

KUNTA PITKÄAIKASTYÖTTÖMYYDEN VASTUUTAHONA
Jyväskylän työllisyyden kuntakokeilun asema työttömien aktivointipalvelujen kehittämisessä

Sanna Heimola
Pro gradu -tutkielma
Yhteiskuntapolitiikka
Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos
Jyväskylän yliopisto
Kevät 2015

Tiivistelmä

KUNTA PITKÄAIKAISTYÖTTÖMYYDEN VASTUUTAHOA

Jyväskylän työllisyyden kuntakokeilun asema työttömien aktivointipalvelujen kehittämisessä

Sanna Heimola

Yhteiskuntapolitiikka

Pro gradu -tutkielma

Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos

Jyväskylän yliopisto

Ohjaajat: Marja Järvelä ja Mia Tammelin

Kevät 2015

Sivumäärä: 100 sivua + 1 liite

Tämän tutkielman tarkoituksena on selvittää Jyväskylässä toimivien Työllisyyden kuntakokeilun, työvoiman palvelukeskuksen sekä työ- ja elinkeinotoimiston kokemuksia kuntakokeilun asemasta alueen työllisyyspalvelujen tarjoajana ja kehittäjänä. Tutkimus jakautuu kolmeen kysymykseen: 1) Millaisia kokemuksia Jyväskylän alueen työvoimapalvelujen ja kuntakokeilun henkilöstöllä on kuntakokeilun toiminnasta ja sen asemasta alueen työllisyydenhoidossa? 2) Millaisia kokemuksia työvoimapalvelujen ja kuntakokeilun henkilöstöllä on kuntakokeilun ja viranomaisten välisestä yhteistyöstä ja työnjaosta? 3) Millaisia näkemyksiä työvoimapalvelujen ja kuntakokeilun henkilöstöllä on työvoimapalvelujen tulevaisuudesta sekä kunnan ja valtion välisestä vastuujaoista työllisyydenhoidossa?

Tutkielman viitekehityksenä toimivat aktiivisen työ- ja sosiaalipolitiikan sekä hallinnan käsitteet. Aktivointipolitiikka on Euroopassa lisännyt paineita työllisyys- ja sosiaalipalvelujen integraatioon, eli toisin sanoen kunnan ja valtion välistä yhteistyötä ja vastuuta työttömyyden hoitamisessa arvioidaan uudelleen. Tässä tutkielmassa hallinnan käsite rajataan käsittämään niitä hallinnan muotoja, joilla pyritään rakentamaan työttömien aktivointia tukeva palvelujärjestelmä. Tutkielman aineisto koostuu kahdeksasta teemahaastattelusta, johon osallistui edustajia jokaisesta tutkimuksen kohteena olevasta organisaatiosta. Haastattelut on tehty kevään 2014 aikana. Aineiston analyysimenetelmänä on käytetty teoriaohjaavaa sisällönanalyysia.

Tutkimuksen mukaan TE-toimiston ja työvoiman palvelukeskuksen yhteistyö kuntakokeilun kanssa toimii pääsääntöisesti hyvin. Yhteistyö perustuu toimijoiden arjen työssä esiintyviin, usein myös aktivoinnin toteuttamisesta nouseviin tarpeisiin ja synergiaetuihin. Vastuujakoa, eli asiakkaiden ohjautumista toimijoiden välillä ei aina koeta kovin selkeäksi, mutta pääsääntöisesti se perustuu eri organisaatioiden asiakkuuskriteereihin ja asiakkaiden yksilöllisiin tarpeisiin. Kuntakokeilu ei ole vaikuttanut merkittävästi pysyvien toimijoiden arkeen, eikä sen koeta luoneen aidosti uusia toimintamalleja, vaan sen käyttämät työkalut ovat olleet ennen jonkin muun toimijan käytössä. Haastateltavien tulevaisuuden visioissa näkyy enemmän osallistavaa aktivointipolitiikkaa ja yhden luokun periaatteella toimivia työllisyyspalveluja. TE-toimistojen vähentäessä resurssejaan kunta ottaa yhä enemmän vastuuta pitkäaikaistyöttömyydestä. Kehityssuunnan nähdään olevan ristiriidassa kuntien taloustilanteen kanssa. Kuntakokeilun voidaan sanoa olevan tyypillinen työllisyysshanke, jonka toiminta on linjassa työttömien palvelujen aktivoitumista koskevan tutkimuksen kanssa.

Avainsanat: kuntakokeilu, aktivointi, pitkäaikaistyöttömyys, hallinta, työllisyyspalvelut

SISÄLTÖ

1 JOHDANTO.....	1
2 TYÖTTÖMYYS ILMIÖNÄ	4
2.1 Työttömyys ja huono-osaisuuden kasautuminen.....	6
2.2 Suomen työttömyys- ja vähimmäisturvajärjestelmät.....	7
3 AKTIIVINEN TYÖ- JA SOSIAALIPOLITIikka	10
3.1 Aktiivinen työvoimapolitiikka.....	10
3.2 Aktiivinen sosiaalipolitiikka ja aktivointi.....	12
3.3 Aktivointitoimenpiteiden vaikuttavuus.....	16
4 TYÖLLISYYSPALVELUT HALLINNAN TOTEUTTAJINA.....	18
4.1 Hallinnosta hallintaan	18
4.2 Työllisyyspalvelujen hallinta.....	20
4.3 Julkisen sektorin järjestämät työvoimapalvelut.....	23
4.3.1 Julkiset työvoimapalvelut eli työ- ja elinkeinopalvelut.....	23
4.3.2 Työvoiman palvelukeskus.....	25
4.3.3 Kunnan ja valtion vastualueet työllistämistoimissa	27
4.3.4 Viranomaisyhteistyön tutkimus.....	29
4.4 Työllisyys Hankkeet nykyhallinnon organisaatioina.....	31
4.5 Työllisyys Hankkeet tutkimuskohteena.....	33
4.5.1 Arviointitutkimus	33
4.5.2 Työllisyysprojektien suhde viranomaisiin	34
4.6 Työllisyyden kuntakokeilu ja Jyväskylän tapaus.....	37
4.7 Työllisyyden kuntakokeilun seuranta tutkimus	38
5 TUTKIMUSTEHTÄVÄ JA TUTKIMUKSEN TOTEUTUS.....	41
5.1 Tapaustutkimus	41
5.2 Aineiston hankinta ja kuvaus	43
5.3. Teemahaastattelu	44
5.4 Teoriaohjaava sisällönanalyysi ja aineiston käsittely	46
5.5 Tutkimuksen eettisyys ja luotettavuus	50
6 KUNTAKOKEILUN ASEMA TYÖVOIMAPALVELUJEN TARJOAJANA JA KEHITTÄJÄNÄ JYVÄSKYLÄSSÄ.....	53
6.1. Asiakkaan ohjautuminen ja aktivointi työllisyyspalveluihin.....	53

6.2 Kuntakokeilu alkaa – haastateltavien käsitykset ja odotukset uudesta toimijasta	55
6.3 Toiminta etenee – yhteistyön merkitys ja käytäntö	57
6.4 Toimijoiden välinen vastuujako.....	62
6.5 Kuntakokeilun asema ja toiminta Jyväskylässä.....	67
6.6 Näkemyksiä työllisyyspolitiikan tulevaisuudesta	71
6.6.1 Työssä havaitut muutokset työllisyyspolitiikassa	71
6.6.2 Kuntakokeilun päättyminen ja sen vaikutukset kunnan ja valtion väliseen vastuujakoon.....	73
6.6.3 Työttömien palvelujen järjestäminen tulevaisuudessa	76
7 JOHTOPÄÄTÖKSET	80
LÄHDELUETTELO	87
LIITE 1	101

1 JOHDANTO

Jyrki Kataisen (2011) hallitusohjelmassa työ katsotaan ihmisen parhaaksi sosiaaliturvaksi. Oma ja perheen toimeentulo tulisi ansaita ensisijaisesti tekemällä työtä, sillä hyvinvointipalvelujen ja tulonsiirtojen kestävä rahoitus on riippuvaista korkeasta työllisyydestä (emt.). Kuitenkin samaan aikaan pitkäaikaistyöttömyyttä pidetään Suomessa vakavana ongelmana. Pitkäaikaistyöttömyydellä on tapana jatkua, vaikka laskusuhdanteista päästäisiinkin uudeen taloudellisen kasvun vaiheeseen. Pitkittyneen työttömyyden purkamiseen tarvitaan laaja-alaista yhteiskuntapolitiikkaa sekä monia eri toimijoita. Tällä hetkellä ratkaisua työttömyyteen on monissa Euroopan maissa haettu työväestön velvollisuuksia lisäävällä politiikalla. Poliittikan julkilausuttuna tavoitteena on hillitä hyvinvointivaltion sosiaaliturvamenoja. Työkäisten kansalaisten toimeentulon ei tulisi olla pitkiä aikoja sosiaaliturvan varassa. (Karjalainen & Keskitalo 2013.)

