

Kokonaisvoimavarat käyttöön työllisyyden edistämiseksi *-työllisyyden kuntakokeilun (2012–2015) seurantatutkimuksen tuloksia*

Tutkimusryhmä:

Robert Arnkil (Arnkil Dialogues),

Timo Spangar (Spangar Negotiations),

Esa Jokinen (Benefit Studies),

Matti Tuusa & Sari Pitkänen (Kuntoutussäätiö)



Työllisyyden kuntakokeilu 2012–2015

- Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelman pohjalta käynnistetyn kuntakokeilun tarkoituksena on löytää uusia paikalliseen kumppanuuteen perustuvia työmarkkinoille integroinnin malleja rakennetyöttömyyden alentamiseksi.
- Kuntakokeiluun osallistuu 26 hanketta, joissa on mukana 62 kuntaa.
- Kokeilu tarjoaa kunnille nykyistä paremmat mahdollisuudet vaikuttaa siihen, millä tavoin pitkään työttömänä olleiden palvelut järjestetään. Työllistymistä edistävät palvelut toteutetaan moniammatillisena sektorirajat ylittävänä yhteistyönä. Keskeistä kokeilussa on uusien palvelujen ja toimintamallien kehittäminen ja käyttöönotto.
- Kokeilun piiriin kuuluvat pitkäaikaistyöttömistä ensisijaisesti ne, jotka ovat saaneet työttömyyden perusteella vähintään 500 päivää työttömyysetuutta, ja jotka tarvitsevat työvoimapalvelujen lisäksi kuntien järjestämistä olevia työllistymisedellytyksiä parantavia palveluja. Em. lisäksi kohderyhmään voi kuulua vähintään 12 kuukautta yhtäjaksoisesti työttömänä olleita, joilla on riski syrjäytyä työmarkkinoilta.



Työllisyyden kuntakokeilun seurantatutkimus

Tutkimusryhmä:

- Robert Arnkil (Arnkil Dialogues),
- Timo Spangar (Spangar Negotiations),
- Esa Jokinen (Benefit Studies),
- Matti Tuusa & Sari Pitkänen (Kuntoutussäätiö)

Tutkimuksessa hyödynnettiin seuraavia aineistoja:

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



Kuntakokeilun seurantatutkimuksen perusnäkökulma ja perusoletukset

- Seurantatutkimuksen perusnäkökulma lähtee ihmisten *hyvinvointia, työllistyvyyttä ja työllisyyttä edistävästä kokonaisvoimavarasta*, joka tarkoittaa työllisyyden edistämisen laajassa kumppanuudessa ja verkostoyhteistyössä olevaa osaamista ja muita resursseja
- Seurantatutkimuksen perusteella voidaan arvioida, että kuntakokeilu on edistänyt kokonaisvoimavarojen hyödyntämistä työllisyydenhoidossa
- Valtio-kunta rakenne työllisyyspolitiikassa ja palveluissa tulee jatkumaan Suomessa - ei ole ennakoitavissa kokonaan kunnallistamista kuten Tanskassa, eikä radikaalia yksityistämistä) ->kumppanuuden hallinta, uusien mallien ja osaamisen kehittäminen tärkeää
- Aluerakenne muuttuu – työllisyyden edistämisen pitää olla vahvasti kuntien (ja alueiden) ja niiden kumppaneiden agendalla



Yhteenvetoa seurantatutkimuksen tuloksista

- Kuntakokeiluhankkeet ovat toteutukseltaan, laajuudeltaan ja painotuksiltaan erilaisia, eikä kaikissa niistä ole hyödynnetty kuntien roolia koko laajuudessaan, vaan useimmiten vain joitakin osia siitä
- Laajemman työllisyysvastuun siirtyminen kunnille edellyttää työllisyyttä edistävän kokonaisvoimavaran vahvistamista kunnissa ja alueilla - lisäksi otettava käyttöön parhaat käytännöt sekä kokonaisuuden johtamisesta, kumppanuuksista että asiakastyöstä.
- Kuntakokeilu on tutkimuksen perusteella avannut uusia mahdollisuuksia kunta-valtio-yhteistyölle ja laajemmille kumppanuuksille työllisyyden edistämiseen liittyen.
- TE-toimiston ja kunnan välinen yhteistyö on avaintekijä työllisyyden edistämisessä. Yhteistyö TE-toimiston ja kunnan välillä on vahvistunut selvästi enemmän kuntakokeilukunnissa kuin muissa kunnissa.
- Kokeilulla on ollut myös työttömyyden kasvua hillitsevää vaikutusta.



