

Työllisyyden kuntakokeilujen arviointi

I väliraportti

Simo Aho, Robert Arnkil, Kari Hämäläinen, Sami Lind, Simo Spangar, Juha Tuomala, Satu Ojala, Antti Saloniemi, Jari Stenvall, Harri Melin, Ari Mäkiäho

VALTIONEUVOSTON SELVITYS- JA
TUTKIMUSTOIMINNAN JULKAISUSARJA 2022:3

tietokayttoon.fi

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:3

Työllisyyden kuntakokeilujen arviointi

I väliraportti

Simo Aho, Robert Arnkil, Kari Hämäläinen, Sami Lind, Simo Spangar,
Juha Tuomala, Satu Ojala, Antti Saloniemi, Jari Stenvall, Harri Melin,
Ari Mäkiäho

Valtioneuvoston kanslia Helsinki 2022

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Valtioneuvoston kanslia

This publication is copyrighted. You may download, display and print it for Your own personal use. Commercial use is prohibited.

ISBN pdf: 978-952-383-449-1

ISSN pdf: 2342-6799

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2022

Työllisyyden kuntakokeilujen arviointi I väliraportti

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:3

Julkaisija Valtioneuvoston kanslia

Tekijä/t Simo Aho, Robert Arnkil, Kari Hämäläinen, Sami Lind, Simo Spangar, Juha Tuomala, Satu Ojala, Antti Saloniemi, Jari Stenvall, Harri Melin, Ari Mäkiäho

Kieli suomi

Sivumäärä

65

Tiivistelmä

Työllisyyden kuntakokeilujen 2021-2023 arviointitutkimuksen ensimmäisessä väliraportissa kuvataan kokeilujen käynnistymistä pääasiassa viiden esimerkkialueen (Pirkanmaa, Oulu, Helsinki, Pori, Etelä-Pohjanmaa) kokemusten ja kuntatason tilastojen valossa. Koronapandemia ja odotettua suurempi uuden henkilöstön rekryointitarve erityisesti suurissa kunnissa ovat hidastaneet asiakkaiden palvelua, mikä havaitaan aktivointiasteen laskuna kokeilukunnissa kansalliseen keskiarvoon verrattuna. Kokeiluissa valmistellaan palvelujen kunnallistamista vuonna 2024 tilanteessa, jossa samanaikaisesti ollaan siirtymässä "Pohjoismaiseen palvelumalliin" vuonna 2022 ja työvoima- sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen yhteistyön rakenteet muuttuvat sote-uudistuksen myötä 2023. Uuden palveluekosysteemin kehittäminen on edistynyt selvimmin osaamisen kehittämisen alueella, mutta yritys- ja työnantajapalveluiden ja kuntoutus- ja työkykypalveluiden yhteiskehittäminen etsii muotojaan. Raportissa nousee esille tarve vahvistaa yhteiskehittämistä valtion ja kuntien kesken, kuntien välistä vertaisoppimista, yrityspalveluja koskevaa yhteistyötä, asiakaskohtaamista, kuntoutus- ja työkykypalveluiden yhteistyötä uusissa rakenteissa, monenkeskisen työllisyyden ekosysteemin johtamista, ja yhteisen tiedolla johtamista palvelevan tietojärjestelmän kehittämistä. Havaintoja verrataan muiden maiden kokemuksiin. Työllisyysvaikutusten arviointi on mahdollista vasta tulevaisuudessa.

Klausuuli Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa. (tietokayttoon.fi) Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

Asiasanat työllisyys, työvoimapalvelut, kuntakokeilut, arviointi, kokeilut, tutkimus, tutkimustoiminta

ISBN PDF 978-952-383-449-1

ISSN PDF

2342-6799

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-449-1>

Evaluering av kommunförsök med sysselsättningen I delrapport

Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2022:3

Utgivare Statsrådets kansli

Författare Simo Aho, Robert Arnkil, Kari Härmäläinen, Sami Lind, Simo Spangar, Juha Tuomala, Satu Ojala, Antti Saloniemi, Jari Stenvall, Harri Melin, Ari Mäkiäho

Språk finska

Sidantal

65

Referat

I den första delrapporten från utvärderingsstudien av de kommunförsöken med sysselsättningen 2021-2023 beskrivs inledningsperioden av försöken främst mot bakgrund av erfarenheterna av fem exempelregion (Pirkanmaa, Uleåborg, Helsingfors, Björneborg, Södra Österbotten) och statistiken på kommunal nivå. Coronapandemin och det högre behovet av att rekrytera ny personal än väntat, särskilt i stora kommuner, har bromsat kundservicen, vilket ses som en minskning av aktiveringsgraden i pilotkommunerna jämfört med riksgenomsnittet. Försöken förbereder sig för kommunalisering av tjänster i 2024 i en situation där den "nordiska jobbsöknings- och servicemodellen" implementeras i 2022 och samarbetsstrukturerna med social- och hälsosektorn förändras i 2023. Utvecklingen av det nya tjänsteekosystemet har gjort framsteg på området kompetensutveckling, men samarbete i arbetsgivar-tjänster samt hälso- och rehabiliteringstjänster söker efter deras former. I rapporten betonas bl. a. behovet av att stärka samskapandet mellan staten och kommunerna, mellan försökskommunerna, inom det multilaterala ekosystemet för sysselsättning och i utvecklandet av ett gemensamt informationssystem. Resultaten jämförs med erfarenheter från andra länder. Det blir möjligt att bedöma effekterna på sysselsättningen först i framtiden.

Klausul

Den här publikation är en del i genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan. (tietokayttoon.fi) De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis statsrådets ståndpunkt

Nyckelord

sysselsättning, arbets- och näringstjänster, kommunförsök, evaluering, försök, forskning, forskningsverksamhet

ISBN PDF 978-952-383-449-1

ISSN PDF

2342-6799

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-449-1>

Evaluation of local government employment pilots I interim report

Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 2022:3

Publisher	Prime Minister's Office		
Author(s)	Simo Aho, Robert Arnkil, Kari Hämäläinen, Sami Lind, Simo Spangar, Juha Tuomala, Satu Ojala, Antti Saloniemi, Jari Stenvall, Harri Melin, Ari Mäkiäho		
Language	Finnish	Pages	65

Abstract

The first interim report of the evaluation study of the local government employment pilots 2021-2023 describes the starting phase of the pilots mainly in the light of the experiences of five case regions (Pirkanmaa, Oulu, Helsinki, Pori, South Ostrobothnia), and statistics at the municipal level. The coronavirus pandemic and the higher than expected need to recruit new personnel, especially in large municipalities, have slowed down customer service, which is observed as a decrease in the activation rate in the pilot municipalities compared to the national average. The experiments are preparing for the municipalisation of services in 2024 in a situation where the "Nordic job search and service model" is being implemented in 2022 and the structures of cooperation with health and social services are reformed in 2023. The development of the new service ecosystem has made progress most in the area of competence development, but the co-creation of business and employer services and rehabilitation and health services is looking for its forms. The report highlights the need to strengthen co-creation between the state and municipalities, inter-municipal peer learning, as well as in the development of the multilateral employment ecosystem and a common information management system. The findings are compared with those of other countries. It will only be possible to assess the impact on employment in the future.

Provision This publication is part of the implementation of the Government Plan for Analysis, Assessment and Research. (tietokayttoon.fi) The content is the responsibility of the producers of the information and does not necessarily represent the view of the Government.

Keywords employment services, local government pilots, evaluation, pilots, research, research activities

ISBN PDF	978-952-383-449-1	ISSN PDF	2342-6799
-----------------	-------------------	-----------------	-----------

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-449-1>

Sisältö

1	Johdanto	8
1.1	Väliraportin sisältö	8
1.2	Suomen työllisyyteen ja työllistyvyyden edistämiseen liittyvät haasteet ja työllisyyden kuntakokeilu	9
2	Työllisyyden kuntakokeilujen alkuvaiheen kokemuksia tapausesimerkkien valossa	11
2.1	Prosessiarvioinnin teemat, analyysitapa ja aineisto	11
2.2	Alustavia havaintoja tapausesimerkkien valossa työvoimapalvelujen kuntakokeiluista matkalla kohti työvoimapalvelujen kunnallistamista 2024	14
2.2.1	Pirkanmaa	15
2.2.2	Oulu seutu	19
2.2.3	Helsinki	22
2.2.4	Pori	25
2.2.5	Etelä-Pohjanmaa	27
2.3	Työvoimapalvelujen kunnallistamisen teemoja kokonaisuuden (makro-) näkökulmasta	29
2.3.1	Tanskan kokemukset	30
2.3.2	Irlantilaisista keskustelua	32
2.4	Suomalaista vertaiskeskustelua työllisyyden kuntakokeiluista – työllisyysklinikat	33
2.5	Yhteenvedo, johtopäätökset ja suositukset	35
2.5.1	Makrotason ekosysteemiviestejä: Valtio-kunta -suhde ja kokeilujen suhde muihin reformeihin	35
2.5.2	Mesotason viestejä: Alueellisen ekosysteemin toimivuus	36
2.5.3	Mikroekosysteemin viestejä: Asiakastyökonseptin kehittyminen	37
2.5.4	Yhteenvedo ja suositukset	39
3	Työllisyyden kuntakokeilun alkuvaihe tilastojen valossa	45
3.1	Kokeilu- ja vertailualueiden kokeilua edeltävät erot	45
3.2	Kuntakokeilun ensimmäiset kuukaudet kokeilu- ja vertailualueilla	48
3.3	Aktiiviset työvoimapolitiittiset palvelut arviointitutkimuksen tapausalueilla	52

4	Kykyviisarin käyttö työllisyyden kuntakokeiluissa ja niiden arvioinnissa	54
4.1	Johdanto	54
4.2	Aineisto	54
4.3	Kykyviisarin käyttö	54
4.4	Kykyviisari kokeilujen vaikuttavuuden arvioinnin välineenä	59
5	Yhteenveto	61
	Lähteet	63
	Liite: Kykyviisariin vastaajan perustilanne -muuttujan muodostaminen	64

1 Johdanto

1.1 Väliraportin sisältö

Tämä väliraportti on osa valtioneuvoston tutkimus- ja selvitystoiminnan (VN/TEAS) rahoittamaa *Työllisyyden kuntakokeilujen työllisyys-, kustannus- ja hyvinvointivaikutusten arviointi 2021-2023 (KuVa)* hanketta¹.

Kun kokeilujen ja niiden arvioinnin käynnistymisestä maaliskuussa 2021 on tätä kirjoitettaessa kulunut noin yhdeksän kuukautta, tässä ensimmäisessä väliraportissa on mahdollista tarkastella vasta kokeilujen käynnistysvaiheen kokemuksia.

Arviointitehtävät on hankkeessa jaettu kolmeen työpakettiin: prosessiarviointiin, rekisteriaineistoihin perustuvaan tilastolliseen vertailuun sekä hyvinvointimuutosten ja työllisyyspolkujen seurantaan.

Luvussa 2 kuvataan ja arvioidaan kokeilujen käynnistymistä johtamisen ja eri toimijoiden yhteistyön kannalta lähinnä viidellä lähemmän tarkastelun kohteeksi valitulla alueella.

Luvussa 3 tarkastellaan, miten kokeilujen käynnistyminen näkyy kuntatason tilastoissa lokakuuhun 2021 ulottuvassa tarkastelussa. Varsinaisen rekisteriaineistoihin perustuvan vertailevan analyysin aloittaminen on mahdollista vasta kun tutkimusaineistoja saadaan käyttöön kokeilujen ajalta vuoden 2022 kuluessa.

Luvussa 4 tarkastellaan Kykyviisarimenetelmän käyttöä palveluprosessien tukena kokeilu- ja verrokialueilla maaliskuusta syyskuuhun 2021 ulottuvalla aikavälillä ja arvioidaan sen käyttökelpoisuutta palvelujen hyvinvointi- ja muiden vaikutusten arvioinnissa. Hanke-suunnitelmaan sisältyvän palveluprosessien seurantatutkimuksen aineistonkeräys on vasta päässyt alkuun.

Luvussa 5 esitetään johtopäätöksiä.

1 Hankkeen kokonaisuuden ja tavoitteiden kuvaus on julkaistu osoitteessa <https://tietokayttoon.fi/documents/1927382/2158283/Ty%C3%B6llisyyden+kuntakokeilujen+arviointi.pdf/c2dcee63-3285-4a50-1dec-9aecc11b5800/Ty%C3%B6llisyyden+kuntakokeilujen+arviointi.pdf?t=1619614090101>.

Luvussa 2 käytetyn aineiston kokoamisesta ja raportoinnista ovat vastanneet lähinnä Arnkil, Spangar ja Lind, luvun 3 analyysistä Hämäläinen ja Tuomala ja luvusta 4 Aho ja Mäliäho.

1.2 Suomen työllisyyteen ja työllistyvyyden edistämiseen liittyvät haasteet ja työllisyyden kuntakokeilu

Suomen on niukkenevan työvoiman olosuhteissa pystyttävä ylläpitämään ja edistämään globaalia kilpailukykyä korkealla osaamisella, hyvin toimivalla rekrytoinnilla ja työkyvyn edistämällä. Tämä on vaikea haaste, koska massaratkaisut ja massapalvelu eivät tässä toimi, vaan tarvitaan yksilöllistä palvelua, niin työnhakijoille kuin yrityksille, erilaisten elämänaikaisten siirtymien tukea ja työllistymisen esteiden poistamista. Nämä haasteet ovat samantyyppisiä kaikissa Euroopan maissa, mutta Suomelle erityisen vaikeita laajan rakenteellisen pitkäaikaistyöttömyyden, työvoiman vähenemisen ja ikääntymisen ja riittämättömän työperäisen maahanmuuton vuoksi. Ratkaisuyritykset eri maissa ovat monelta osin samantyyppisiä, kuten työllisyyteen liittyvän monialaisen yhteistyön laajentaminen ja syventäminen ja räätälöidymmän otteen kehittäminen asiakaspalvelussa. Käynnissä on työvoimapalvelujen *ekosysteemin*, kuten sitä on alettu viime vuosina nimittää, moniulotteinen uudistaminen. Kuntakokeilujen aikana koronasta toipumisen esiin nostama työvoimapula on – jälleen kerran – nostanut näihin haasteisiin liittyvät dilemmat ja jännitteet voimakkaasti esiin.

Yhtäältä pitäisi siis vastata työelämän ja työurien nopeisiin muutoksiin ja kohtaannon pullonkauloihin, uusiin teknologioihin ja ammatteihin ja uudenlaisiin työn 'tiloihin', kuten alustatalous. Samanaikaisesti pitäisi vastata ihmisten elämäntilanteiden yksilöllistymiseen ja työurien moninaistumiseen ja palkkatyön ja yrittäjyyden uudenlaisiin asetelmiin. Palveluissa on käsiteltävä ihmisten työllistymisen esteitä, jotka liittyvät usein samanaikaisesti terveyteen, työkykyyn, sosiaaliseen osallisuuteen ja osaamiseen.

Tätä kaikkea on monin tavoin yritetty Suomessa vuosikymmeniä, ja varsinkin 1990-luvun alkupuoliskon laman ja siitä seuranneen pitkäaikaisen ja kroonisen työttömyyden kasvun myötä. Keskeisenä vastausyrityksenä on ollut työllisyyden ja työllistyvyyden edistämiseen liittyvän monialaisen yhteistyön vahvistaminen, jonka ilmauksena on ollut niin kutsuttujen välityömarkkinoiden ja työvoiman monialaisten palvelukeskusten kehittäminen ja työllisyyden kuntakokeilujen toteuttaminen. Nämä vastaukset ovat kuitenkin jääneet riittämättömiksi ja edelleen esiintyy merkittävää palveluvajetta osaamiseen, terveyteen ja sosiaaliseen osallisuuteen liittyen ja varsinkin niiden yhteistyössä, kuten muun muassa Oivon ja Kerättären selvitys (2018) osoitti.

Työllisyyskokeilujen käynnistysvaiheessa tavoitteena oli, työ- ja elinkeinoministeriön mukaan, nykyistä tehokkaammin edistää työttömien työnhakijoiden työllistymistä ja koulutukseen ohjautumista ja tuoda uusia ratkaisuja osaavan työvoiman saatavuuteen ja parantaa erityisesti pidempään työttömänä olleiden ja heikommassa työmarkkina-asetelmassa olevien pääsyä työmarkkinoille (Työllisyyden kuntakokeilut. Työ- ja elinkeinoministeriö). Monien kuntien tavoitteena on jo pitkään ollut kytkeä työllistäminen yhdeksi

osaksi kuntien toimenpidekokonaisuutta niin, että ne voivat mahdollisimman tehokkaasti ja integroidusti vaikuttaa kuntien elinvoimaan ja taloudelliseen kestävyysyteen yhdistämällä työllistämisen elinkeino-, koulutus, terveys- ja sosiaalipolitiikkaan ja kunnan ekosysteemeihin.

Työllisyyden kuntakokeilujen tavoitehorisontti ja 'paikka' ja samalla myös niiden arvioinnin konteksti on kokeilujen ja niiden käynnistämisen jälkeen kuitenkin olennaisesti muuttunut. Toukokuussa hallituksen väliriihessä päätettiin, että Suomen työvoimapalvelut kunnallistetaan vuoden 2024 aikana. Toisin sanoen kokeilujen päämäärä on jo nyt tiedossa ja ne ovat tavallaan muuttuneet 'TE 2024-piloteiksi' ja arvioinnin tehtävänä ei enää ole kertoa siitä *kannattaako* evidenssin valossa työvoimapalveluja kunnallistaa, vaan kertoa siitä löytyykö kokeilujen kautta sellaisia käytäntöjä, joilla on työllisyyttä ja työllistyvyyttä *edistäviä vaikutuksia*, joita voi soveltaa kunnallistetussa mallissa.

Kunnallistamispäätös on erittäin suuri muutos työvoimapalvelujen historiassa, se vertautuu lähinnä valtiollisten työvoimatoimistojen perustamiseen 1970-luvulla ja 1998 työvoimapolitiikan kokonaisuudistukseen. Paitsi että se on historiallinen päätös, se on myös sikäli harvinainen, että maailmassa on vain yksi toinen maa, joka on kokonaan kunnallistanut työvoimapalvelut ja se on Tanska, joka toteutti sen vuonna 2007. Lisäksi pohjoismainen kunta on myös maailmanlaajuisesti katsoen yksi autonomisimmista ja laajavastuisimmista paikallishallinnoista, joten valtion toiminnon siirtäminen kuntatasolle tarkoittaa myös perustavanlaatuisia ohjaus- ja sääntelyvallan ja 'mekanismin' muutosta. Valtiollinen työvoimapalvelu on virkamieskoneisto, jossa keskusjohto voi määrätä miten toimitaan. Kunnallisen järjestelmä puolestaan toimii paikallisdemokraattisen päätösjärjestelmän kautta. Samalla kun valtio, ministeriöt ja lainsäädäntö voi edelleenkin puitteistaa monin tavoin kuntien toimintaa kunnallistetussakin järjestelmässä, muuttuu toteutus, myös jännitteinen, perustavaa laatua olevalla tavalla toisenlaiseksi.

Nämä muutokset on pyritty ottamaan huomioon myös tässä väliraportissa muun muassa siten, että esimerkkitapauksissa on alustavasti tarkasteltu miten 'TE 2024' päätös on kehitetty otettu vastaan ja miten sen suhteen on toimittu. Väliraportissa tarkastellaan myös, millaisia kokemuksia Tanskalla on viime aikoina ollut siitä, miten valtio-kunta suhteen balanssia on toteutettu ja korjailtu. Näistä Tanskan kokemuksista voi oppia jotain tärkeää Suomen tulevan mallin soveltamisen kannalta.

2 Työllisyyden kuntakokeilujen alkuvaiheen kokemuksia tapausesimerkkien valossa

2.1 Prosessiarvioinnin teemat, analyysitapa ja aineisto

Tässä väliraportin osuudessa käsitellään työllisyyden kuntakokeilujen arvioinnin Työpaketti 1 prosessiarvioinnin alkuvaiheen havaintoja.. Teemoina tässä vaiheessa ovat (1) kokeilun käynnistäminen, palvelukonseptin muotoilu ja kokeilun operatiivinen johtaminen, sekä (2) yhteistyö palveluekosysteemissä (kumppanuuksissa). Työpaketti 1:n teemat jatkuvat 2022 asiakaspalveluprosessien seurannalla sekä tilannepäivityksillä.

Empiirisinä aineistoina ovat viidessä tapausesimerkissä (Helsinki, Pirkanmaa, Oulun seutu, Porin seutu ja Etelä-Pohjanmaa) toteutetut laajat temaattiset ryhmähaastattelut työpajoina. Näitä on toteutettu kahdenlaisina: (1) Operatiivinen johtamisen ja (2) työllisyyden edistämisen ekosysteemin työpajat. Yhteensä kymmenen tällaista työpajaa toteutettiin. Lisäksi on analysoitu muuta aineistoa kuten kokeiluhakemukset, toimintasuunnitelmat ja palvelukuvaukset. Työpajojen havaintoja ja teemoja on peilattu myös vertaisverkostossa ja TE2024-uudistuksen sparrausverkostossa käytyä keskustelusta vasten. Alustavasti hahmotettava kokonaiskuva on tarkasteltu Tanskan kunnallisen työllisyysmallin 14 vuoden kokemuksia, varsinkin sen viimeaikaisia muutoksia ja myös muita kokemuksia vasten. Lisäksi on tehty täydentäviä haastatteluja.

Makro-, meso- ja mikrotasojen ekosysteemi ja palvelujen uudelleen rakenteistuminen

Väliraportin tapausesimerkeissä käytetään jakoa makro-, meso- ja mikrotason havaintoihin. Makrotasolla tarkoitetaan työllisyyskokeilun kokonaisuuden tasoa ja sen yhteyttä valtakunnalliseen työvoimapolitiikkaan ja työvoimapaalveluihin ja muihin ajankohtaisiin reformeihin. Mikä on toisin sanoen työllisyyskokeilun 'idea' ja miten se liittyy Suomen työllisyyden ja työllistyvyyden ajankohtaisiin haasteisiin. Väliriihen päätös kunnallistaa työvoimapaalvelut synnytti myös tarpeen makrotasolla tarkastella miten tämä siirtymä esiintyy kuntakokeilujen toteutuksessa. Mesotasolla tarkoitetaan työllisyyskokeilujen alueellisen yhteistyön, kumppanuuksien tasoa ja mikrotasolla asiakasprosessien tasoa.

Tavoitteena on myös tarkastella näiden tasojen välisiä yhteyksiä. Tähän on tarjolla työvoimapaalvelujen 'ekosysteemin' käsite. Ekosysteemin käsitettä käytettiin edellisen

Pirkanmaan kokeilun arvioinnissa (Arnkil et. al 2019) pyrkien sillä tavoittamaan 'verkostoitumisen' tai 'kumppanuuden' käsitteitä paremmin valtio-alustalta kunta-alustalle siirtymisen dynamiikkaa ja uudenlaista rajankäyntiä.

Ekosysteemin käsitettä on käytetty varsin laajasti nykyisten kuntakokeilujen yhteydessä ja muussakin keskustelussa Suomessa, joskaan eurooppalaisessa keskustelussa työvoimapolitiikan ja työvoimapalvelujen yhteydessä se ei ainakaan vielä ole yleisesti käytetty termi (Kokemuksia julkisten työvoimapalvelujen hajauttamisesta 2021). Mutta sen käyttö on mahdollisesti lisääntymässä, esimerkkinä Irlannissa käyty keskustelu (Murphy et. al 2020). Biologiasta peräisin oleva ekosysteemin metafora organisaatio- ja 'ihmisprosessien' yhteydessä voikin mm. Matthew et. al. (2012) mukaan olla hyödyllinen monimutkaisen ja dynaamisen keskinäisriippuvuuden ja keskinäisen hyödyn tavoittamiseksi. Ekosysteemin käsitteen mahdollisuuksista julkisten palvelujen uudelleenmuotoutumisessa käydään parhailaan monipuolista tutkimuskeskustelua (esimerkiksi Kinder et. al. 2021). Käsitteen määrittely on kuitenkin vielä epäselvää varsinkin organisaatioprosessien yhteydessä ja on tärkeää tunnistaa paitsi sen potentiaali, myös sen rajat. Ekosysteemin käsite on ymmärrettävä väliraportin työkäsitteeksi ja tutkimme sen käyttökelpoisuutta edelleen arvioinnin jatkovaiheissa.