Aktivointipolitiikka on kohdistanut kehittämispainetta laajasti eri palvelujärjestelmiin. Haasteeksi on tullut kehittää aikaisempia tehokkaampia ja yksilöllisempiä työllistymistä ja syrjäytymisen ehkäisemistä tukevia palvelumalleja. Muun muassa Kelalla, sosiaali- ja terveystalvueluilla ja työhallinnolla on yhteisiä asiakkaita, minkä vuoksi on tullut tarvetta yhdistää työvoima- ja sosiaalipolitiikan palveluja ja resursseja. Työllisyys- ja sosiaalipolitiikan yhdistyminen on johtanut kuntien ja valtion uudenlaiseen yhteistyöhön ja vastuujakoon. Käytännössä tämä tarkoittaa kuntien roolin kasvamista pitkään työttömänä olleiden aktivointitoimenpiteiden järjestämisessä. (Karjalainen & Keskitalo 2013, 14.)

Työttömyys, työttömien aktivointi sekä työllisyyspalvelut ovat herättäneet tasaisin väliajoin keskustelua sekä perinteisessä mediassa että sosiaalisessa mediassa. Aktivointiin suhtaudutaan sekä puolesta että vastaan: joidenkin mielestä työttömän velvoittaminen työtä muistuttavaan toimenpiteeseen on työllistymisen kannalta hyödyttömyä kyykyttämistä, toisten mielestä työttömän tulee olla hyödyksi yhteiskunnalle ansaitakseen sosiaaliturvansa. Työllisyyspalvelujen saralla tuorein uutisoinnin aihe on ollut TE-hallinnon uudistumisen epäonnistuminen. Enemmistö TE-hallinnon johtajista katsoi, että vuonna 2013 voimaan tullut palvelulinjauudistus hyödytti koulutettuja ja motivoituneita työnhakijoita sekä yritysasiakkaita. Pitkäaikaistyöttömiä, maahanmuuttajia ja osittain työkykyisiä uudistus haittasi, koska henkilökohtaisten palvelujen koettiin heikentyneen. (HS.fi 23.4.2014.) TE-

toimistojen resurssien leikkaukset ovat saaneet kritiikkiä myös Valtion talouden tarkastusvirastolta, jonka mukaan henkilöstön korvaaminen sähköisillä palveluilla on tuonut kortistoon lisää työttömiä (Yle.fi 20.10.2014).

Tämä pro gradu -tutkielma on tapaustutkimus kokeilusta, jonka tarkoituksena on kehittää aktivointipolitiikkaa tukeva palvelujärjestelmä. Pitkäaikaistyöttömyyden vähentämiseksi käynnistettiin määräaikainen kuntakokeilu ajalla 1.9.2012–31.12.2015. Kokeilussa viimeistään 12 kuukauden työttömyyden jälkeen työllisyysenhoidon päävastuu siirtyy valtiolta kunnalle. Keskeistä kokeilussa on uusien, moniammatillisten ja sektorirajat ylittävien toimintamallien kehittäminen ja käyttöönotto. Kokeilukunnissa kunta ja työ- ja elinkeinotoimisto tekevät yhteistyötä työnhakijoiden palvelutarpeiden arvioinnissa. Kokeilu ei vaikuta kuntien ja valtion työnjakoon kokeilun aikana. (TEM 2013a.)

Kuntakokeiluun valittiin 23 hanketta, joista tutkimuskohteeksi on valittu Jyväskylän, Muuramen ja Jämsän Työllisyyden kuntakokeilu. Tässä tutkielmassa tarkastellaan Jyväskylän kuntakokeilun ja alueella toimivan työ- ja elinkeinotoimiston sekä työvoiman palvelukeskuksen henkilöstön kokemuksia kuntakokeilun roolista työllisyysenhoidon kentällä. Tämän lisäksi tarkastellaan kuntakokeilun ja viranomaisten välistä yhteistyötä, vastuujakoa sekä näkemyksiä tulevaisuuden työllisyyspolitiikasta. Tutkimuskysymyksiäni ovat:

- 1) Millaisia kokemuksia Jyväskylän alueen työvoimapalvelujen ja kuntakokeilun henkilöstöllä on kuntakokeilun toiminnasta ja sen asemasta alueen työllisyysenhoidossa?
- 2) Millaisia kokemuksia työvoimapalvelujen ja kuntakokeilun henkilöstöllä on kuntakokeilun ja viranomaisten välisestä yhteistyöstä ja työnjaosta?
- 3) Millaisia näkemyksiä työvoimapalvelujen ja kuntakokeilun henkilöstöllä on työvoimapalvelujen tulevaisuudesta sekä kunnan ja valtion välisestä vastuujakosta työllisyysenhoidossa?

Kuntakokeilu on tärkeä tutkimuskohde, koska niiden avulla kunnat valmistautuvat ottamaan lisää vastuuta pitkäaikaistyöttömistä. Siksi onkin tärkeää tarkastella, millainen asema ja millaisia tehtäviä hankkeella on pysyviin viranomaistahoihin nähden, sekä miten yhteistyö pysyvien tahojen kanssa toimii. Lisäksi on tärkeää kuulla työllisyyspalvelujen ammattilaisten näkemyksiä tulevaisuudesta. Tällä tapaustutkimuksella on mahdollisuuksia tuottaa

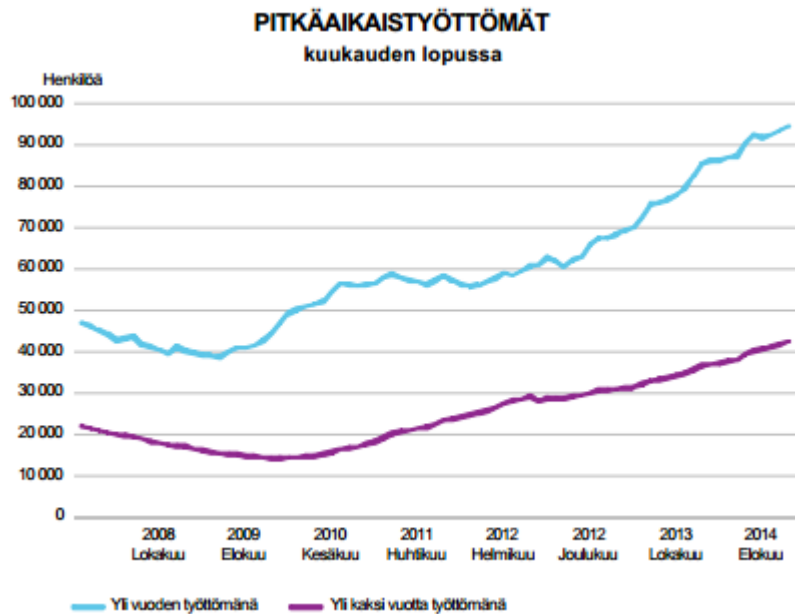
uutta tietoa kuntakokeilun suhteesta viranomaisiin sekä täydentää aiheesta tehtyä tutkimusta.