Kuntastrategiat työllisyyden edistämässä

- Kuntakokeilu on edistänyt työllisyysteeman nostamista kuntien strategioihin sekä poliittisen ja virkamiesjohdon sitoutumista. Työllisyyden merkitys kunnan elinvoimalle ja työllisyysasioiden koostaminen ja selkiyttäminen on oivallettu yhä laajemmin - tilanne on kuitenkin epätasainen
- Hankekunnista löytyy hyviä esimerkkejä, joiden levittäminen ja omaksuminen koko kuntakentässä on olennaista tulevaisuudessa.
- Joissakin hankekunnissa on työllisyyden edistäminen on kytketty selkeästi kunnan elinvoiman lisäämisen strategiaan. Työllisyysasiat ovat kunnan johtamisessa omana ylisektorisena kokonaisuutenaan ja 'johtamisketju' kunnan johdosta työllisyysasioiden johtoon ja palvelujen toteuttamiseen on selkeä.
- Karkeasti arvioiden noin puolessa seurantatutkimuksessa tehdyistä tapaustutkimuksista on edetty tässä suhteessa lupaavasti. Esimerkkinä tällaisesta suurissa kaupungissa ovat Vantaa ja Oulu ja pienemmissä esimerkiksi Kemi, Keuruu ja Varkaus.
- Kun työllisyyden edistäminen on saanut strategista, poliittista ja johtamisen tukea, on ollut helpompi saada työllisyyden, kuntoutuksen ja muut usein hajallaan olevat osat kumppanuusyhteistyöhön.



Työllisyydenhoidon johtaminen ja koordinointi

- Hyvinvoinnin ja työllistymisen edistämisen voimavarat ovat kuntien sisällä (ja kumppanuuksissa) edelleen usein varsin sektoroituneita.
- Viime vuosina ja vuosikymmeninä on edistetty hankkeiden avulla monialaista yhteistyötä. Tutkimusten ja arviointien perusteella ongelmana on kuitenkin monialaisen ja verkostomaisen toiminnan ja johtamisen pysyvyys.
- Kuntakokeilussa on edistytty selvästi työllisyyden edistämiseen liittyvien voimavarojen, **työllisyyden edistämisen kokonaismallien** koostamisessa, koordinoinnissa ja johtamisessa.
- Verkostoitumista sosiaali- ja terveystalouteen, koulutukseen ja välityömarkkinoiden toimijoihin on saatu parannettua. Koostamista edesauttaa TYPIen aseman selkiytyminen, mutta hyötyjen ottaminen TYPIen asemoinnista on kesken.
- Tapaustutkimuskunnissa on tuotettu ja kehitetty koostavia malleja, ja haasteena onkin jatkossa tuottaa paitsi palveluja koskevia **työllisyyden keittokirjoja**, myös **johtamisen, verkostotyön ja koordinoinnin keittokirjoja**, joilla edistettäisiin ylisektorisen verkostojohtamisen kestävyttä.
- Jatkossa selkiytettävä ovatko kunnan työllisyysasiat suoraan 'konsernijohdon' yhteydessä omana yksikkönään, vai miten se koostetaan.



Työllisyyden edistämisen prosessit ja palvelut

- Kuntakokeiluissa on varsin monipuolisesti paneuduttu sekä asiakkuuden alkuvaiheen palvelutarpeen ja työkyvyn arviointiin että myös erilaisiin palvelupolkuihin ja palveluihin, joita asiakkaille tarjotaan.
- Muutamissa kuntakokeiluissa on kehitelty asiakasohjauksen kokonaisuutta ja menettelyjä ja panostettu palvelujen koordinointiin. Edistyminen näissä asioissa on ollut parempaa kuin vertailuryhmässä (kuntakokeiluun osallistumaton otos).
- Kunnissa on otettu aktiivisesti käyttöön uutta työllisyyden kokonaismallia edistäviä hyviä palvelukäytäntöjä, mutta ne ovat vielä hajallaan, kaikkialla niitä ei yleisesti tunneta eikä missään vielä ole kaiken kattavaa palvelupalettia. Kuntakokeilun loppuvaiheen haasteena on huolehtia 'palvelupalettein' leviämisestä.
- Hankkeissa on kehitetty monipuolisesti kunnan kuntouttavia, aktivoivia ja työllistäviä palveluja. Haasteena on jatkossa tehdä niistä pysyviä käytäntöjä ja saada palvelupaletit leviämään koko maahan