Uudelleen rakenteistuminen

Havaintojen jäsentämisessä käytetään *palvelujen uudelleen rakenteistumisen* näkökulmaa. Tarkoitamme sillä kahta asiaa. Kokeilualueet ovat etenkin niiden alkuvaiheessa tulleet, käytännössä nyt syksyllä 2021, eräänlaiseen taitekohtaan johtuen kokeilun alun huomattavasta viivästyisestä, henkilöstön rekrytointihaasteesta ja samaan aikaan vallinneesta korona-tilanteesta. Toiseksi, kuntakokeiluissa on kysymys, varsinkin väliriihen päätöksen siivittämänä, kunta-alustalta toteutettavan palveluekosysteemin rajojen ja kokonaisvoimavarojen uudelleen rakenteistumisesta, palveluekosysteemin uusien mahdollisuuksien etsimisestä. Uudelleen rakenteistumista tarvitaan myös muiden reformien, ennen kaikkea hyvinvointialueiden syntyminen myötä.

Empiirinen aineisto

Työllisyyden kuntakokeilujen alkuvaiheen toimeenpanon prosessinäkökulman havainnot perustuvat pääosin viidellä kokeilualueella toteutettuihin työpajoihin. Kokeilualue-esimerkkeinä ovat Helsinki, Pirkanmaa, Oulun seutu, Porin seutu ja Etelä-Pohjanmaa. Useampaa intensiivistä tapausta ei arvioinnin resurssien puitteissa ole ollut mahdollista toteuttaa. Esimerkeillä on tavoiteltu, ohjausryhmän evästämänä ja hyväksymänä, sekä työmarkkinallista varianssia, että kokeilun toteutusrakenteen ja aikaisemman kokemuksen erilaisuutta. Etelä-Pohjanmaa edustaa aluetta, joka muodostuu useasta pienemmästä kunnasta ilman yhtä dominoivaa kuntaa/kaupunkia, toisin kuin muissa esimerkeissä. On

tietysti selvää, että näin pieni esimerkkilotos ei voi kattaa kuntakokeilujen erilaisuutta kuin osittain. Arvioinnin jatkovaiheissa, 2022-2023 tutkitaan havaintojen yleistettävyyttä lisää.

Tapausesimerkeissä on toteutettu touko-marraskuussa 2021 työpajoja, jotka on kaikki toteutettu etänä Teamsilla. Keskustelua johtivat tutkijat ja se toteutettiin temaattisten kysymysten merkeissä. Työpajat on nauhoitettu osallistujien suostumuksella ja tallioitu normaalin tutkimuskäytännön mukaisesti. Nauhoitteet on purettu ja aineisto analysoitu 'äänittäin' (mikä taho on kyseessä) ja temaattisesti. Keskustelijoiden kommentteista on nostettu esiin makro-, meso- ja mikrotason pääteemat ja tätä on käytetty tämän väliraportin havaintojen pääaineistona. Työpajoissa esitettyihin näkökantoihin viitataan anonyymisti.

Pajoja on ollut kahdenlaisia, operatiivista eli käytännön johtamista luotaavat työpajat ja ekosysteemityöpajat, eli kokeilun yhteistyötä ja kumppanuuksia luotaavat työpajat. Työpajojen kesto on ollut 3 tuntia. Pirkanmaalla järjestettiin operatiivisen ja ekosysteemityöpajan lisäksi palvelukokonaisuuksista vastaaville ryhmille ryhmähaastattelut/pienoistyöpajat tarkemman kuvan saamiseksi palveluprosessien organisoinnista.

Palvelukokonaisuuksina, joita tarkasteltiin lähemmin Pirkanmaalla, olivat työllistymisen ja jatkuvan oppimisen palvelut, työhön ja koulutukseen ohjaavat monialaiset palvelut, kansainvälisen osaamisen palvelut, kasvupalvelut ja nuorten palvelut sekä erikseen vielä aluekoordinaattoreiden (Tampereen ympäryskuntien yhdyshenkilöt kokeilussa) haastattelut. Tämä palvelukokonaisuuksien tarkempi haastattelu liittyi Pirkanmaalla toteutetun asiakasprosessien seurannan (työpaketti 3) valmisteluun. Kaikilla kokeilualueilla toteutetaan asiakasprosessien mikrotason työntekijöiden edustajien työpajat vuoden 2022 aikana.

Operatiivisiin työpajoihin osallistuivat kokeilujen operatiiviset johtoryhmät. Kaikkiaan operatiivisiin pajoihin osallistui noin 70 henkilöä vaihdellen 5 – yli 10 kokeilualueittain. Kysymykset koskivat väliriihen avaamaa 2024 työvoimapalvelujen kunnallistamisen avaamaa perspektiiviä, kokeilun ideaa, johtamisen ja palvelun organisointia, kokeilun käynnistystä ja alkuvaiheen toteutusta, henkilöstön rekrytointia ja osaamisen varmistamista, onnistumisia, vaikeuksia ja dilemmoja sekä mihin lähtulevaisuudessa kokeilun onnistumisen varmistamisessa keskitytään. Keskusteluun on otettu myös 'avoimia aiheita', joita johtoryhmä on pitänyt tarpeellisena. Sitä mukaa kun operatiivisia työpajoja toteutettiin, alettiin mui-
tiinpanoista tutkijoiden toimesta tunnistaa teemoja ja hakea saturaatiota, eli teemojen kyl-
läntymistä kokonaiskuvan muodostamiseksi.

Ekosysteemityöpajoissa on kuultu yhteistyötahojen ääntä, eli luodattu kokeilun yhteistyötahojen näkemyksiä kuntakokeilujen alkuvaiheen toteutuksesta. Ekopajoihin kutsuminen tapahtui kokeilujen toimesta. Ekopajoihin osallistui yritysmaailman, koulutuksen, sosiaali- ja terveydenhuollon, kuntoutuksen, kolmannen sektorin, seudullisten kokeilujen

ympäryskuntien, TE-toimistojen ja ELY:jen edustajia, kaikkiaan yhteensä noin 70, vaihdellen kokeilualueittain.

Työpajoihin osallistui myös kokeilun operatiivinen johto, aluksi kuunnellen ja loppua kohti kysyen ja kommentoiden ja tehden johtopäätöksiä. Ekosysteemipajoista alettiin tutkijoiden toimesta tunnistaa teemoja ja niiden saturaatiota samaan tapaan kuin operatiivisista pajoista ja näiden havaintojen kokonaiskuva on väliraportin yhteenvedossa.

Keskustelu ekopajoissa toteutettiin samaan tapaan kuin operatiivisissa työpajoissa, eli tutkijat ovat johtaneet temaattista haastattelua, jossa on aluksi kysytty avoimella kysymyksellä mitä työmarkkinoihin liittyviä kysymyksiä kyseinen taho on ajankohtaisesti ratkomassa, mitä yhteistyötaho on pitänyt alkuvaiheen toteutuksessa omasta näkökulmastaan tärkeänä, mielenkiintoisena ja kenties erilaisena kuin aikaisempi yhteistyö työllisyyden ja työllistyvyyden edistämässä ja mitä mahdollisuuksia yhteistyötaho ylipäänsä näkee '2024 työvoimapalvelujen uuden toteutustavan' perspektiivissä. Sitten on luodattu käytännön esimerkkejä ja onnistumisia ja esteitä ja askelia eteenpäin. Kun keskustelua on jonkin aikaa käyty, yhteistyötahoja on pyydetty kommentoimaan havaintoja myös ristiin, eli ovatko kokemukset olleet samanlaisia vai erilaisia kuin kollegoilla. Ekosysteemityöpajan loppupuolella operatiiviselta johtoryhmältä pyydettiin kommentteja kuullusta.

2.2 Alustavia havaintoja tapausesimerkkien valossa työvoimapalvelujen kuntakokeiluista matkalla kohti työvoimapalvelujen kunnallistamista 2024

Tässä arviointitutkimuksessa erityisen huomion kohteena on viisi kokeilualuetta: Pirkanmaa, Oulu, Helsinki, Satakunta ja Etelä-Pohjanmaa. Seuraavassa käydään läpi keskeisiä havaintoja, jotka ovat nousseet esiin kokeilujen alkuvaiheessa. Havaintojen sanoman jäsentämisessä käytetään "*palvelujen uudelleen rakenteistumisen*" näkökulmaa. Kokeilut ovat olleet tässä tarkasteltavana ajankohtana tilanteessa, joissa niiden palvelut järjestyvät, "*kutoutuvat*", uudelleen ja tuloksena on – mahdollisesti – jokin erilainen palveluiden kokoonpano tai ekosysteemin hahmottamistapa kuin aiemmin. Kokeilut ovat joutuneet samalla asemoimaan itseään toukokuun väliriihen päätökseen kunnallistaa työvoimapalvelut kokonaan. Myös käynnissä olevien uudistushankkeiden suma (sote ja "pohjoismainen palvelumalli" ennen kaikkea) ovat synnyttäneet uudelleen rakenteistumista, johon on eriasteisesti alettu varautumaan myös kokeiluissa. Lisäksi toimintaympäristön, erityisesti työmarkkinatilanteen nopea muutos, ajankohtaisesti työvoimapula, on nostanut työmarkkinoiden kohtaannon voimakkaasti agendalle.

2.2.1 Pirkanmaa

Makrotason havainnot

Keskeinen uudelleenreistumisen sytyke *strategisella tasolla ja koko ekosysteemiä koskien (makrotasolla)* Pirkanmaan alueella on kokeilussa määrittely ”yhteiskunnallinen työllistymisen edistämisen malli”, jossa työllistäminen ja työvoimapalvelut eivät ole ainoat kiintopisteet, vaan kokeilun kautta kurkotetaan myös työpaikkojen luomiseen ja sitä kautta mukaan tulee kuntien elinvoimapolitiikka kokonaisuudessaan: työpaikkojen luominen, elinkeino-, osaamis- ja osallisuuspolitiikka. Toisin sanoen Pirkanmaalla katse on selvästi ’tulevaisuuden kunnassa’ (ja alueellisessa vastuukuntayhteistyössä) ja TE 2024 tilanteessa, jossa työllisyyden edistäminen sijoittuu laajaan kunta-alustan ekosysteemiin. Hallituksen väliriihen TE 2024 päätös rauhoitti perspektiiviä, kun aikaisemmissa kokeiluissa on toistuvasti ollut epäjatkuvuutta. Päätös merkitsi, että nyt ei vain kokeilla, vaan valmistellaan siirtymää. Sama viesti on tullut myös muista tapausesimerkeistä.

Kokeilu jatkaa jo edellisen kokeilun aikana kehitettyä laajan kumppanuuden toimintamallia, jonka rakentamisessa Pirkanmaa nojaa jo varsin pitkään ja laaja-alaiseen perinteeseen. Nyt kokeilu organisoituu aiempaa eriytyneemmin pyrkien huomioimaan maakunnan eri osa-alueiden erityispiirteet. Keskeinen lähestymistapa on lähipalvelujen kehittäminen asiakaskunnalle. Kokeilun roolia luonnehditaan ’strategiseksi orkestroijaksi’. Työmarkkina-tilanteessa strateginen haaste on reagoida työmarkkinoiden vaikeutuneeseen kohtaan- to-ongelmaan. Tavoitteiden toteuttamiseksi keskeistä on kumppanuusmallin edelleen laajentaminen ja erilaisten rajapintojen identifiointi, niillä toimiminen ja palveluiden yhteiskehittäminen. Keskeisiä rajakehittelyitä tulee olemaan yhteiskehittely osaamisen suunnassa ja yritykset, joiden yhteyttä henkilöasiakkaisiin rakennetaan mm. yrityskoordinaattoritoiminnalla ja kehittämällä ”kohtaantostatus”-työmenetelmää.

Myös uudistuva sote on edellyttänyt yhteiskehittämistä hyvinvointialueiden valmistelussa ja tämä on tullut yhä ajankohtaisemmaksi ja vaatinut kasvavaa huomiota. Pirkanmaan työllisyyskokeilun johtaja osallistuu suurten kaupunkien C21 verkoston edustajana STM:n hyvinvointialueiden yhdyspintoja valmistelevaan virkamiestyöryhmään ja Pirkanmaan hyvinvointialueen yhdyspintajaostoon Pirkanmaan kuntien edustajana työllisyyden ja kotoutumisen lakisääteisten yhdyspintojen ja palveluketjujen rakentamisessa. Valmistelua tehdään Pirkanmaan hyvinvointialueen väliaikaisessa toimielimessä (Vate), joka vastaa hyvinvointialueen toiminnan ja hallinnon käynnistämisen valmistelusta siihen saakka, kunnes aluevaltuusto on valittu ja sen asettama aluehallitus on aloittanut toimintansa. Yhdyspintojen valmistelua työllisyyden ja kotoutumisen osalta käsitellään Pirkanmaan työllisyyden edistämisen kuntakokeilun johtoryhmässä säännöllisesti. Tampereen kaupunki valmistelee sote-asioita erityisessä projektiryhmässä, jossa Tampereen kaupungin työllisyys- ja kasvupalveluista ollaan laajasti mukana.

Aiemman kokeilun OMA-mallia kehitetään niin, että omavalmentajat voivat tuoda asiakkaan kohtaamiseen verkoston koko osaamisen. Pirkanmaan kokeilussa ilmaistiin sekä kokeilua toteuttavien, että ekosysteemin yhteistyötahojen toimesta huoli valtio-kunta yhteistyön toimivuudesta ja usean samanaikaisen reformin toteuttamisesta. Pohjoismaisen työvoimapalvelun soveltamisen suhteen esitettiin huoli siitä, miten kokeiluissa kehitettyjen joustavien työvoimapalvelumallien käy.

Mesotason havainnot

Pirkanmaan kokeilussa mukana oleva kumppanuusverkosto on laaja toimijoiden kokonaisuus, joka vaikuttaa omaksuneen ekosysteemin käsitteen laajasti toimintansa lähtökohdaksi. Erityisesti osaamisen kehittämisen alueella kokeilu ja oppilaitokset, ammatilliset oppilaitokset, kansalaisopisto ja aikuiskoulutus, ovat kehittäneet uusia hakijalähtöisempiä matalan kynnyksen toimintatapoja. Toimintamalleja on kehitelty oppilaitosten yhteistyönä ja kokemukset oppilaitosten ja yritysten välisestä yhteistyöstä ovat olleet hyviä. Lähtökohdaksi on ollut kehittäminen ”kolmikantaisesti” oppilaitosten, elinkeinoelämän ja työllisyyskokeilun välillä. Alueella on hyödynnetty OKM:n jatkuvan oppimisen rahoitusta, mitä on pidetty hyödyllisenä ja tärkeänä resurssina. Ammatillisten sisältöjen lisäksi on kehitetty koulutusta perustaitoihin, kuten oppimaan oppimiseen, työelämätaitoihin, työkykyyn liittyviin asioihin ja yrittäjyyteen. Yhteistyö työllisyyskokeilun kanssa on viritellyt oppilaitoksia myös kehittämään omia koulutussisältöjään ja toteuttamistapojaan sekä koulutukseen ohjaamismekanismia. Työllisyyskokeilu on yhteistyössä myös yksityisten palveluiden tuottajien ja aikuiskoulutuksen kanssa, joilla suunnilla on nyt erityisen haastavaa ollut koulutukseen ohjattujen asiakkaiden riittämättömyys. Kaikkiaan osaamisen palveluiden uudelleen rakenteistuminen vaikuttaa olevan hyvällä toteutusuralla ja sisällöllisesti rikasta.

Kun katsotaan yrityspalveluita, uudelleenrakenteistumisen prosessi vaikuttaa selvästi kompleksisemmalta. Osin tämä liittyy siihen, että yrityspalvelut jätettiin TE- ja ELY-toimistoille, joka on monimutkaistanut ja hidastanut palveluekosysteemin muokkausta, sillä TE-toimiston odotushorisonttina oli, että yrityspalvelut kokeilun jälkeenkin jäävät valtiolle. Tämä vaikutti myös rekrytoitumishalukkuuteen. Siinä missä edellisessä kuntakokeilussa Pirkanmaalla kokeneet TE-virkailijat halukkaasti tulivat kokeiluun toteuttamaan henkilökohtaista asiakaspalvelua, ei tällaista halukkuutta nyt ollut. TE-virkailijat olivat edellisessä kokeilussa erittäin tärkeä resurssi, joten rekrytoinnin kangertelu synnytti kokeilussa merkittävän ongelman. Ei ainoastaan Pirkanmaalla, vaan kaikesta päätellen monella muullakin paikkakunnalla. TE 2024 päätös selkiyttää tilanteen, mutta se ei ole täysimääräisesti ehtinyt vielä vaikuttaa. Tämä on jatkossa selkeä yhteistyökysymys matkalla kohti vuotta 2024. Yrityspalveluissa nähdään tärkeäksi yhden luukun periaate, joustavuus, nopeus ja henkilökohtaisuus. Kokeilun myötä ymmärrys tällä alueella toimivien toimijoiden runsaudesta on lisääntynyt. Yleisesti arvioitiin, että yhden luukun periaatteen toteuttaminen on

kirjaimellisessa muodossa käytännössä mahdotonta, mutta nähtiin mahdolliseksi työskennellä sitä kohti, että yrityksille voitaisiin tarjota ”yhden luukun *kokemus*” eli erilaiset yrittäjäkohtaamiset tukisivat yrittäjien kokemusta palveluiden yhtenäisyydestä ja johdonmukaisuudesta. Tämä yhden luukun kokemuksen tärkeys on ilmaistu kaikista osaekosysteemeistä (osaaminen, yritykset, työkyky) ja myös kaikista kokeiluesimerkeistä. Tämä liittyy myös palvelun kehittämiseen ’ohjaamomaisena’, eli matalan kynnyksen palveluna, joka joustavasti reitittää eteenpäin. Käsittelemme sitä raportissamme vielä tuonnempana.

Nähtiin myös, että aiemmin starttirahan samoin kuin Yritys-Suomi -brändin yhteydessä on ollut hyvä ja yhtenäinen toimintamalli. Yrittäjyyden kaikinpuolinen kehittäminen nähtiin hyvin tärkeäksi, koska jopa kolmannes nuorista työttömistä on kiinnostunut yrittäjyydestä.

Kuntoutuksen ja vaikeammin työllistyvien suhteen uudelleenrakenteistuminen on monella tavoin taitekohdassa, jossa erityisesti suhde tuleviin hyvinvointialueisiin on keskeinen kysymys, joka säätelee tärkeällä tavalla myös kolmannen sektorin positioita. Kuntoutukseen liittyen on tällä hetkellä olemassa sekä kunnan perinteisiä palveluja, että STM:n työkykyohjelman hankkeiden myötä muotoutuvia palveluja, joiden yhteenpunominen on jatkossa tarpeen. Pirkanmaalla on jo pitkä historia kuntoutuksen tema-alueella ja TYP-toiminnassa. Työnhakijoiden työkyvyn selvittäminen on edelleen haastava kysymys, jota on pyritty ratkaisemaan työttömien terveystarkastuksilla jo 10 vuotta sitten, mutta jota toimintamallia ei saatu toimimaan. Aiempien kokeilujen aikana on kehitelty työkyvykoordinaattoreiden toimintaa, työkyvyn palvelupolkua, jotka ovat vieneet asioita eteenpäin. Kehitettiin ”TOIKE”, joka oli työkyvyn arviointia koko työvoimalle, vaikka valtaosa asiakkaista oli työnhakijoita. Kuitenkin arvioitiin, että tässäkin ei ole päästy ”yhden luukun kokemukseen”, vaan toimintamallien kehittämistä yli hallinnolliset rajojen ja yhteistä tietojärjestelmäpohjaa kehittäen on jatkettava. Näitä kehitelmiä joudutaan jatkossa ratkomaan sote-yhdyspintojen merkeissä, kuten makrotasolla todettiin.

Mikrotason havainnot

Pirkanmaan kokeilun keskeisin palveluprosessien uudelleenrakenteistuminen asiakas-kohtaamisen tasolla on OMA-valmentajakonseptin edelleen kehittäminen. Kun edellisessä kokeilussa OMA-valmentaja-konsepti tuli tulkituksi pääasiallisesti yksilöllisenä vastuuna asiakkaasta, nyt OMA-valmentajan rooli nähdään yksilöllisen ja henkilökohtaisen asiakastyön lisäksi ja siihen liittyen vielä selvemmin osana kokeilun ekosysteemiä, jossa omavalmentaja hyödyntää nyt työhönsä sisältyen ekosysteemiä ”osaajayhteisönä”. Yksilölliseen ja henkilökohtaiseen asiakas-kohtaamiseen omavalmentajan ja asiakkaan välillä liittyy koko ekosysteemin voimavarat. Kaikkiaan asiakas-kohtaamisessa tavoitteena on kehittää aiempaa täsmällisempää palvelua sekä hakijoiden että yritysten suuntaan.

Tästä yksi esimerkki on kokeilun kasvupalveluissa kehitetty ja kehitteillä oleva ”Kohtaantostatus-malli”. Siinä työnhakijan osaamista ja työllistymisen valmiuksia OMA-mallia hyödyntäen arvioidaan työnhakijan 6 T -menetelmällä eli 6-vaiheisella prosessimallilla (tunnista, täydennä, todenna, tuotteista, tarjoa, työllisty). Vastaavasti työntajan osaamisvaatimuksia ja rekrytointiprosessia edistetään työnantajan 6 T-mallilla (tunnista, tarkenna, tarinoi, tuotteista, tarjoa, työllistä). Malli pyrkii tarkentamaan toisaalta työnhakijan osaamisedellytyksiä ja toimimaan työllistämisen prosessin tukena ja toisaalta auttaa (ja myös haastaa) työnantaja selvittämään tarkemmin tarvitsemansa työvoiman osaamisvaatimukset ja kehittämään tiesoisemmin suunnitellun rekrytointiprosessin (Pekkola 2021)

On vielä aikaista arvioida, miten Kohtaantostatus-malli kehittyy ja millaisia kokemuksia siitä saadaan ja miten hyvin se soveltuu eri asiakasryhmille. Silti kehittäjä voi pitää kiinnostavana, koska se tarjoaa työvoimapalvelulle aktiivisen roolin suhteessa työmarkkinoiden ajankohtaiseen kohtaanto-ongelmaan ja ylipäättään yritysysteistyöhön. Malli voi olla hyödyllinen työväline työnhakijalle hänen hahmottaessaan tarvittavia askelia matkalla työllistymiseen ja työnantajalle rekrytointiprosessien kehittämisessä. Malli johtaa myös kysymään, millaiseksi työnhakijan ja työntajan kohtaaminen prosessina muodostuu? Muodostuuko siitä palvelujärjestelmän ekosysteemin voimavaroja hyödyntävä ohjauksellinen prosessi, jossa on tilaa ohjauksellisen työn monipuolisuudelle ja laajenemiselle ja tarvittaessa spontaanillekin työotteelle, joka hyödyntää hyvinkin erilaista osaamista, kokemusta ja ammatteja? Miten Kohtaantostatus-mallin soveltaminen suhteutuu Ohjaamo-konseptiin, joka on Suomessa pisimmälle kehittänyt asiakaskohtaamisen tiloja ja menetelmiä?

Kokeilun toteutusvaihe

Kokeilun alkua on luonnehtinut kokeilujen alun viivästyminen, koronaepidemian ajoittuminen kokeilun alkuun ja uuden henkilöstön rekrytointihaasteet. Tästä johtuen kokeilun toteutus on suunniteltua myöhemmässä. Suhteessa asiakastyöhön ja palveluverkostoon tämä on näkynyt erityisesti palveluihin ohjaamisen viiveinä. Voidaan arvioida, että kokeilu alkaa toteutua suunnittelussa sisällössä ja laajuudessa loppuvuodesta 2021 eteenpäin.

Yhteenveto

Kaikkiaan Pirkanmaa edustaa kokeiluissa pitkää linjaa, joka on toimissaan ollut tarvittaessa rajoja ylittävä ja ennakkoluuloton ja kokeilun katse on nyt selvästi ’uudessa kunnassa’ ja TE 2024 ekosysteemissä. Nyt on menossa aiemman kehittämissäpolun jatkokehittäminen, joka merkitsee taustafilosofian edelleen kokonaisvaltaistamista, laajempia kumppanuuksia ja dialogisempaa suhdetta kuntiin ja Pirkanmaan osa-alueisiin sekä prosessimaisempaa suhdetta palveluiden organisointiin, esim. OMA-valmentajasta koordinaattoreihin, kohtaannosta sen prosessin kehittämiseen (”Kohtaanto-status”). Aiempaa enemmän

palvelukokonaisuudessa korostuu nyt osaamisen kehittäminen eli näkökulma on siirtynyt inhimillisen pääoman (työllistyvyyden) kehittämisen suuntaan.

Pirkanmaa on ottanut lähtökohdaksi ekosysteemiajattelun laajentamisen ja edelleen syventämisen. Tässä suhteessa sen merkitys on jatkossakin TE 2024 mahdollisuuksien luomiseksi myös valtakunnallisesti tärkeä.

2.2.2 Oulu seutu

Makrotason havaintoja

Oulun seudun kokeilun tavoitteena on kehittää työvoimapalveluita kuntien lähialueilla liittyneenä tiiviisti kunnan elinkeinopalveluihin. Tässäkin taustalla oli pitkä alueellisen kehittämisen polku. Itse kokeilussa on nyt keskeistä osaamisen kehittäminen eli opinnot ja kohtaannon kehittäminen. Kokeilun yhteistyö TE-hallinnon kanssa on toiminut hyvin ja Oulun seudulla on myös kunnallinen päätöksenteko ja poliittinen taso ollut, jo ennen kokeiluakin, hyvin mukana. Oulun 'katse' on siten luontevasti myös TE 2024 valmistelussa.