Tutkielma jakautuu seitsemään päälukuun. Toisessa luvussa käydään läpi työttömyyttä ilmiönä. Kolmannessa ja neljännessä luvussa esitellään tutkielman teoreettisena viitekehystenä toimivat aktiivisen työ- ja sosiaalipolitiikan sekä hallinnan käsitteet. Tämän jälkeen luvussa viisi esitellään tutkielman aineisto ja menetelmät sekä pohditaan tutkimuksen eettisyyttä ja luotettavuutta. Kuudes luku sisältää aineiston varsinaisen analyysin, ja seitsemännessä luvussa esitetään johtopäätökset sekä esitetään mahdollisia jatkotutkimusaiheita.

2 TYÖTTÖMYYS ILMIÖNÄ

Työttömyys ja sen pitkittyminen on ongelma sekä yhteiskunnan että yksilön tasolla. Yhteiskunnallisella tasolla työttömyyden ja työllisyyden muutokset vaikuttavat julkisten menojen suhteelliseen osuuteen ja kokonaistuotantoon eli bruttokansantuotteeseen. Työttömyysasteen nouseminen kasvattaa julkisia menoja ja voi viime kädessä vaikuttaa valtion velkaantumiseen. Yleisesti voidaan todeta, että menojen kasvu on sitä suurempi, mitä parempi on työttömyysturvan taso ja mitä laajempaa työvoimapolitiikka on. (Kiander & Lönnqvist 2002, 46–48.) Tässä kappaleessa käydään läpi työttömyyden kehitystä Suomessa sekä esitellään työttömyyden keskeisimmät tyypit. Sen jälkeen esitellään tutkimustuloksia työttömyyden yhteydestä huono-osaisuuteen ja käydään läpi Suomen työttömyys- ja vähimmäisturvajärjestelmät.

Suomen työttömyysaste, eli työttömien osuus koko työvoimasta, oli vuonna 1990 vielä alhainen, noin kolme prosenttia, mutta vuonna 1991 työttömyys alkoi kasvaa, ja vuonna 1994 työttömyysaste olikin historiallisen korkea, noin 17 prosenttia. Joukkotyöttömyyden seurauksena suomalaisen hyvinvointivaltion rahoitus ajautui kriisiin. (Kiander 2001, 31–32.) Työttömyys kääntyi talouskasvun myötä laskusuuntaan vuoden 1995 tienoilla (emt., 79). Laman jälkeistä aikaa seurasi nopea talouskasvu, ja työllisten määrä eli prosenttiosuus koko väestöstä kasvoi keskeytyksettä vuoteen 2008 asti, kunnes taloudellinen taantuma johti työllisyyden heikkenemiseen (Myrskylä 2010, 25). Vuoden 2014 marraskuussa Suomen työttömyysaste oli 8,2 prosenttia (Tilastokeskus 2014). Vaikka työttömyysaste kehittyi 1990-luvun laman jälkeen parempaan suuntaan, ei lamaa edeltäneelle tasolle kuitenkaan koskaan päästy. Ongelmana pidetään nimenomaan pitkäaikaistyöttömyyttä. Ennen 1990-luvun lamaa Suomessa ei ollut pitkäaikaistyöttömyyttä juuri lainkaan. Laman perintönä Suomeen jäi keski-ikäisten, työmarkkinatukea saavien työttömien joukko, jonka työllistymismahdollisuudet eivät ole lamankaan jälkeen parantuneet. (Kiander 2001, 81–82.) Pitkäaikaistyöttömyys on myös tällä hetkellä kasvussa (TEM 2014a). Kuviossa 1 havainnollistetaan pitkäaikaistyöttömien määrän kehitystä vuodesta 2008 vuoteen 2014. Kuviossa eritellään yli vuoden ja yli kaksi vuotta työttömänä olleet.



KUVIO 1. Pitkäaikaistyöttömien määrä ja kehitys vuosina 2008–2014. Lähde: Työ- ja elinkeinoministeriö (2014b).

Kirjallisuudessa esiintyy erilaisia tulkintoja työttömyyden syistä ja tyypeistä. Rakennetyöttömyydellä tarkoitetaan työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaanto-ongelmaa. Rakennetyöttömyys liittyy kiinteästi työmarkkinoilla ja työelämässä tapahtuviin muutoksiin. Elinkeino- ja tuotantorakenteen muutos sekä talouden kansainvälistyminen on osittain aiheuttanut sen, että yksinkertaiset, suorittavat työt ovat vähentyneet, joten osalla työvoimasta tieto- ja taidot eivät vastaa työmarkkinoiden tarvetta. Rakennetyöttömien joukko on hyvin heterogeeninen, mutta kaikkia työttömiä yhdistää se, että heillä on vaikeuksia työllistyä avoimille työmarkkinoille. Omaehtoinen työnhaku ei riitä, vaan työllistymisen edistämiseksi tarvitaan henkilökohtaista ohjausta, kuntouttavia palveluja, osaamisen päivittämistä tai työnantajalle maksettavaa rekryointitukea. (TEM 2011, 10.)

Pertti Koistisen (1999) mukaan työttömyys voi pitkittyessään muuttua rakenteelliseksi. Pitkäaikaistyöttömillä on siis kasvanut riski syrjäytyä työmarkkinoilta kokonaan (TEM 2011, 10). Tässä tutkielmassa tarkastellaan erityisesti pitkäaikaistyöttömille suunnattuja palveluja. Pitkäaikaistyöttömäksi määritellään henkilö, joka on ollut työttömänä yhtäjaksoisesti yli 12 kuukautta (Tilastokeskus). Näiden määrittelyjen perusteella pitkäaikaistyöttömyys voi johtua rakenteellisista tekijöistä, mutta kaikki pitkäaikaistyöttömyys ei välttämättä ole rakennetyöttömyyttä.

Muita työttömyyden tyyppejä ovat kausityöttömyys, suhdannetyöttömyys, kitkatyöttömyys, piilotyöttömyys sekä kouluttamattomat ja työttömät nuoret, eli NEET-työttömät (Not in Employment, Education or Training). Kausityöttömyyttä esiintyy silloin, kun jonkin alan työttömyys vaihtelee voimakkaasti esimerkiksi vuodenaikojen suhteen. Suhdanne-työttömyyden katsotaan taas johtuvan talouden laskusuhdanteista ja lamakausista. Kitkatyöttömyyttä taas esiintyy silloin, kun työnhakijoiden ja työpaikkojen kohtaannossa on viivettä. Piilotyöttömiksi lasketaan henkilöt, jotka etsivät työtä, mutta tekevät työttömyytensä näkyväksi vasta, kun yleinen työllisyystilanne paranee. Nämä henkilöt eivät siis rekisteröidy työttömiksi työnhakijoiksi työ- ja elinkeinotoimistoon. NEET-työttömiä ovat nuoret, jotka eivät ole työssä, tutkintoon johtavassa taikka kurssimuotoisessa koulutuksessa. (Koistinen 2014, 176–178.)

2.1 Työttömyys ja huono-osaisuuden kasautuminen

Työttömyydellä ja sen pitkittymisellä on yhteys yksilön heikkoon terveyteen ja hyvinvoinnin vajeisiin. Myös työttömyyden yhteys toimeentulo-ongelmiin ja lisääntyneeseen köyhyyserisktiin on selkeä. (ks. esim. Karvonen 2008; Moisio 2010; THL 2014.) Matti Kortteinen ja Hannu Tuomikoski (1998) ovat tutkineet pitkäaikaistyöttömien selviytymistä 1990-luvulla. Tutkimuksen keskeinen tulos oli, että vaikka enemmistö pitkäaikaistyöttömistä on selviytynyt työttömyydestä kohtuullisen hyvin, samalla huono-osaisuus on alkanut kasautua. Selviytyminen työttömänä edellyttää sitä, että työtön löytää uutta merkitystä ja sisältöä arkeen. Toinen edellytys on kohtuullisen elannon saaminen, joka usein tarkoittaa riittävää sosiaaliturvaa tai lyhytaikaisia työsuhteita. Työttömyys oli siis tutkimuksen mukaan jo 1990-luvulla entistä lujemmin kiinni huono-osaisuudessa. (Kortteinen & Tuomikoski 1998, 166–173.)