Sosiaali- ja terveyspalvelut ja kuntakokeilu

- Hanketyön avulla on vahvistettu kuntien lakisääteisten velvoitteiden toimeenpanoa ja luotu uusia toimintamalleja ennakoimaan tulevia lakimuutoksia esim. liittyen työttömien terveyspalveluihin, kuntouttavaan työtoimintaan, aikuissosiaalityöhön ja sosiaaliseen kuntoutukseen.
- Lähtötilanne hankkeissa oli sote-yhteistyön osalta epätasainen, mutta kehittämistyön avulla verkostoyhteistyö on tiivistynyt.
- Integroitu asiakaspalvelutyö edellyttää yhteensopivia tietojärjestelmiä. Jotta asiakaspalvelu saadaan saumattomaksi ja sujuvaksi on kuntoutus -, aktivointi- ja työllisyysasioissa sekä sosiaali- ja terveydenhuollossa toimivien eri tahojen tietojärjestelmät saatava yhteensopiviksi siten, että ne mahdollistavat sähköisen tietojen yhteiskäytön. Integroitu tietojärjestelmä mahdollistaa myös systemaattisen asiakasseurannan.



Työtä tekemällä oppiminen, osaamistodistukset ja opinnollistaminen

- Opinnollistamisen kehittämisessä ollaan kunnissa alkutaipaleella. Sen merkitys kasvaa ja se edellyttää määrätietoista kehittämistyötä.
- Työllisyydenhoidon näkökulmasta se on perinteistä mahdollisimman nopeaa työllistämistä laaja-alaisempi näkökulma työttömyyteen, sen syihin ja siitä selviämiseen.
- ”Osa – työllisty” -teesi on noussut voimakkaasti esiin myös kansainvälisessä keskustelussa, mm. Tanskassa.
- Kuntakokeiluissa on päästy lupaavaan alkuun osaamisen kehittämisessä opinnollistamisen avulla. Eniten opinnollistamiseen ja osaamistodistukseen on panostettu Keuruun kuntakokeiluhankkeessa



Kuntakokeilu ja ohjauksen kehittäminen

- Organisatorisesti myös ohjauksen toimintakenttä on lähivuosina uudistumassa tavalla, jossa etsitään uutta synergiaa eri toimijoiden kesken.
- Tavoitteena on ohjaustyötä tekevien moninaisten tahojen yhteistoiminnan parempi koordinaatio ja ohjauksen kokonaisvoimavarojen yhteen kokoaminen (esimerkiksi Ohjaamohanke alkaneella ESR-kaudella).



Yritykset ja kuntakokeilu

- Yritysteema ei ole ollut kaikissa hankkeissa kokeilun ytimessä, mutta kuntakokeilu on osaltaan edistänyt yritysysteistyötä ja virittänyt uudenlaisia yrityspalvelumuotoja, esimerkiksi toimimalla neuvottelevalla työotteella suhteessa paikalliseen elinkeinoelämään ja ohjauksellisella toimintatavalla suhteessa työnhakijoihin.
- Paikallisesti on hyviä esimerkkejä työnantajien aktiivisesta mukanaolosta työllistämistoimien kehittämisessä.
- Hyvien käytäntöjen alkuja on edelleen vahvistettava, ja yritysysteistyön kehittäminen on jatkossa yhä haastavampi tehtävä olosuhteissa, joissa työvoiman kysyntä on paikallisesti voimakkaastikin vaihtelevaa.
- Hankkeissa on kehitetty monipuolisia 'välitysmekanismeja', joiden kehittämistä on edelleen jatkettava. Työelämän ja yritysten tiiviimpi mukaantulo elinehto jatkossa.



