmuuden kanssa tarkoittaa kuitenkin sitä, että uuden asian toimivuudesta oikeasti opitaan jotain. Kokeilu tulee siis evaluoida, eli sitä mitataan, arvioidaan tai tarkastellaan systemaattisesti – muuten oppimista ei tapahdu. Toisin sanoen ei ole mielekästä eikä tarkoituksenmukaista pyrkiä määrittelemään arvioinnin kautta kokeilun tuloksia ja sitä kautta luokitella kokeilua 'onnistuneeksi' tai 'epäonnistuneeksi'; jos kokeilusta on systemaattisesti opittu, on se aina onnistunut.

Julkisen hallinnon kehittämiseen tähtääviin kokeiluihin tuleekin rakentaa sisälle mekanismeja, jotka kytkevät kokeilut todellisiin prosesseihin, joihin kokeiluissa opituilla asioilla voidaan tuottaa lisätietoa. Tätä varten myös kokeilujen tavoite tai tavoitteet tulee olla selkeästi tiedossa ja yhteisesti jaettuna kaikkien kokeiluihin osallistuvien kesken. Arviointiin liittyy toki omat haasteensa: kokeiluista oppiminen on monitahoista, minkä lisäksi arvioinnin päätarkoituksena tuottaa monipuolista tietoa kokeiluista. Kokeiluissa ei voi arvioida puhtaasti sitä, onnistuiko tai epäonnistuiko kokeilu.

Juuri monitahoisen oppimisen ja tiedontuotannon vuoksi kokeilut tuottavat arvokasta tietoa erilaisista toimintaympäristöistä. Alueellisissa kokeiluissa paikallisuus ja alueiden erilaisuus on näkynyt vahvasti, mikä pystytään ottamaan huomioon kokeilujen arvioinnissa. Työvoima- ja yrityspalvelukokeiluissa korostunut asiakaslähtöisyys on myös kokeilevan kehittämisen perustavia piirteitä. Näissä kokeiluissa on pyritty ensisijaisesti tuottamaan tietoa tulevien uudistusten valmistelua varten, ja kokeileva kehittäminen on tarjonnut sopivan rakenteen tämän tiedon keräämistä ja hyödyntämistä varten.

Tämän kappaleen loppuksi tiivistämme vielä keskeiset huomiot alueellisten kokeilujen toteutuksesta ja johtopäätökset kokeilujen järjestämisestä kehittämisen välineenä:

**Kokeiluhankkeen ja -prosessin huolellinen, vuorovaikutuksellinen suunnittelu.** Kuten kaikissa kehittämistoimenpiteissä, prosessin kokonaisvaltainen ja huolellinen suunnittelu yhteistyössä relevanttien toimijoiden kanssa on oleellista hankkeen onnistuneen toteuttamisen kannalta. Kokeilemisen erityispiirteiden ymmärtäminen ja huomioiminen jo varhaisessa suunnitteluvaiheessa rakentaa parempaa ymmärrystä koko prosessin kulusta ja sen tavoitteista, mikä auttaa mm. kokeilujen realistisessa resursoinnissa, kokeilijoiden sitouttamisessa, odotusten hallinnassa sekä tosiasiallisesti uudenlaisten toimintojen kokeilun mahdollistamisessa. Prosessin huolellinen suunnittelu ennen kokeilujen aloittamista vaatii riittävästi aikaa ja se vaikuttaa kaikkiin alla mainittuihin osa-alueisiin.

Paikallistasolla on kosketuspinta käyttäjiin ja heidän tarpeisiinsa, joten paikallistasolta saadaan opit valtakunnan tasolle politiikkatoimien suunnitteluun. Valtionhallinto johtaa strategista kehittämistä, toimeenpanee hallitusohjelmaa, allokoi resursseja, ja voi myös koordinoida yhteistä oppimista. Toisaalta myös ulkopuoliset asiantuntijat voivat auttaa asetelmien kehittämisessä, mutta eivät ole osa strategista johtamista. Tästä syystä on tärkeää pitää eri toimijat yhdessä läpi kokeiluprosessin.

**Kokeiluasetelmien rajaaminen.** Kehittämisprosessin suunnittelun lisäksi itse kokeiluasetelmat vaativat huolellista suunnittelua yhteistyössä niitä käytännössä toteuttavien ammattilaisten kanssa. Kokeiluasetelmien tulee olla tarpeeksi tarkasti rajattuja, niille tulisi rakentaa relevantit verokiryhmät ja kokeiluille tulisi antaa tarpeeksi aikaa todellisen vaikuttavuuden arvioimiseksi. Kaikkien kokeiluihin osallistuvien tulisi ymmärtää kokeilujen logiikka ja niille asetetut tavoitteet oppimisen suhteen.

**Tasa-arvoinen tiedonkulku ja yhteiset tavoitteet.** Tasa-arvoinen ja sujuva tiedonkulku kaikille eri kokeiluun osallistuville tahoille ja tasoille on olennaista koko kokeiluhankkeen onnistumiselle. Vaikka kokeilujen lopputulema ei olekaan tiedossa kokeilujen alkaessa, on kokeiluprosessille kuitenkin asetettu tietyt tavoitteet. Onnistuneen kokeiluhankkeen läpiviemiseksi tavoitteet tulisi olla yhteisiä ja selkeästi määriteltäviä ja artikuloituja. Yhteiset tavoitteet ja avoin viestintä auttavat löytämään rakentavia ratkaisuja haastavissa tilanteissa. Yhteinen omistajuus myös vahvistaa osallistuvan henkilöstön motivaatiota, sitoutumista ja siten jaksamista muuttuvassa työympäristössä.

**Vahva johtaminen.** Uusien toimintatapojen ja tekemisen tapojen kokeileminen on haastavaa ja kokeiluille tulee olla vahva johdon tuki. Koska kokeileva kehittäminen vaatii kokeilijoilta epävarmuuden sietämistä, heillä tulee olla varmuus siitä, että johto tukee prosessia ja luo tarvittavan tilan kokeilutoiminnalle. Tämä auttaa motivoimaan ja sitouttamaan osallistuvaa henkilöstöä ja luo yhteistä omistajuutta kokeiluille. Vahvaa johtamista ja kokeiluihin sitoutumista tarvitaan jokaisessa kokeiluun osallistuvassa organisaatiossa niin kokeilun toteuttajien kuin tilaajienkin parissa, alueellisesti ja valtakunnallisesti.

**Alueellisuus/paikallisuus.** Myös saman kunnan sisällä on erilaisia konteksteja, joihin kaikkiin ei välttämättä sovi samanlainen ratkaisu. Tämä tarkoittaa sitä, että vaikka kokeiluille on yhteiset raamit, pitää antaa mahdollisuus lähteä omista lähtökohdista käsin kehittämään ratkaisuja. Ratkaisut eivät voi sellaisenaan tulla ylhäältä hallinnoista, tai suoraan "parhaina käytäntöinä". Alueellisuus tarkoittaa, että kokeiluissa huomioidaan alueen omat erikoispiirteet kuten mm. elinkeinorakenne, ikärakenne, etäisyydet ja erilaiset kohderyhmät. Toive monista työpajoista oli, että palvelut toteutetaan alueella ja sellaisten henkilöiden toimesta, jotka tuntevat alueelle ominaiset piirteet. Kokeileva kehittäminen on hyvä ratkaisu tällaiseen toimintaan.

**Yhteistyön merkitys.** Julkisen hallinnon kehittäminen kokeilemalla vaatii yleensä eri tahojen yhteistyötä. Monisektorinen yhteistyö myös vahvistaa uudenlaisten, innovatiivisten toimintatapojen rakentamista. Yhteistyön sakkaaminen eri toimijoiden välillä saattaa aiheuttaa jopa kilpailuasetelmia kokeilujen sisällä, joten sen rakentamiseen tulee panostaa.