Muun muassa Timo Kauppinen, Peppi Saikku ja Riitta-Liisa Kokko (2010) ovat jatkaneet tutkimusta työttömyyden yhteydestä hyvinvoinnin puutteiden kasautumiseen vertailemalla koettuja hyvinvoinnin puutteita työttömien ja muiden ryhmien, erityisesti työssäkäyvien välillä. Aiempien tutkimusten tapaan tulokset osoittivat, että erityisesti pitkään työttömänä olleilla on selvästi useammin puutteita hyvinvoinnissa kuin työllisillä. Tutkimuksessa korostui työttömien taloudelliset ongelmat. Melkein puolet pitkäaikaistyöttömistä koki menojensa kattamisen vaikeaksi ja joka neljäs oli hakenut toimeentulotukea. (emt. 2010, 246–

247.) Köyhyydestä onkin tullut pysyvä ilmiö työelämästä syrjäytyneiden keskuudessa (esim. Moisio 2010). Vain lyhyen aikaa työttömyyttä kokeneiden ja työllisten välillä erot eivät olleet merkittäviä lukuun ottamatta taloudellisten ongelmien kokemista työttömien ryhmässä. Suurin ero ongelmien yleisyydessä työttömien ja työllisten välillä ilmeni taloudellisissa ja terveydellisissä ongelmissa sekä terveystalvelujen saamisessa. (Kauppinen ym. 2010, 246.)

Myös hyvinvoinnin puutteiden kasautuminen oli selvästi yleisempää työttömillä kuin työssäkäyvillä. Kyseessä oli useimmiten taloudellisten ongelmien yhdistymisestä muihin ongelmiin. Aineistossa erityisesti pitkäaikaistyöttömät kokivat terveytensä heikommaksi kuin työssäkäyvät. Lisäksi pidempään työttömänä olleet kokivat selvästi useammin tyytymättömyyttä terveystalvelujen saatavuutta kohtaan. Terveystalvelujen kohdalla havaittiin selvää tuloluokittaista jakautumista niihin, jotka käyttivät terveystalveluja ja niihin, joilla on mahdollisuus käyttää työterveystalveluja sekä yksityisiä talveluja. (Kauppinen ym. 2010, 246–247.)

2.2 Suomen työttömyys- ja vähimmäistalvelujärjestelmät

Suomalaisen sosiaalitalvelujärjestelmän tarkoituksena on turvata vähimmäistoimeentulo ja kohtuullinen kulutustaso sairauden, työttömyyden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä tarjota riittävät sosiaali- ja terveystalvelut. Vastuu järjestelmän toteuttamisesta on kunnilla ja valtiolla pääsääntöisesti siten, että valtio huolehtii siitä, että kunnilla on riittävät toimintaedellytykset talvelujen tarjoamiseen. (Niemelä & Salminen 2006, 67–68.)

Työttömän henkilön toimeentulo rahoitetaan joko työttömyyspäivärahalla tai työmarkkina-tuella. Työttömyyspäivärahaa voidaan maksaa joko peruspäivärahana tai ansiopäivärahana; etuudet maksetaan samoin perustein, mutta ansiopäivärahan maksaminen edellyttää työttömyyskassan jäsenyyttä. Perus- tai ansiopäivärahaa saadakseen työttömän tulee olla 17–64-vuotias, kokoaikatyönhakija työ- ja elinkeinotoimistossa (myöhemmin työvoimahallinto tai TE-toimisto), ja hänen tulee täyttää työssäoloehto. Työssäoloehdolla tarkoitetaan sitä, että työnhakija on ollut työssä 26 viikkoa edellisen 28 kuukauden aikana. Työttömyyspäivärahaa aletaan maksaa, kun hakija on ollut työttömänä työnhakijana TE-toimistossa viisi päivää. Päivärahaa maksetaan enintään 500 päivän ajalta. Ikääntyneillä työttömillä saattaa

olla oikeus lisäpäiviin tietyin edellytyksin. (STM 2014a.) Työmarkkinatuen sekä peruspäivärahan myöntää ja maksaa Kela. Ansiosidonnaisen turvan taas maksaa työttömyyskassa. Työttömillä on usein oikeus myös Kelan maksamaan yleiseen asumistukeen, joka on tarkoitettu pienituloisille ruokakunnille. (Kela 2014.)

Jos perus- tai ansiopäivärahaa on maksettu enimmäisajan tai hakija ei täytä edellä mainittua työssäoloehto, voidaan hänelle maksaa työmarkkinatukea. Työmarkkinatuen kesto ei ole määritelty. Peruspäivärahan ja työmarkkinatuen määrä on 32,80 euroa päivässä, ja niitä maksetaan viideltä päivältä viikossa. Tukeen voi saada esimerkiksi lapsikorotuksia sekä työllisyyttä edistävän palvelun ajalta maksettua korostusosaa sekä kulukorvauksia. (Kela 2014.) Ansiopäivärahan määrä on riippuvainen työttömyyttä edeltävän ajan vakiintuneesta palkasta (TYJ 2014).

Toimeentulotuki on suomalaisessa sosiaaliturvajärjestelmässä viimesijainen toimeentulon turvaamisen muoto. Toimeentulotuen myöntää kunta, joka vastaa myös muista sosiaalipalveluista. Tulo on tarveharkintaista, ja se myönnetään usein vain kuukaudeksi kerrallaan. Tuen määrä lasketaan hakijan välttämättömien menojen perusteella. (STM 2014b.) Tuen tarveharkintaisuus näkyy siinä, että toimeentulotukea myönnetään vain silloin, kun hakijalla ei ole muita tuloja tai kun nämä tulot eivät ole tasoltaan riittäviä turvaamaan hakijan ja hakijan perheen välttämättömiä jokapäiväisiä menoja (Kuivalainen 2013, 15).

Selvästi koko väestöä yleisemmin toimeentulotukea saavat Kelan vähimmäisetuuksien, erityisesti työmarkkinatuen saajat. Vaikka toimeentulotuki määritellään viimesijaiseksi tukimuodoksi, on sen asema kuitenkin muuttunut 1990-luvun laman jälkeen. Laman aikana toimeentulotuen saajien määrä kaksinkertaistui, ja vaikka saajien määrä talouskasvun ja työllisyyden paranemisen myötä vähentyi, ei tukea saavien määrä missään vaiheessa ole laskenut lamaa edeltäneelle tasolle. Toimeentulotuen saamisen keskeisin taustatekijä on työttömyys. (Kuivalainen 2013.)

Suomalainen toimeentuloturvajärjestelmä on rakennettu aikana, jolloin, työttömyys oli huomattavasti alemmalla tasolla ja myös lyhytkestoisempaa kuin 2000-luvulla. Järjestelmä turvaa verrattain hyvin toimeentulon silloin, kun työttömyys on lyhytaikaista. Työmarkkinoiden muutosten ja rakennetyöttömyyden lisääntymisen myötä työttömyys pitkittyy, ja

sosiaaliturvan varassa elävien määrällinen painopiste siirtyy vähimmäisturvan piiriin. Kun työtön putoaa tarveharkintaisen vähimmäisturvan piiriin, on kyseessä valtion ja kunnan yhteisasiakas, joka käyttää sekä työllisyys- että sosiaalipalveluja samanaikaisesti. (Heikkilä & Keskitalo 2002, 15–16.)

Vappu Karjalainen ja Eeva Vahtera (2000) kirjoittavat, että pitkäaikaistyöttömät ovat jälkimodernin yhteiskuntakehityksen tuottamassa ristiriitatilanteessa; asiakkaan ongelmat eivät välttämättä asetu minkään tietyn toimipisteen sisään, vaan asiakkaalla voi olla yhtä aikaa elämänhallintaan, ammatilliseen osaamiseen, perhesuhteisiin, työn saantiin tai toimeentuloon liittyviä ongelmia. Myöhäismoderni, myös usein kutsuttu jälkimoderni yhteiskuntakehitys on tuonut mukanaan uudenlaisia ongelmia. Ihmisten elämäntilanteet eivät enää etene suoraviivaisesti koulutuksesta vakaaseen työelämään, vaan nykyään yksilöiden välillä on huomattavia eroja siinä, missä vaiheessa koulutuksesta siirrytään työelämään. Eroja on myös siinä, kuinka kauan ja kuinka yhtäjaksoisesti työelämässä ollaan. (emt., 19.) Jälkimodernissa yhteiskunnassa hyvinvointipalvelujen asiakkuus muuttuu. Kuten edellä mainittiin, vähimmäisturvan piiriin putoaminen aiheuttaa yhteisasiakkuuden, joka taas lisää kunnan sosiaalityön roolia työllisyysenhoidossa. Uudet yhteistyöpyrkimykset työvoimahallinnon ja sosiaalitoimen, eli kunnan ja valtion välillä, nousevat juuri tästä pitkäaikaistyöttömyyden aiheuttamasta ongelmasta. (Heikkilä & Keskitalo 2002, 15–16.)