TYP ja kuntakokeilu

- Työllisyyteen liittyvien voimavarojen koostamisessa TYP-lainsäädännön ja TYPIen aseman selkiytyminen tarjoaa jatkossa tärkeän kehittämisalustan.
- Kuntakokeilun alussa TYPIen asemointi tuotti monilla paikkakunnilla vaikeuksia, mutta tilanne on tässä suhteessa parantunut ja selkiytynyt.
- TYPin roolina on ennen kaikkea monialaisen palvelutarpeen arviointi ja monialaisen palvelun reitittäminen.
- TYPin rooli kehittämisalustana ja muiden kunnan ja laajempien kumppanuuksien kytkeminen yhteen vaatii jatkossa määrätietoista kehittämistyötä
- Haasteena välttyä työmarkkinoiden ja palvelujen jakautumiselta ja varmistaa hyvät yhteydet erityisesti TE-palveluihin ja paikalliseen elinkeinoelämään.



Asiakkaat ja asiakastulokset

- Seurantatutkimuksen perusteella asiakkaiden osallisuus on vahvistunut, asiakasohjaus on kehittynyt ja hankkeissa on tuotettu asiakaslähtöisiä palveluita sekä vahvistettu työllisyydenhoitoon liittyvää yhteistyötä keskeisten tahojen kanssa (TE-toimisto, oppilaitokset, välityömarkkinat)
- Haasteena on saada kunnissa aikaan suunnitelmallista ja koordinoitua työllisyydenhoitoa sekä tarvittavia resursseja palveluiden tuottamiseen, mikä tukee toiminnan pysyvyyttä
- Kuntakokeiluissa on kehitetty räätälöityä yksilöllistä palvelua ja kohdennettuja palveluja erilaisille asiakasryhmille (esim. omaehtoisesti palveluun työttömyyden pitkittymisen ehkäisemiseksi hakeutuvat – pitkäaikaiset sosiaalityön asiakkaat)
- Hankkeiden vaihtelevien painopisteiden vuoksi asiakasmäärät vaihtelevat paljon hankkeittain eikä tietoa asiakasmäärästä/työntekijä ole saatavilla yhdenmukaisesti.



Henkilöstön osaaminen ja oppiminen

- Kuntakokeilut ovat tukeneet henkilöstön osaamisen kehittämistä sekä vertaisoppimien että verkosto-oppimisen avulla
- Oppimisvaikutuksia on ollut myös kokeiluhankkeiden itse toteuttamalla kahdenvälisillä vierailuilla. Esimerkkinä 'Työllisyyden keittokirjan' tuottaminen, sekä työllisyyspalvelujen toimintakykymittarin kehittämistyö.
- Verkosto-oppimiseen ja verkostovoimavarojen hyödyntämiseen on jatkossa panostettava vielä enemmän ja systemaattisemmin, ja siinä voisi hyödyntää sekä kotimaisia että kansainvälisiä kokemuksia.



Vaikutukset työttömyyteen

- Kuntakokeiluhankkeet ovat varsin heterogeenisiä - olosuhteet ja kehittämistyön polkuriippuvuudet vaihtelevat. Työllisyystilanne on myös vaikeutunut kaikkialla. Polkuriippuvuudella tarkoitetaan tässä yhteydessä sitä, että aiemmalla historialla ja kehittämisaktiivisuudella on olennaista merkitystä myöhemmän kehittämisen kannalta.
- Kuntakokeilun vaikutuksia työttömyyteen on varsin vaikeaa arvioida, koska seurantajakso on varsin lyhyt ja monet toimenpiteet ovat välillisiä tai valmistelevia itse työllistymiseen nähden. Tästä huolimatta tutkimuksessa tehtiin tällainen arviointi, jotta saataisiin edes jonkinlainen kuva asiasta.
- Seurantatutkimuksessa toteutettiin monipuolinen arviointi, joka - tarvittavin varauksin - osoittaa, että kuntakokeilulla on ollut myönteisiä työllisyysvaikutuksia.
- Kuntakokeilun aikaisen työttömyyden kehityksen ranking-vertailu kokeilukuntien ja ei-kokeilukuntien välillä osoittaa, että **työttömyyden kehitys kuntakokeilukunnissa on ollut jonkin verran suotuisampaa** ja että tällä todennäköisesti on yhteys myös hyvään laadulliseen kokonaisuuteseen ja kehittämisen polkuriippuvuuteen.
- Vaikka kausaalisten päätelmien tekeminen on varauksellista, näyttäisi siltä, että **kuntakokeilu on vaikuttanut positiivisesti työttömyyden hillintään.**