**Arvioinnin suunnittelu tukemaan kokeiluja.** Jotta kokeileva kehittäminen palvelee tarkoitustaan, on sen aikainen oppiminen ja uuden tiedon tuottaminen integroitava prosessiin jo suunnitteluvaiheessa. Usein myönteinen suhtautuminen vahvistuu, jos kokeilusta pystytään näyttämään jotain alustavia tuloksia jo aikaisessa vaiheessa. Näin kokeiluja pystytään myös suuntaamaan aidosti vaikuttavampaan suuntaan. Mikäli kokeiluille halutaan arviointi, joissa toimenpiteiden vaikuttavuutta voidaan kausaalisesti arvioida, se pitää ottaa huomioon kokei-

luhankkeessa alusta asti, kun kokeiluja suunnitellaan. Esimerkiksi satunnaistaminen tai osallistujien jakaminen verrokkiryhmiin ovat seikkoja, jotka eivät käytännössä tapahdu helposti, ja joita on usein hyvin vaikeaa toteuttaa jälkikäteen, kun toiminta on jo käynnissä.

**Kokeilujen tulosten integrointi päätöksentekoprosessiin.** Jotta kokeilut voivat toimia julkisen hallinnon kehittämisen välineenä aidosti ja tehokkaasti, tulee tulosten ja oppien integroiminen tuleviin toimenpiteisiin ja päätöksentekoprosesseihin suunnitella huolella. Kokeilun tulosten systemaattisen hyödyntämisen vahvistaminen nivoutuu vahvasti ensimmäiseen huomiioon koko kokeiluprosessin suunnittelun tärkeydestä. Kokeilut toteutetaan usein liian irrallaan varsinaisesta päätöksentekoprosessista, mikä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että onnistuneista kokeiluista ei seuraa velvoitetta toimeenpanna uutta politiikkaa. Hankesuunnitteluun ja lineaariseen valmisteluun kehitetyt prosessit eivät usein kovinkaan hyvin mahdollista iteratiivista etenemistä tai ihmisten asettamista hetkellisesti epätasa-arvoiseen asemaan toisiinsa nähden.

Kehittämisprosesseja on muokattava, jotta kokeilevan kehittämisen hyödyt saadaan kunnolla käyttöön. Tähän tähtäviä toimenpiteitä onkin jo tehty ja käynnissä. Valtioneuvoston kanslia on esimerkiksi teettänyt kokeilemisen eettisen ohjeistuksen ja on juuri julkaissut kokeilemiseen liittyvän lainsäädäntöoppaan. Loppuvuodesta 2018 julkaistaan myös Opas kokeilujen tukijalle. Kulttuuriseen muutokseen tähtäviä toimenpiteitä on myös käynnissä ja nykyiseen hallitusohjelmaan on kirjattu pyrkimys kokeilukulttuurin käyttöönottoon. Kokeilujen kritiikki kohdistuu usein juuri niiden todelliseen vaikuttavuuteen – kokeilujen muutosvoimaa kehittämisen välineinä voidaankin vahvistaa vahvistamalla niiden kytköksiä päätöksentekoprosesseihin ja sitä kautta todellisiin muutoksiin yhteiskunnassa.

## 6. YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Työvoima- ja yrityspalvelujen alueelliset kokeilut ovat olleet merkittävä ja laajaa keskustelua herättänyt toimenpidekokonaisuus valtakunnallisessa työvoima- ja yrityspalvelujärjestelmän kehittämisessä. Kokeilujen toteuttamiseen on matkan varrella liittynyt useita vaiheita ja myös haasteita aina kokeiluihin hakeutumisesta niiden käynnistymiseen ja toteuttamisaikatauluun. Nämä erinäiset vaiheet, osin odottamattomat muutokset matkan varrella ja muutoksiin reagoiminen, ovat kuitenkin hyvin tyypillisiä kokeilutoiminnassa. Kaikkineen kokeilujen toteutuksesta on saatu jo ennen niiden päättymistä monia kokemuksia ja oppeja julkisten työvoimapalveluiden ja koko työllisyyspalvelujärjestelmää koskevaan kehittämiseen. YTYÄ-hanke ja tämä raportti on pyrkinyt avaamaan näitä kokemuksia alueellisista kokeiluista ja analysoimaan niiden toimintamalleja ja vaikutuspolkuja sekä analysoimaan kokeilemalla kehittämiseen liittyviä oppeja.

Kokeilujen käynnistymiseen ja lähtökohtaisiin tavoitteisiin on kohdistunut erilaisia odotuksia ja intressejä. Kunnissa on koettu tavoitteet ja kansallinen tuki kokeiluille hyvin ristiriitaisena, myös niiden organisointi ja koordinaatio monella tasolla (kansallinen, alueellinen ja organisaatioiden sisäinen) on ollut haastavaa. Tämä ei tarkoita sitä, etteivät kokeilualueet olisi olleet sitoutuneita kokeiluille asetettuihin tavoitteisiin, vaan ylipäätään sitä, millä tavalla kokeilut pääsivät vauhtiin ja todella kokeilemaan tavoiteltuja asioita.

Myös toteutusaikataulu on muuttunut hankkeen aikana. Kasvupalvelulainsäädännön valmistelu kokonaisuudessaan on tuonut lisähaasteen kokeilujen toteutukselle. Lainsäädäntövalmistelu on edennyt vauhdilla ennen kuin kokeilujen toimintaa on voitu selvästi arvioida suhteessa tulevaan lainsäädäntöön ja maakuntamalliin. Tulevan mallin valmistelu oli kyllä tiedossa jo kokeilujen käynnistyessä, ja ajatuksena on ollut se, etteivät kokeilut tuota vaihtoehtoisia malleja palvelujen järjestämisestä, vaan että kokeiluilla kehitettäisiin asiakaslähtöisiä toimintamalleja tukemaan tulevaa maakuntamallia. Kokeilujen tulosten peilaaminen suhteessa tulevaan maakuntamalliin ja kasvupalveluihin on näyttäytynyt kuitenkin hyvin haasteellisena, ja samalla kasvupalvelulainsäädännön täsmentyminen on aiheuttanut epäselvyyttä siihen, miltä osin kokeiluissa kehitetyt toimintamallit ovat siirrettävissä tulevaan malliin. Lisäksi maakuntien piti aloittaa toimintansa jo alun perin huomattavasti aiemmin eikä venynyt aikataulu tuonut myöskään joustoa kokeilujen valmistelulle ja toteutukselle. Näin monitahoisissa strategisissa kokeiluissa olisikin tärkeä antaa kunnolla aikaa oppimiselle, jotta voidaan rakentaa perusteltuja kokeiluasetelmia ja vertailla erilaisten mallien toimivuutta. Kansallisesti ja alueellisesti olisi tärkeää vahvistaa keskustelua ja yhteistä ymmärrystä kokeilujen merkityksestä suhteessa suunnitteilla olevaan maakunta- ja kasvupalvelurakenteeseen (ts. tulevaan työllisyyspalvelujärjestelmään). Kokeiluissa saadut tulokset voivat parhaimmillaan tuoda perusteita ja lisävaloa tarkentaa lainsäädäntöä erityisesti vaikeimmin työllistyvien asiakkaiden palveluiden järjestämisen osalta.