3 AKTIIVINEN TYÖ- JA SOSIAALIPOLITIikka

Tässä luvussa esitellään kaksi tutkielman kannalta keskeistä käsitettä. Ensin käsitellään aktiivista työvoimapolitiikkaa, jota voidaan pitää nykyisen työvoimapolitiikan hallitsevana suuntauksena (esim. Heikkilä & Keskitalo 2002; Karjalainen & Keskitalo 2013; Koistinen 2014). Tämän jälkeen käydään läpi aktivoinnin ja aktiivisen sosiaalipolitiikan käsitteitä, joilla on Matti Sihdon (2013) mukaan läheinen suhde aktiiviseen työvoimapolitiikkaan. Viimeiseksi esitellään keskeisiä tutkimustuloksia aktivoinnin vaikuttavuudesta. Esimerkiksi Vappu Karjalaisen (2013) mukaan aktiivinen työ- ja sosiaalipolitiikka linkittyvät tiiviisti Työllisyyden kuntakokeiluun, koska siinä kehitetään järjestelmää, joka pyrkii vahvistamaan työttömien aktiivisuutta ja työmarkkina-asemaa.

3.1 Aktiivinen työvoimapolitiikka

Työvoimapolitiikka voidaan määritellä sen tavoitteiden, toiminnan tai aiheita tutkivien teorioiden ja käsitteiden avulla. Tavoitteiden tasolla työvoimapolitiikan voidaan katsoa syntyneen pyrkimyksestä suojella työntekijöitä sekä taloudellisilta että sosiaalisilta riskeiltä, luoda edellytykset työntekijöiden työhön osallistumiselle, oikeudenmukaiselle kohtelulle ja hyvinvoinnille. Lisäksi työvoimapolitiikalla on haluttu ohjata työvoiman kysyntää ja tarjontaa siten, että se mahdollistaa talouden kehityksen eli talouskasvun. Työvoimapolitiikka on siis monipuolinen käsite, johon sisältyy niin palkka-, työaika-, työsuhde- kuin työsuojelupolitiikkakin, mutta myös työttömyyteen ja työsuhteeseen perustuva sosiaaliturva sekä työvoimapalvelut. (Koistinen 2014, 16.) Tässä tutkielmassa työvoimapolitiikkaa tarkastellaan työvoimapalvelujen ja työttömyyteen liittyvän sosiaaliturvan näkökulmasta. Työllisyydenhoidolla tässä tutkielmassa viitataan työttömille tarjottaviin työvoimapalveluihin ja niihin tapoihin, joilla kyseiset palvelut järjestetään.

Aktiivisen työvoimapolitiikan (myöhemmin ATP) oppi syntyi ammattiyhdistysliikkeessä. ATP:n kehittivät kaksi ruotsalaista ammattiyhdistysliikkeen ekonomistia, Gösta Rehn ja Rudolf Meidner. ATP syntyi alun perin vastaamaan 1940-luvun lopun ylikuumentuneen korkeasuhdanteen ongelmiin, ei laskukauden työttömyysongelmiin. Korkeasuhdanteen aikana tavoitteena oli täystyöllisyyden turvaaminen, sillä täystyöllisyys oli jo saavutettu. Kriitikoiden mielestä täystyöllisyyden ylläpitäminen johtaisi ay-liikkeen vallan kasvuun,

joka saisi työmarkkinat sekaisin. Rehnin ja Meidnerin mukaan täystyöllisyys on mahdollista, kunhan ay-liike harjoittaa vastuullista politiikkaa ja täystyöllisyyteen liittyvää inflaation kiihtymistä ehkäistään. (Heinonen, Hämäläinen, Räisänen, Sihto & Tuomala 2004, 53–54.)

Aktiivisessa työvoimapolitiikan strategiassa on alun alkaen korostettu työllisyyttä ja työhön sijoittumista; työttömyysturvan varassa eläminen ei ole hyväksyttävää. Niin kutsutun työlinjan mukaan aktiivinen työvoimapolitiikka on ensisijaista passiiviseen työttömyysturvaan nähden. Vaikka työttömyysturvakysymyksiä ei ATP:n strategiassa alun perin käsitelty, sanktiot ovat kuitenkin olleet läsnä aktivointipolitiikan taustalla. Gösta Rehn on todennut, että ellei työtön selviydy tietyn siirtymäajan jälkeen ilman yhteiskunnan tukea, on työvoiman liikkuvuutta edistävien toimien vuoro. (Sihto 2013, 193–194.)

ATP:n strategian keskeisen sisällön muodostivat kaksi ominaisuutta, jotka olivat toimenpiteiden selektiivisyys ja työvoiman tarjontaan vaikuttaminen. Selektiivisyydellä tarkoitettiin sitä, että aktivointitoimenpiteet voitiin muovata yksilön erityispiirteet huomioon ottaviksi tai kohdentaa tietyille osalle työmarkkinoista. (Sihto 2013, 194.) Tarjontaan kohdistuvien toimien avulla voidaan edistää esimerkiksi työvoiman liikkuvuutta, joka lievittää sekä työttömyyttä että työvoimapulaa. Olennaista ATP:n strategiassa on ollut kuitenkin se, että se ei pyri yksinään ratkaisemaan työllisyyteen liittyviä ongelmia. Sen sijaan ATP tähtää tavoitteisiinsa yhdessä muiden politiikkojen, erityisesti talous- ja palkkapolitiikan kanssa. Strategia ei liity vain valtiovallan harjoittamaan politiikkaan, vaan edellyttää yhteistyötä ja vastuunjakoa erityisesti valtiovallan ja työmarkkinaosapuolten kanssa. (Heinonen ym. 2004.)

Aktiivisen työvoimapolitiikan oppi tuli tunnetuksi vasta OECD:n työvoimapolitiittisen julkistuksen myötä (Heinonen ym. 2004, 61). Myös Suomessa haluttiin aloittaa aktiivinen työvoimapolitiikka OECD:n vuonna 1964 luoman strategian mukaisesti (Sihto 2006). Tämä strategia sisälsi saman laajan tulkinnan kuin Rehnin ja Meidnerin hahmottelemassa mallissa (Koistinen 2014, 370). Giuliano Bonoli (2010) on jakanut ATP:n tavoitteet kansainvälisesti kolmeen jaksoon. 1950–1960-luvuilla ATP pyrki turvaamaan koulutetun työvoiman riittävyyden, jotta talouskasvu olisi mahdollista. Öljykriisin alkaessa 1972 ja työttömyyden lisääntyessä ATP:n tavoite oli yhä selkeämmin työttömien työllistäminen, joka jatkui 1980-luvun loppuun asti. Kolmas jakso alkoi 1990-luvulla, jolloin ATP:n keskeisenä tehtävänä on ollut rakennetyöttömyyden lievittäminen sekä ei-aktiivisen väestöosan työl-

listäminen. ATP:n tehtävät ovat siis vaihdelleet sen mukaan millaisia tarpeita kansantaloudellinen tilanne on nostanut esiin. (Bonoli 2010.)