Oulun seudun taustalla on pitkä alueellinen kehitys. Alueen ekosysteemi muodostaa "metaperspektiivin" ja sen myötä perustan myös palveluiden uudelleen rakenteistumiselle tämänkin kokeilun aikana:

"Ekosysteemi on kokonaisuutena isompi teema kuin kuntakokeilu. Siinä on erilaisia toimijoita. Yksittäinen yritys voi kadota, mutta avaintoimijoiden säilyminen ja ylläpitäminen on tärkeää." (Työpajaosallistuja).

Alueen toimijat ovat laatineet työllisyyden ekosysteemin kumppanuussopimuksen ja muuttaneet sen toimintasuunnitelmaa niin, että keskeisiä teemoja ovat nyt

- Ratkaisukeskeinen yrityspalvelu ja yritysten tuki (BusinessAsema)
- Tulevaisuuden TE-palvelut (2024)
- Uudistuvat työllisyyden rakenteet ja palvelut, yhdyspintatyö POPsoten kanssa
- Kohtaanto ja osaaminen
- Työmarkkinoiden kansainvälisyys
- Tiedolla johtaminen ja tietojärjestelmäkehitys

Ekosysteemin / "metaperspektiivin" toteutumisen tärkeä edellytys, josta Oulussa on pidetty huolta jo ennen kokeilua, on että poliittinen päätöksenteko ja virkamiesjärjestelmä on nivottu toimimaan samansuuntaisesti, myös valtio-kunta yhteistyön mielessä. "Oulun vahvuus on valtio-kunta rajapinnat, tuomme toimijat yhteiseen pöytään", todettiin työpajassa.

Mesotason havainnot

Kumppanuustyö Oulussa on aktiivista työllisyyden kannalta relevanteilla suunnilla. Sosiaalityössä alueella on kumppanuussopimus, jossa yhdessä käsitellään yhteisten asiakkaiden asioita ja pyritään poistamaan tiedonkulun ongelmia.

Yhteistyö koulutuksen ja osaamisen kanssa koetaan vilkkaaksi ja toimivaksi. "Oulussa on osaamisen ekosysteemi (ELY, TE, Oulun yliopisto ja ammattikorkeakoulu)", todettiin työpajassa. Tosin asiakkaaksi ohjautumisessa olisi vielä parantamisen varaa ja ehkä erityisesti nuorten osalta. Työllisyyskoulutus vaikuttaa toimivalta. Haaste on kuitenkin siinä, että sinne ohjaututaan pääasiassa TE:n kautta. On oletettavissa, että käytännöt yhtenäistyvät TE 2024 prosessin myötä. Koulutukseen ohjaamista hidastaa alueen psykologipula, johon toivotaan helpotusta Oulun yliopiston alkaessa psykologikoulutuksen.

Osaamistarpeita on lähdetty kartoittamaan yrityksille suunnatulla kyselyllä. Jatkuvan oppimisen koordinaatio ja palvelukeskuksen toiminnan kehittymisen vaikutus rakenteisiin ja linjauksiin on ollut tärkeä aihe.

Huolta ilmaistiin työpajassa siitä, miten omaksutaan ja synkronoidaan nyt ilmassa olevat lukuisat reformit, menetelmät ja alustat (sote, poma, työkyky, työmarkkinatori, Hakosalo...) ja miten kehitelmien käy sote-uudistuksen myötä.

Oulun seudulla toimii Byströmin talo, joka valtakunnallisesti on ollut yksi keskeisiä Ohjaamo-konseptin taustalla olleita nuorten palveluita. Konseptiin kuuluvaa matalan kynnyksen ajatusta on alueella sovellettu yrityspalveluissa.

Mikrotason havainnot

Kokeilussa asiakaspalveluprosessit rakentuvat uudelleen vahvaksi ja porrastetuksi työnhaun prosessiksi, jossa painopiste on työnhaun alussa. Palveluprosessin alussa on neuvontatiimi, joka määrittelee asiakkaalle oikean palvelutiimin. Ilmenee, että 70 % asiakastilanteista kyetään ratkaisemaan jo tässä vaiheessa. Asiakas voidaan ohjata palvelutarpeen arviointiin. Palvelutarvearvionti tehdään siis tarvittaessa kahdessa vaiheessa, joka kertoo panostuksesta oikean palvelutarpeen määrittelyyn. Koordinaatioon kiinnitetään huomiota (työkykykoordinaattorit, yritys yhteistyökoordinaattorit, rekrytointitiimi).

Asiakastyön peruseetoksena Oulun alueella tulee esiin ihmislähtöisyys. Painotetaan sitä, että kysymys on ihmiskäsityksestä ja tarvittavasta avarakatseisuudesta. Tässä Oulun lähestymistapa tulee lähelle muun muassa irlantilaisessa työvoimapalvelukeskustelussa ja tutkimuksessa kuvattua (Whelan et. al. emt) "työ ja elämä ja "elämä ensin"-lähtökohtia vaihtoehtona yksipuoliselle "työ ensin"-aktivointipolitiikalle, joka heidän (ja myös tanskalaisten tutkijoiden, Andersen et. al 2017) mukaan on osoittautunut varsin tehottomaksi erityisesti

vaikeasti työllistyvien palveluissa. ”Ihmisen tilanne on nähtävä”, todettiin työpajassa. Ylipäätään tähdätään lähipalvelun vahvistamiseen. ”Paluu asiakaspalvelun juurille”.

Asiakastyön yksilöllisyyden ja laadun sekä työvoimapalvelujen hengen suhteen oltiin huolissaan suunnitellusta Pohjoismaisesta työvoimapalvelumallista. Jos työnhakija joutuu työttömyysturvan menettämisen uhalla hakemaan avoimia paikkoja hakemisen vuoksi, kukaan ei ole tyytyväinen. ”Aktiivimallin sudenkuopat” tulisi ylittää uudessa mallissa, totesi eräs työpajaan osallistunut. Pohjoismaisen mallin nähtiin, samoin kuin Pirkanmaalla, aset-tavan kyseenalaiseksi palvelumallin joustavuuden.

Toteutuksen tilanne

Kuntakokeilun alkuvaiheen ohi on jo päästy (lokakuussa 2021). Toiminta on normaalisoi-tumassa. Suunnitellaan toimintaa vuodelle 2022, jossa teemana on erityisesti jatkuva oppi-minen. Samaan aikaan, huolista ja epäilyistä huolimatta, valmistellaan siirtymistä Pohjois-maiseen malliin. Tämä siirtyminen näkyy rekrytoinneissa ja tulevissa hankinnoissa, joissa toi-mien arvellaan siirtyvän kunnille. Palveluihin ohjautumisen sujuvuuteen kiinnitetään huomiota. Keskusteluissa tuli esille huoli työvoimapalvelujen mahdollisesta pirstoutumisesta liian kuntakohtaisiksi ja tämän kehityksen merkitys työvoiman liikkuvudelle. Lisäksi kun-tien tiukka taloustilanne voi ajan myötä olla uhka yksilöllisen palvelun tavoitteelle. Kokei-lulta perätään kokeilevuutta niin, ettei toistettaisi vain entisiä TE-palveluita.

Yhteenveto

Oulun asiakastyöote ja -filosofia painottaa paikallisuutta ja humaania ihmiskäsitystä toi-minnan perustana. Se on ihmisten elämäntilanteesta lähtemistä. Sitä toteutetaan ohjauk-sellisella työotteella palveluprosesseilla, joissa korostuu vahva palvelutarpeen arviointi ja vahva alkuperä. Palveluprosessi vaikuttaa loogisesti jäsennellyltä. Prosessin tueksi käytetään useita erilaisia työkaluja. Kumppanuusien taso vaikuttaa samantasoiselta kuin Pirkan-maalla. TE- ja ELY-yhteistyö ja poliittisen tason mukanaolo on toiminut hyvin.

Oulun kokeilun palveluiden kokonaisuus rakentuu edellä mainitusta strategisesta kump-panuussopimuksesta ja sen tavoitteista. Muotoiltuna yleisemmin sopimuksen keskei-set teemat ovat yrityspalvelut ja yritysten tuki, TE-palvelut ja niiden kehittäminen, yhdys-pintatyö erityisesti Sote-maailman suuntaan, kohtaanto ja osaaminen, työmarkkinoiden kansainvälisyys, tiedolla johtaminen ja tietojärjestelmäkehitys. Nämä teemat ovat, alueelli-sesti ja paikallisesti eri painotuksin, muidenkin tämän tutkimuksen alueiden ydinteemoja, joiden ympärille palvelukokonaisuudet rakenteistuvat.

2.2.3 Helsinki

Makrotason havainnot

Alueen työmarkkinoiden nykytilanteessa korostuvat yritysten työvoimatarpeet, johon kokeilu pyrkii vastaamaan Suomen laajimman ekosysteemin kautta, jonka koko laajuus jo sinänsä asettaa omat haasteensa. Kokeilun tavoite on saada ekosysteemissä aikaan työllisyydenhoidon näkökulmasta positiivista kehitystä. Kokeilun pääfilosofia on lähteminen siitä, ”mitä asiakas tarvitsee”. Kohtaannon edistäminen osaamisen kehittämisen kautta ja vieraskieliset ovat erityisiä kokeilun painipisteitä.

Helsingin kokeilu pyrkii vaikuttamaan ekosysteemin kehitykseen tiedolla johtamisella. Tämä tarkoittaa intensiivistä digitaalisten palvelujen ja tiedon tuottamisen ja hallinnan menetelmien kehittämistä. Tähän ajatteluun johtavat jo yksin suuret asiakasvolyymit ja ekosysteemin toimijoiden moninaisuus. Tiedon saanti ja jakaminen ”liikuttaa ekosysteemiä suotuisaan suuntaan”, todettiin työpajassa.

Kokeilutoiminnan suunnittelu on edennyt digi- ja tietojohdaminen edellä. Tietojohdaminen nähdään keskeiseksi mahdollisuudeksi vaikuttaa proaktiivisesti laajaan ekosysteemiin. On tehty esiselvitys, jossa tarkastellaan tietojohdamisen kehittämistä ja prosessien vaikuttavuuden arviointia.

Hankkeen toimijoiden arvion mukaan Helsingin kaupungilla on riittävä poliittinen tahto tukea hanketta ja sen etenemistä. Kokeilu on itsenäinen osa kaupungin elinkeino-osastoa, osa kaupungin kansliaa, joka positio mahdollistaa paremman yhteistyön erityisesti sosiaali- ja terveysasioihin. Sinänsä hallinnollinen positio ei kuitenkaan vaikuta kokeilun arkeen.

Huolta kokeilussa aiheuttaa limittäisten työvoimapalveluihin liittyvien hankkeiden samanaikaisuus, suorastaan ’hankeruuhka’. Esimerkiksi Pohjoismainen malli tulee ikään kuin kokeiluhankkeen päälle. Helsingin näkökulmasta on aivan liian aikaista odottaa kokeilujen vaikuttavuutta näin lyhyellä tähtämellä. Odottamattoman suurten haasteiden takia hanke on vasta alkuvaiheessa. Yksi näistä kysymyksistä on ollut uuden henkilöstön rekrytointi, koska TE-palvelusta siirtyviä on ollut ennakoitua vähemmän.

Valtion ja kuntien välinen suhde on työpajakommenttien mukaan askarruttavassa vaiheessa. Ne vaikuttavat kulkevan eri raiteilla. Valtiolla on ohjaus- ja vuorovaikutussuhde Kehaan ja TE-toimistoihin, mutta vaikuttaa siltä, ettei TEM näe riittävästi kuntakokeiluja ja ilmiöistä lähtevää kehittämistä. Uudenlainen kunta-valtio -suhde on rakentumassa työllisyydenhoitoon ja se vaatisi uudenlaisia johtamisen rakenteita, arvioivat Helsingin toimijat.

Helsingin kokeilun palvelukokonaisuus on alkanut rakenteistumaan uudelleen data- ja digituotannon kautta ja edennyt sitten palvelukokonaisuuksien ja palveluprosessin jäsentämiseen.

Mesotason havainnot

Kumppaneiden arvioissa kokeilun alkutaipaleella ovat selvästi nousseet esille haasteet palveluihin ohjaamisessa. Palveluihin ohjaamisen katsotaan heikentyneen kokeilun alkuvaiheessa. Syiksi nähdään mm. asiakasmäärät, uudet tietojärjestelmät, suuri uuden henkilöstön määrä, ”suunnitelmavelka”, palveluiden rakentamisvaihe, uusien työntekijöiden vaatima perehdyttäminen, koulutuksiin hakeutumisen byrokraattisuus, kokeilun henkilöstön osaaminen. Tämän suuntaisia näkemyksiä tulee esiin niin maahanmuuttajien kouluttajien, yksityisten palveluntuottajien, aikuiskoulutuksen, työllisyyskoulutuksen kuin kuntouttavan työtoiminnan taholta, jossa ”78 % asiakasohjauksista on tullut alueellisista aikuisten sote-pisteistä ja ainoastaan 22 % työllisyyspalveluista. Tavoite olisi ollut 65 % työllisyyspalveluista ja loput sotesta”.

Kriittisten arvioiden lisäksi tulee esiin positiivisia kokemuksia ja esimerkkejä hyvistä käytännöistä: Matalan kynnyksen uraohjaus, yrityskoordinaattorityö ja yhteistyö oppilaitosten kanssa, jatkuvan oppimisen hankeverkosto, tutustumiset ja vierailut oppilaitoksiin, yhteistyö- ja oppimistilaisuudet, toimivuus silloin kun on olemassa vastuuhenkilö:

Yhteistyö on toiminut, kun kokeilun omatyöntekijä on tiedossa. Kuntakokeilun alkumetreit ovat olleet positiivisia pääsääntöisesti.

Kumppanit tuovat esiin paitsi huolen asiakasohjauksesta, myös tarpeen yksilöllisiin palveluihin ja henkilöstön ohjaustyöparitevyteen asiakastyössä.

Olisi varmasti hyötyä, mikäli omavalmentajat tekevät ohjaustyötä (muuta kuin työllistymissuunnitelmien päivittämistä), että heille mahdollistettaisiin hyvää ohjausalan koulutusta. Esimerkiksi työhönvalmennuksen EAT:ssa (erikoisammattitutkinto) oleva ohjausosaamisen tutkinnonosa antaisi varmasti paremmat mahdollisuudet tehdä ohjausteorioiden mukaista ohjausta.

Tavallaan on hienoa, että tehdään prosesseja, joissa mennään uimaratoja pitkin ja määritellään, mihin ryhmään tai polkuun, ennalta muotoiltuun palveluun asiakas kuuluu. Ohjauksen merkittävyys on suuri. Asiakkaat ovat ihmisiä. Ihmisiä pitää kuunnella palvelujen kehittämisessä ja ohjauksessa. Olemme kouluttaneet ja ohjanneet ihmisiä, joista on sanottu, ettei heistä ole enää mihinkään. Hyvin harvoin käy niin, että jos aloitetaan hyvä ohjaus, niin ettei se ihminen siitä toivoa saisi.

Jälkimmäisessä kommentissa tulee esiin asiakastyön ihmiskäsitys ja ihmislähtöisyyden perään kuuluttaminen ja myös huoli siitä, että rakenteiden välttämättömän työstämisen tulisi mahdollistaa joustava ja ”yli uimaratojen” tapahtuva asiakaslähtöinen työskentely ja asiakkaat olisi saatava mukaan myös palveluiden suunnittelemiseen. Työpajassa tuotiin selvästi esiin ohjausosaamisen kehittäminen ja ekosysteemin hyödyntäminen tässä. Tärkeää on myös hyödyntää koko ekosysteemiä, eikä vain nojata omaan tuotantoon. ”Ihmisiä pitää kuunnella”, todettiin aikuiskoulutuksen suunnalta. Teema on ollut esillä kaikissa esimerkkitapauksissamme (ehkä selvimmin Oulussa, joka kertonee osaltaan myös, että uusi palveluiden tuottamisen vaihe tarjoaa mahdollisuuden myös asiakastyön lähtökohtien arviointiin).

Yritysten ja terveydenhuollon ääntä ei ole Helsingin osalta tutkimuksessa vielä kuultu riittävästi. Kaupungin sosiaalityön puolelta yhteistyötä ja yhteistä oppimista kommentoitiin postitiivisesti siitä huolimatta, että täälläkin alkuvaiheessa on ollut asiakasohjauksen ongelmia. ”Kun omatyöntekijä on nimetty, niin palvelu sujuu” totesi nuorisopuolen yhteistyötaho ja ”yksi toimija on hyvä ja asiakasprofiileja on saatava selemmiksi”, todettiin ammattikorkeakoulun suunnalta. Maahanmuuttaja-palvelutuotannon puolelta toivottiin tiiviimpää yhteydenpitoa ja yhteistyötä. Kela kommentoi yhteistyötä positiivisesti, siihen on heidänkin puoleltaan panostettu työkykytiimin ja mm. sidosryhmäpuhelinpalvelun merkeissä.

Mikrotason havainnot

Syyskuussa 2020 hankkeen asiakasprosessijäsennykset osaamisen ja uraohjauksen, työhön kuntouttavien palveluiden ja maahanmuuttajien palveluiden osalta oli pääosin perusteltua jäsenelyä. Keskusteluteemoja ovat olleet ekosysteemiajattelun edistäminen. Tämä tarkoittaa muun muassa erilaisen koordinaattoritoiminnan kehittämistä suhteessa kuhunkin osaekosysteemiin ja kuhunkin palveluprosessiin ja palveluprosessien jäsenyisyyden ja ohjauksellisen työotteen edistämistä.

Palveluprosessien konkreettisempia sisältöjä ja toimintatapoja voidaan tutkia tutkimuksen seuraavissa vaiheissa niiden toteuttamisen ollessa pidemmällä.

Kokeilun tilanne

Kokeilu ja siihen liittyvä palvelukokonaisuuksien uudelleen rakenteistuminen on Helsingissä vasta alkuvaiheessaan. Asiakaspalveluprosessien perusrakenteet on määritelty ja ensimmäiset toiminnot alkaneet, mutta selkeämpi kokeilun oma toimintatapa on vasta muotoutumassa. Eletään vaihetta, jossa monet toiminnot ja kumppanuudet ovat jo päässeet ”tuotantovaiheeseen”, mutta silti kokonaisverkosto on ”ylösrakennuksen” tilassa.

Kumppanitoimijat ovat hyvin motivoituneita syventämään yhteistyötä alkuvaiheen viiveistä huolimatta. Ja toimijoiden arvio on, että syksyn 2021 aikana on tapahtunut selvää edistymistä.

Yhteenveto

Helsingin kaupungin toimintaympäristö on volyymiltaan ja ekosysteemin kompleksisuuden suhteen maan moninaisin. Hankkeen positio kaupungin hallinnossa on selkeä. Kokeilun painopisteet ovat osaamisen kehittämisessä ja vieraskielisen asiakas kunnan huomioimisessa. Keskeiseksi työvälineikseen se on ottanut digitalisaation ja tiedolla johtamisen.

Digitalisaatio ja tiedolla johtaminen on Suomessa murrosvaiheessa, joten tämä on samaan aikaan sekä välttämätön että vaativa panostus. Palvelukokonaisuuden rakenteistuminen kokonaisuudeksi on vielä alkuvaiheessaan, mutta luottamus toiminnan kehittymiseen on myös ekosysteemin kaikilla osapuolilla riittävällä tasolla. ”Kuilu pitää saada kiinni”, totesi eräs kokeilun johtaja työpajassa. ”Ekosysteemin kumppanuuksien ylläpitoon satsataan muun muassa hankintojen yhteydessä”. Tämä sai tuottajilta positiivisen vastaanoton.

2.2.4 Pori

Makrotason havaintoja

Porin kuntakokeilu sijoittuu kaupungin hallinnossa suoraan kaupunginjohtajan alaisuuteen, mikä kokeilun toimijoiden näkökulmasta merkitsee työllisyydenhoidon nousua kunnan agendalla ja suurempia yhteyksiä poliittiseen päätöksentekoon. Kokeilun ylösajo on vienyt huomiota niin, että ”laajempi ekosysteemin suhdetoiminta on vielä jäänyt”, totesi kokeilun johtaja.

Kokeilu ajoittuu ajankohtaan, jolloin alueen työmarkkinoilla ilmenee kasvavia kohtaanto-ongelmia, johon pyritään vastaamaan osaamisen kehittämisellä. Alueellinen painotus keskittyy ”pitovoimaan”, toimenpiteisiin, joilla työvoiman alueella pysymistä voidaan vahvistaa. Tässä katsannossa kuntavetoisuus ei sinänsä tuo työvoimapalveluihin uutta, jos palveluiden sisältö määräytyy esimerkiksi pelkästään valtion toimesta. Työpajassa kysyttiin ”missä ovat paikallisen autonomian rajat?” ja toivottiin että olisi ”aitoa kokeilua”.

Kokeilun toivotaan poistavan palveluiden päällekkäisyyksiä kuntien, TE-toimistojen ja ELYn toiminnoissa kuitenkin niin, että kunkin asiantuntemus tulee hyödynnetyksi. Asiantuntemuksen hyödyntämisessä ja kehittämisessä nähdään haasteita: yleisosaajia vai erikoisosaajia – ettei päädytä ’ei minkään osaajiin’. TE-henkilökunnan rekrytoimisessa on ollut samantyyppisiä ongelmia kuin Helsingissä ja Pirkanmaalla. Kokeilu ”ei ole houkutelut”.

Mesotason havainnot

Ekosysteemin kumppaneista yrittäjät katsovat kuntakokeilun käsitteen olevan vieras yrittäjille, jotka mieltävät edelleen, että asiaa hoitaa TE-toimisto. Rekrytoinneissa on ollut haasteita, koska asiakastuntemus vaikuttaa edellisiin kokeiluihin nähden heikentyneen. Yritysten edustajan vaikutelma kokeilusta on, että aristellaan toimia ja on epäselvää, mikä muuttuu, kun palvelut siirtyvät kunnille vuonna 2024.

Osaamisen kehittämisen alueella painopiste on heikommissa asemassa olevien koulutusmahdollisuuksien edistäminen opinnollistamisen kautta. Nuorimmissa ikäryhmissä oman haasteensa tähän on tuonut oppivelvollisuus iän nosto. Asiakkaiden opiskelumahdollisuuksia tulee kehittää kynnyksiä madaltamalla. Alueella on jo hyviä käytäntöjä opiskelumahdollisuuksien viemisestä lähemmäksi nuoria.

Palveluiden uudelleen rakenteistumisen pontimena toiminee havainto, että ”meillä on hyviä palveluita siiloutuneina”, joka ilmenee selvimmin eri tietojärjestelmissä. Porin toimijat näkevät, että rajapintojen ylittäminen ja kokonaisuuden saaminen toimimaan asiakaspolkujen mukaisesti haastaa johtamisen ja resurssienkin jakautumisen. Alueen pienemmillä paikkakunnilla yhteistyö on luontevaa jo fyysisen läheisyyden takia.

TE-toimiston kanssa kokeilun yhteistyö on ollut hyvällä tasolla. TE-toimiston näkökulmasta nyt on enemmän resursseja työllisyyden hoitoon, vaikka moni asia on vielä kesken. Toiveena on, että kokeilu olisi aitoa kokeilua.

”Vähän tulee sellainen tunne, ettei kokeiluun ole kauheasti varaa, vaan valtio on jo päättänyt”, totesi eräs toimija.

Pohdintaa kokeilun toimijoissa saa aikaan kysymykset pienten kuntien tasaveroisesta asemasta alueen sisällä, kuntien keskinäinen kilpailuasetelma ja se, miten yhteistyö sote-asioihin jatkossa tulee toimimaan, kun sote on aluepohjainen ja työllisyydenhoito kuntapohjaista.

Mikrotason havainnot

Tavoitteena kokeilussa on aidompi asiakohtaaminen, jossa on keskeistä lähteminen asiakkaan tilanteesta ja vaikeidenkin asioiden puheeksi ottaminen. Palvelun perusmoodiksi nähdään ”kevennetty TYP-palvelu”. Jokaiselle asiakkaalle on nimetty vastuuvirkailija. Porin kokeilussa puhutaan mieluiten työllisyysasiantuntijasta. Toimenkuvaan kuuluu asiantuntijuuden omaksuminen, jossa roolissa asiantuntijalle kuuluu laaja autonomia työskentelytapojen suhteen. Eri taustasta rekrytoitujen ominaisosaamista pidetään arvossa. Palvelun haasteeksi on koettu mukaan tullut viranomaisyhteistyö ja erityisesti se, että ollaan työttömyysturvan portinvartijana, mikä väistämättä heijastuu asiakaskohtaamiseen.