Kokemukset kehitetyistä toimintamalleista vaikuttavat lupaavilta ja niiden jatkojalostamiselle ja tarkentamiselle olisi annettava tilaa jatkossa. Samalla on tärkeä todeta, että toimintamallien tarkastelua on vaikea irrottaa kokonaan rakenteista sekä kullekin alueelle tyypillisestä ja kehitettyistä ja kehitetyistä tavasta toimia. Kyseessä on yhä enemmän eri organisaatioiden välisestä yhteisen tekemisen tavasta ja tuloksesta. Siten on samalla tulkittava hyvin erilaisia tilanteita, haasteita ja rakenteita, kun arvioidaan ratkaisujen sovellettavuutta muille alueille. Kokeilujen vaikuttavan toteutuksen näkökulmasta keskeinen haaste on liittynyt selkeiden vaikutusmallien rakentamiseen. Käytännössä tämä vaatii erityisen paljon huomiota siihen, miten pystytään osoittamaan polku ja logiikka yksittäisistä kokeiluista sellaisiin ratkaisuihin, joilla

pystytään vastaamaan aiempaa tehokkaammin ja vaikuttavammin kokeilujen taustalla usein oleviin laaja-alaisiin yhteiskunnallisiin haasteisiin. Kokeiluja rakennettaessa ja toteutettaessa olisi tärkeää kohdistaa huomio tärkeiksi tunnistettujen mittareiden määrittelyyn ja erityisesti seuraaviin seikkoihin:

- Mittarit tulee kiinnittää kokeilun tai hankkeen tavoitteiden mukaiseen vaikutusdynamikkaan, jotta syy-seuraussuhteet voidaan hahmottaa paremmin ja tavoitteiden toteutumiseen päästään kiinni. On tärkeä tunnistaa muutamia ydinindikaattoreita, joiden mukaisiin tuloksiin voidaan omalla toiminnalla vaikuttaa.
- Mittareiden valinnassa tulisi huomioida, että ne kuvaavat vahvemmin asiakkaan hyötyjä (asiakasvaikutukset).
- Huomiota tulee lisäksi kohdistaa enemmän lähtötilanteen ja sitä kuvaavien indikaattoritietojen määrittelyyn sekä selkeisiin lähtö- ja tavoitetasoihin.

Kokeiluista on puuttunut riittävä yhteisymmärrys ja kommunikaatio kansallisten ja alueellisten tavoitteiden välillä kokeilujen toteutuksen aikana. Tämä tarkoittaa sitä, että kokeilujen ja ministeriöiden sekä kasvupalvelulakivalmistelun välillä ei ole ollut selvää yhteistä keskusteluforumia ja kanavaa. Monitoimijaisessa kokeilussa on tärkeää myös vahva johtajuus ja vuorovaikutus kokeilun osapuolten välillä. Kokeilujen toimintaa ja tuloksia on vaikea joiltain osin erottaa muista käynnissä olevista toimenpiteistä ja hankkeista juuri siksi, ettei niitä ole selväpiirteisesti määritelty. Samaan aikaan on ollut käynnissä rinnakkaisia prosesseja ja useita erilaisia jo ennen kokeilua ja kokeiluun hakeutumista käynnistyneitä kehittämishankkeita -prosesseja, jotka nivoutuvat alueilla arjen toiminnassa yhdeksi kokonaisuudeksi.

Työttömyyteen ja työllisyyteen vaikuttavien toimenpiteiden vaikuttavuus nähdään toden teolla vasta useampien vuosien kuluttua. Kokeilun tuloksellisuutta arvioidessa on olennaista erottaa kokeilujen aikana tapahtuvat muutokset sekä vasta tulevana kuukausina tai vuosina mahdollisesti realisoituvat vaikutukset työttömyyteen ja työllisyyteen. Toteutettujen toimenpiteiden uskottava vaikuttavuuden arviointi olisi edellyttänyt sellaisten kontrolliryhmien muodostamista, joissa työttömyyden rakenne vastaisi työttömyyden keston ja työllistymistodennäköisyyksien suhteen kuntakokeilujen asiakkaita. Asetelmien puutteiden johdosta tässä raportissa on pitänyt kuvailevassa analyysissä.

Tilastoja tulkittaessa on huomioitava, että käytettävissä olevat tiedot perustuvat pääasiassa kokeilussa toimivien toimihenkilöiden kirjauksiin työttömyyden päättymishetkellä (tai muuna muutoshetkenä). Virkailijoiden kirjauksien perusteella saadaan kokonaiskuva siitä, mistä syistä työttömyysjaksot päättyvät, mutta ei tietoa siitä kuinka moni on työllistynyt pysyvästi avoimille työmarkkinoille. Vaikuttavuuden analyysi olisi edellyttänyt monipuolisempaa pidempiaikaiseen seurantaan pohjautuvaa rekisteritietoa sekä uskottavia asetelmia. Voidaanko siis työllisyysasteesta tai työttömyyden vähentämisestä sanoa mitään näiden reunaehtojen puitteissa?

Ensimmäinen yleinen huomio tilastoista on, että työttömyys on kokeiluajana laskenut voimakkaasti kokeilualueilla. Tilastoja tulkittaessa olennaista on kuitenkin huomioida, että vastaava kehitys on toteutunut samalla voimakkuudella myös edellisenä vuonna. Merkittävien käänne kokeilualueiden työttömyyskehityksessä tapahtui vuoden 2016 aikana. Työttömyyskehityksen suunta ja voimakkuus ovat säilyneet ennallaan kokeilujen aikana. Kokeilualueiden työttömyys on jatkanut laskuaan kohti koko maan tasoa. Edellä kuvattujen tietopuutteiden johdosta ei voida kuitenkaan varmuudella sanoa, olisiko työttömyyskehitys ollut ilman kokeiluja nopeampaa vai hitaampaa suhteessa toteutuneeseen kehitykseen. Kontrafaktuaalista tietoa ei ole saatavilla.



Kokeilujen toiminnan painopisteenä on ollut työttömien aktivoiminen. Aktivoinnin määrästä ei kuitenkaan voida vetää johtopäätöksiä tavoiteltavan vaikuttavuuden suhteen. Erilaisiin toisistaan poikkeaviin palveluihin aktivoimisen vaikuttavuus suhteessa esim. työllisyysasteen kehittymiseen realisoituvat vasta tulevien kuukausien ja vuosien aikana. Se, miten työttömyys ja työllisyys kehittyvät, riippuu ulkoisten tekijöiden (kuten talouskasvu) lisäksi siitä, kuinka hyvin aktivoimisessa (onko aktivoitu oikeaan palveluun) on onnistuttu ja toisaalta siitä, kuinka vaikuttavia palvelut ovat. Näihin kysymyksiin vastaaminen jää tulevien selvitysten tehtäväksi.

Toinen yleinen huomio toteutetuista kokeiluista on, että niiden piirissä olevien työttömien aktivoimisen painopiste on eri kuin muualla Suomessa. Kun tarkastellaan kaikkien kokeilualueiden pitkäaikaistyöttömien keskimääräisiä työttömyyden päättymissyitä suhteessa muun Suomen pitkäaikaistyöttömien keskimääräisiin työttömyyden päättymissyihin, nähdään, että esim. kuntouttavaan työtoimintaan on ohjautunut selkeästi suurempi osa työttömyyden päättäneistä (15,6 %) kuin muualla Suomessa (7,9 %). Vastaavasti valmennukseen/kokeiluun on suuntautunut suurempi osa (16,9 %) kuin muualla Suomessa (14,7 %).