Tällä hetkellä OECD on keskeinen aktiivisen työvoimapolitiikan edistäjä kansainvälisesti. Sen aktivointistrategia pyrkii työnhakijoiden työsaannin mahdollisuuksien parantamiseen. Keinoja OECD:n mukaan strategian edistämiseen ovat työn saatavuuden vahvistaminen sekä yhteisten velvollisuuksien korostaminen, jolla tarkoitetaan sitä, että työnhakijoiden on sitouduttava aktiiviseen työnhakuun ja työmarkkina-asemansa parantamiseen ansaitakseen työvoimapalveluja ja työttömyydestä johtuvia etuuksia. (OECD 2014.) Aktivoivan politiikan vastakohtana voidaan pitää passiivista työvoimapolitiikkaa, jolla tarkoitetaan työttömyyteen liittyvien tulonsiirtojen maksamista. Aktivoivalla politiikalla puolestaan viitataan palveluihin, velvoitteisiin ja sanktioihin, jotka edistävät työttömän pääsyä takaisin työmarkkinoille. (ILO 2014.) Aktivointitoimenpiteitä Suomessa ovat esimerkiksi julkiset työvoimapalvelut, työvoimakoulutus, tukityöllistäminen sekä erityisryhmien, kuten nuorten ja vajaakuntoisten tukeminen (Koistinen 1999, 342).

1990-luvulta lähtien aktiivisen työvoimapolitiikan käytännön toteutus sekä käsitys ATP:n sisällöstä ovat kaventuneet, ja sen strategia on ymmärretty yhä enemmän vain työvoiman tarjontaan vaikuttamiseksi. Tästä johtuen työvoimapolitiikassa ovat korostuneet ensisijaisesti toimet, jotka tähtäävät työttömien aktivointiin. (Koistinen 2014, 370.) Seuraavassa alaluvussa käydään läpi ajatusta työttömien aktivoinnista ja aktiivisesta sosiaalipolitiikasta, joka Sihdon (2013) mukaan on syntynyt ATP:n pohjalta, vaikka ATP:lla ei suoraan ole viitattu aktivointiin.

3.2 Aktiivinen sosiaalipolitiikka ja aktivointi

Kuten luvussa kaksi todettiin, pitkäaikaistyöttömyydestä ja rakennetyöttömyydestä on Suomessa tullut ongelma 1990-luvun laman jälkeen. Pitkäaikaistyöttömyyden lisääntyminen on johtanut hyvinvointivaltion muutokseen, jossa työllisyydestä on tullut aiempaa vahvemmin myös sosiaalipolitiikan tavoite. Työttömien aktivointi on aina yhteiskuntapolitiikkaa, erityisesti talous-, työllisyys- ja sosiaalipolitiikkaa. (Karjalainen & Keskitalo 2013.)

Vappu Karjalaisen ja Elsa Keskitalon (2013) mukaan yleisessä tarkastelussa aktivointi voidaan käsittää aktiivisena työllisyyspolitiikkana, mutta kohdennetussa merkityksessä aktivoinnista puhutaan syrjäytymisvaarassa olevien nuorten ja pitkäaikaistyöttömien yhteydessä; heihin kohdennettua politiikkaa kutsutaan aktivointipolitiikaksi ja/tai aktiiviseksi sosiaalipolitiikaksi. Aktivoinnissa työttömän kansalaisen vastuita ja velvollisuuksia määritellään uudelleen, eli käytännössä oikeus toimeentuloturvaan ja velvollisuus osallistua työhön tai koulutukseen kytkeytyvät entistä tiiviimmin yhteen. Työikäisen väestön aktiivisuutta lisäävän politiikan taustalla on tarve hillitä hyvinvointivaltion sosiaaliturvamenoja. Aktivointipolitiikan taustalla on myös ideologisia syitä. (emt.) Keskeinen taustavaikuttaja tässä on laajalle levinnyt uusliberaali talouspoliittinen suuntaus, joka pyrkii julkisen sektorin kustannusten alentamiseen (esim. Taylor-Gooby 2008).

Suomessa ja myös muualla Euroopassa aktivoinnista on tullut keskeinen väline sosiaaliturvan varassa elävien työttömien työnhakijoiden (uudelleen) integroimisessa työmarkkinoille. Aktivointitoimenpiteillä tarkoitetaan käytännössä erilaisia ohjelmia, hankkeita ja palveluja, joilla tähdätään ihmisten työmarkkina-aseman vahvistamiseen. Ne ovat keskeisessä asemassa silloin, kun tavoitteena on vähentää yksilön toimeentulon riippuvuutta hyvinvointivaltiosta. Yksilön riippuvuuden vähentämisestä käytetään ilmausta ”from welfare to work”, eli hyvinvoinnista työhön. (Van Berkel, De Graaf & Sirovátka 2011.) Työttömän työttömyys- ja sosiaaliturva on ehdollista, ja hänellä on velvoite osallistua julkisen vallan hänelle osoittamiin työllistymis- ja aktivointitoimenpiteisiin (Keskitalo & Karjalainen 2013).

Aktivointipolitiikka voidaan jakaa kahteen eri pääsuuntaukseen. Käytössä on niin kutsuttu politiikan kova ja pehmeä linja. (Hvinden 2000, Karjalaisen & Keskitalon 2013, 11 mukaan.) Kova linja korostaa tiukempia ehtoja sosiaaliturvalle ja työttömän velvollisuutta osallistua työhön tai koulutukseen. Pehmeän linjan tavoitteena puolestaan on työttömien tukeminen ja työllistymisedellytysten parantaminen positiivisten kannustimien kautta. (Karjalainen & Keskitalo 2013, 11.) Aktiivitoimissa voidaan siis erottaa ensisijaisesti työhön tähtäävä (work first) angloamerikkalainen malli ja laaja-alaisempi työttömän työllistymisedellytysten parantamiseen tähtäävä eurooppalainen malli (human capital development) (Theodore & Peck 2001, 83). Etuusriippuvuuden torjuntaan tähtäävä kova linja on käytössä esimerkiksi Yhdysvalloissa. Eurooppalaiset ja pohjoismaiset aktivointitratkaisut tähtäävät työllistymisen lisäksi syrjäytymisen ehkäisemiseen. Tuen saamisen ehdot ovat

hieman väljemmät, ja käytössä olevat sanktiot tarkoittavat usein vain tuen määräaikaista vähentämistä tai lakkauttamista. (Karjalainen & Keskitalo 2013, 12.)

Aktivointipolitiikan uudistuksia on tehty useissa hyvinvointivaltioissa jo 1990-luvun alusta alkaen. Uutta aktiivisuuntauksessa on kuitenkin ollut työhön liittyvien velvollisuuksien liittäminen viimesijaiseen työttömyysturvaan ja sosiaalihuollon toimeentulotukeen. Myös heikoimmassa asemassa olevilta on alettu vaatia aktiivisuutta. (Karjalainen & Keskitalo 2013.) Sosiaaliturvaa on usein syytetty yksilöä passivoivaksi, joten aktivoivilla uudistuksilla pyritään muuttamaan passiivinen toimeentuloturva työnhakua ja työhön siirtymistä edistäväksi tueksi. Käytännössä tuensaantiehdot ovat tiukentuneet ja riippuvat työhön tai koulutukseen hakeutumisesta. Aktivoinnissa on siis alettu korostaa yksilön sosiaalisten oikeuksien rinnalla myös velvollisuuksia; puhutaan aktiivisesta kansalaisuudesta. (Keskitalo 2013.)

Sosiaaliturvaan on useimmissa maissa lisätty työhön kannustavia ja aktivoivia elementtejä, joissa on huomattavia yhtäläisyyksiä (Taylor-Gooby 2005). Myös asiantuntijayhteisöllä on ollut merkittävä rooli; esimerkiksi OECD ja Euroopan unioni ovat 1990-luvulta lähtien tukeneet työhön kannustavaa ja aktivoivaa politiikkaa (esim. OECD). Suomessa on vuodesta 1994 lähtien toteutettu sarja sosiaalietuuksien vastikkeellistamiseen tähdänneitä uudistuksia. Muun muassa vuonna 1994 otettiin käyttöön työmarkkinatuki, joka ehdollistettiin ensin alle 20-vuotiailta ja myöhemmin alle 25-vuotiailta. Toimeentulotuen sanktiot otettiin käyttöön vuonna 1996 ja työvoimapalveluja uudistettiin vuonna 1998, jolloin otettiin käyttöön yksilölliset työnhakusuunnitelmat. 2000-luvun alussa säädettiin laki kuntouttavasti työtoiminnasta ja työvoimapalvelujen uudistamisen toisessa aallossa perustettiin työvoiman palvelukeskukset. (Julkunen 2001, 206–210.)