Asiakasosaaminen kohtaa nyt kaikkiaan laajentumisen haasteita ja pohdintaa aiheuttaa osaamisen fokus: ”onko moniosaaja ei-minkään osaaja?”, kysyttiin

Asiakalveluprosesseja pyritään seuraamaan ja kiinnostusta on ollut myös Työelämäatutuksen käyttämiseen. Kokeilussa on käytetty Kykyviisaria, mutta se koetaan raskaaksi eikä se sovellu kaikkiin asiakastilanteisiin. Kykyviisari sopii lähinnä vaikeasti työllistyville ja monihaasteisille. Sen esittäminen tavallisille ja usein koulutetuille hakijoille voi olla jopa nolostuttavaa. Kaikesta huolimatta asiakasprosessien seuranta pidetään tärkeänä ja tästä johdun on kehitetty omia menetelmiä mm. yksityisen palveluntuottajan tuottamina. Yllätykseksi toimijoille kokeilun johto on torjunut niiden käytön.

Kokeilun toteutustilanne

”Ollaan vasta tilanteessa 01.03.21 (alun haasteet, korona, kesälomat)”, totesi eräs työpajaan osallistunut syyskuussa 2021. Eli myös Porin suhteen voidaan todeta, että on vasta vähitellen päästy toiminnan alun haasteista.

Yhteenveto

Porin kokeilu kytkeytyy kuntien elinvoiman ja alueen pitovoiman kehittämiseen ja sillä on välitön yhteys poliittiseen päätöksentekoon. Valtio-kunta -suhde askarruttaa kokeilun jatkon kannalta. Ekosysteemin ja palvelukokonaisuuksien jäsentämisessä on päästy alkuun ja valmiudet vaikuttavat riittävältä. Horisontaalisen yhteistyön kehittäminen edelleen sekä palvelukokonaisuuksien että kumppanuuksien suhteen on agendalla. Asiakaspalvelukokonaisuudet ovat kehkeytymässä. Asiakastyöntekijöiden motivaatio sisällöllisesti laadukkaaseen asiakkaita edesauttavaan työotteeseen on ilmeinen, mutta hekin kaipaavat laajempaa itsenäisyyttä suhteessa toimintaa sääteleviin säädöksiin. Asiakastyön seurantajärjestelmä tulisi saada ajanmukaiseen kuntoon.

2.2.5 Etelä-Pohjanmaa

Makrohavaintoja

Etelä-Pohjanmaan kokeilu kattaa seitsemän kuntaa. Kokeilu on syntynyt kuntien tarpeesta yhteistyöhön itsenäisesti suhteessa maakunnan keskuskaupunkiin (Seinäjoki). Nähdään, että pienillä kunnilla on omat tarpeensa ja toimintaympäristö, joka edellyttää niiden omaa kehittämistyötä. Halutaan kehittää palveluiden saatavuutta omasta kunnasta lähialueella, joka samalla nimetään kokeilun arvopohjaksi. Työmarkkinoilla on kuntien alueella myös kohtaanto-ongelma. Kokeilussa on kyetty täsmäreagoimaan paikallisesti yrittäjien tarpeisiin. Kunnilla on tahto ottaa aiempaa suurempi vastuu työllisyydenhoidosta. Aiemmat palvelut eivät ole riittävästi ottaneet huomioon kuntien omia tapoja palveluiden

organisaatiossa. Kokeilulla tavoitellaan myös palveluiden päällekkäisyyksien karsimista (TE, ELY, Kunnat). Kokeilun valmistelu ja alkuvaiheen toteutus on tapahtunut yhteistyössä TE-hallinnon kanssa ja hyvän yhteistyön toivotaan jatkuvan eikä kuntien palveluiden kehittämisessä haluta kilpailla TE:n kanssa.

Kokeilun palvelukokonaisuuden uudelleen rakenteistumisen tausta lähtee kokeilun organisointiperiaatteesta. Kokeilu sijoittuu koulutuskuntayhtymään, jolla ratkaisulla haluttiin nähdä työllisyyspalvelut itsenäisinä suhteessa soteen. Lisäksi koulutuskuntayhtymä on yhteistoiminnallinen ja neuvottelevampi ja siten neutraalimpi toiminta-alusta kuin suora poliittinen alusta. Kokeilua ohjaa kokeilun johtokunta, joka alun perin oli nimeltään kuntakokeilulautakunta.

Organisointitapa on kokeilujen piirissä harvinaislaatuinen, mutta saattaa antaa tärkeitä kokemuksia nimenomaan pienten kuntien keskinäisestä yhteistyöstä ja neuvottelusta työllisyyden teeman edistämiseksi matkalla TE 2024:ään. Siirtymää kunta-alustalle pidettiin hyvänä asiana. Huolia liittyi kuitenkin siihen jääkö sote-uudistuksessa väliinpuotoajia vaikeammassa asemassa olevista ja johtaako kehitys mahdollisesti uuteen keskittymiseen, jossa nyt käynnissä oleva lähipalvelukehitys pysähtyisi. Pohjoismaista mallia pidettiin palvelun alun tehostamisen mielessä hyvänä, mutta pelkona on, että siitä tulee raskas ja resurssit eivät riitä.

Meso-havainnot

Palvelujen uudelleenrakenteistumisessa on pyritty alueellisen kokonaisvoimavara-ajattelun syventämiseen ja kuntien oman toimivallan vahventamiseen. Mitkä palvelut ovat kunnan/valtion tuottamia/rahoittamia -kysymys on hyvän yhteistyön puitteissa herättänyt myös tarvetta roolien ja yhteistyön täsmentämiseen ja parantamiseen suhteessa ELY / TE-toimistoihin.

Etelä-Pohjanmaalla on hyvä työllisyystilanne. Kuntakokeilun yhteistyötahot arvioivat, että kokeilun kautta ja tulevaisuudessa kunta-alustalta toteutetuilla palveluilla on hyviä mahdollisuuksia parantaa toimintaa paikallistuntemuksen, läheltä annettujen, henkilökohtaisten ja matalalla kynnyksellä annettujen palvelujen, tunnettuuden ja luottamuksen vuoksi.

Palvelukokonaisuus on kuvattu työnhakija-asiakkaan palveluina eri asiakasryhmille prosessikuvauksina eri vaiheineen. Palvelut jakautuvat kuntien palveluihin ja työvoimapolitiittisiin hankkeisiin. Yrittäjäksi aikoville ja maahanmuuttajille on omat palvelukokonaisuutensa. Lisäksi on jäsenelty ostotapalveluiden, terveyspalveluiden ja erilaisten asiantuntija-arvioiden paikka kokonaisuudessa.

Mikro-havainnot

Kokeilun asiakastyökonsepti rakenteistuu palveluiksi lähtien ”asiantuntija” ja ”palvelusuunnittelija” – käsitteistä ja pyrkimyksistä ”yhden oven” lähipalveluihin. Ohjauksellisen otteen katsottiin kokeilun myötä lisääntyneen. Näin ohjauksellisuutta kommentoitiin niin yrityspalvelujen, osaamisen, koulutus- ja työperäisen maahanmuuton lisäämisen ja osatyökykyisten työllistämisen kumppaneiden suunnalta. Koulutukseen ja uudelleenkoulutukseen hakeutumista pitäisi tehostaa. ”Tärkeää saada heti koulutuksesta kiinnostuneet kiinni, vaikka suunnitelmaa ei vielä olisikaan”, totesi uraohjausta toteuttava työntekijä. Hän oli kytkenyt Ohjaamojen toimintaa työhönsä ja matalan kynnyksen ohjaamomaista työtapaa voisi soveltaa enemmänkin. Prosessien seurannassa on käytössä Kykyviisari ja URA, mutta niiden antamaa tietoa ei vielä koota systemaattisesti yliyksilöllisen tiedon yhteenve-tojen mielessä.

Kokeilun tilanne

Kokeilun alku- ja lähtötilanne on Etelä-Pohjanmaallakin ollut ”suunnitelmavelka” tai -kuten eräs toimija totesi - työtarjousvelka. Asiakkaistossa on ollut paljon niitä, joille ei ole tehty työtarjouksia vuosiin. Kokonaisuutena toimijat arvioivat olevansa ”jo vauhdissa”. Alun kuormittavuudesta ja TEAMs-ruuhkista on jo päästy. Kaiken kaikkiaan toiminnasta sai vaikutelman, että pienemmässä mittakaavassa (pienien kuntien yhteistyönä) toteutettu henkilökohtaisen lähipalvelun kehittäminen oli saavuttanut hyvän yhteistyön tason. Jatkon suhteen todettiin, että ”pitää edetä rauhallisesti”.

2.3 Työvoimapalvelujen kunnallistamisen teemoja kokonaisuuden (makro-) näkökulmasta

Hallitus päätti puoliväliriihessä keväällä 2021 että työvoimapalvelut siirtyvät kunnille vuoden 2024 aikana. Tämä on laajakantoinen muutos työvoimapalvelujen toteuttamisen historiassa Suomessa. Pohjoismaassa tämä merkitsee kuntien autonomian ja laajojen vastuiden vuoksi suurempaa muutosta kuin sellaisissa maissa, joissa kunnat eivät ole yhtä itsenäisiä ja tehtävät ovat olennaisesti suppeampia. Valtio-alustalta kunta-alustalle siirtyminen tarkoittaa työvoimapolitiikan ohjauksen ja säätelyn systeemistä muutosta ja ’keskitetyn hajauttamisen’ tasapainon hakemista uudelleen. Vaikeuskierrettä lisää samanaikainen sote-uudistus sekä muut reformit.

2.3.1 Tanskan kokemukset

Maailmassa ainoastaan Tanskassa on työvoimapalvelut kokonaan kunnallistettu. Työvoimapalvelujen hajauttaminen, eli alue- ja paikallislähtöisyyden lisääminen on kuitenkin ollut yleinen kehityssuunta monissa maissa, kuten TEM-selvitysraportissakin (2021) todetaan. Tämä on ilmennyt erilaisten kumppanuusrakenteiden kautta, kuten Saksassa Job-centerit, Hollannissa kaupunkiseutujen tärkeä rooli ja Iso-Britanniassa ja Irlannissa alueellisten kumppanuuksien roolin kasvu. Ruotsissa työvoimatoimistojen, kuntien, alueiden ja sosiaalivakuutusten koordinoitua toteutetaan Kansallisen koordinoitijärjestöjen verkoston kautta (National samordningsförbundet, NNS), joita on 82 kattaen 247 kuntaa (290:stä). Suomessa tämän trendin ilmauksia ovat TYPit ja tietenkin kuntakokeilut. Tämä trendi liittyy ennen kaikkea työttömyyden pitkittymisen ja sitkistymisen ja työllistymisen moninaisten esteiden voittamisyrittäisiin paremmalla eri sektoreiden yhteistyöllä ja räätälöidymmällä alue- ja asiakastyöllä.

Tanskassa siirtymiselle kunnallistettuun työvoimapalveluun oli edellä mainittuja, mutta myös muita syitä. Vuonna 2002 Tanskassa perustettiin rakennetoimikunta, jonka tehtäväksi tuli laatia ehdotus uudesta työnjaosta valtion, alueiden ja kuntien kesken. Toimikunta päätyi esittämään kunnallistamista, mutta vastustuksen vuoksi siirtymää ehdotettiin pehmennettäväksi kokeiluilla, jossa osa palveluja kunnallistettaisiin kokonaan. Vastustus liittyi työvoimahallinnon suunnalla huoleen ylikunnallisen strategian toteutumisesta ja työvoiman liikkuvuudesta ja työmarkkinaosapuolilla heidän roolinsa heikkenemiseen.

Vuosina 2007-2008 silloinen keskustaliberaali hallitus kuitenkin päätti, 'ilman ennakkovaroitusta' (Bredgaard ja Rasmussen 2022), kunnallistaa työvoimapalvelut kokonaan. Perusteluina olivat ennen kaikkea työmarkkinapolitiikan ja palvelun yhtenäistäminen sekä ansioturva ja kunnallista perustoimeentuloturva saavien työnhakijoiden yhdenmukainen kohtelu. Samalla valtio kiristi ohjaksia eli hallinnointia, rahoitusta ja seurantaa ja vertailua kunnallistetun mallin toiminnasta. Työvoimapolitiikan painopisteenä oli pitkälti monessa muussakin Euroopan maassa vallalla ollut 'työ ensin' politiikka, ja sitä tukeva aktiivointi. On kuitenkin huomattava, että Tanskalla on pitkä perinne – jo kauan ennen näitä kunnallistamisen vaiheita – ns. 'flexicurity'-politiikka, joka on perustunut hyvin resurssoidun työvoimapalvelun ja työttömyysturvan ja työvoiman liikkuvuutta edistävän alhaisen irtisanomiskynnyksen 'kultaiseen kolmoon'.

Vuonna 2011 hallitus vaihtui sosiaalidemokraattijohtoiseksi ja 'keskitetyn hajauttamisen' tasapainoa haettiin uudelleen. 'Työ ensin' aktiivoinnin kaavamaisuutta ja työttömyysturvan keston lyhentämistä kritisoitiin laajasti ja vuonna 2015 päätettiin, seuraten ns. Kochkomitean suosituksia (Veje til job 2014), systeemin uudistuksesta, jossa kunnilla ja työttömyyskassoilla on enemmän vapautta järjestää yksilöllisiä työllistämistoimenpiteitä. Työvoimapolitiikan lainsäädäntöä uudistettiin laajan poliittisen yhteisymmärryksen merkeissä siten, että byrokratisoituneeksi paisunutta palveluprosessien säätelyä purettiin ja annettiin

prosessien suunnittelussa kunnille enemmän vapauksia. Samalla uudistettiin myös alueellista ohjausjärjestelmää, strategista ja tiedollista ohjausta ja soveltamisen tukea tarjoavana tahona, kuitenkin palauttamatta ennen kunnallistamista olleen vahvan ja työvoimapolitiikan soveltamisessa päättävässä asemassa olevien alueiden roolia kokonaan. Myös valtiollista kompensatiota aktiivisen työvoimapolitiikan korvausosuuksissa kunnille uudistettiin. Siihen pyrittiin luomaan kunnille kannustimia keskittymään työnhakijoita kestävästi avoimille työmarkkinoille työllistäviin toimenpiteisiin ja investointeihin (Tanskan työmarkkina- ja rekrytointivirasto 2018). Suomeen kaavaillaan samantapaista mallia vuoden 2024 uudistuksen yhteydessä.

Tällä hetkellä Tanskassa vallitsee poliittinen hyväksyntä kuntien erilaisuudelle työvoimapolitiikan toteuttamisessa ja ajatukselle, että tiukka valtionhallinto uhkaa viedä kunnilta ja työntekijöiltä aloitteisuutta ja voi johtaa byrokraatisoitumiseen. 'Keskitetyn hajauttamisen' tasapainoa kuitenkin joudutaan varmasti tulevaisuudessa hakemaan aina uudelleen.

Tätä Tanskan kokemusten tiivistystä voi peilata myös TEMin toimeksiannosta tehdyn kansainvälisen työvoimapolitiikan hajauttamisen katsaukseen, jossa on käsitelty Tanskan lisäksi Norjan, Saksan ja Hollannin kokemuksia (TEM selvitys, emt.). Näiden kokemusten valossa katsauksen Suomen työvoimapolitiikan ajankohtaiselle uudistukselle esittämät suositukset nostavat esiin mm. seuraavat teemat:

- Muut samanaikaiset ekosysteemin muutokset: Tarkastelluissa maissa työvoimapolitiikan muutos on liittynyt moneen muuhun politiikan ja palvelurakenteen muutokseen, jotka pitää ottaa huomioon – ja tämä pitää paikkansa myös Suomessa (kuten sote)
- Hajautuksissa on olennaista huolehtia 'paikalliskyvykkyydestä'
- Paikalliskokoonpano ja yhteistyö: Eri tahojen yhteistyön ja palveluintegraation tärkeys (moniulotteisissa asiakastilanteissa ja yrityspalveluissa)
- Oikeanlaiset työvoimapolitiikan kannusteet (ettei osaoptimointia)
- Valtio muuttuu fasilisoijaksi eli tukee paikallishallinnon toimintaa tiedollisesti ja vertailulla

Tanskassa on käyty myös tutkimuskeskustelua työvoimapolitiikan ja palvelujen vaikuttavuuden kehittämiseksi erityisesti vaikeimpien asiakastilanteiden osalta. Aalborgin yliopiston työmarkkinoinnin ja työllisyyden liittyvissä tutkimuksissa (Andersen et al. emt.) on kiinnitetty huomiota siihen, että menestys vaikeimpien ja sosiaaliturvan varassa olevien ryhmien suhteen on viime vuosikymmeninä ollut varsin rajoitettua, jonka osoittaa se, että näiden ryhmien työttömyys läpi Euroopan ei ole alentunut. Tanskalaisten tutkijoiden mukaan myöskin tulosten mittaaminen on keskittynyt lähinnä viimeisenä vaiheena oleviin työllistymistuloksiin palveluprosessien kokonaisuuden ja vaiheiden kustannuksella. Tanskalaisen tutkimusprojektin (Andersen et al. emt.) mukaan työvoimapolitiikassa tässä on sokeita

pisteitä ja varsinkin vaikeimpien työllistettävien ryhmien tarkastelussa ongelmat ja toimenpiteet on redusoitu liian yksinkertaisiksi. On tunnistettavissa kasvava kuilu vallitsevan tieteellisen tutkimuksen ja etulinjan organisaatioiden tosielämässä kohtaamien ongelmien välillä. Välitulosten mittaaminen onkin vaikea ja liian vähän huomiota saanut ongelma.

2.3.2 Irlantilaista keskustelua

Tanskalainen keskustelu ja tutkimukset nostavat esiin samoja teemoja ja havaintoja kuin viimeaikainen irlantilainen keskustelu ja tutkimus, jossa tunnistettiin työllistämisprosesseja koskeva 'musta aukko' ja 'puuttuva keskiosa', eli heikkoudet niin työllistämispolitiikan kuin palvelujenkin osalta tunnistaa välittömän työllistämisen ja sosiaalipoliittisesti painotuneen toiminnan välimaastossa olevia toimenpiteitä ja niiden mittaamista (Murphy et. al. emt. ja Whelan et. al. emt.)

Irlantilaisen keskustelun taustalla on 2008 talouskriisi, 'kelttitiikerin' työllisyysromahdus ja työvoimapalvelujen kriisi, joka johti uuteen aktivointipolitiikkaan, siihenastisen työvoimahallinnon (FAS) lakkauttamiseen ja uudenlaisten työvoimapalvelujen rakentamiseen.

Irlantilainen tutkimushanke ehdottaa tähän rakennustyöhön uutta julkisten palvelujen ekosysteemiä, 'Public Employment Ecosystem' (PEES). 'Kapean ja laajan' työvoimapolitiikan, työvoimapalvelujen ja työelämäohjauksen, 'työ ensin' ('work-first') ja sosiaalipoliittisen 'elämä ensin' ('life-first') kahtiajaon sijaan palveluja voisi tarkastella jatkumona, toimenpiteiden ja palvelujen prosessina, jossa erityisesti 'keskikohta', siis olennainen osa prosessia, vaatii erityistä huomiota (Whelan, 2021 emt.) Se on heidän tarkastelussaan 'puuttuva keskiosa' ('missing middle') ta musta laatikko, 'black box', joka olisi avattava nykyistä paremmin, jotta toimenpiteiden ja palvelujen vaikuttavuuteen ja laajempaan ekosysteemiin päästäisiin paremmin kiinni. Irlannin tiimin näkemyksenä siis on, samaan tapaan kuin tanskalaisillakin, että tarvitaan nimenomaan sen täsmentämistä mitä 'välissä', eli aktiivisen työvoimapolitiikan palveluprosesseissa tapahtuu.

Jatkumon alussa heillä on 'työ ensin' ('work first', tai 'workfare') -politiikka ja palvelu, joka keskittyy lyhyen tähtäimen nopeisiin työllisyystuloksiin, työmarkkinoihin, kysytään ja tarjontaan ja matsaukseen. Iskulauseena on ollut, että 'mikä tahansa työ on parempi kuin työttömyys'. Tuloksia monitoroidaan ja käytetään sanktioita. Voisi positiivisesti ajatella, että työvoimapalveluissa aina yhtenä tehtävänä on selvittää, olisiko välitön työllistymisen asiakkaan tilanteessa oikea ratkaisu ja pysyä aina avoimena välittömän työllistymisen mahdollisuudelle.

Aina välitön työllistyminen ei kuitenkaan ole ratkaisun kestävyuden ja ihmisen elämäntilanteen kannalta oikea ratkaisu. Nykyisin varsinkin osaamisen vahvistaminen voi olla

välitöntä työllistymistä järkevämpää niin ihmisen kuin työvoimavarojen kehittymisen kannalta yleisemmin. Tällöin kuvaan tulee 'ihmellisen pääoman' (human capital) lisäämisen toimintapolitiikka, joka on tähtäimeltään 'keskipitkää' ja siinä pyritään kestävämpään työllistyvyyteen ja myös urahallinnan vahvistumiseen. Näinhän on ollut viime vuosina esimerkiksi Tanskassa. Tämä ratkaisu ei kuitenkaan voi olla yleisratkaisu kaikille ja aikuisilla kouluttautumiseen liittyy monia räätälöinnin, toimeentulon ja perhetilanteen ongelmia. Monien ihmisten kohdalla joudutaan elämäntilannetta suhteessa työhön puntaroimaan laajemmin.

Tällöin kuvaan astuu 'työ-elämä' (work-life) toimintapolitiikka ja palvelu, kaikille periaatteessa sopiva, jonka tarpeen tunnistaminen edellyttää kiinteää yhteyttä alkuvaiheen tilanekartoitukseen ja palvelureittien tunnistamiseen. Tässä ihmisen tilannetta suhteessa työhön ja työllistyvyyteen (joka on edelleen päätavoite) tarkastellaan pitkällä tähtäimellä ja elämäntilanteen vaiheissa ja kontekstissa.

Irlantilaiset luonnehtivat tätä palvelua 'työelämän tutkailuksi', joka edellyttää luottamukseen perustuvaa yhteistyötä ja yhteistuotantoa asiakkaan kanssa. Tämä muistuttaa sellaisen 'tilan' luomista, jota Spangar ja Keskinen ovat kehittäneet 'Entäs nyt' ('Stop-and-go') menetelmässään (Keskinen ja Spangar 2013). Tähtäimessä on kestävä työllistyvyys ja urahjauksen taidot työuran eri vaiheissa sekä yleisempänä tavoitteena työvoiman resilienssi. Voisi ajatella, että alkuvaiheessa aina on tehtävänä selvittää 'riittävässä määrin' tässä mielessä ihmisen tilannetta, että voi tunnistaa onko tässä järkevintä 'work-first', human capital, 'work-life' vai viimeisin, eli 'life-first'.

Irlantilaisten esityksessä on siis vielä neljäs toimintapolitiikka, 'elämä ensin' (life-first), joka on eräänlainen work-life lähestymistavan 'laajennus', jossa päätavoitteena ei ole – ainakaan ensi alkuun, eikä välttämättä myöhemminkään – työ. Tavoitteena on luoda ihmiselle 'tila', jossa hän voi pohtia, elämäntilanteestaan käsin pyrkimyksiään, kiinnostuksiaan, kykyjään ja mahdollisuuksiaan. Tästä voi sitten kehkeytyä ratkaisuja, jotka eivät välttämättä ole työ.

2.4 Suomalaista vertaiskeskustelua työllisyyden kuntakokeiluista – työllisyysklinikat

Kuntakokeilujen tueksi Kuntaliitto on organisoinut työpajamuotoisesti kokoontuvat Työllisyysklinikat. Teemoina Työllisyysklinikalla ovat kuntakokeilujen kulloinenkin tilanne ja kehittämishaasteet. Osallistujat ovat kokeilujen toimijoita ja tavoitteena on vertaisoppiminen. Työpajat ovat kokoontuneet kolme kertaa.

Kokeilun alkuvaihetta kuvaavassa työapajassa huhtikuussa 2021 positiivisina teemoina tuli esiin asiakkaiden tyytyväisyys siihen, että he saavat työllisyyspalveluita omalla paikkakunnallaan ja palvelu on ollut henkilökohtaista. Ylipäätään on oltu tyytyväisiä siihen, että työllisyyspalveluihin on syntynyt kontakti. Havainnot asiakastyytyväisyyden kasvusta ovat samansuuntaisia kuin tässä KuVa-tutkimuksessa. Yhteneviä havainnot ovat myös siinä, että kokeilujen ilmapiiri ja kehittämisinnostus ovat korkealla tasolla.