Kolmas yleinen huomio toteutetuista kokeiluista on, että niiden piirissä olevia työttömien päättymissyissä on keskimäärin vähemmän työmarkkinoille suoraan työllistymistä ja työvoiman ulkopuolelle siirtymistä. Kun tarkastellaan kaikkien kokeilualueiden pitkäaikaistyöttömien keskimääräisiä työttömyyden päättymissyitä suhteessa muun Suomen pitkäaikaistyöttömien keskimääräisiin työttömyyden päättymissyihin, nähdään, että ”saanut itse työtä” ryhmään kuuluu pienempi osa työttömyyden päättäneistä (10,8 %) kuin muualla Suomessa (14,1 %). Vastaavasti työvoiman ulkopuolelle on suuntautunut pienempi osa (12,7%) kuin muualla Suomessa (16,5%). On kuitenkin olennaista huomioida, että keskimääräinen päättymissy ei kerro, että kokeiluista olisi työllistytty vähemmän kuin muualta, koska ko. mittari ei ota kantaa siihen, kuinka paljon kokeiluja on päättynyt suhteessa alkaneisiin jaksoihin. Kokonaiskuvan näkökulmasta olennaista on se, että työttömyyden päättymissyiden tarkempi analyysi ei toisi juuriakaan hyödyllisempää informaatiota kokeilujen työllisyysvaikutuksista. Työllisyysastetta koskeva vaikuttavuusarviointi edellyttäisi, että pystyttäisiin vertaamaan samalla työllistymistodennäköisyydellä varustettujen ryhmien työllistymistä keskipitkällä aikavälillä (esim. 5 vuotta). Vasta tämän tyyppisen satunnaistetun verrokiasetelman kautta tiedettäisiin varmasti, ovatko kokeilut vaikuttaneet työllisyyteen positiivisesti.

### **Työllisyyspalvelujärjestelmää ja pitkäaikaistyöttömyyden vähentämistä koskevat johtopäätökset**

Kokeilujen toteutuksesta kerätty aineisto osoittaa, että työllisyyspalvelujärjestelmää ja toimintatapoja tulee kehittää kokonaisuutena. Samalla on käytävä laajaa ja perusteellista keskustelua työttömien etuuksista ja tuista sekä palveluista ja niiden tuottamistavoista. Monilta osin on tuotu esille, että erityisesti pitkäaikaistyöttömien palveluissa nykymalli ei toimi riittävällä tavalla. Kasvupalvelulakiuudistus on avaamassa suuntaa entistä vahvemmin markkinoihin perustuvaan malliin, joka sekä vie vuosia syntyäkseen.

- Avainasioita kokeiluissa ovat olleet palveluiden asiakaslähtöisyys (ratkaisukeskeisyys), saavutettavuus, saatavuus ja lähestyttävyyys. Nämä edellyttävät paitsi vankkaa resursointia, myös saumatonta yhteistyötä eri osapuolten välillä. Kokeiluissa käytetyt toimintamallit eivät ole monilta osin kokonaan uusia, mutta ne on saatu lyhyen toteutusajan puitteissa toimimaan tai vähintään tarkasteltua tarkemmin edellytyksiä, miten tulisi toimia, jotta tuloksia voitaisiin saavuttaa.
- Kokeilujen aikana yleinen työllisyyskehitys on ollut suotuisaa ja työttömyys on jatkanut laskuaan. Kokeilujen todellisia vaikutuksia esimerkiksi pitkäaikaistyöttömyyden vähentämiseen ei kuitenkaan voida varmuudella tunnistaa. Tulosten valossa kokeiluissa on

onnistuttu tehokkaasti ohjaamaan asiakkaita palveluihin. Vaikuttavuus työllisyyteen näkyy vasta vuosien päästä ja on riippuvainen tarjottujen palvelujen laadusta.

- Kokeiluissa on ollut tärkeää varhainen reagointi ja palveluiden tarjoaminen proaktiivisesti heti, ei vasta silloin kun tietty aika työttömyyttä on takana tietty aika. Erityisesti tämä näkyy kokeiluissa mukana olevien kuntien aiempaa parempana kykynä vastata kokonaisvaltaisesti asiakkaiden tarpeisiin. Kokonaisuutena palvelujärjestelmältä vaaditaan jatkossa enemmän velvoittavuutta ja palkitsemista heti alussa.
- Palveluihin pääsyn kriteerit on koettu joiltain osin haasteelliseksi ja yksittäiset palvelut eivät muodosta välttämättä toimivaa kokonaisuutta. Olisikin tärkeää kehittää palveluita entistä vahvemmin kokonaisuutena asiakastarpeiden näkökulmasta. Sirpaleinen ja osin päällekkäinen järjestelmä monine toimijoinen ja kriteereinen on vaikea saada toimimaan tehokkaasti. Palveluita on voitava räätälöidä joustavasti asiakkaiden muuttuvien tarpeiden mukaisesti.
- Kokeiluissa tärkeää on ollut se, että asiakkaan koko prosessi ja tarvittava palvelukokonaisuus rakennetaan räätälöiden ja niin, että tarpeen vaatiessa voidaan myös reagoida asiakkaan tilanteen mukaan. Jatkon kannalta onkin tärkeää, että palvelun järjestäjällä on työkalut ja intressit yhdistää ja tarjota monialaisesti tarvittavia palveluita asiakkaille, erityisesti tulevien kasvu- ja sote-palveluiden integraation näkökulmasta.
- Kuntien panostukset työllisyyden edistämiseen ja työllisyyspalveluihin on tunnustettava ja otettava paremmin huomioon lainsäädäntövalmistelussa. 2000-luvulla kuntien velvoitteita ja vastuuta on lisätty jatkuvasti. Nyt valmisteilla olevien uudistusten osalta kunnissa koetaan, että välineet vähentää työttömyyttä viedään kunnilta pois, mutta sanktiot jätetään.
- **Jatkossa tarvitaan tilaa vahvalle palvelukoordinaatiolle.** Erityisesti vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistäminen toteutuu erilaisten vastuiden raja-alueella kokonaisuutena, josta mikään taho ei ole viime kädessä vastuussa. Tästä syystä erityisesti vaikeasti työllistyvien kohdalla pitää olla kannusteet ja intressit hoitaa asiat kuntoon loppuun asti. Kokeiluissa koettiin toimivaksi se, että etenkin pitkäaikaistyöttömien ja muiden vaikeasti työllistyvien asiakkaiden palvelujen järjestämisessä lopullinen vastuu, valta ja resurssit olivat yksissä käsissä. Tämä tarkoittaa sitä, että vaikka tarvittava osaaminen ja palvelut ovat eri toimijoilla, lopullisen vastuun kantavalla palveluiden järjestäjällä tulee olla taloudelliset intressit ja riittävä keinovalikoima päästä yhteiskunnallisesti vaikuttavaan lopputulokseen tehokkailla ratkaisuilla sekä entistä paremmat keinot johtaa tiedolla ja jakaa ja yhdistellä tietoa. Huolena on, että tulevien maakuntien osalta yleiskatteellinen rahoitus, rahanjakoperusteet ja sanktiot eivät nykytiedolla ole riittäviä kannusteita.

## Palveluprosessien ja toimintamallin kehittämistä koskevat johtopäätökset

**Alueellisissa kokeiluissa on pyritty ottamaan askel kohti asiakaslähtöistä ja ratkaisukeskeistä palvelumallia.** Hyvinä tavoitteina voidaan nostaa esille erityisesti asiakaslähtöinen ja monipuolinen palvelutarpeen ja elämäntilanteen arviointi palvelun alkupäässä, panostukset palvelukokonaisuuksien koostamiseen ja koordinointiin, palvelun jatkuvuuden ja siirtymien tukeminen (mm. case-manager-malli) sekä avoimien matalan kynnyksen monipalvelutilojen tarjoaminen.