Pitkäaikaistyöttömien aktivointipolitiikan rinnalle on tullut uusi käsite kuvaamaan työttömien aktivointia ja osallistamista; osallistavan sosiaaliturvan ajatus sai alkunsa vuonna 2013 Rauman sosiaali- ja terveystoimintajohtajan Antti Parpon aloitteesta. Ajatus on vielä uusi, minkä vuoksi käsite ei ole vakiintunut, eikä sillä ole selkeää sisältöä. (Hiilamo 2014.) Aihetta pohditaan tällä hetkellä sosiaali- ja terveystoimintaministeriön johdolla tammikuussa 2014 perustetussa työryhmässä. Osallistavan sosiaaliturvan tavoitteena on yhä enenevässä mää-

rin ehkäistä työttömien syrjäytymistä, kannustaa osallistumiseen ja samalla lisätä sosiaaliturvan yleistä hyväksyntää yhteiskunnassa. (STM 2014c.)

Osallistavan sosiaaliturvan ideana ei ole purkaa nykyistä aktivointijärjestelmää, vaan kehittää sitä. Osallistavan sosiaaliturvan tavoitteena on edelleen lisätä aktivointitoimenpiteiden kirjoa sekä kuntien, kolmannen sektorin ja etuudensaajien roolia toimenpiteiden suunnittelussa ja toteutuksessa. Toimeentuloturva olisi edelleen vastikkeellista ja riippuvaista asiakkaan kanssa sovittujen suunnitelmien toteutumisesta. Osallistumisesta maksettaisiin korotettua toimeentuloetuutta. (STM 2014e.) Heikki Hiilamo (2014, 85) on pohtinut osallistavan sosiaaliturvan mahdollisuuksia ja uhkia. Hänen mukaansa osallistava sosiaaliturva saattaisi johtaa pitkällä aikavälillä palkkatyön kahtiajakautumiseen varsinaisen palkkatyön ja näennäistyön välillä. Toinen mahdollisuus on, että osallistava sosiaaliturva johtaa erilaisista osallistumisesta kunnioittavaan työelämään. Pitkäaikaistyöttömyys on ”pirullinen” ongelma, johon ei löydy mitään yleisratkaisua, ja siihen on usein saatavissa vain lievitystä. (emt., 85.)

Horst W.J. Rittel ja Melvin Webber (1973) ovat jo vuosikymmeniä sitten tuoneet esiin nämä pirulliset (wicked) ongelmat. Rittelin ja Webberin (emt.) mukaan sosiaalipoliittisten ongelmien ratkaisu tieteen avulla on tuomittu epäonnistumaan ongelmien luonteen takia. Tieteen avulla voidaan ratkaista niin kutsuttuja kesyjä (tame) ongelmia. Sosiaalisiin ongelmiin ei ole olemassa optimaalisia ratkaisuja, koska monimuotoisessa yhteiskunnassa ei ole mahdollista määritellä yksiselitteisesti sitä, millainen politiikka ajaa yhteistä hyvää. (Rittel & Webber 1973.)

Aktivointipolitiikkaan liittyy monia ongelmia. Parhaimmillaan aktiivitoimiin osallistuminen voi tuottaa osallisuuden ja ihmisarvon kokemuksia, mutta pahimmillaan se voi huonontaa työttömän asemaa entisestään. (Julkunen 2013, 40.) Dirk Geldofin (1999, 22–23) mukaan aktivointitoimenpiteitä tulisi arvioida esimerkiksi sen mukaan, sijoittuvatko ne osaksi laajempaa syrjäytymisen ja köyhyyden vastaista politiikkaa. Tämän lisäksi olisi syytä arvioida, kunnioittavatko aktivointitoimenpiteet työttömiä, perustuvatko ne vapaaehtoisuuteen ja tarjoavatko ne todella mahdollisuuksia siirtyä työmarkkinoille (emt.).

Aktivointipolitiikkaa kritisoidaan myös rakenteellisten ongelmien yksilöimisestä, viimesijaisen toimeentulon ehdollistamisesta sekä työttömien velvoittamisesta epämielekkäi-

siin toimintoihin (esim. Gedolf 1999). Raija Julkusen (2013, 40) mukaan ”työnteon tulee kannattaa aina” -periaate on Suomessa oikeuttanut vähimmäisetuuksien matalaa tasoa ja tuloköyhyyden yleistymistä. Aktivointikäytännöt voivat loukata kansalaisille säädettyjä oikeuksia, kuten oikeutta viimesijaiseen toimeentuloon ja itsemääräämisoikeuteen (Van Aerschot 2011).

3.3 Aktivointitoimenpiteiden vaikuttavuus

Aktivoinnin vaikutuksista avoimille työmarkkinoille työllistymiseen kiistellään jatkuvasti. Avoimilla työmarkkinoilla tarkoitetaan työmarkkinoita, joilla palkkauskustannuksiin ei käytetä yhteiskunnan varoja (esim. TEM 2011). Aktivointitoimenpiteisiin liittyvien sanktioiden oikeutus koetaan kyseenalaisena erityisesti tilanteissa, joissa sanktioiden työllisyysvaikutukset jäävät epäselviksi (Julkunen 2013). Aktivointitoimenpiteiden vaikuttavuutta arvioitaessa tarvitaan aina vertailuryhmä, joka ei ole altistunut aktivointitoimenpiteille. Muutoin aktivoinnin vaikutuksia ei voida erotella muista työllistymiseen vaikuttavista tekijöistä, kuten koulutuksesta tai talouskehityksestä. Tällaisia koeasetelmia on Suomessa tehty suhteellisen vähän, kun taas Yhdysvalloissa aktivoinnin vaikutusten arviointi on ollut systemaattisinta. Eroavista sosiaaliturvajärjestelmistä johtuen Yhdysvalloissa saatuja tuloksia ei voida suoraan yleistää koskemaan Suomen tilannetta, mutta tuloksia on mahdollista täydentää Euroopasta saaduilla tuloksilla. (Hämäläinen 2013, 179.) Lisäksi koeasetelman toimivuutta ihmistutkimuksessa voidaan kritisoida, koska ihmisen käyttäytymistä ei ole mahdollista mitata samalla tavalla kuin esimerkiksi luonnontieteellisiä suureita (esim. Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006).

Aktivointipolitiikan vaikutuksia voidaan jäsentää ajallisena jatkumona. Poliitiikan vaikutukset voidaan jaotella aktivointijaksoa edeltävään motivointivaikutukseen (uhkavaikutus), aktivointitoimenpiteiden aikaiseen lukkiuttamisvaikutukseen sekä aktivoinnin jälkeiseen kvalifikaatiovaikutukseen. Motivointi- tai uhkavaikutus näkyy siinä, että ne työnhakijat, joilla on hyvät mahdollisuudet työllistyä, työllistyvät juuri ennen aktivointitoimenpiteiden alkua. Toimenpiteen aikana avoimille työmarkkinoille työllistyminen on heikkoa, koska työnhaku osallistumisen aikana vähenee. Kvalifikaatiovaikutukset kertovat puolestaan työllistymistä edistävän toimenpiteen tehokkuudesta. (Calmfors 1994.)

Yhdysvalloissa ja Euroopassa toteutetuista tutkimuksista tulee voimakkaasti esille se, että aktivointiuudistukset vähentävät sosiaaliturvamenoja ensisijaisesti vähentämällä uusien etuuksiensaajien lukumäärää (Grogger 2003). Huomattavasti vähemmän aktivointitoimenpiteillä on vaikutusta siihen, kuinka moni työnhakija poistuu sosiaalietuuksien piiristä (Hämäläinen 2013, 180). Useiden tutkimustulosten mukaan klassisilla aktivointitoimenpiteillä, kuten työvoimakoulutuksella ja työllistämistoimilla on lukkiuttamisvaikutuksia; toimenpiteiden aikana työnhakijat työllistyvät vertailuryhmää heikommin. Tulokset kvaali-kaatiovaikutuksista ovat kovin heikkoja. Etenkin julkisella sektorilla tukityöllistäminen on todettu tehottomaksi. (Card, Kluge & Weber 2010.) Myönteisimmät työllisyysvaikutukset on kuitenkin havaittu olevan yksityisen sektorin tukityöllistämässä, vaikka työllisyysvaikutukset jäävät tällöinkin niin pieniksi, että työvoimapolitiittiset toimenpiteet eivät kykene ratkaisemaan työttömyyden ongelmaa (esim. Forslund & Krueger 2010, 184).