Työllisyysklinikan alkuvaiheessa arvioitiin jo toimintakäytäntöjen lähteneen hyvin alkuun. KuVa-tutkimuksen havainto on kuitenkin, että kokeilut kohtasivat varsin mittavia alkuhaasteita mm. henkilöstön rekrytointihaasteiden, suurien asiakasmäärien ja koronan suhteen ja toiminta on päässyt varsinaisesti käyntiin vasta syksyllä 2021. Henkilöstön osaamiskysymykset, uusien käytäntöjen sujuvuus, tietojärjestelmähaasteet ovat keskustelua herättäviä teemoja niin Työllisyysklinikalla kuin KuVa-aineistossakin.

Hallituksen päätöstä työvoimapalveluiden siirtämiseen kunnille käsiteltäessä (Työllisyysklinikka V/21) toimijat ottivat päätöksen vastaan hyvin positiivisesti nähden sen mahdollistavan kokeiluja pitkäjänteisemmän työn, pysyvien toimintamallien luomisen ja olevan jo sinänsä kehittämistyötä motivoivaa, vaikka päätös oli tullut melkoisena yllätyksensä. Kuntakokeilun nähtiin samalla olevan osa laajempaa julkisen hallinnon uudistamista (esim. sote). Tästä johtuen siirto kuntin tulisi valmistella kokonaisvaltaisesti ja hyvin.

Haasteina nähtiin kunta-alustaisuuden kokonaisvaltaisuuden ja entistä laaja-alaisemman verkostoitumisen haasteet ja aikataulliset haasteet kokeilulle ja lainsäädännölle. Keskeinen keskusteluteema oli kuntien ja valtion työnjako, toimivalta ja vastuualueet, joihin toivottiin yhteisiä ja kokonaisvaltaisia linjauksia. Asioiden ollessa vasta tuloillaan ja alkuvaiheissaan keskustelussa tuli esille keskittyminen tähän päivään ja siihen mitä jo osataan ja muistutettiin ”asiakas ensin” -asenteesta kaikessa kehittämistyössä. Huolta kannettiin henkilöstön osaamisesta ja jaksamisesta tietosuojan aiheuttamista esteistä yhteistyölle. Kaikki nämä teemat ovat olleet esillä myös KuVa-tutkimuksen aineistossa.

Kolmannen työllisyysklinikan teema oli omavalmentajan työ. Tehdyn kyselyn tuloksissa heijastuu työn laajeneminen kohti palvelujen koordinaatiota eli toimimista asiakkaan ja palveluekosysteemin välissä, mikä kehitys näkyy myös KuVa-aineistossa. Vaikka paikoitellen toimenkuvaan kuuluu myös rutiinitehtäviä, kuten työttömyysturvan hoitoa, toimenkuvan ytimessä on henkilökohtainen vuorovaikutus asiakkaan kanssa, kokonaisvaltainen kohtaaminen, asiakkaan rinnalla kulkeminen, aito kiinnostus asiakasta kohtaan, läsnäolo ja muut hyvän asiakaskontaktin ja työelämäohjauksen parhaat piirteet.

Omavalmentajien työkuva moninaisuus ja asiakaskontaktin tiiviyys yhdistyneenä tavoitteeseen olla tukemassa asiakkaan omia ratkaisuja, jotka ovat henkilökohtaisia ja usein kenties yllättäviäkin, viittaa työotteeseen, joka on tullut esiin mm. Ohjaamotoiminnassa.

Omavalmentajan tehtävä on asiakkaan esille tuomista aineksista ja tarjolla olevat toimenpiteet ja palvelut niihin – tarvittaessa muiden toimijoiden kanssa yhdessä – yhdistäen luoda asiakkaan kanssa juuri hänelle mahdollinen seuraava askel (Valtakari et. al.2020). Mahdollisuus tällaiseen työtoteeseen syntyy myös sen myötä, että tehdyssä kyselyssä omavalmentajien keskimääräinen asiakasmäärä oli 150-160, jota pidettiin selvänä resurssin lisäyksenä. Samalla klinikassa ilmaistiin myös huoli Pohjoismaisen mallin tuovan ”lain ja järjestelmän vuoksi kontaktoinnin”, joka voi johtaa yksilöllisyyden unohtumiseen.

Kaikkiaan toivottiin omavalmentajien toimenkuvan ”kirkastamista”, joka kuvastaa tarvetta keskustella työn ydintehtävistä ja sen liittymisestä koko työllisyydenhoidon ekosysteemiin. Voitaneen nähdä, että keskustelu omavalmentajuudesta tulee jatkumaan, niin keskeinen elementti se asiakaslähtöisyyden ja sen rakentumisen onnistumiselle. On ilmeistä, että omavalmentajuus on nyt uuden kehitysvaiheen kynnyksellä ja siinä on elementtejä uudentalaiselle osaamiselle työvoimapalveluissa laajemminkin.

2.5 Yhteenveto, johtopäätökset ja suositukset

Alueiden kuntakokeilut tai nyt pikemminkin kunnalliseen malliin siirtymisen pilotit näyttävät tapausesimerkkien valossa olevan palveluiden uudelleen rakenteistumisessa alkutaipaleellaan. Tulevien palveluiden, ekosysteemikokonaisuuksien, vaikuttavuutta voidaan järkevästi arvioida sitten, kun ne ovat olleet käytännössä olemassa pidempään ja vaikuttavuustuloksia on tilastoista ja rekistereistä saatavissa. Kokeilujen arviossa tullaan työpaketti 2:ssa työllisyys- ja muita vaikutuksia tarkastelemaan vuoden 2022 ja 2023 aikana.

Silti voidaan jo nyt tapausesimerkkien ja toteutettujen haastatteluiden valossa erottaa teemoja, jotka nousevat esiin kokeiluiden tähänastisessa kehityksessä ja niiden tulevaisuuden näkymissä.

2.5.1 Makrotason ekosysteemiviestejä: Valtio-kunta -suhde ja kokeilujen suhde muihin reformeihin

Suomen siirtyessä kuntavetoiseen työvoimapalvelujärjestelmään vuonna 2024, valtio ja kunta tulevat kohtaamaan haasteen, jossa niiden tulee löytää omat roolinsa ja tehtävänsä työvoimapalveluiden jatkokehittämisessä. Vastuu niistä ei tule olemaan vain kunnilla tai vain valtiolla, vaan niillä yhdessä. Samat balanssin hakemisen kysymykset ovat olleet esillä myös Tanskan mallin evoluutiosta. Kuntakokeilut ovat myös kehityspolkujensa myötä eriasteisesti valmistautumassa uuteen palvelujärjestelmään ja tulevien reformien synnyttämisiin rakenteisiin.

Aineistomme valossa vaikuttaa siltä, että tähän valtio-kunta, TEM – kuntakokeilut yhteistyöhön ja vuoropuheluun tarvitaan lisää huomiota. Kokeilut ovat kriittisiä sen suhteen, että niiden aito kokeilu- ja liikkumatila on rajattu erilaisin säännöksiin, joita valtion taholta niille asetetaan. Erityisen selkeästi tämä on tullut esille valmistautumisessa ”Pohjoismaiseen malliin”. Vaikka eri kokeilualueet ovatkin valmistautumassa sen käyttöönottoon ja pitävät mallin tavoitteita ja perusajatuksia, kuten asiakaskontaktien vahvistamista, vahvaa alkua ja työllistämissuunnitelmien tekemisen tehostamista oikeansuuntaisina, mallia kritikoidaan siitä, että sen toteuttamistapa voi olla jäykkä ja mekanistinen sekä resurssien käytön kannalta osin epätarkoituksenmukaista. ’Kaikille samaa samaan tahtiin’ ei ole järkevää, sillä osalle tämä panostus on turhaa tai liikaa ja osalle se voi olla liian vähän. Sama johtopäätös tehtiin myös määräaikaishaastattelujen tehostamisen arvioinnissa (Valtakari et al. 2019). Kokeilualueet katsovat, että ne voisivat mallia joustavammin ja yksilöllistä tarveharkintaa noudattaen saavuttaa asiakaslähtöisyydessä jopa tehokkaampia tuloksia kuin nykyisessä muodossa suunniteltu Pohjoismainen malli.

Kokeiluilla on edessään myös huomattava määrä uudelleen rakenteistumisen tehtäviä liittyen muihin samanaikaisiin reformeihin, joita on ruuhkaksi asti. Tästä lisää mesotasolla.

Kaikkiaan kokeilut ilmaisivat eriasteista huolta siitä, kuinka autonomia tai ei ne voivat kokeilussa olla. Tämäkin kysymys on täsmälleen sama, mikä on ollut esillä Tanskan evoluutiossa. Vaikuttaa sitä, että valtion ja kuntien vuoropuhelun ja dialogin kehittämiseen on olemassa juuri nyt suuri ja polttava tarve. Vuoropuhelua on ollut (Työllisyysklinikka, TE2024-sparrausverkosto), mutta niiden ohella ja lisäksi on tarve tiivistää vuoropuhelua tavoitteena palveluiden yhteiskehittäminen.

2.5.2 Mesotason viestejä: Alueellisen ekosysteemin toimivuus

Eri kokeilualueet tulevat kokeiluun ja yhteiseen ekosysteemin erilaisista historiallisista lähtökohdista ja polkuriippuvuuksista. Joillakin alueilla taustalla on pitkä yhteistoiminnan historia, joillakin lyhyempi. Tapausesimerkkien kokemuksesta käy ilmi, että sekä kokonaisuuden, että osaekosysteemien kohdalla tilanteet vaihtelevat. Yleisesti ottaen vaikuttaisi siltä, että osaamisen edistämiseen liittyvän osaekosysteemin suunnalla edistyminen on ollut voimakkainta, eikä suuria viiveitä tässä ole esiintynyt. Työkyvyn ja kuntoutuksen osaekosysteemissä tulossa olevat suuret rakenneuudistukset, erityisesti hyvinvointialueet, ovat synnyttäneet tilanteen, jossa kokeilujen ponnistukset ovat suuntautumassa uuden rakenteen yhdyspintojen ja toimintatapojen ylösajoon.

Yritys yhteistyön ja siihen liittyvien osaekosysteemien suhteen on alkuvaiheen toteutukseen vaikuttanut se, että yritys palvelut jätettiin TE-toimistoille. Ennen toukokuun väliriihen päätöstä kunnallistaa työvoimapalvelut kokonaan, olivat TE-toimistot ja ELYt

suuntautumassa tilanteeseen, jossa mahdollisesti syntyy valtio-kunta sekamalli, jossa työmarkkinoiden 'parempi pää' jää valtiolle ja 'moniongelmaisempi pää' kunnille. Tämä on ilmeisesti ollut omiaan jarruttamaan TE-henkilöstön rekrytoitumista kuntakokeiluihin ja joillakin alueilla jarruttamaan myös tämän osaekosysteemin toimintatapojen yhteiskittämistä. Näin ei kuitenkaan ole ollut kaikkialla, sillä esimerkiksi Oulun seudulla TE- ja ELY-toimistojen ja kuntakokeilun yhteistyö on sujunut ilman ongelmia ja siihen on panostettu jo ennen kokeilujakin.

Alueellisen ekosysteemin elinvoima kokonaisuutena on teema, jolle kunta-alusta tarjoaa hyviä lähtökohtia ja josta on syytä erityisesti pitää kiinni ja kehittää sitä edelleen. Kun tavoitteena kokeiluilla on alueen ja kuntien elinvoiman edistäminen, kaikkien kumppaneiden kokonaisymmärryksestä tulee huolehtia. Työvoimapalvelut asettuvat tuolloin laajempaan yhteiskuntapoliittiseen kontekstiin, jonka ymmärtäminen laajentaa työvoimapalvelun 'yhteiskunnalliseksi työllisyyden ja työllistyvyyden edistämiseksi'.

2.5.3 Mikroekosysteemin viestejä: Asiakastyökonseptin kehittyminen

Kuntakokeilujen alku asettuu työmarkkinoiden tilanteeseen, jossa työvoiman kysyntä nopeasti kasvaa. Samanaikaisesti pitkään työttömänä olleiden määrä on pysynyt suhteellisen korkealla tasolla, noin 35 %:ssa kaikista työttömistä. Työvoiman tarpeeseen ei ole nopeaa helpotusta tarpeellisessa mittakaavassa ulkomaisesta työvoimasta, vaikka kokeiluissakin maahanmuuton edistämisen osaekosysteemiin on selvästi panostettu varsinkin niillä alueilla, joissa maahanmuutto on huomattavan suurimittaista. Sen vuoksi työvoimapalvelulle asettuu nyt haaste saada suomalaiset työttömät liikkeelle työmarkkinoille. Kun työnhakijoista suurella osalla työttömyys on pitkittynyt ja siihen on syynä osaamisen vajeet tai sosiaaliset ja terveydelliset ongelmat, asettuu työnhakijoiden kohtaamiselle uudentasoisia haasteita. Kaikissa kokeiluesimerkeissämme asiakkaiden kohtaamisen tavoitteet ja laaja-alaisuus sekä asiakastyöntekijöiden osaaminen olivat keskeinen kehittämisen kohde.

Kansainväliset kokemukset korostavat uudenlaista asiakastyötettä ja sitä tukevaa voimavarojen yhteen kokoamista uudenlaiseksi työllisyydenhoidon kokonaisvoimavarojen ekosysteemiksi. Irlannin kokemusten viesti on, että palveluotteen tulisi nyt kehittyä työn tarjoamisesta enemmän osaamista kehittäväksi ja asiakkaan koko elämäntilanteen huomion ottavaksi. Uudenlaisen työtteen kehittäminen on erityisen tarpeellista silloin kun asiakkaan suora työllistyminen ei ole toimiva ratkaisu, vaan tarvitaan pidemmän aikavälin toimia osaamisen kehittämiseksi, tukea työnhakuun ja työllistymisen pysyvyyden saavuttamiseksi.

Suomessa on jo paljonkin kokemusta tällaisesta uudenlaisesta asiakastyöotteesta. Hyvät kokemukset kiteytyvät pitkälti Ohjaamo -palvelukonseptissa. Ohjaamot ovat valtakunnallinen nuorten tuen monialainen verkosto. Ohjaamoita on toiminnassa kaikkien kuntakokeilun alueilla. Ohjaamot ovat myös kansainvälisesti tunnetuin ja kiinnostavin Suomen työvoimapalveluinnovaatio viimeisen kymmenen vuoden aikana. Ohjaamoiden vaikuttavuutta on tutkittu laajassa arviointitutkimuksessa ja se on osoitettu vaikuttavaksi sisällöllisesti (Ohjaamoilla, verrattuna kuntin joissa Ohjaamoita ei ollut, oli positiivinen vaikutus nuorten työttömyyteen, palveluihin ohjautuvuuteen, sosiaalisen syrjäytymisen estämiseen, koulutukseen hakeutumiseen, palveluprosessien kokonaisuuksien nopeutumiseen, vaikka Ohjaamojen vaikuttavuus syntyy usein pitemmän ajan kuluessa) ja taloudellisesti (Ohjaamotoiminnalla voitiin osoittaa selvä positiivinen talousvaikutus sekä julkisen talouden että koko kansantalouden kannalta) (Valtakari et. al. emt). Siten on perusteltua esittää kysymys, onko Ohjaamo-konseptin kokemuksista jotain opittavaa myös muille työvoimapalveluille?

Ohjaamoiden työssä erottui tekijöitä, jotka myötävaikuttivat nuorten motivoitumiseen, aktivoitumiseen ja liikkeelle lähtemiseen elämänsä suhteen:

- aidosti asiakasta kuunteleva, kohtaava asiakastyö
- voimakas painotus kokonaisvaltaiseen alkuun
- matalan kynnyksen ohjaustila (fyysisesti 'aula', mutta ylipäättään tila asiakasprosessissa, joka mahdollistaa tasaveroisen neuvottelun asiakkaan kanssa)
- katkeamattomat asiakasprosessit monialaisen yhteistyön avulla ja sitä kehittäen
- asiakasprosessien ja sen välivaiheiden näkyväksi tekeminen
- ratkaisukeskeinen 'neuvokas' 'bricoleur'-ohjaustyö²
- Ohjaamoiden toimiminen palveluntuottajien yhteisenä oppimisalustana,
- Ohjaamoiden kytkeytyminen strategisesti paikalliseen nuorten tuen kokonaisuuteen ja rooli kokonaisvoimavaran proaktiivisena kehittäjänä

On selvää, että Ohjaamot ovat erityisesti nuorille suunnattu palvelu ja sillä on omat erityispiirteensä, jotka eivät ole sellaisenaan siirrettävissä muihin konteksteihin. Mutta myös

2 *Bricoleur*-työote on peräisin Peavyn (2004) sosiodynaamisesta ohjausteoriasta ja käytännöstä. Hän kuvaa bricoleur -työotetta niin, että siinä ei noudateta ennalta omaksuttuja teorioita, menetelmiä eikä interventioita, vaan se on ikään kuin viisasta, tai neuvokasta arvausta siitä, miten voidaan edetä, ja neuvottelua asiakkaan kanssa, millaisia vaihtoehtoja ja resursseja on tarjolla sekä mihin asiakas on valmis ja kykenevä. Käsite on alun perin peräisin antropologi Levi-Straussilta, joka tutki alkuperäiskansoja ja sieltä nosti esiin käsitteen 'bricolage' ja 'bricoleur', joka tarkoittaa jonkin kyhäämistä luovasti kokoon mistä vaan käsillä olevista materiaaleista ratkaisuna käsillä olevaan ongelmaan.

kuntakokeilun asiakasprosessit voisivat hyötyä Ohjaamojen kokemuksista kysymällä: Millainen Ohjaamo pitkään työttömänä olleille? Millainen Ohjaamo vieraskielisille? Millainen olisi yrityspalveluiden Ohjaamo? Millainen olisi osaamisen kehittämispalveluiden Ohjaamo? jne. Toisin sanoen kaikkia palveluita ja myös ekosysteemin eri tasoja voisi kehittää pohtimalla niiden ”Ohjaamomaisuutta”.

Aineistomme ja havaintomme kokeilun alkuvaiheesta kertovat, että työvoimapalvelujen asiakastyökonseptin kehittämiseksi olisi nyt otollinen aika. Työvoimapalveluiden siirrosta kunnille koitua lisäarvo työllistymisenkin suhteen on pitkälti riippuvainen siitä, toteutuuko asiakaskohtaamisen kokonaisvaltaisuus uudella tasolla.

Kaikissa otokseemme kuuluvissa kokeiluissa on uutta asiakkohtaamisen kokonaisvaltaisuutta ryhdytty mahdollistamaan kehittämällä uusia asiakaspalvelumalleja. Niiden sisällöt ovat työllisyysneuvonnan näkökulmasta tunnettuja: työllistyminen, osaamisen kehittäminen, kuntoutus, uudentasoinen yritysysteistyö, vahva alku, moniammatillinen yhteistyö ja monialainen työote aiempaa laaja-alaisemman ja monitomijaisemman ekosysteemin avulla tavoitteena palveluiden toimintakyvyn parantaminen kokonaisuutena, työllisyysneuvonnan kokonaisvoimavaran kehittäminen. Työpajojemme antama vaikutelma on nyt, että asiakaspalvelun kehittämiskeskustelua luonnehtii nyt tavoite kokonaisvaltaisuuteen eikä niinkään palveluiden eriyttäminen esim. aiemman palvelulinja-ajattelun mukaisesti. Kokeilujen kehittämät asiakaspalvelumallit ovat syksyllä 2021 pääosin kehittämävaiheessaan. Tulemme tarkentamaan niiden kuvauksia ja analyysiä arviointimme seuraavissa vaiheissa.

2.5.4 Yhteenveto ja suositukset

Prosessiarvioinnissa ei vielä voida tehdä vahvoja päätelmiä, eikä suosituksiakaan. Kysymys on viivästyneen alkuvaiheen havainnoista ja pääasiassa viiden tapausesimerkin perusteella syntyneestä kokeilujen kuvasta. Havainnot koskevat kokeilujen käytännön johtamisen käynnistysvaihetta ja syksyn 2021 ensimmäisiä viestejä yhteistyökumppaneilta kokeilun toteutumisesta.

Prosessiarvioinnin saaman kuvan mukaan kokeilut ovat päässeet ja pääsemässä normaaliin vauhtiin käytännössä syksyn 2021 aikana. Viiveet liittyvät normaalin käynnistyskitkan ohella lähinnä henkilöstön rekrytointiongelmien ja koronan aiheuttamiin vaikeuksiin. Tätä havaintoa tukevat myös viiden tapausesimerkin ulkopuolelta kantautuneet tiedot kokeilujen käynnistymisestä.

Olemme tässä raportissa lähteneet siitä, että näistä varauksista huolimatta on paikallaan esittää millaisia teemoja, dilemmoja ja suosituksia tapausesimerkkien kautta on löytynyt tukemaan sitä keskustelua, jota jatkossa tarvitaan niin kokeilujen, kuin kaikkien Suomen työvoimapalvelujen uudistamisen kanssa tekemisissä olevien tahojen välillä.

Valtion ja kuntien dialogi ja yhteistyö

Hallituksen toukokuun väliriihen päätöksellä tavoitehorisontti on nyt selvä. Työvoimapaalvelut kunnallistetaan kokonaan. Valtion ja kuntien yhteistyön, TE-toimistojen ja kokeilukuntien ja myös kokeilujen ulkopuolisten kuntien yhteistyön ja vuoropuhelun vahvistaminen TE 2024 merkeissä on ensimmäinen tärkeä suositus. Kysymyksessä on Suomessa uuden tasapainon hakeminen keskitetyn ohjauksen ja kunnallisen autonomian välillä. Suomea ennen työvoimapaalvelut kunnallistanut Tanska on tätä tasapainoa joutunut useaan kertaan hakemaan uudelleen ja myös näistä kokemuksista voi löytää perusteita vuoropuhelun vahvistamiseen.

Tämän nyt selkiytyneen tavoitehorisontin omaksuminen on viiden tapausesimerkin havaintojen mukaan vielä keskeneräistä ja epätasaista, jolloin voi olettaa, että se on sitä myös isommassa mittakaavassa. Yksi ilmaus yhteistyön vahvistamisen tarpeesta on kaikissa tapauskokeiluissa – ja myös yleisesti esimerkiksi Työllisyysklinikoissa – ilmaistu huoli siitä, tuleeko Pohjoismaisesta mallista kokeiluja tukahduttava ja liian kaavamainen. Kaikissa kokeiluissa henkilökohtaisen palvelun – ja siinä palvelujen alkuvaiheen – vahvistamista on pidetty tärkeänä, mutta samalla on nähty, että sen tulee perustua hyvään ja monipuoliseen asiakkaan tilanteen ja tarpeiden arviointiin ja yhteistyöhön niin asiakkaiden kuin alueellis-paikallisen palveluekosysteemin kanssa. Kokeiluissa on juuri näihin asioihin paneuduttu ja tämä muodostaa hyvän yhteistyöaiheen myös Pohjoismaisen mallin soveltamisessa, mutta edellyttää tähänastista vahvempaa vuoropuhelua ja yhteiskehittämistä.

Jatkuva kuntienvälinen vertaisoppiminen

Reformien toimeenpanoa voi vahvistaa se, että kokeiluhankkeet oppivat tosiltaan. Tämä edellyttää sitä, että on olemassa 'tiloja', joissa vertaisoppimista voi toteuttaa. Työllisyyden kuntakokeiluissa on aikasemminkin tällaista vuoropuhelua toteutettu ja tässä nykyisessä sitä on toteutettu Työllisyysklinikoiden kautta, jolle on selvästi ollut tarvetta. Samaan aikaan on käynnissä myös muita työvoimapaalvelujen asemoitumiseen vaikuttavia reformeja, ennen kaikkea sote, mutta myös osaamisen ja työkyvyn alueilla. Tämä kaikki on omiaan korostamaan vertaisoppimisen ja ylipäättään oppimisverkoston merkitystä jatkossa. Työllisyysklinikoiden jatkosuunnitelmista ei joulukuussa 2021 ole vielä tietoa, mutta suosituksena on, että tämätyyppistä vuoropuhelua jatketaan ja myös huolehditaan sen riittävästä resurssoinnista.

Rinnakkaisten uudistusten (sote ja "pohjoismainen malli") yhteensovittaminen alueellisen ekosysteemin kehittämisen kanssa

Kokeilujen toteutus on vielä niin alkuvaiheessa, että vahvojen päätelmien teko osa-ekosysteemien kehityksestä on ennen aikaista. Tapausesimerkkien kautta saadun kuvan

perusteella osaekosysteemien edistymisessä on vaihtelua. Osaamisen edistämiseen liittyvässä yhteistyössä näyttää tapahtuneen eniten edistystä ja yhteistyö ja palvelujen innovointi on lähtenyt hyvin käyntiin. Yritys- ja kohtaanto-ekosysteemin osalta yhteistyön käynnistymisessä ja synkronoitumisessa kokeilujen ja TE-hallinnon välillä on joissakin kokeiluissa ollut viiveitä, mutta on myös kokeiluja, joissa tämä on sujunut ongelmitta. Epätasaisuutta esiintyy myös isossa mittakaavassa ja tämä vaatisi huomiota. Sama pätee myös työkyvyn edistämiseen liittyviin osaekosysteemeihin, joissa on käynnissä isoja reformeja ja edessä on uusia rakenteita ja yhdyspintojen luomisen tehtäviä. Tapausesimerkkien valossa nämä sote-yhdyspinta-valmistelut ovat kovin eri vaiheissa, josta voi päätellä, että niin on todennäköisesti isommassakin mittakaavassa. Paikallis-alueellisen ekosysteemin toimivuuden ja reformeihin synkronoinnin vaihdistamisessa tarvittaisiin kunkin alueen kokonaisvoimavaraa koskevan ekosysteemikeskustelun ja 'ekosysteemikarttojen' ja priorisointien tekemistä.