- Pitkäaikaistyöttömyydessä kyse on työttömyyden ongelmien juurisyiden ratkaisemisesta, mikä on osoittautunut vaikeaksi tehtäväksi hallintomallista riippumatta. Kansainvälisten kokemusten valossa onnistumisen edellytyksiä tässä ovat olleet merkittävät resurssilisäykset pitkäaikaistyöttömyyden hoitoon, yksilöllisen ja intensiivisen henkilökohtaisen palvelun lisääminen sekä vahva palvelujen integrointi ja koostaminen

asiakkaan elämäntilanteen mukaan ja työurien edistämiseksi – eli työllisyyteen, sosiaaliseen elämäntilanteeseen, terveyteen, osaamiseen ja talouteen liittyvien asioiden saattaminen paremmin ja myös yksilöllisesti yhteen.

- Kokeiluissa on koettu erityisen tärkeäksi se, että kunnilla on ollut **vahvempi harkintavaltia toimia asiakkaan tarpeen vaatimalla tavalla**. Kokeiluissa on mm. kohdennettu ennakkoiden erityisiä panoksia erityisesti niihin, joiden tilanne sitä näyttää vaativan. Kokeiluissa on rakennettu esimerkiksi oma sisääntuloväylä palveluihin, mikä ei noudata esimerkiksi puolen vuoden sisäänottoaikatauluja ja asiakkaat ohjataan räätälöityjä sisääntuloväyliä pitkin nopeammin jatkopalveluihin. Samalla palvelutarpeen seurannan eteen on tehty systemaattisesti töitä.
- **Moniammatillinen työote** on ollut tärkeä toimintatapa kokeiluissa ja sitä on pyritty kehittämään monilla eri tavoilla ja pienin lisämaustein. Tärkeitä asioita ovat olleet työnjaon kehittäminen ja asiakkaiden poluttaminen ratkaisukeskeisesti niin, että kukin porras johtaa asiakasta eteenpäin. Jos työttömyys pääsee pitkittymään, etäisyyden kurominen työmarkkinoille vaatii aina raskaampaa prosessia. Asiakaskohderyhmäspesifeillä ratkaisuilla sekä erityisesti osaamispalveluiden yhdistämisellä on koettu saatavan aikaan parhaat tulokset. Lisäksi tärkeää on ollut, että palvelut viedään asiakkaan luokse.
- **Case-manager-malli on nähty kaikilla alueilla hyväksi** erityisesti vaikeasti työllistyvien ja monialaista palvelua tarvitsevien kanssa. On tärkeää, että jatkossa tämä tunnustetaan myös lainsäädännössä.
- Kokeilujen pohjalta on kuitenkin tunnistettava se, että asiakaskohtaisen räätälöintiin ja palveluintensiteetin nostoon perustuva palvelumalli on resurssi-intensiivisempää, ja siksi mallia ja sen vaikutuksia on tarkasteltava kokonaisuutena aiheutuviin hyötyihin ja vaikutuksiin. Aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuus edellyttää myös sitä, että palvelut ovat vaikuttavia ja johtavat työttömyyden kestojen lyhenemiseen ja poluttamiseen kohti työmarkkinoita. On tärkeä tarkastella yhä enemmän sitä, miten aktiivisella työvoimapolitiikalla voidaan vähentää passiiviturvan kustannuksia ja aikaansaada yhteiskunnallisia vaikutuksia.

### **Työllisyyspalveluiden ja muiden palveluiden yhdyspintojen kehittyminen vaatii aikaa.**

Kokeilut ovat hyvä väline ja kannuste kehittää palveluita, palveluketjuja ja eri organisaatioiden välisiä yhdyspintoja. Alueellisissa kokeiluissa päästiin monilta osin vasta hyvään alkuun.

- Kokeiluissa vaikeasti työllistyvien kohderyhmän kannalta on ollut hyvin tärkeää, että sote-palveluiden yhdistäminen työllisyyspalveluihin toimii ja sote-palveluissa kiinnitetään entistä enemmän huomio työllistymiseen ja myös osaamiseen. Monia sote- ja työllisyyspalveluita tarvitsevat asiakkaat on kyettävä tunnistamaan hyvin varhaisessa vaiheessa. Jatkon kannalta onkin tärkeää, että palvelun järjestäjällä on työkalut ja intressit yhdistää ja tarjota monialaisesti tarvittavia palveluita asiakkaille, erityisesti tulevien kasvu- ja sote-palveluiden integraation näkökulmasta.
- Osaavan työvoiman saatavuus on noussut kokeilujen aikana entistä vahvemmin yhteiskunnalliseen keskusteluun. Osaavan työvoiman saatavuuteen vaikuttaminen onkin ollut vahvasti myös kuntien intresseissä. Kokeiluissa tärkeä asia on ollut **koulutuspalveluiden vahvempi ja monipuolisempi yhdistäminen osaksi työvoimapolitiikkaa**. Jatkossa opinnollistaminen ja erilaisten koulutustuotteiden systemaattinen hyödyntäminen osana muita työvoimapolitiikkaa on erityisen tärkeää.
- **Kokeiluissa ulkoisten palveluhankintojen ja niihin liittyvien hankintamallien ja hinnoittelun kehittäminen on jäänyt vähemmälle huomiolle**. Mallit ovat vasta kehitysvaiheessa ja tulokset siten toistaiseksi ristiriitaisia. Panostuksia ja kehittämistoimia tarvitaan jatkossa etenkin hankintamalleihin ja markkinakentän valmisteluun. Siirtymä kasvupalvelulain viitoittamaan suuntaan on pitkä ja vaatii erilaisten mallien perättäisiä

kokeiluja. Asiakasohjausta ja työllistymistä ei voi ulkoistaa julkishallinnolta suoraan eikä kokonaan. Monilla alueilla koetaan tärkeäksi, että yhdellä taholla on enemmän palveluita tarvitsevien asiakkaiden palvelutarpeen arviointi. Jatkossa on tärkeä kiinnittää huomiota hankintaosaamisen kehittämiseen ja erilaisten hankintakriteerien läpiväläisyyteen.

**Palveluiden ja palveluprosessien digitaalisuuden osalta on tärkeä tuoda esille yhtäältä tietojärjestelmien korostuva merkitys ja toisaalta digitaalisten palveluiden täydentävä rooli.** Toimivien tietojärjestelmien kokonaisuutta ei voi kyllin korostaa palveluiden järjestämisen ja tuottamisen kustannustehokkuuden ja vaikuttavuuden kannalta. Kokeilujen pohjalta edelleen korostuu se, miten tärkeää relevanttien tahojen on päästä kiinni samaan tietoon ja syöttää tiedot samaan järjestelmään. Samoilta asiakkaille palveluita tarjoavien tahojen on kyettävä tavalla tai toisella vaihtamaan tietoja ja pääsemään niihin käsiksi. Toisaalta digitaalisten palveluiden osalta on tärkeää tunnistaa ne, joille niistä on eniten hyötyä ja ne, joiden kanssa on panostettava enemmän kasvokkain tapahtuvaan kanssakäymiseen. Monien asiakkaiden kanssa täytyy lähteä liikkeelle perusasioista, eikä digitaalisuus toimi kaikille, varsinkin monille vaikeasti työllistyville.