Kokonaiskuva

- Näin komplisoidusta asiakokonaisuudesta on vaikea tehdä täsmällisiä tuloksellisuuspäätelmiä
- Kokonaiskuva kuitenkin kaikilla tärkeillä ulottuvuuksilla positiivinen, **kuntakokeilulla on ollut aktivointiin ja työllisyyteen liittyviä positiivisia vaikutuksia.**
- **Kuntakokeilu on ollut uusi vaihe aiempaa laajemman paikallisen työllisyyden hoidon kokonaisuuden mobilisoimiseksi Suomessa** ja siinä on varsin monipuolisesti kehitetty toimintaa työllisyyden edistämiseen liittyvän kokonaisvoimavaran eri puolilta ja tasoilta.
- Kehitysvaihe on kuitenkin vielä hajanainen ja toimiva käytäntöjä pitäisi levittää koko kuntakenttään ja kumppanuuksiin.



Jatkon suositukset

- Kokonaisarviona kuntakokeilun toteutusta voidaan pitää onnistuneena – valtion ja kuntien välinen asemointi työllisyshoidossa jää kuitenkin edelleen avoimeksi, myös muut asiaan vaikuttavat tärkeät uudistukset ovat ratkaisematta.
- Jatkossa tarvitaan kuntakokeilun jatkamista ja syventämistä tarkoituksenmukaisella tavalla, jossa on lähtökohtana kuntien vastuun ja toimivallan kasvattaminen työllisyshoidossa.
- Jatkokehittäminen tulisi rakentaa yhdistelmäksi, jossa jatketaan pilotointia ja koko kuntakentän ja kumppaneiden yhteistä kehittämistä.
- Jatkokehittämistä tarvitaan kolmella tasolla (a) asiakaspalvelun, (b) alueellis-paikallisen verkoston ja kehittämisalustojen sekä (c) laajasti ymmärretyn, integroivan työvoima- ja työmarkkinapolitiikan tasolla.



1. Integroitu työvoima- ja hyvinvointipolitiikka, jolla edistetään työmarkkinoiden tasapainoista kehitystä

2. Valtakunnallisten ja alueellis-kunnallisten kehittämisalustojen ja vertaisoppimisen kehittäminen

3. Työllisyyttä ja työllistävyyttä edistävien kokonaisvoimavarojen ja palvelujen koostaminen kunnissa ja alueilla ja tuloksiin ja välituloksiin liittyvän seurannan ja mittaamisen kehittäminen

4. Asiakaspalvelun dialogisen laadun ja verkostotyön kehittäminen ja niihin liittyvän osaamisen varmistaminen, asiakaslähtöisyyden, tarvelähtöisyyden ja vaikuttavuuden varmistaminen

Syvennetty kuntakokeilu, jossa työllisyyden kumppanuudella on uusia valtuuksia ja rajojen ylityksiä ja kokeilu on vuoropuhelussa kuntakentän ja kumppaneiden kanssa

Työllisyyden kytkeytyminen elinvoiman edistämiseen ja kunnan strategiaan: Vantaan työllisyysstrategia

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

Sosiaaliset kriteerit hankinnoissa: Lahti, Espoo, Tampere

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

Palvelutuotteet ja prosessit:

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

Henkilöasiakkaat mukaan palvelujen kehittämiseen ja toteutukseen

S-joki: Asiakkaiden kehittämisryhmä
Kuopio: Palveluseteli

Yritysasiakkaat mukaan palvelujen kehittämiseen ja toteutukseen

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



- **Seurantatutkimuksen raportti verkossa TEM:n verkkosivuilla:**
- **Kokonaisvoimavarat käyttöön työllisyyden edistämisessä. Työllisyyden kuntakokeilun (2012–2015) seurantatutkimuksen loppuraportti**

https://www.tem.fi/ajankohtaista/julkaisut/kokonaisvoimavarat_kaytto_on_tyollisyyden_edistamisessa._tyollisyyden_kuntakokeilun_%282012_2015%29_seurantatutkimuksen_loppuraportti.98033.xhtml