Monenkeskisen ja dialogisen johtamisen ja koordinaation kehitys paikallis-alueellisesti eli 'paikalliskyvykkyys' johtamisessa

Siirtyminen TE 2024 kunta-alustalle ja sen ekosysteemeihin lisää työvoimapolitiikan jättyvoimapalvelujen monenkeskisyyttä niin valtakunnallisesti, kuin alueellis-paikallisestikin. Tämä on Tanskankin kokemuksissa ollut läpi vuosien tärkeä teema. Kunnilla ja alueilla on hyvin erilainen yhteistyöhistoria, osaaminen ja polkuriippuvuus työllisyysasioissa, joka on ilmennyt myös aikaisemmissa työllisyyden kuntakokeiluissa. On selvää, että siellä missä työllisyysasiat ovat jo pitkään olleet alueellisen yhteistyön ja kuntien agendalla, on paremmat edellytykset navigoida nyt käsillä olevissa isoissa reformeissa. Kaikki kuitenkin tarvitsevat tukea ja ideoita ja tiedonhallintaa edessä olevissa monimutkaisissa haasteissa. Myös tässä Tanskalla on kokemuksia siitä, miten keskushallinnon tuki kuntaekosysteemien osaamiselle on tärkeää. Siihen on kuulunut niin työmarkkinoiden ja työelämän muutoksia koskevan tiedon välittäminen, kuntaekosysteemien vertailutiedon tuottaminen kuin osaamiseen liittyvä koulutus. Monenkeskisyyteen kuuluu myös se, että palveluja koskevien innovaatioiden tuottamiseen osallistuvat paitsi viralliset tahot, myös asiakkaat itse sekä erilainen kansalaisaktiivisuus, yritykset ja kolmas sektori. Tarvitaan toisin sanoen innovaatioita myös kehkeytymässä olevan ekosysteemin kyvyssä löytää ja nostaa esiin näitä käytännön toiminnassa syntyviä, usein 'tutkan näkymättömissä olevia' uusia ratkaisuja. Suosituksena on siis, että tällaiseen monenkeskiseen alueellis-paikalliseen kyvykkyteen panostetaan.

Asiakastyökonseptin ja osaamisen kehittyminen kohtaannon ja asiakaslähtöisyyden edistämiseksi

Työllisyyden kuntakokeilut käynnistettiin etsimään uusia keinoja edistämään työttömien työnhakijoiden työllistymistä ja koulutukseen ohjautumista ja tuomaan uusia ratkaisuja osaavan työvoiman saatavuuteen ja parantamaan erityisesti pidempään työttömänä

olleiden ja heikommassa työmarkkina-asemassa olevien pääsyä työmarkkinoille. Arvioinnin kannalta on vielä hyvin varhainen vaihe päätellä millaisia uusia ja mahdollisesti vaikuttavampia asiakastyön toteutustapoja on syntymässä. Kokeilujen vaikuttavuuden ensimmäinen tarkastelu on mahdollista vasta 2022 loppupuolella ja asiakasprosesseja tarkastellaan arvioinnissa tarkemmin 2022 aikana. Tapausesimerkit ovat alustavien havaintojen mukaan asiakastyön uudistamisessa olleet alkuvaiheiden viivestä toivuttuaan hyvin aktiivisia ja palvelujen henkilökohtaistaminen ja paikallistaminen on selvästi kaikkia yhdistävä teema. Toinen on varsinkin palvelujen alkuvaiheen ja monipuolisen asiakastilanteen arvioinnin parusteella tapahtuvan osuvan edelleenohjauksen kehittäminen. Myöskin 'yhden luukun kokemuksen' tuottaminen niin työnhakijoille kuin yrityksillekin on ollut kaikille esimerkkikokeiluille yhteinen teema. Myös uudenlaisia kohtaantoa kehittäviä malleja on kehitteillä. Näissä on mukana myös yrityksen näkökulma, joka on kiinnostava jatkokehittelyn aihe. Uuden, eri taustoista, ammasteista, työkokemuksista ja työkuultuureista tulevan henkilöstön yhteenhitaaminen ja osaamisen varmistaminen on ollut kokeiluille kova haaste – ja on edelleen.

Edellisessä kokeilussa kokeneet TE-virkailijat muodostivat erittäin tärkeän resurssin, sekä tietenkin työmarkkinoita koskevalla kokemuksellaan, että URA- ja työttömyysturvaan liittyvällä kokemuksellaan ja asiantuntemuksellaan. TE-rekrytoinnin ongelmat olivat omiaan aiheuttamaan tässä viiden kokeiluesimerkin puitteissa vaikeuksia, josta on pääteltävissä, että näitä on esiintynyt myös isomassa mittakaavassa. Siirtyminen kunta-alustalle ei kuitenkaan ole vain olemassaolevien työvoimapalvelujen siirto kuntien toteutettavaksi, vaan myös uuden osaamisen ja ekosysteemiyhteistyön tuottamisen mahdollisuus. Tätä uudenlaista osaamista tavoiteltiin OMA-valmentaja-konseptilla jo edellisessä kuntakokeilussa ja sitä on kehitelty eri kokeiluesimerkeissä, eri nimityksin, edelleen. Kaikissa kehitelmissä oleellista on ollut matala kynnyksi asiakaspalveluun, asiakkaan tilanteen monipuolinen, asiakaslähtöinen tavoittaminen ja tämän tilanteen ymmärtämisen perusteella oikean jatkoreitin ja toimenpiteiden, asiakaspolun, aikaisempaa parempi toteuttaminen. Suosituksena on, että asiakaskonsptit ja niihin liittyvän osaamisen ja vertaisoppimisen edistäminen tulee ottaa jatkossa niin kokeilujen, kuin valtio-kunta vuoropuhelun aiheeksi. Tämä edistää myös vuoropuhelua Pohjoismaisen mallin toimeenpanossa.

Yhteisen tietojärjestelmän kehittäminen siten, että tiedolla johtamisen edellytykset kehittyvät

Prosessiarvioinnissa ei tietojärjestelmien haasteita ole varsinaisesti tutkittu, mutta viestejä tarpeista tämän suhteen on kantautunut. Kysymyksessä on hyvin monitahoinen ja tärkeä aihe. Käynnissä oleva rakenteiden muutos ilmenee tietenkin myös tiedonhallinnan, tiedolla johtamisen ja tiedon yhteiskäytön haasteina. Erityisen selvästi haasteet ovat tulleet vastaan isoissa ekosysteemeissä, erityisesti Helsingissä, jossa siitä on muodostunut keskeisin teema. Asiakastyön tasolla ongelmana on se, että asiakasprosessia, varsinkin sen

välitappeja, koskeva tieto on heikosti jalostettavissa vaikuttavuutta kuvaavaksi tiedoksi. Asiaa vaikeuttaa se, että asiakasprosessin etapit voivat sijaita ja rekisteröityä monella eri hallinnonalalla (työvoimapalvelut, osaaminen, terveys, sosiaali- ja terveysministeriö...) ja tähän liittyy myös tietosuojakysymyksiä. Tietojärjestelmien kehittämistarve ja myös niiden ongelmat tunnetaan, myös kokeiluesimerkeissä, suhteellisen hyvin, mutta tietojärjestelmien 'arkkitehtuurin' kehityksestä ei välttämättä tiedetä tarpeeksi ja huolena on päästäänkö riittävästi mukaan yhteiskehittämiseen.

Tämä koskee myös sitä miten TEM:in toimesta suunnitellaan uudistaa asiakastietojärjestelmää ja miten se tulee synkronoiduksi tulevaan kunta-alustakokonaisuuteen. Suosituksena on, että myös tämä aihepiiri, vuoropuhelu ja yhteiskehittäminen olisi nykyistä vahvemmin valtion ja kuntien yhteistyön agendalla.

Taulukko. Yhteenvedo havainnoista, dilemmoista ja suosituksista

Keskeiset havaintojen teemat	Haasteet ja dilemmat	Jatkon suositukset matkalla kohti TE 2024
Valtion ja kuntien aidon dialogin ja yhteistyön kehittyminen	Nyt vielä liiaksi 'kaksilla raiteilla' ja kunnallistamiseen siirtymisen sisäistäminen on kesken	Vahvistettava TE 2024 yhteiskehittämistä
Jatkuvan ylikunnallisen vertaisoppimisen kehittyminen	Vertaisoppiminen käynnistetty, mutta resurssit tehtävän moninaisuuteen ja tulevaan kunta-alustalla toimimiseen nähden riittämättömät	Vertaisoppimisen toteutusta tulisi jatkaa ja sen resursseja vahvistaa
Paikallisen/alueellisen ekosysteemin toimivuus ja synkronointi tuleviin reformeihin	Osaekosysteeminen tilanteet vaihtelevat. Osaamisessa edetty eniten. Yritysekosysteemin TE – kokeilut yhteistyössä joillakin alueella viiveitä. Sote-teemoihin liittyy isoja yhdyspintakysymyksiä jatkossa.	Tarvitaan alueellisia 'ekokarttoja' ja osaekosysteemien tilannearvioita, priorisointeja, yritysekosysteemiyhteistyön vahvistamista ja hyvinvointialue-yhdyspintojen valmistelua
Monenkeskisen ja dialogisen johtamisen ja koordinaation kehitys paikallis-alueellisesti eli 'paikalliskyvykkyys' johtamisessa	Siirtyminen kunta-alustalle ja sen ekosysteemeihin lisää toiminnan monenkeskisyttä ja sekä vertikaalista että horisontaalista neuvottelua. Uuden luomista tapahtuu myös 'tutkan näkymättömissä'	Paikalliskyvykkyteen johtamisessa, eli monenkeskiseen vuorovaikutukseen ja sen 'tiloihin' ja menetelmiin syytä panostaa jatkossa. On nostettava esiin paikallistason luovia kehitemiä.
Asiakastyökonseptin ja osaamisen kehittyminen kohtaannon ja asiakaslähtöisyyden edistämisessä	Uudenlaisen, myös 'ohjaamomaisuutta' ja 'yhden luukun kokemusta' hyödyntävän asiakaskonseptin kehkeytyminen käynnissä, mutta eri toimintatapojen, työkkulttuurien ja ammattiryhmien yhteistoiminnan aikaansaaminen myös vie aikaa	Tarvitaan asiakaskonseptien ja osaamisen kehittämisen ottamista tietoisien kehittämisen kohteeksi pitkällä tähtäimellä
Yhteisesti käytettävän tietojärjestelmän kehittyminen kokonaisuutena ja palveluprosessien välitappien ja ylisektorisen vaikuttavuuden tavoittaminen tiedonhallinnassa	Tietojärjestelmien kehittämistarve ja myös niiden ongelmat tunnetaan suhteellisen hyvin, mutta tietojärjestelmien 'arkkitehtuurin' kehitys, varsinkin yli eri toimijoiden ja reformien on varsin vaativassa murrosvaiheessa ja palveluprosessien välitappien esiin saaminen on heikkoa	Myös tämä kehittämisalue vaatii erityistä huomiota. Tärkeä alue on palveluprosessien 'välitappien' ja niiden ylisektorisen vaikuttavuuden esiin saaminen olennaisesti nykyistä paremmin

3 Työllisyyden kuntakokeilun alkuvaihe tilastojen valossa

Työllisyyden kuntakokeilun kausaalivaikutusten arvioiminen on mahdollista, mikäli saadaan selvitettyä, mitä kokeilualueen kunnille ja työttömille olisi tapahtunut ilman kokeilua. Tallöin kokeilun piiriin kuuluvia pitäisi verrata vastaaviin kokeilun ulkopuolisiin kuntiin tai henkilöihin. Tarpeeksi suurella otoskoolla ryhmät muodostuisivat keskimäärin samankaltaisiksi ja ryhmien välille kokeiluajana syntyvät erot voitaisiin tulkita kokeilun todellisiksi vaikutuksiksi. Mikäli vertailtavien ryhmien välillä esiintyy eroavaisuuksia jo ennen kokeilua, sekoittuvat nämä poikkeavuudet arvioinnissa varsinaisiin kokeilun vaikutuksiin.

Kuntakokeilun toteuttamistapa asettaa arvioinnille mittavia haasteita. Kokeiluun osallistuvat kunnat päättivät itse osallistumisestaan ja kuntajoukkoa vielä kasvatettiin haku-prosessin kuluessa lisähaun kautta. Kokeilukunnat eroavat täten jo lähtökohtaisesti kokeilun ulkopuolelle jättäytyneistä kunnista. Vaikutusten arviointia hankaloittaa entisestään kuntakokeilun kohdejoukkona olevien työttömien siirtyminen kokonaisuudessaan kokeilukuntien asiakkaiksi. Esimerkiksi Kelan työttömyysetuuksia saavat eroavat väistämättä joko työhistoriansa tai työttömyyskassaan kuulumisensa kautta kokeilun ulkopuolella olevista työttömistä.

Työllisyyden kuntakokeilun ensimmäisessä arviointiraportissa emme pyri esittämään tilastollisia arvioita kokeilun vaikutuksista, sillä valtaosa tarvittavasta tutkimusaineistoista ei vielä kata kokeiluajaa. Tässä vaiheessa keskitymme lähinnä hahmottelemaan kokeiluun osallistuvien ja sen ulkopuolisten kuntien eroavaisuuksia. Lisäksi hyödynnämme katsauksenomaisesti työhallinnon ajantasaisia tietoja kuvaamaan palveluprosessin muutoksen alkuvaiheita kuntakokeiluun osallistuvissa ja sen ulkopuolisissa kunnissa.

3.1 Kokeilu- ja vertailualueiden kokeilua edeltävät erot

Taulukko 3.1 vertaa kuntakokeiluun osallistuneita kuntia kokeilun ulkopuolelle jättäytyneisiin kuntiin vuosina 2019 ja 2020 eräiden taustamuuttujien suhteen. Taulukon perusteella keskeisin ero kokeilu- ja vertailualueiden välillä liittyy kaikkein suurimpien kaupunkien halukkuuteen osallistua kokeiluun. Jakolinja ilmenee selvästi useimmissa taustamuuttujissa.

Kokeilualueen kunnat ovat väkiluvultaan sekä työttömien työnhakijoiden ja työvoimapaalveluihin osallistuvien lukumääriltään keskimäärin selvästi kokeilun ulkopuolisia kuntia suurempia. Kokeilua edeltävänä vuonna kokeilualueen kunnassa oli työttömänä

työnhakijana kuukausittain keskimäärin 2131 henkilöä, kun vertailukunnissa työttömänä oli keskimäärin vain 514 henkilöä. Työttömien lukumäärä heijastuu työvoimapalveluihin osallistuvien lukumäärään, joka oli kokeilualueella keskimäärin 683 henkilöä kuukaudessa vertailualueen vastaavan kuvun ollessa 171. Kokoerosta ja elinkeinorakenteen erilaisuudesta huolimatta kokeilu- ja vertailualueet ovat kuitenkin keskimäärin melko samankaltaisia työllisyysasteella ja työttömien työnhakijoiden työvoimaosuudella mitattuina. Työttömien aktivoinnissa ja työvoimapalveluihin osallistumisessa ilmeneviä eroja tarkastelemme raportissa myöhemmin tarkemmin.

Suurten yliopistokaupunkien osallistuminen kuntakokeiluun ilmenee myös alueiden keskimääräisessä koulutustasossa. Kokeilualueella korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden suhteellinen osuus on noin 35 % ja vertailukunnissa 28 %. Vaikka alle 15-vuotiaiden nuorten keskimääräisissä väestöosuksissa ei esiinny suurta eroa, on vertailualueen väestö selvästi kokeilualuetta ikääntyneempää. Vertailualueella yli 64-vuotiaiden osuus koko väestöstä on yli 5 prosenttiyksikköä kokeilualuetta suurempi. Eläkeläisten osuus väestöstä on puolestaan 6 prosenttiyksikköä korkeammalla tasolla vertailualueella. Ikärakenteesta johtuen asukasta kohden lasketut sosiaali- ja terveystoimennot ovat myös vertailualueella kokeilualuetta korkeammat. Kokeilun ulkopuolelle jättäytyneiden kuntien muuttotappio on tyyppillisesti suurempaa ja syntyvyys alhaisempaa kuin kokeilualueella keskimäärin. Velkaantumista tarkasteltaessa havaitaan kokeilukuntien asukasta kohden lasketun lainakannan olevan kokeilualueella vertailualueella korkeammalla tasolla etenkin kuntakonsernin lainakannan osalta.

Taulukko 3.1 paljastaa myös ruotsinkielisen väestön osuuden olevan vertailualueella selvästi kokeilualuetta korkeampi. Tämä selittyy osaltaan sillä, että monet Pohjanmaan ja rannikkoseudun pienet ja keskikokoiset kunnat ovat kokeilun ulkopuolella.³ Lisäksi Vaasassa, joka on väkiluvun perusteella kolmanneksi suurin kuntakokeilun ulkopuolella oleva kunta, ruotsinkielisen väestön osuus on merkittävä. Sen sijaan maahanmuuttajien suhteellinen osuus on kokeilualueella jonkin verran vertailualueella korkeampi.

3 Ahvenanmaan kunnat Maarianhamina - Mariehamn, Finström, Geta, Hammarland, Jomala, Saltvik, Sund, Eckerö, Lemland, Brändö, Föglö, Kumlinge, Kökar, Sottunga ja Vårdö on rajattu pois taulukosta 3.1.

Taulukko 3.1. Kokeilu- ja vertailukunnat taustamuuttujien suhteen.

	Kokeilukunnat	Vertailukunnat
Väestö:		
Väkiluku	32 520,6	9 601,0
Alle 15-vuotiaiden osuus koko väestöstä	15,7	15,2
Yli 64-vuotiaiden osuus väestöstä	21,0	26,4
Ruotsinkielisten osuus väestöstä	3,2	8,3
Ulkomaalaisten osuus väestöstä	5,7	3,5
Korkeakoulutettujen osuus väestöstä	35,0	27,6
Eläkeläisten osuus väestöstä	24,1	30,2
Muuttovoitto/tappio	13,5	-8,4
Syntyneiden enemmistö	-6,7	-46,3
Taajama-aste	90,5	77,8
Lainakanta euroa/asukas	3 516,7	3 335,1
Kuntakonsernin lainakanta euroa/asukas	6 254,4	5 602,4
Sosiaali- ja terveysmenot euroa/asukas	3 983,3	4 276,9
Työmarkkinat:		
Työttömät työnhakijat, lkm. kuukausi ka.	2 130,8	514,1
Pitkäaikaistyöttömät, lkm. kuukausi ka.	475,4	108,2
Alle 25-v työttömät, lkm. kuukausi ka.	277,9	61,0
Ulkomaalaiset työttömät, lkm. kuukausi ka.	235,3	37,4
Työvoimapalveluissa yhteensä, lkm. kuukausi ka.	683,0	170,6
Työllisyysaste	71,8	72,9
Työttömien osuus työvoimasta ¹	10,0	9,5
Alkutuotannon työpaikkojen osuus	2,3	5,8
Jalostuksen työpaikkojen osuus	20,0	25,9
Palveluiden työpaikkojen osuus	76,3	66,6
Kuntien lukumäärä	117	175

¹ Huom. Viimeisin saatavissa oleva tieto vuodelta 2019 tai 2020: Eläkeläisten osuus, jalostuksen osuus, palveluiden osuus, työllisyysaste ja työttömien osuus työvoimasta vuodelta 2019; Suhteellisten osuuksien keskiarvot on laskettu painottamalla väkiluvun mukaan; ¹ Työvoimaan kuuluvat 15–74-vuotiaat henkilöt, jotka vuoden viimeisellä viikolla olivat työllisiä tai työttömiä. Lähteet: StatFin, Työnvälitystilasto (TEM) ja kuntien avainluvut

3.2 Kuntakokeilun ensimmäiset kuukaudet kokeilu- ja vertailualueilla

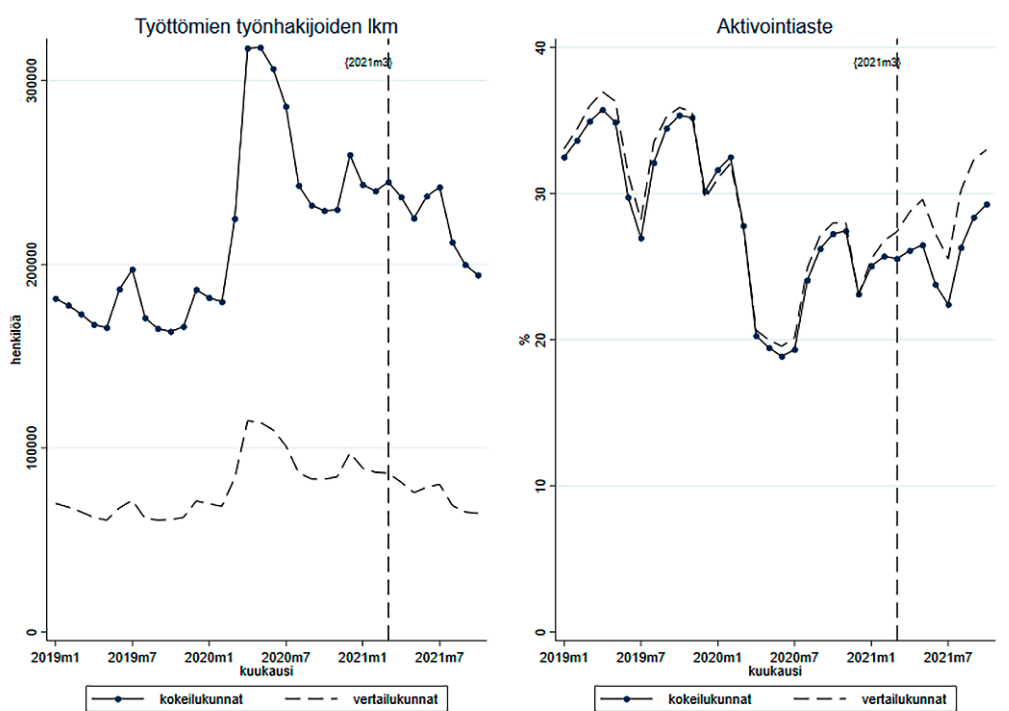
Kuntatasolla toteutettavien kokeiluiden suurin uhka on erilaisiin kuntiin epäsymmetrisesti kohdentuvat shokit. Työllisyyden kuntakokeilun kohdalla tämä uhka materialisoitui koronapandemian muodossa, jonka pitkä häntä ylettyy kuntakokeilun alkukuukausille. Tämä ilmenee hyvin kuvioista 3.1, jossa kokeilualue on merkitty yhtenäisellä viivalla, vertailualue katkoviivalla ja pystysuora katkoviiva esittää työllisyyden kuntakokeilun aloitushetken. Kuvion vasen paneeli kuvaa työttömien työnhakijoiden lukumäärän kuukausittaisen kehityksen vuoden 2018 tammikuun alusta viimeisimpään saatavilla olevaan tietoon saakka. Oikea paneeli esittää puolestaan aktivointiasteen kehityksen, joka pohjautuu alueen kuntien yhteenlaskettuihin työttömiin työnhakijoihin ja aktiivisiin työvoimapolitiisiin palveluihin osallistuneisiin.

Työttömien työnhakijoiden tasoista ilmenee hyvin kuntakokeilun keskittyminen suurimpiin kuntiin. Kokeilualueen työttömien työnhakijoiden lukumäärä on jotakuinkin kaksinkertainen kokeilun ulkopuolisiin kuntiin verrattuna aina koronapandemian puhkeamiseen saakka. Lähinnä elinkeinorakenteen eroista johtuen koronakriisin ensikuukausien vaikutukset osuivat voimakkaammin kokeilualueelle, jossa työttömien työnhakijoiden liukumäärä kasvoi 77 %:lla vastaavan luvun ollessa vertailualueella 68 %. Alueiden erilaisuus heijastuu myös koronakriisistä toipumiseen. Vertailualueella työttömien työnhakijoiden lukumäärä on jotakuinkin palautunut kriisiä edeltävälle tasolle, kun taas kokeilualueella työttömien työnhakijoiden lukumäärä ylittää vielä 15 000 henkilöllä helmikuun 2020 tason. Havainto vaikeuttaa merkittävästi arviointihankkeen kuluessa toteutettavaa kuntatason analyysiä. Lukumäärältään pienestä kuntajoukosta on vaikea löytää vastaavalla tavalla koronakriisistä kärsineitä ja toipuneita kuntia eri kuntaryhmistä.