**Työelämäkokeilu on jäänyt suhteellisen pienelle huomiolle, mutta sen avulla löydettiin tärkeitä huomioita asiakasprosessin kannalta.**

- Työelämäkokeilun (asiakasvolyymeiltaan) laajamittaiset kokemukset ovat jääneet osittain vähäiseksi siitä syystä, että myös monien asiakkaiden tilanteet ovat vaatineet (erityisesti Kuopiossa) enemmän sosiaalipalveluita ja sosiaalisen kuntoutuksen otetta kuin vahvemmin työmarkkinoille suuntaavaa työelämäkokeilua. Osin tästä syystä työelämäkokeilu on keskittynyt kokeiluissa vahvasti kaupungin omaan organisaatioon ja järjestöihin.
- Sekä Kuopion että Porin kokeilualueilla on nostettu selkeänä kehittämistarpeena esille työelämäkokeiluun liittyvän keston joustavuus, sillä 12 kuukauden kesto rajaa etenkin osatyökykyisten mahdollisuuksia poluttua eteenpäin. Olisi tärkeää, että kesto ja polutusta mm. yhdessä työkokeilun ja muiden palveluiden kanssa olisi mahdollista räätälöidä vahvemmin asiakkaan tarpeen mukaan.
- Vaikka monilta osin ero ei ole ollut merkittävä suhteessa kuntouttavaan työtoimintaan, työelämäkokeilu on tarjonnut asiakkaille tavoitteellisemman vaihtoehdon kohti työelämää. Sitä on monilta osin Porissa ja Kuopiossa pyritty kehittämään selkeisiin porrastuksiin ja asteittaiseen työelämävalmiuksien lisäämiseen. Samalla on syntynyt vahvempi malli asiakkaiden poluttamiseen verrattuna perinteiseen kuntouttavaan työtoimintaan, jossa kokemukset ovat olleet heikot positiivisten jatkopolkujen osalta.
- Työelämäkokeilu on linkitetty vahvemmin myös osaamisen kehittämiseen ja vahvistamiseen yhdistämällä hyvinkin pienten tutkinto-osien tai korttien suorittamisen näyttötutkintoihin perustuen osaksi asiakkaan polkua.
- Työelämäkokeilussa on ollut mukana tärkeänä elementtinä olennainen yksilöllinen valmennus ja rinnalla kulkeva ohjaus.
- Prosessissa on ollut tärkeää se, että työelämäkokeilussa tavoitteista on sovittu yhdessä asiakkaan, palveluntuottajan ja vastuuvirkailijan kanssa. Lisäksi hyvä oivallus on ollut se, että kokeilupaikka ja valmennus ovat toisistaan erillään.

## **Johtopäätökset kokeiluista ja kokeilemisestä hallinnon uudistamisessa**

Yksi hankkeen tavoitteista oli tarkastella ja tiivistää keskeiset huomioiden alueellisten kokeilujen toteutuksesta ja johtopäätökset kokeilujen järjestämisestä ja käyttämisestä yleisesti kehittämisen välineenä valtionhallinnon tasolla.

**Parempi yhteistoiminta eri tason toimijoiden välillä** on oleellista kokeilujen onnistumiseksi. Kokeilutoiminnassa tarvitaan jatkuvaa vuorovaikutusta valtionhallinnon ja paikallistoimijoiden välillä. Tämän vuorovaikutuksen tulisi alkaa jo hankkeen suunnitteluvaiheessa ja olla erityisen aktiivista kokeilutoiminnan alkuvaiheissa. YTYÄ-hankkeen tarkastelemat kokeilut osoittivat, että jopa saman kunnan sisällä on erilaisia konteksteja, joihin kaikkiin ei välttämättä sovi samanlainen ratkaisu. Tämä tarkoittaa sitä, että vaikka kokeiluille on valtion tasolla hyvä asettaa yhteiset raamit ja tavoitteet, paikallisille toimijoille pitää antaa mahdollisuus lähteä omista lähtökohdista käsin kehittämään ratkaisuja ja aidosti kokeilemaan. Ratkaisut ja kokeilutavat toimintamallit eivät voi sellaisenaan tulla ylhäältä hallinnosta tai suoraan ”parhaina käytäntöinä”. Alueellisuus tarkoittaa, että kokeiluissa huomioidaan alueen omat erikoispiirteet kuten etäisyydet, elinkeinorakenne ja ikärakenne. Toive monista kokeilijoiden työpajoista oli, että palvelut toteutetaan alueella ja sellaisten henkilöiden toimesta, jotka tuntevat alueelle ominaiset piirteet. Kokeileva kehittäminen on hyvä ratkaisu tällaiseen toimintaan.

**Kulttuurin ja ajattelutapojen muuttaminen** on keskeistä kokeilukulttuurin edistämiseksi. Kokeilukulttuurissa on siirryttävä varmuuden tavoittelusta dialogiin epävarmuuden kanssa. Uudessa ajattelutavassa hyväksytään hyvien ideoiden keskeneräisyys, ja edistetään dialogia epävarmuuden kanssa kokeilemalla ideoita oikeassa kontekstissa. Tämä tarkoittaa sitä, että ideat eivät välttämättä toimi, ja kokeiluissa kaikki ei etene siten, kun hankkeen alussa oli ajateltu. Muutos siihen, miten nyt toimitaan hankkeiden kanssa, on suuri. Siksi tarvitaan myös rakenteellisia muutoksia ohjaamaan julkisen hallinnon toimintaa, esimerkiksi kannustimien muodossa. Tästä on hyviä esimerkkejä esimerkiksi Kanadasta, missä osa hallinnon budjetista on varattu kokeiluihin.

Kokeilujen onnistunut toteuttaminen vaatii jatkuvaa **osaamisen kehittämistä**. Kokeilujen suunnitteluun ja toteuttamiseen tarvitaan lisää menetelmällistä tukea, sillä osaamista järjestelmälliseen kokeilutoimintaan on harvassa paikassa. Tällä hetkellä hallitusohjelmasta juontuva päätös kokeilun aloittamiseen ei välttämättä johda systemaattiseen toimintaan, josta seuraisi nopeaa, järjestelmällistä oppimista ja lopulta luotettavia arviointeja toimenpiteiden toimivuudesta. Mikäli kokeiluja halutaan aidosti hyödyntää tulevaisuudessa hallinnon kehittämisen välineenä, kyvykkyksiä on vahvistettava.

- Tähän on olemassa useita eri vaihtoehtoja:
- Valtion ja kunnan sisältä etsitään toimijat ja asiantuntijat, jotka tuntevat jo kokeilutoiminnan logiikan ja menetelmät. Asiantuntemusta hyödynnetään laajemman joukon kokeilujen määrittelyyn, toteuttamiseen ja arviointeihin. Tätä mallia toteutetaan Kanadan valtionhallinnossa.
- Rakennetaan vahvoja kumppanuuksia tutkimus- ja oppilaitosten kanssa. Yliopistoissa on paljon kokeilumenetelmien osaajia. Ranskassa on rakennettu malli, jossa huipputasen opiskelijat auttavat virkahenkilöitä rakentamaan kokeiluasetelmia. Iso-Britanniassa on luotu vahvoja linkkejä tutkijoiden ja julkisen hallinnon toimijoiden välille.
- Hyödynnetään ulkoista osaamista. On yleistä, että ministeriöt ja virastot käyttävät julkisia hankintoja osaamisen hankkimiseen. Tämä on usein suositeltavaa varsinkin teknisimmässä kokeilutoimenpiteissä kuten määrällisissä arvioinneissa. Suosittelemme kuitenkin kokeilutoimintaa, joka on pääosin hajautettua eli pääosin julkisen hallinnon toimijoiden itse toimeenpanemaa.

Tarvitaan **mahdollistava ja selkeä lainsäädäntö**. Selkeä lainsäädäntö tai siihen liittyvä ohje-  
nuora helpottaisi kokeilujen suunnittelua ja toteuttamista.

Tarvitaan **puolueettomia arviointeja toimenpiteiden hyödyllisyyden toteamiseksi**. Usein koetaan, että uudet toimenpiteet ovat hyödyllisiä. Ilman puolueettomia arviointeja tämän kokemuksen todeksi toteaminen on kuitenkin mahdotonta. Tarvitaan siis luotettavia, määrällisiä arviointeja siitä, lisääkö hyväksi koettu asiakaslähtöinen palvelu esimerkiksi työllisyyttä suhteessa toiseen (totuttuun) toimintatapaan, ja onko toiminta kustannustehokasta. Mikäli kokeiluille halutaan arviointi, joissa toimenpiteiden vaikuttavuutta voidaan arvioida, se pitää ottaa huomioon kokeiluhankkeessa alusta asti, kun kokeiluja suunnitellaan. Tavoitetta edistää, että alussa määritellään, minkälaisia kokeiluja ollaan tekemässä: on haastavaa samaan aikaan luoda asiakaslähtöisiä malleja (kokeileva kehittäminen) ja tutkia rajattujen vaikuttavuutta (sattunaistetut kenttäkokeet).

## LÄHTEITÄ JA TAUSTA-AINEISTOJA

Annala, Mikko & Kaskinen, Tuuli & Lee, Seunggho & Leppänen, Juha & Mattila, Kalle & Neuvonen, Alekski & Nuutinen, Johannes & Saarikoski, Eevi & Tarvainen, Antti (2015): Design for Government – kokeiluilla ihmislähtöistä ohjausta. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 7/2015.

Annala, Mikko (2015): Liikennekokeilijan pikaopas. Demos Helsinki.

Saatavilla: <https://www.demoshelsinki.fi/wp-content/uploads/2015/12/Liikennekokeilijan-pikaopas.pdf> (Avattu 04.10.2018)

Annala, Mikko & Hokkanen, Lari & Kuittinen, Outi & Kuosmanen, Jaakko & Leppänen, Juha & Neuvonen, Alekski (2018): Seuraavaksi menestyvät ne julkishallinnot, jotka jakavat valtaa ihmisille. Demos Helsinki 2018. Saatavilla: <https://www.demoshelsinki.fi/wp-content/uploads/2018/01/demos-helsinki-governance-innovation-unit--white-paper.pdf>

Antikainen, Janne & työryhmä. 2016. Kunnat tekojen paikkana. Taustaselvitys valtiovarainministeriölle Tulevaisuuden kunta -reformiin liittyen. Julkaisematon selvitysraportti. Saatavilla: [http://www.mdi.fi/content/uploads/2016/09/MDI\\_Tulevaisuuden\\_kunta\\_raportti.pdf](http://www.mdi.fi/content/uploads/2016/09/MDI_Tulevaisuuden_kunta_raportti.pdf), tarkistettu 6.11.2018 klo 22.18.

Arnkil, Robert; Spangar, Timo; Jokinen, Esa; Tuusa, Matti; Pitkänen, Sari. 2015. Kokonaisvoimavarat käyttöön työllisyyden edistämiseksi. Työllisyyden kuntakokeilun (2012–2015) seurantatutkimuksen loppuraportti. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 47/2015.

Asplund, Rita; Koistinen, Pertti. 2014. Onko työmarkkinoilla tilaa kaikille? Katsaus erityisryhmiin kohdistetun politiikan tuloksiin ja haasteisiin. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys 22/2014.

Bhatia, Nina & Drew, John (2006): Applying Lean Production to the Public Sector. McKinsey 2006. Saatavilla: <https://www.mckinsey.com/industries/public-sector/our-insights/applying-lean-production-to-the-public-sector> (Avattu 04.10.2018)

Behavioral Insights Team (2012): Applying behavioural insights to reduce fraud, error and debt. Cabinet Office Behavioural Insights Team, UK.

Berg, Annukka & Hildén, Mikael & Lahti, Kirsi (2014): Kohti kokeilukulttuuria - Analyysi Jyväskylän resurssiinsaista kokeiluista strategisen kehittämisen työkaluina. Helsinki: Sitra.

Bloom, Howard; Orr, Larry; Cave, Georie; Bell, Stephen; Doolittle, Fred (1993) The National JTPA Study. Title II-A Impacts on Earnings and Employment at 18 Months.

Dupas, Pascaline (2011): Do Teenagers Respond to HIV Risk Information? Evidence from a Field Experiment in Kenya. American Economic Journal: Applied Economics 3:1, 1–34.

European Commission (2017): TOPIC : Supporting experimentation in innovation agencies. European Commission 2017. Saatavilla: <http://ec.europa.eu/research/participants/portal/desktop/en/opportunities/h2020/topics/innosup-06-2018.html> (Avattu 04.10.2018)

Government of Canada (2016): Experimentation direction for Deputy Heads - December 2016. Government of Canada 2016. Saatavilla: <https://www.canada.ca/en/innovation-hub/services/reports-resources/experimentation-direction-deputy-heads.html> (Avattu 04.10.2018)

Guardian (2014): Lords challenge No 10 to prove value of public behaviour 'nudge' unit. (Avattu 14.10.2018)

Halpern, David (2015): Inside the Nudge Unit: How Small Changes Can Make a Big Difference. Random House.

Haynes, Laura & Service, Owain & Goldacre, Ben & Torgerson, David (2012): Test, Learn, Adapt: Developing Public Policy with Randomised Controlled Trials. Cabinet Office Behavioural Insights Team, UK.

Head, Brian (2008): Three Lenses of Evidence-Based Policy. *The Australian Journal of Public Administration*, 67:1, 1–11.

Heinonen, Elisabet; Hämäläinen, Kari; Räisänen, Heikki; Sihto, Matti; Tuomala, Juha. 2004. Mitä on työvoimapolitiikka? *VATT-julkaisuja* 38/2004.

Hämäläinen, Kari; Verho, Jouko (2017): Joko Suomessa koittaisi satunnaiskokeiden aika? *Vatt Policy Brief* 1/2017.

Kanerva, Markus (2017) Käyttäytymistieteet ja kenttäkokeet nosteessa valtionhallinnossa. *Kokeilevan Suomen blogi*. (Avattu 14.10.2018)

Koistinen, Pertti. *Työ, työvoima ja politiikka*. Vastapaino. Tampere. 2014.

Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta 916/2012

Laura and John Arnold Foundation (2015): *CONCEPT PAPER: Low-cost RCTs are a powerful new tool for building scientific evidence about “what works” to address major social problems*.

Nesta (2011): *Prototyping Public Services – An introduction to using prototyping in the development of public services*. Nesta 2011.

Niemi, Heidi. 2018. *Kunta työllisydenhoitajana: Työpakosta kokeiluihin*. Tampere University Press 2018.

Nieminen, Kalle (2012): *Ideoista kokeiluihin*. Sitra 2012.

Saatavilla: <https://www.sitra.fi/artikkelit/ideoista-kokeiluihin/> (Avattu 04.10.2018)

Nyholm, Inga; Haveri, Arto; Majoinen, Kaija; Pekola-Sjöblom, Marianne (toim.) 2017. *Tulevaisuuden kunta*. Suomen Kuntaliitto.

Oakley, Anne (1998): *Experimentation and Social Interventions: a Forgotten but Important History*. *BMJ* 1998;317(7167): 1239–1242.

OECD (2017): *Systems Approaches to Public Sector Challenges: Working with Change*. OECD Publishing, Paris.

Saatavilla: [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/systems-approaches-to-public-sector-challenges\\_9789264279865-en](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/systems-approaches-to-public-sector-challenges_9789264279865-en) (Avattu 04.10.2018)

OECD (2018): *Embracing Innovation in Government – Global Trends 2018*. 41–42.