Kuvion 3.1 oikea paneeli paljastaa yllättävän samankaltaisuuden aktiivisiin työvoimapolitiisiin palveluihin osallistuneiden osuudessa ennen kuntakokeilun alkua. Edes koronakriisin äkillisesti kasvattamat työttömyysluvut eivät muodosta suuria eroja kokeilu- ja vertailualueiden välille huolimatta aktivointiasteen voimakkaasta laskusta. Viivat alkavat kuitenkin erota toisistaan vuoden 2021 alussa, jonka jälkeen vertailualueen aktivointiaste kasvaa selvästi kokeilualueutta voimakkaammin. Tarkasteluajanjakson lopussa aktivointiasteiden ero on venähtänyt jo lähes neljään prosenttiyksikköön.

Tilastotarkastelun perusteella ei pystytä määrittämään, mistä aktivointiasteiden välille syntynyt ero todellisuudessa johtuu. Yksi eroja selittävä tekijä on epäilemättä alueiden erilainen toipuminen koronapandemiasta. Mikäli kokeilualueen työttömyystilanne olisi tarkasteluajanjakson loppuun mennessä palautunut korona edeltävälle tasolle ja aktivointujen lukumäärä olisi nykyisellä tasollaan, kokeilualueen aktivointiasteeksi muodostuisi lähes 31 %. Tällöin ero kokeilualueen ja vertailualueen aktivointiasteissa kutistuisi kahteen prosenttiyksikköön.

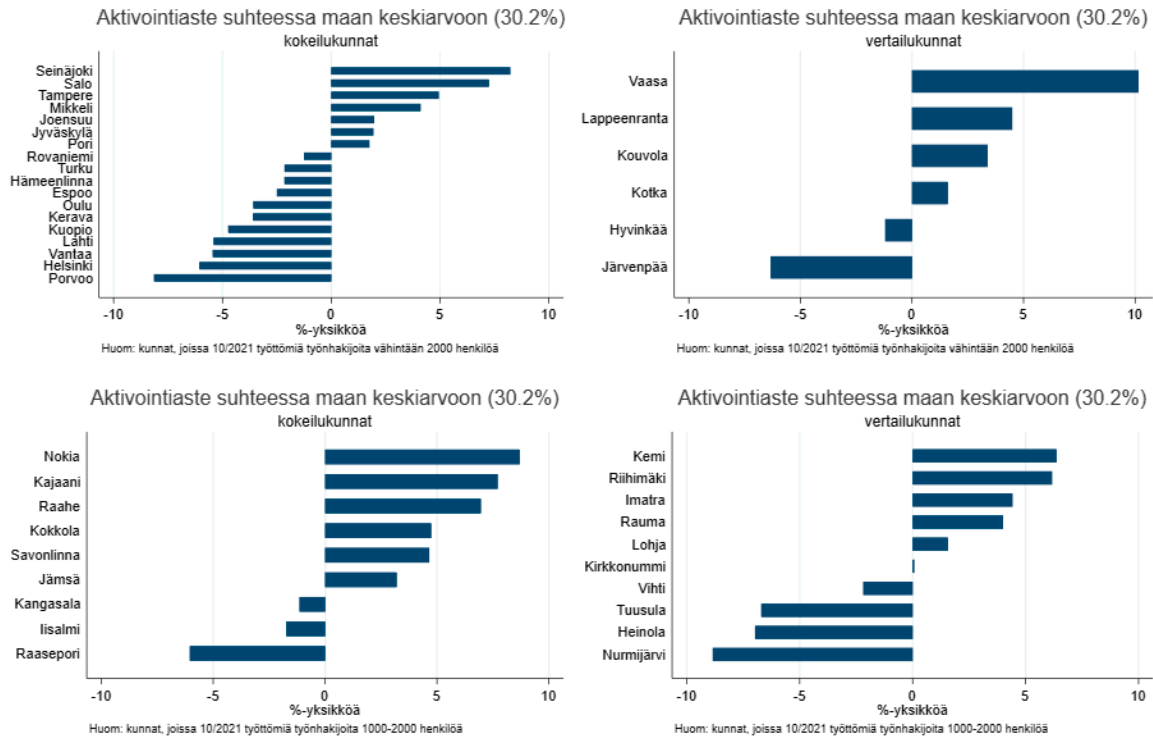
Kuvio 3.1: Työttömien työnhakijoiden lukumäärä ja aktiivointiaste



Aktiivointiasteiden kehitystä kyetään taustoittamaan hieman tarkemmin analyysialueiden sisäisten erojen kautta. Kuvio 3.2 näyttää yksittäisten kuntien aktiivointiasteet suhteessa koko maan aktiivointiasteeseen tarkasteluajanjakson lopussa. Ylärivillä on esitetty kunnat, joissa työttömien työnhakijoiden lukumäärä ylittää 2000 henkilöä. Alarivillä on puolestaan vastaavat kuviot 1000–2000 työttömän työnhakijan kunnille.

Kuviosta paljastuu jälleen kuntakokeilun painottuminen suurimpiin kaupunkeihin. Kokeilualueella työttömien työnhakijoiden lukumäärä ylittää 2000 henkilön rajan kaikkiaan 18 kunnassa vertailualueen vastaavan luvun ollessa 6. Analyysialueiden aktiivointiasteiden suuret sisäiset erot selittävät, miksi kokeilun sisäinen epätasapaino heijastuu kokeilun alkukuukausiin. Kaupunkikuntien palvelusektori kärsi voimakkaimmin koronaa seuranneista rajoituksista, eikä se ole vielä täysin toipunut negatiivisesta shokista. Aiempaa korkeammalle tasolle jäänyt työttömyys ilmenee muuta maata pienempinä aktiivointiasteina erityisesti Uudellamaalla sijaitsevilla kunnissa. Suurien kaupunkikuntien paino koko kokeilualueen työttömien lukumäärässä ja aktiivointiasteessa on niin suuri, että se riittää painamaan kuviossa 3.1 esitetyn aktiivointiasteen selvästi vertailualueelta alhaisemmalle tasolle.

Kuvio 3.2: Aktivointiasteet alueiden suurimmissa kunnissa 10/2021



Kuvio 3.3 tarkoittaa saatua kuvaa vertaamalla kuntien aktivointiasteiden muutosta suhteessa koko maan muutokseen ennen (lokakuu 2019) ja jälkeen (lokakuu 2021) kuntakokeilua. Kokeilua edeltävän tarkasteluajankohdan valinnalla huomioidaan aktiivisten palveluiden vuoden sisäinen vaihtelu ja samalla vältetään koronakriisin poikkeusolojen käyttäminen vertailukohtana. Yleiseen kehitykseen suhteuttamalla kyetään puolestaan poistamaan koko maan tasolla tapahtuneet muutokset aktivoivien palveluiden tasossa. Kuviossa nollan lähellä olevat pylväät kertovat kunnan aktivointiasteen muuttuneen samalla tavalla kuin koko maassa keskimäärin. Suuret positiiviset arvot kertovat kunnan aktivointiasteen kasvaneen suhteessa yleisen aktivointiasteen muutokseen. Negatiiviset arvot kertovat puolestaan kunnan aktivointiasteen laskeneen suhteessa muuhun maahan.

Kuvio 3.3: Aktivointiasteiden muutokset ajankohtien 10/2019 ja 10/2021 välillä suhteessa koko maan muutokseen


Kuvio osoittaa aktivointiasteiden muutosten suuret sisäiset erot sekä kokeilu- että vertailu-alueilla. Edellisen kuvion mukaisesti aktivointiasteet ovat pienentyneet muuhun maahan verrattuna etenkin Uudellamaalla. Huomionarvoista on myös se, että aktivointiaste on noussut koko maan muutokseen verrattuna kaikissa väkiluvultaan suurimmissa vertailukunnissa (Kouvola, Lappeenranta, Vaasa ja Kotka). Havaintoja ei kannata vielä selittää kuntakokeilun vaikutuksilla, sillä aktivointiasteiden muutokset heijastanevat enemmän koronapandemian vaikutuksia maan eri osissa ja eri kokoisissa kunnissa. Työpaketin 1 aineistonkeräyksessä saadun tiedon mukaan kokeilujen suhteellisesti alentunut aktivointiaste selittynee osittain monissa kokeiluissa käynnistymisvaiheessa ilmenneeseen palveluohjauksen viivästyneeseen muun muassa uusrekrytointien suuren tarpeen vuoksi.

3.3 Aktiiviset työvoimapolitiittiset palvelut arviointitutkimuksen tapausalueilla

Arviointihanke on valinnut viisi kokeilualueetta lähempään tarkasteluun. Kuvio 3.4 esittää, miten aktiiviset työvoimapolitiittiset palvelut ovat jakautuneet kyseisillä kokeilualueilla ajanjaksolla 1/2017–10/2021. Yksittäiset kuvaajat vastaavat kunkin palvelun osuutta alueen aktivoivista palveluista suhteutettuna koko maan vastaavaan osuuteen. Kuvaajan ollessa nollassa alueen aktivoivia palveluita on kohdennettu kyseiseen toimenpiteeseen täsmälleen maan keskiarvoa vastaava osuus. Positiiviset luvut kertovat alueen painottavan kyseisestä palvelusta muuta maata enemmän ja negatiiviset puolestaan vähemmän. Kuvioihin on selvyuden vuoksi sisällytetty vain yleisimmät palveluluokat: omaehtoinen opiskelu, työvoimakoulutus, palkkatuki sekä kuntouttava työtoiminta. Lisäksi Pirkanmaalle, jonka palvelurakenne poikkeaa jonkin verran muista alueista, raportoidaan myös valmennuksen osuus alueen kaikista aktiivisen työvoimapolitiikan palveluista.

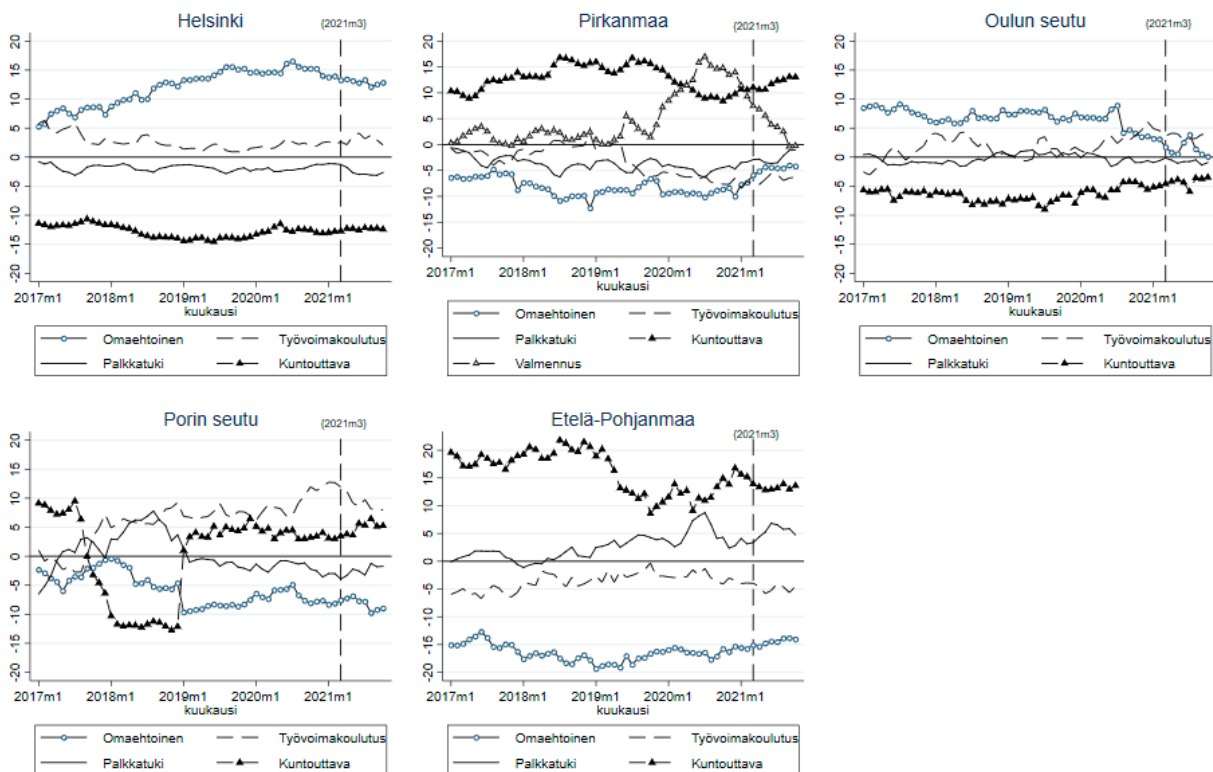
Ensimmäinen silmään pistävä havainto on aktiivisen työvoimapolitiikan painotuksen pysyvyys. Kuvaajat säilyvät pääsääntöisesti joko nollassa ylä- tai alapuolella koko tarkasteluajan ajan. Suurempia muutoksia on havaittavissa vain Porin seudulla kuntouttavassa työtoiminnassa sekä Pirkanmaalla valmennuksen kohdalla. Porissa toteutettiin 1.8.2017–31.12.2018 välisenä aikana alueellinen kokeilu, jonka aikana kunnalla oli vastuu pidempään työttöminä olleista. Kokeilun aikana kohdejoukkoon kuuluvia ohjattiin yhden luukun periaatteella kuntouttavan työtoiminnan sijaan työelämäkokeiluihin, mikä ilmenee kuviossa palkkatuen osuuden kasvuna. Pirkanmaalla kuntouttava työtoiminta on puolestaan pitänyt sisällään muuta maata voimakkaammin valmennuksellisia elementtejä. Kuntouttavan työtoiminnan ja valmennuksen keskinäiset muutokset saattavatkin Pirkanmaan tapauksessa heijastaa muutosta, jossa valmennustyyppisesti käytetyn kuntouttavan työtoiminnan asemesta työnhakijoita ohjattiin ”varsinaiseen” valmennukseen. Valmennukseen osallistuu ylipäätään selvästi kuvioissa esitettyjä, neljää muuta palvelumuotoa vähemmän työttömiä (viimeisenä periodina koko maan tasolla 1.3 % kaikista aktiivisista), mistä syystä ero koko maan keskiarvoon kasvaa helposti suureksi osallistujien määrän muuttuessa. Mitä ilmeisimmin Pirkanmaalla vuoden 2020 aikana tapahtuneet siirtymät palveluiden välillä yliarvioivat varsinaista aktiivointipolitiikassa tapahtunutta muutosta.

Kuvio paljastaa myös alueiden painottavan hyvin eri tavalla aktiivisen työvoimapolitiikan eri elementtejä. Helsingissä ja jossain määrin myös Oulun seudulla korostuu omaehtoisen opiskelun osuus. Esimerkiksi Helsingissä omaehtoisen opiskelun osuus alueen aktivoivista palveluista on selvästi yli 10 %-yksikköä maan keskiarvoa korkeampi. Aktiivisen työvoimapolitiikan kohdentaminen kuntouttavaan työtoimintaan on puolestaan Helsingissä ja Oulun seudulla selvästi muuta maata vähäisempää. Pirkanmaa on valinnut hyvin erilaisen lähestymistavan työttömien aktivointiin painottamalla voimakkaasti kuntouttavaa

työtoimintaa. Kuntouttava työtoiminta on aktivoinnin keskiössä myös Etelä-Pohjanmaalla omaehtoisen opiskelun ollessa selkeästi muuta maata vähäisempää. Arviointitutkimuksen tapausalueista Porin seutu eroaa edellisistä painottamalla muuta maata voimakkaammin aktivoivissa palveluissaan työvoimakoulutuksen ja kuntouttavan työtoiminnan yhdistelmää.

Työllisyyden kuntakokeilun alkukuukausina ei juuri ilmene havaittavia muutoksia tapausalueiden työvoimapolitiikan painotuksissa. Aktivoivien palveluiden osuusmuutokset jatkavat pitkälti jo aiemmin alkanutta kehitystään. Vielä on kuitenkin liian aikaista sanoa asiasta mitään lopullista.

Kuvio 3.4: Aktiivisten työvoimapolitiittisten palveluiden jakautuminen valituilla kokeilualueilla suhteessa koko maan keskiarvoihin, %-yksikköä



4 Kykyviisarin käyttö työllisyyden kuntakokeiluissa ja niiden arvioinnissa

4.1 Johdanto

Kykyviisari on Työterveyslaitoksen kehittämä työ- ja toimintakyvyn itsearviointimenetelmä, jonka käyttöä työllisyyden kuntakokeiluissa työ- ja elinkeinoministeriö on suosittelut. Tavoitteena on, että menetelmän tuottamaa tietoa voitaisiin käyttää kokeilujen hyvinvointivaikutuksen arvioinnissa. Seuraavassa tarkastelemme ensin missä määrin Kykyviisaria on käytetty kokeiluissa niiden alkuvaiheessa 1.3.-30.9.2021. Sitten tarkastelemme alustavasti sen käyttömahdollisuuksia arvioinnissa.

Kykyviisarin sisällöstä ja käyttömahdollisuuksista on paljon tietoa osoitteessa <https://sivusto.kykyviisari.fi/> ja sen käytöstä kokeiluissa osoitteessa <https://www.ttl.fi/kykyviisari-mukana-tyollisyyden-kuntakokeiluissa-ja-tyokykyohjelmassa/>

4.2 Aineisto

Olemme Työterveyslaitokselta saaneet työllisyyden kuntakokeilussa ja verrokkialueella syyskuun loppuun mennessä kertyneen aineiston, joka sisältää Kykyviisari-kyselyyn annetut yksilöiden vastaukset alueittain ja kunnittain niistä kunnista, jotka antoivat aineiston toimitukseen (20.10.2021) mennessä tietosuojaosastosten edellyttämän toimeksianton aineiston luovuttamiseen tutkimukseen. Aineistossa on vastauksia 2886, joista 1644 oli koottu kokeilualueilta ja 1242 verrokkialueelta. Vastanneita henkilöitä oli 2848, kun muutamat olivat jo ehtineet vastata useammin kuin kerran. Työterveyslaitokselle oli syyskuun loppuun mennessä kertynyt 3405 vastausta, joista 553 oli peräisin vastaajilta niistä kokeilukunnista, joista ei määräaikaan mennessä saatu toimeksiantoa. Aineisto on anonymisoitu ja siihen on Kykyviisarivastausten lisäksi liitetty tieto vain kokeilu- tai verrokkialueesta ja asuinkunnasta.

4.3 Kykyviisarin käyttö

Taulukossa 4.1 on esitetty vastaajien lukumäärä kokeilu- ja verrokkialueittain ja heidän suhteellinen osuutensa kokeilun piirissä olleista työttömistä työnhakijoista 30.9.2021 KEHA:n seurantaportaalin mukaan, ja vastaava osuus verrokkialueen työttömistä.

Taulukossa ei ole mainittu kokeiluja, joista aineistossamme ei ole yhtään kykyviisarimitausta. Näitä kokeiluja on 10 kaikkiaan 25:stä kokeilusta: Etelä-Pohjanmaan seutu, Helsinki, Joensuun seutu, Jämsä-Keuruu-Saarijärvi, Mikkelin seutu, Porvoo, Raahen seutu, Rovaniemen seutu, Seinäjoki ja Ilmajoki, sekä Turun seutu.

Taulukko 4.1. Kykyviisariin vastanneiden määrä eri alueilla maalissyyskuussa 2021 ja osuus suhteutettuna alueen työttömien työnhakijoiden määrään 30.9.21

Kokeilualue	Kykyviisariin vastanneita			
	Työttömiä työnhakijoita	N	%	Vähintään kahdesti vastanneet
Kainuun seutu	1 507	449	29,8	2
Salon seutu	1 481	286	19,3	0
Ylivieskan seutu	783	130	16,6	0
Porin seutu	3 032	193	6,4	1
Hämeenlinnan seutu	2 886	66	2,3	0
Kokkolan seutu	1 618	33	2,0	0
Kuopion seutu	5 835	113	1,9	15
Lahden seutu	7 463	141	1,9	4
Savonlinna	1 555	15	1,0	0
Raasepori ja Hanko	1 174	7	0,6	0
Vantaa ja Kerava	14 943	85	0,6	4
Pirkanmaa	15 408	66	0,4	7
Oulun seutu	9 191	11	0,1	2
Espoo	11 336	10	0,1	0
Jyväskylän seutu	7 864	2	0,0	2
Verrokki: Kymenlaakso ja Etelä-Karjala	13 628	1241	9,1	1

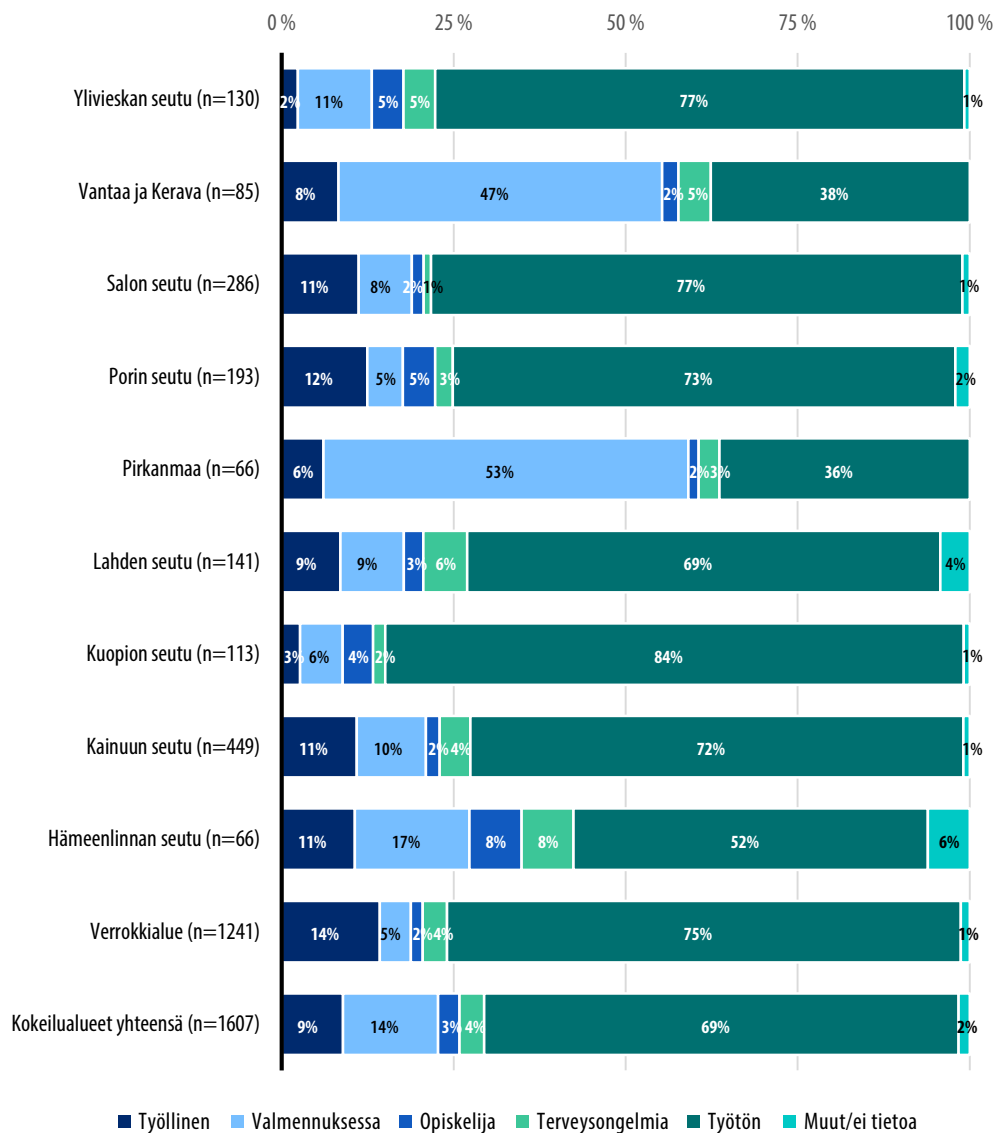
Taulukossa esitetty prosenttiluku ei tarkkaan ottaen ole osallistumisprosentti, koska siinä on laskettu 7 kuukauden virran summan suhde yhden päivän varantoon, mutta se antaa kuvan menetelmän käytön vaihtelusta alueittain. Kokeilussa Kykyviisaria on käytetty yleisesti ottaen vasta vähän tai ei vielä lainkaan. Poikkeuksiakin on: Kainuun seudun kokeilussa mainittu osuus on noin 30 prosenttia, Salon seudulla 19 ja Ylivieskan seudulla 17 prosenttia. Nämä osuudet ovat selvästi korkeammat kuin vertailualueen 9 prosenttia. Porin seudulla osuus on 6 prosenttia ja muualla enintään pari prosenttia.

Jatkossa tarkastelemme lyhyesti, millaisista kohderyhmistä Kykyviisarimittauksia on koottu. Emme voi tarkastella tätä muutoin kuin Kykyviisariin itseensä sisältyvien kysymysten pohjalta, koska aineistoon ei ole yhdistetty esim. työ- ja työttömyyshistoriaa kuvaavia rekisteritietoja. Ja koska Kykyviisarin käyttö on valikoivaa, emme voi tietää mikä olisi vastusten jakauma kaikkia työnhakijoita edustavassa aineistossa.

Kykyviisarissa on useita kysymyksiä, joilla selvittää vastaajan tilannetta tai ”pääasiallista toimintaa”. Näiden pohjalta olemme muodostaneet viisiluokkaisen muuttujan kuvaamaan vastaajan ”perustilannetta” vastaushetkellä. Muuttujan muodostaminen on kuvattu liitteessä.

Kuviossa 4.1 on esitetty tämän ”perustilanteen” jakaumat kokeilualueilla yhteensä, verrokkialueella ja niissä kokeiluissa, joista on aineistossamme yli 50 vastausta. Valtaosa vastauksista oli työnhakijoilta, jotka olivat ilmoittaneet tilanteekseen työtön ilman mitään muita valintoja. Kokeiluissa niiden osuus, joiden perustilanne oli jokin muu, oli vähän suurempi kuin verrokkialueella. Selvin ero on valmennuksen tyyppisissä palveluissa olevien kohdalla, joita on kokeiluissa 14 prosenttia ja verrokkialueella 5 prosenttia vastanneista. Joissakin kokeiluissa (erityisesti Pirkanmaa ja Vantaa+Kerava) suuri osa vastaajista on tällaisissa palveluissa samalla kun Kykyviisarin käyttö muutoin vähäistä, joka kertonee siitä, että joissakin tietyissä palveluissa viisari kuuluu ”vakiokalustoon”, mutta muutoin sitä ei näissä kokeiluissa juurikaan käytetä. Todettakoon, että vaihtoehto ”työllinen” sisältää myös työllistymisen palkkatuetulla.

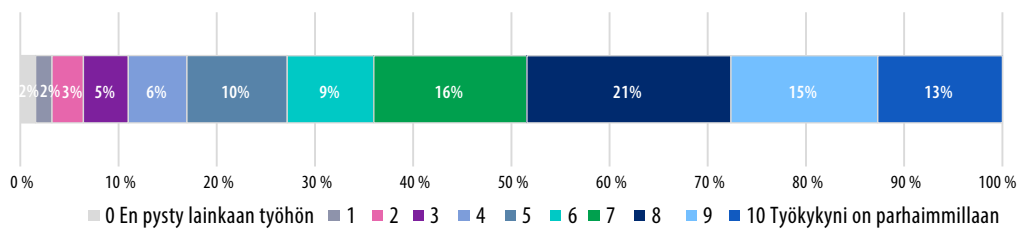
Kuvio 4.1. Kykyviisariin vastanneiden perustilanteen jakauma kokeilualueittain (henkilön ensimmäinen vastaus)



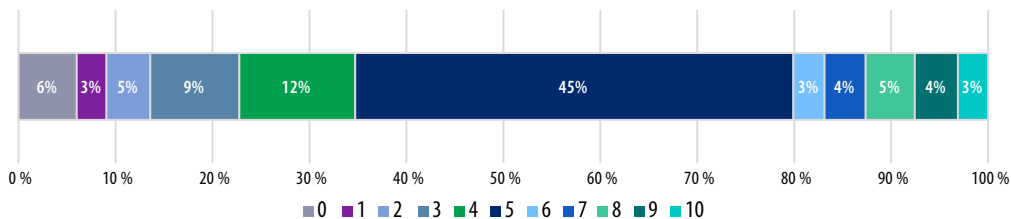
Seuraavassa on vielä tarkasteltu vastaajien arviota työkyvystään ja suhteestaan työmarkkinoihin. Kuviossa 4.2 on esitetty kaikkien vastausten jakauma kysymykseen ”minkä pistemäärän antaisit nykyiselle työkyvyllesi?” asteikolla 0-10. Yleisin vastaus oli 7, ja lähes puolet antoi työkyvylleen 7-10 pistettä. Enintään 5 pistettä antaneiden osuus oli 28 prosenttia.

Kuviossa 4.3 on vastausten jakauma kysymykseen, jossa tiedusteltiin nykyistä suhdetta työelämään. Selvästi yli puolet vastasi ”minulla ei ole työtä, saatan tarvita tukea työllistymiseen” (4-5). Kuusi prosenttia ei pitänyt työllistymistä ajankohtaisena. Tukea työllistymiseen ilmoitti tarvitsevansa 17 prosenttia ja 8 prosenttia ilmoitti, että heillä oli työtä ja hyvät edellytykset työelämässä jatkamiseen.

Kuvio 4.2. Minkä pistemäärän antaisit nykyiselle työkyvyillesi? (Kaikki vastanneet.)



Kuvio 4.3. Millaiseksi koet suhteesi työelämään tällä hetkellä? (Kaikki vastanneet.)



- 0 Työelämä tai työllistyminen ei ole minulle ajankohtaista
- 1 Minulla ei ole työtä. Tarvitsen tukea työllistymiseen
- 2 Minulla ei ole työtä. Tarvitsen tukea työllistymiseen
- 3 Minulla ei ole työtä. Tarvitsen tukea työllistymiseen
- 4 Minulla ei ole työtä. Saatan tarvita tukea työllistymiseen
- 5 Minulla ei ole työtä. Saatan tarvita tukea työllistymiseen
- 6 Minulla on työtä. Saatan kuitenkin tarvita tukea työelämässä jatkamiseksi
- 7 Minulla on työtä. Saatan kuitenkin tarvita tukea työelämässä jatkamiseksi
- 8 Minulla on työtä. Saatan kuitenkin tarvita tukea työelämässä jatkamiseksi
- 9 Minulla on työtä. Minulla on hyvät edellytykset jatkaa työelämässä
- 10 Minulla on työtä. Minulla on hyvät edellytykset jatkaa työelämässä

Taulukossa 4.2 on esitetty samojen muuttujien keskiarvot eri alueilla. Verrokkialueella vastaajat antoivat keskimäärin hieman korkeamman pistemäärän työkyvyilleen ja arvioivat olevansa hieman lähempänä työelämää kuin kokeilualueiden kaikki vastaajat keskimäärin. Kuitenkin Porin ja Salon seutujen kokeiluissa nämä keskiarvot olivat korkeammat kuin verrokkialueella. Toisaalta joidenkin kokeilujen vastaajien arviot olivat selvästi keskiarvoa alemmat, kaikkein alhaisimmat Pirkanmaalla. Kykyviisarin käytön kohdentumisessa erilaisiin työnhakijasegmentteihin näyttää olevan merkittäviä eroja.

Taulukko 4.2. Työkyvyn ja työllistyvyyden itsearviopistemäärien keskiarvot kokeilualueilla yhteensä, verrokkialueella ja kokeiluissa, jossa n>50.

	Minkä pistemäärän antaisit nykyiselle työkyvyillesi (0–10)?		Millaiseksi koet suhteesi työelämään tällä hetkellä (0–10)?	
	N	Ka	N	Ka
Kokeilualueet yhteensä	1607	6.73	1596	4.68
Verrokkialue	1241	7.04	1237	4.82
Hämeenlinnan seutu	66	6.00	66	4.12
Kainuun seutu	449	6.66	445	4.77
Kuopion seutu	113	7.03	112	4.76
Lahden seutu	441	6.19	441	4.19
Pirkanmaa	66	4.85	66	3.47
Porin seutu	193	7.35	192	5.22
Salon seutu	286	7.58	284	5.26
Vantaa ja Kerava	85	6.22	85	4.53
Ylivieskan seutu	130	6.24	128	3.86

4.4 Kykyviisari kokeilujen vaikuttavuuden arvioinnin välineenä

Kykyviisarin käyttö on ainakin toistaiseksi paria poikkeusta lukuun ottamatta suhteellisen vähäistä, eikä sitä ole kymmenessä kokeilussa lainkaan käytetty tähän mennessä. Joissakin kokeiluissa sitä ilmeisesti käytetään vain muutamissa erityisissä kohderyhmissä tai palveluissa. Kykyviisari on suunniteltu käytettäväksi varsinkin kuntoutustyyppisten palvelujen yhteydessä, ja työvoimapalvelujen toteuttajilta saadun tiedon mukaan sitä laajalti pidetään huonosti soveltuvana ”tavallisten” työnhakijoiden tilanteen arviointiin, koska se painottuu sellaisten seikkojen selvittämiseen, joita suuri osa vastaajista ei pidä asiaankuuluvana heidän henkilökohtaisen palvelutarpeensa kontekstissa. Näin ollen se ei sovellu välineeksi kokeilujen kaikille asiakasryhmille toteutuneiden palveluiden arviointiin. Kuitenkin, jos sitä systemaattisesti käytettäisiin tiettyjen palvelujen yhteydessä, se soveltuisi niiden vaikuttavuuden arviointiin.

Vaikka viisarin käyttö huomattavasti yleistyisi, sen hyödyntäminen vaikuttavuuden arvioinnissa edellyttäisi sen kohdistamisen systemaattista kontrollia, jonka edellytys olisi rekisteritietojen, ainakin työnvälitystilaston yksityiskohtaisten tietojen ja työssäkäyntitietojen, yhdistäminen vastauksiin yksilötasolla. Tämä onkin mahdollista, mutta lisäksi edellytyksenä olisi, että samoilta henkilöiltä olisi useita peräkkäisiä vastauksia esimerkiksi noin puolen vuoden väliajoin tai systemaattisesti siten, että mittaus tehtäisiin ennen tiettyä palvelujaksoa ja sen jälkeen. Tällöin saataisiin tietoa työ- ja toimintakyvyn mahdollisesta muutoksesta ja sen liittymisestä esimerkiksi tiettyihin palveluihin osallistumiseen. Viimeksi mainittujen edellytysten täyttymiseen tutkimusryhmällä ei ole mahdollisuuksia vaikuttaa.

Kykyviisarin lisäksi Suomessa on kehitelty erilaisissa työvoimapalvelujen kehittämishankkeissa muitakin työnhakijan tilanteen tai esimerkiksi osaamisen arvioinnin tai kartoittamisen menetelmiä, jollaisten systemaattinen käyttö mahdollistaisi palveluiden erilaisten vaikutusten tai työllisyyspolulla edistymisen arvioinnin (vrt. Sandberg, E. ym. 2018; Aaltio 2015; Mäntysaari & Ylistö 2019). Sähköisten tiedonkeräystyökalujen kuten Työelämä-tutka ja Kompassi käytöstä on saatu kokemusta mm. Pirkanmaan aiemmassa työllisyyskokeilussa (Arnkil, T. 2019) ja Työelämä-tutkasta myös aikaisemmin (Spangar et al 2013). Tanskassa on kehitetty työllistyvyysindikaattorimenetelmä, jonka ennustekyky on osoitettu monivuotisessa seurantahankkeessa (Rosholm & al 2019). Tällaisten menetelmien käytön kehittäminen edellyttäisi oman erillisen hankkeensa.

5 Yhteenveto

Monilla kokeiluilla on ollut vaikeuksia toimintansa käynnistämässä, ja se on näkynyt palveluissakin, mikä on ollut esillä myös mediajulkisuudessa. Myös tässä raportissa esitetty tilastollinen tarkastelu vahvistaa, että kokeilujen käynnistyessä kokeilukunnissa yleisesti aktivointiaste suhteellisesti aleni. Koronan lisäksi kokeiluja ovat vaikeuttaneet niille siirtyvien asiakkaiden paikoin huomattava suunnitelmavelka ja yllätyksenä ilmennyt henkilöstön suuri uusrekryointitarve.

Työllisyyden kuntakokeilut näyttävät tapausesimerkkien valossa olevan palveluiden alkutaipaleella ja saavuttamassa suunnitellun toiminnan tason syksyn 2021 aikana. Aineiston valossa tulevien palveluiden eli ekosysteemikonaisuuksien vaikuttavuutta voidaan järkevästi arvioida sitten, kun ne ovat olleet käytännössä olemassa pidempään ja seurantaloksia on tilastoista ja rekistereistä saatavissa.

Väliriihen päätös kunnallistaa työvoimapalvelut 2024 aikana on kokeiluissa otettu positiivisena tavoitteen vakautumisena vastaan, mutta muutoksen sisäistäminen ja siihen valmistautuminen vaihtelee ja on joka tapauksessa vielä alkutaipaleellaan. Sama pätee myös kokeilujen sovittamiseen muihin reformeihin, erityisesti sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistukseen. Samanaikaiseen ”pohjoismaisen palvelumallin” valmisteluun liittyy sekä positiivisia että huolestuneita odotuksia: malliin sisältyvä asiakaskontaktin voimistamista pidetään positiivisena, mutta samalla toivotaan lisää joustavuutta sen soveltamiseen, niin että kokeiluissa innovoituja asiakaspalvelun malleja voi toteuttaa asiakasvaikuttavuuden parantamiseksi riittävän autonomisesti. Uusi asiakaspalvelumalli on valmisteltu huomioiden juurikaan palvelujen kunnallistamispäätöksen vaikutuksia. Sama koskee pitkään kaivattua ja viivästynyttä tietojärjestelmä uudistusta, mikä on herättänyt runsaasti kritiikkiä. Yleisesti koetaan, että tiedolla johtamisen edellytykset eivät ole tyydyttävät.

Aineiston valossa näyttää siltä, että osaamisen edistämiseen liittyvän osaekosysteemin suunnalla edistyminen on ollut voimakkainta, eikä suuria viiveitä tässä ole esiintynyt. OKM:n jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen hankerahoitus on esimerkiksi Pirkanmaalla ollut hyödyksi kehitystyössä.

Työkyvyn ja kuntoutuksen osaekosysteemissä tulevat suuret rakenneuudistukset, erityisesti hyvinvointialueet, ovat synnyttäneet tilanteen, jossa kokeilujen ponnistukset ovat suuntautumassa, vielä kokeiluittain vaihdellen, uuden rakenteen yhdyspintojen ja toimintatapojen ylösajoon. Asiakaskohtaamisen etulinjassa kokeilut ovat ryhtyneet aktiivisesti kehittämään uusia asiakaskohtaamisen toimintatapoja- ja malleja.

Yritysyhteistyön ja siihen liittyvien osaekosysteemien suhteen on alkuvaiheen toteutukseen vaikuttanut se, että yrityspalvelut jätettiin TE-toimistoille ja tämä 'odotushorisontti' on joillakin alueilla jarruttanut paitsi palveluekosysteemin yhteistä kehittämistä, myös TE-virkailijoiden rekrytoitumista kuntakokeiluihin. Myös tähän yhteistyöhön on tarpeen kiinnittää jatkossa huomiota.

Olemme tunnistaneeet muutamia kriittisiä kohtia, jotka edellyttävät jatkossa erityistä huomiota, mikäli halutaan edistää kokeilujen mahdollisuuksia saavuttaa tavoitteensa ja tukea valmistautumista vuoden 2024 työvoimapalvelu-uudistukseen. Näitä ovat seuraavat (lähemmin luvussa 2.5.4):

- Valtion ja kuntien dialogi ja yhteistyö: lukuisia valtion ja kuntien työnjaon kysymyksiä on ratkaisematta ja päätösten tähänastiseen valmisteluun ei olla tyytyväisiä.
- Jatkuva kuntienvälinen vertaisoppiminen: kokeilukuntien vuorovaikutus on hyödyllistä ja sille tarvitaan foorumit.
- Rinnakkaisten uudistusten (sote ja ”pohjoismainen malli”) yhteensovittaminen alueellisen ekosysteemin kehittämisen kanssa.
- Monenkeskisen ja dialogisen johtamisen ja koordinaation kehitys paikallis-alueellisesti eli 'paikalliskyvykkyys' johtamisessa
- Asiakastyökonseptin ja osaamisen kehittyminen kohtaannon ja asiakaslähtöisyyden edistämiseksi
- Yhteisen tietojärjestelmän kehittäminen siten, että tiedolla johtamisen edellytykset paranevat

LÄHTEET

- Aaltio E: Työ- ja toimintakyvyn muutos työllisyyden kuntakokeiluhankkeissa. Työllisyyspalvelujen vaikuttavuus -projektin loppuraportti. Kuntaliitto 2015.
- Andersen, Niklas; Caswell, Dorte; Larsen, Flemming (2017) A New Approach to Helping the Hard to Place Unemployed - The Promise of Developing New Knowledge in an Interactive and Collaborative Process. *European Journal of Social Security*
- Arnkil R., Spangar T. & Jokinen E. (2019) Kohti laajaa työelämä- ja ihmislähtöistä työvoimapaalvelujen ekosysteemiä - Pirkanmaan työvoima- ja yrityspalvelujen alueellisen kokeilun tutkimus. Tampereen kaupunki, Tutkimukset 1/2019.
- Arnkil, T. (2019) Kompassi-menetelmän tuottama tieto osana Hämeenlinnan hyvinvointikertomusta ja -suunnitelmaa. Ylemmän ammattikorkeakoulututkimuksen opinnäytetyö. Hämeen ammattikorkeakoulu.
- Bredgaard, T. ja Rasmussen, S. (2022) (toim., painossa) Dansk arbejdsmarkedspolitik. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag. Kööpenhamina
- Kansallinen koordinoitijärjestöjen verkosto NNS. Ruotsi. Nationella nätverket för samordningsförbund, NNS, Sverige. <http://nnsfinsam.se/>
- Keskinen, A. ja Spangar, T. (2013) Stop and Go: In search of new ecology and dynamics in group counselling for employees in transition. *International Journal for Educational and Vocational Guidance* 13, 233-245
- Kinder, T., Six, F., Stenvall, J., Talonen, A. ja Memon, A. (2021) Emerging Governances, Different Perspectives. *International Public Management Review* Vol. 21, Iss. 1, 2021
- Kokemuksia julkisten työvoimapaalvelujen hajauttamisesta – Selvitys Tanskasta, Norjasta ja Saksasta (Owal-group Oy) Työelämä 2021:21. TEM julkaisuja.
- Matthew M., Mars, J., Bronstein, L., ja Lusch, R.: The Value of a Metaphor: Organizations and ecosystems . *Organizational Dynamics* (2012) 41, 271—280
- Murphy, M.P, Whelan, N., McGann, M. and Finn, P. (2020) The High Road Back to Work: Developing an Irish Public Employment Eco System for Covid 19 Recovery Strategy, Maynooth University: MUSSI, May 20 2020
- Mäntysaari M & Ylistö (2019) Pitkäaikaistyöttömien monialainen palveluohjaus on kustannusvaikuttavaa. <https://www.promeq.fi/loader.aspx?id=d9e23f3d-860a-47ff-89bc-f24ffbd8ebfb>
- Oivo, T. ja Kerätär, R. (2018) Osatyökykyisten reitit työllisyyteen – etuudet, palvelut, tutkitoimet. STM/43/2018
- Peavy 2004, Peavy, R. V (2004) *SocioDynamic Counselling. A Practical Approach to Meaning Making*. Chagrin Falls, OH: Taos Institute
- Pekkola, P. (2021). OMA-valmentajuus Pirkanmaan kokeilussa. Esitys Työllisyystaissa 21.9.2021
- Rosholm, M., Sørensen, K. ja Skipper, L. (2019) What Effects Job Prospects? The Employability Indicator Project. Væksthusets Forskningscenter. Copenhagen.
- Sandberg, E. ym. (2018) Toimintakyvyn arviointi 16 – 29-vuotiailla nuorilla – Suositus Kelan ammatilliseen kuntoutukseen ohjattaessa. KELA: Kuntoutusta kehittämässä 3/2018.
- Spangar, T. ja Arnkil, R. (2018) Työelämäohjaus ja työllisyydenhoito. Teoksessa *Kajanoja (toim) Työllisyyskysymys*. Into.
- Spangar, T., Arnkil, R., Keskinen, Vanhalakka-Ruoho, M., Heikkilä, H. Pitkänen, S. (2013). Ohjauksen liike näkyviin _ Tutka ja TE-toimistojen ohjauspalvelut. Seurannan ja arvioinnin prototyyppi. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 32/2013.
- Valtakari, M., Arnkil, R., Eskelinen, J., Mayer, M., Nyman, J., Sillanpää, K., Spangar, T., Ålander, T. ja Ylikoski, M. (2020) Ohjaamot – monialaista yhteistyötä, vaikuttavuutta ja uutta toimintakulttuuria. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020: 13. Helsinki.
- Valtakari, M., Arnkil, R., Eskelinen, J., Kesä, M., Mayer, M., Nyman, J., Ålander, T. (2019) Työttömien määräaikaishaastattelujen arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:26
- Tanskan työmarkkina- ja rekrytointivirasto (2018) Agreement on a simpler employment system. <https://www.star.dk/en/recent-labour-market-policy-reforms/agreement-on-a-simpler-employment-system-2018/>
- Työllisyyden kuntakokeilut. Työ- ja elinkeinoministeriön verkkopalvelu. <https://tem.fi/tyollisyyskokeilut>
- Veje til job – en arbejdsmarkedetsindsats med mening. Ekspertgruppen om udredning af den aktive beskæftigelsesindsats. (Tiet työpaikkoihin – mielekkäitä toimenpiteitä työmarkkinoilla. Aktiivisen työllistämisen arvioinnin asiantuntijaryhmä (ns. Koch-komitea). Helmikuu 2014 <https://bm.dk/media/6779/carsten-koch-udvalget-web-pdf.pdf>
- Whelan, N., Murphy, M.P. & McGann, M. (2021). The enabling role of employment guidance in contemporary public employment services: A work-first to life first typology. *British Journal of Guidance & Counselling*, 49:2, 200-212

Liite: Kykyviisariin vastaajan perustilanne -muuttujan muodostaminen

Kykyviisarissa esitetään seuraava kysymys:

”Mikä parhaiten kuvaa nykyistä työtilannettasi? Voit valita useamman vaihtoehdon.”

- Työharjoittelussa (**luokka 2**)
- Työpajatoiminnassa tai kuntouttavassa työtoiminnassa (**luokka2**)
- Työkokeilussa (**luokka 2**)
- Työttömänä (työnhakijana TE-toimistossa) (**luokka 5**)
- Työttömänä (en työnhakijana TE-toimistossa) (**luokka 5**)
- Ei-palkatussa työssä esim. vapaaehtois- tai hyväntekeväisyystyössä
- Yhdyskuntapalveluksessa
- Opiskelijana tai oppisopimuskoulutuksessa (**luokka 3**)
- Kotona (kotiäiti, -isä tai omaishoitaja)
- Sairauslomalla tai osasairauslomalla (**luokka 4**)
- Eläkkeellä (työkyvyttömyys-, osatyökyvyttömyys-, kuntoutustuki tai osakuntoutustuki, perhe- tai lapseneläke) (**luokka 4**)
- Palkkatyössä (täysiaikainen, osa-aikainen tai palkkatuettu työ) (**luokka 1**)
- Yrittäjänä tai maatalousyrittäjänä (**luokka 1**)
- Ammatinharjoittajana tai freelancerina (**luokka 1**)
- Apurahalla (**luokka 1**)

Valtaosa vastaajista oli valinnut vain yhden vaihtoehdon. 15 prosenttia vastaajista (444) oli valinnut kaksi vaihtoehtoa, joista toinen oli useimmiten työtön. Kaksi prosenttia (56) oli valinnut kolme tai useampia vaihtoehtoja.

Yhdistimme ylle eri **numeroin** merkityt valinnat viiteen **luokkaan** seuraavasti:

- Työssä (**1**)
- Valmennuksessa (**2**)
- Opiskelijana (**3**)
- Terveysongelmia (**4**)
- Työttömänä (**5**)

Seuraavaksi valitsimme yhden yhdistetyistä vaihtoehtoluokista vastaajan "perustilanteeksi" siten, että silloin kun vastaaja oli valinnut useamman kuin yhden vaihtoehdon, nimesimme perustilanteeksi sen, joka vastauksista esiintyy yllä olevassa listassa ensimmäisenä. Esimerkiksi jos vastaaja on yhtenä valintanaan ilmoittanut olevansa työllinen, se merkittiin aina hänen perustilanteekseen, ja jos hän oli ilmoittanut olevansa sairaalossa tai eläkkeellä mutta ei ollut maininnut yllä sitä ennen valittuja vaihtoehtoja, hän sijoittuu luokkaan "terveysongelmia". Mikäli työttömyys oli ainoa valittu vaihtoehto, se jäi perustilanteeksi.

40 vastaaja ei ollut valinnut yhtään vaihtoehtoa ja neljä vastaajaa oli valinnut ainoana vaihtoehtona yllä numeroimattoman vaihtoehdon. Nämä tapaukset sijoitimme luokkaan "muu tai ei tietoa".

tietokayttoon.fi

ISBN PDF 978-952-383-449-1

ISSN PDF 2342-6799