Saatavilla: <http://www.oecd.org/gov/innovative-government/embracing-innovation-in-government-2018.pdf> (Avattu 04.10.2018)

Poskela, Jarmo & Kutinlahti, Pirjo & Hanhike, Tiina & Martikainen, Mikko & Urjankangas, Hanna-Maria (2015): *Kokeileva kehittäminen*. TEM raportteja 67/2015.

Pursiainen, Heikki (2014) *Kuntakokeilu – menetetty mahdollisuus*. Saatavilla: [https://vatt.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/kuntakokeilu-menetetty-mahdollisuus](https://vatt.fi/artikkeli/-/asset_publisher/kuntakokeilu-menetetty-mahdollisuus) (Avattu 05.10.2018)

Riipinen, Toni; Järvinen, Antti; Valtakari, Mikko. 2014. *Arvio työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen vaikutuksista*. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ ja yrittäjyys 28/2014.

Räisänen ja Hämäläinen 2015. *Näkökohtia työvoimapolitiikan vaikuttavuudesta – muistio* 31.8.2015. TEM / TIETO ja TYÖ. <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2015-AK-11450.pdf>

Saikka, Peppi. 2018. *Hallinnan rajoilla: Monialainen koordinaatio vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämiseksi*. Valtiotieteellisen tiedekunnan julkaisuja 74 (2018) *Yhteiskuntapolitiikka*.

Skoufias, Emmanuel ; McClafferty, Bonnie (2001): *Is Progres Working? Summary of the Results of an Evaluation by IFPRI*. FCND Discussion Paper 118.



Uusitalo, Roope (2015): Kokeiluja ja kokeiluja. Akateeminen talousblogi. (Avattu 07.10.2018)

The White House (2015): Exec. Order No. 13707 of Sep 15, 2015.

Työpolitiikan vaikuttavuus ja vaihtoehdot. Tutkimus työpoliittisten toimenpiteiden toimivuudesta, tuloksista ja tulevaisuudesta (TYVA). Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 3/2016.

Valtakari, Mikko; Ranta, Tommi; Laasonen, Valtteri; Manu, Samuli; Leskelä, Riikka-Leena; Rauhamaa, Heini; Uusikylä, Petri; Huttunen, Hannu-Pekka; Vauhkonen, Teemu. 2018. Yhteistyörakenteet pitkäaikaistyöttömien, pitkäaikaissairaiden ja maahanmuuttajien palveluissa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 32/201

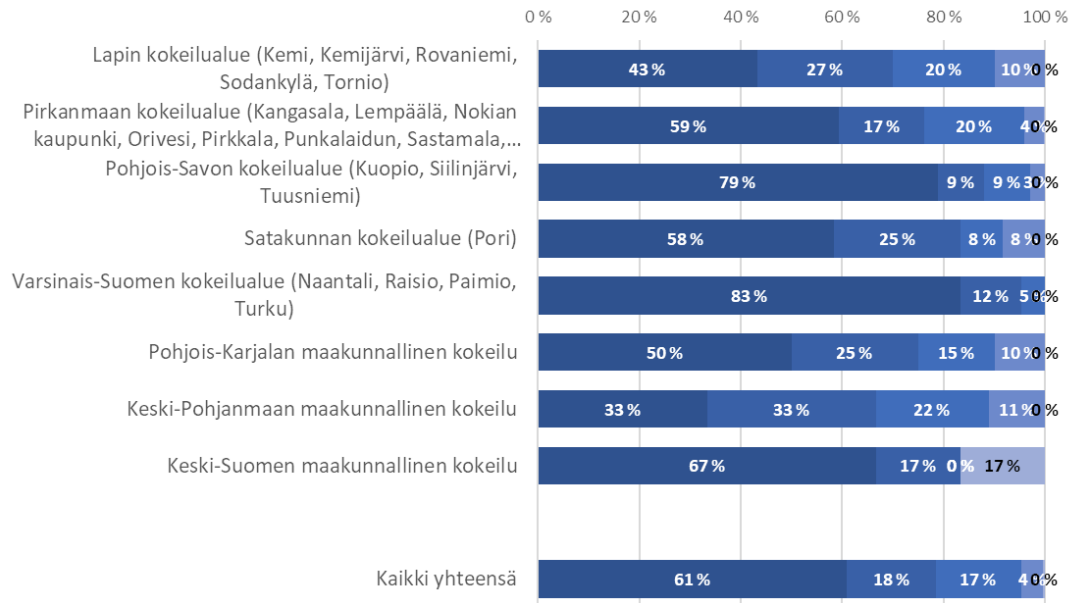
## LIITTEET

### Syyskuussa 2018 kokeilijoille lähetetyn kyselyn vastaajaryhmät eriteltyinä.

KOKEILUALUE	VASTAUSTEN MÄÄRÄ
<b>Lapin kokeilualue</b>	<b>22</b>
Kunta, sote-toimiala	1
Kunta, työllisyys- / elinvoimatoimiala	9
Oppilaitos / koulutusorganisaatio	1
TE-toimisto	8
Jokin muu, mikä?	3
<b>Pirkanmaan kokeilualue</b>	<b>227</b>
ELY-keskus	3
Järjestö	9
KELA	2
Kunta, sote-toimiala	5
Kunta, työllisyys- / elinvoimatoimiala	115
Maakuntaliitto	1
Oppilaitos / koulutusorganisaatio	11
TE-toimisto	69
Yritys	5
Jokin muu, mikä?	7
<b>Pohjois-Savon kokeilualue</b>	<b>25</b>
ELY-keskus	1
KELA	1
Kunta, sote-toimiala	4
Kunta, työllisyys- / elinvoimatoimiala	14
TE-toimisto	5
<b>Satakunnan kokeilualue</b>	<b>17</b>
Järjestö	3
Kunta, työllisyys- / elinvoimatoimiala	8
TE-toimisto	3

Yritys	1
Jokin muu, mikä?	2
<b>Varsinais-Suomen kokeilualue</b>	<b>27</b>
KELA	1
Kunta, sote-toimiala	1
Kunta, työllisyys- / elinvoimatoimiala	16
TE-toimisto	9
<b>Pohjois-Karjalan maakunnallinen kokeilu</b>	<b>15</b>
Elinkeino- / kehitysyhtiö	2
ELY-keskus	5
Kunta, sote-toimiala	1
Kunta, työllisyys- / elinvoimatoimiala	4
Maakuntaliitto	1
TE-toimisto	2
<b>Keski-Pohjanmaan maakunnallinen kokeilu</b>	<b>7</b>
Kunta, sote-toimiala	1
Kunta, työllisyys- / elinvoimatoimiala	2
Maakuntaliitto	1
Oppilaitos / koulutusorganisaatio	1
TE-toimisto	2
<b>Keski-Suomen maakunnallinen kokeilu</b>	<b>3</b>
Kunta, työllisyys- / elinvoimatoimiala	1
Yritys	2
<b>Kaikki yhteensä</b>	<b>343</b>

VALTIONEUVOSTON  
SELVITYS- JA TUTKIMUSTOIMINTA



- erittäin tiiviisti, olen toteuttanut kokeilua
- olen ollut jossain kokeilun toimenpiteissä mukana
- en ole ollut suoraan toteuttamassa kokeilua, mutta tunnen sen hyvin
- tiedän kokeilun, mutten tunne sen sisältöä
- en tunne kokeilua

VALTIONEUVOSTON  
SELVITYS- JA TUTKIMUSTOIMINTA

[tietokayttoon.fi](http://tietokayttoon.fi)

ISSN 2342-6799 (pdf)  
ISBN 978-952-287-627-0 (pdf)