Kari Hämäläisen (2013, 187) mukaan myös Suomessa tehdyt aktivointireformit – siltä osin kun niitä on tutkittu – ovat työllisyysvaikutuksiltaan osoittautuneet vaatimattomiksi. Olemassa on edelleen hyvin vähän tietoa siitä, missä määrin työllisyyden ulkopuolella olevia ihmisiä kannattaisi aktivoida, ja milloin aktivointi tulisi aloittaa ja kauan sen tulisi kestää puhumattakaan siitä, mitä aktivoinnin tulisi pitää sisällään. Aktivointitoimenpiteiden vaikutuksia tulisi tutkia vielä lisää, jotta aktivointia voitaisiin kehittää oikeudenmukaisempaan ja yhtenäisempään suuntaan. (emt.) Aktivoinnin vaatimattomat vaikutukset työllisyyteen johtavat tilanteeseen, jossa aktivoinnin ja sanktioiden oikeutukseksi jää lähinnä työetiikkaa vaaliva moraalitai käsitys kannustimiin reagoivasta rationaalisesta toimijasta (Julkunen 2013, 41).

Vaikka aktivointitoimenpiteiden vaikutukset työllisyyteen jäävät vaatimattomiksi, on tärkeää tuoda esille erityisesti kuntouttavan työtoiminnan asiakaskokemukset ja tutkitut vaikutukset asiakkaan arkeen ja sosiaaliseen ympäristöön. Esimerkiksi Mia Tammelinin (2010) mukaan asiakkailla on hyvin ristiriitaisia kokemuksia kuntouttavasta työtoiminnasta. Osa asiakkaista kokee kuntouttavan työtoiminnan jopa orjuuttamiseksi, joka ei johda mihinkään, ja osa asiakkaista puolestaan kokee työtoiminnalla olevan myönteisiä vaikutuksia elämän rytmiin sekä mielenterveyteen (emt., 61–62).

4 TYÖLLISYYSPALVELUT HALLINNAN TOTEUTTAJINA

Aktivointipolitiikka on vaikuttanut merkittävästi muutoksiin, joita on tapahtunut työttömän palvelujärjestelmässä sekä asiakastyön käytännöissä (Karjalainen 2013, 99). Jochen Clasen ja Daniel Glegg (2006, 531–533) ovat jäsentäneet aktivointipolitiikan kehitystä kolmeen eri näkökulmaan. Ensimmäinen käsittelee työttömyysturvaetuuksien aktivointia, eli tulonsiirtojärjestelmän muuttamista vastikkeelliseksi. Toinen näkökulma liittyy viimesijaisten tukimuotojen, kuten toimeentuloturvan aktivointiin. Kahta edellä mainittua asiaa käsiteltiin edellisessä luvussa. Kolmas ja tämän tutkielman kannalta myös olennainen näkökulma koskee työttömän palvelujärjestelmän aktivoitumista, eli palvelujärjestelmien koordinoimista uudella tavalla. (emt.)

Tässä luvussa esitellään ensin käsitepari hallinnosta hallintaan (from government to governance). Käsite auttaa jäsentämään ilmiötä, joka on työllisyyspalvelujen uusien koordinoitapojen taustalla. Samalla käsite kytketään edellisessä luvussa esiteltyyn aktiiviseen työ- ja sosiaalipolitiikkaan. Tämän jälkeen käydään läpi toimijat, jotka vastaavat työvoimapolvelujen toimeenpanosta sekä käydään läpi toimijoiden välistä vastuunjakoa.

4.1 Hallinnosta hallintaan

Hallintaa (englanniksi governance) koskeva keskustelu alkoi yleistyä politiikan ja hallinnon tutkimuksen piirissä 1980-luvun lopulla. Seuraavan vuosikymmenen kuluessa hallinnan käsite alkoi saada suhteellisen selkeän sisällön uudenlaisten organisointi- ja toimintatapojen kuvaajana. Hyvinvointivaltion kustannuskriisin myötä julkisen sektorin edellytettiin muuttuvan muun toimintaympäristön mukana. Poliitiikan tutkimuksessa kyseinen käänne näkyi kansallisvaltion roolia koskevana keskusteluna. Valtion roolin nähtiin heikentyneen, kun taas vastaavasti paikallisen ja globaalien tason toimijat korostuivat uusien haasteiden edessä. Hallintotieteessä tarkastelun kohteena olivat valtion sijaan hallinto ja organisaatiot. Hallintaa koskeva keskustelu on aluksi liittynyt etenkin organisaatioteorian esille nostamiin yhteiskunnan monimutkaistumisen aikaansaamiin suunnittelun ja johtamisen ongelmiin sekä myöhemmin ideologis-käytännöllisesti julkisten organisaatioiden uusiin toimintaperiaatteisiin. (Anttiroiko, Haveri, Karhu, Ryyänen & Siitonen 2003, 165–166.)

Hallinnan käsitteelle on lukuisia määritelmiä, ja käsite on hyvin epätäsmällinen. Esimerkiksi Jon Pierre (2000, 3) viittaa hallinnalla valtion pyrkimyksiin sovittautua toimintaympäristönsä muutoksiin ja toisaalta yleiseen sosiaalisten järjestelmien koordinoitiproblematiikkaan. Hallinnalla tarkoitetaan myös uusia toimintatapoja, joilla yhteiskuntaa hallitaan muuttuvassa maailmassa (esim. Rhodes 1996, 3; Pierre 2000). Uusi hallinta-ajattelu korostaa siis valtiokeskeisyyden heikkenemistä ja monimuotoisemman hallinnan kehittymistä. Uuden hallinnan aikakaudella julkinen vastuu jakaantuu eri hallintotasoilla toimiville julkisyhteisölle. Lisäksi vastuuta siirretään joltain osin myös yksityisen sektorin kannettavaksi. (Anttiroiko ym. 2003, 167.)

Hallinnan käsitteen taustalla on ollut tarve löytää hallintoa (government) laajempi ja dynaamisempi käsite. Perusluonteeltaan hallinnon ja hallinnan käsitteet eroavat toisistaan merkittävästi. Hallinto viittaa julkisyhteisöjen instituutioista järjestettyyn kokonaisuuteen ja hallinnollisten tehtävien muodostamaan kokonaisuuteen. Hallinnalla puolestaan viitataan lähinnä toimintoon tai prosessiin. (Jessop 1998, 30.) Hallinnan käsitteellä on pyritty havainnollistamaan julkisyhteisöjen muuttuneita toimintatapoja. Uuden hallinta-ajattelun omaava hallinto toimii kehittämisorientoituneesti vanhan kontrolliorientoituneen hallinnon sijaan. (Anttiroiko ym. 2003, 169.)

Kunnallishallinnon näkökulmasta hallinta ymmärretään lähinnä kuntien soveltamana uutena hallintatapana. Uudessa hallintatavassa kuntien rooli alueensa toimijana korostuu. Kunnan hallintasuhteiden kenttä voidaan jakaa kolmeen pääulottuvuuteen; kuntaorganisaation sisäisiin, paikallisiin sekä ylipaikallisiin hallintasuhteisiin. Paikallisten ja ylipaikallisten hallintasuhteiden kentällä kunnat joutuvat toimimaan yhdessä yritysten, järjestöjen, kansalaisryhmien ja muiden julkisyhteisöjen kanssa erilaisissa päätöksenteko-, palvelu- ja kehittämisprosesseissa, mikäli ne haluavat hyötyä näiden erityisosaamisesta ja muista resursseista. Tämä asettaa haasteita kuntien organisointi- ja koordinoitukyvyille sekä hallintasuhteiden johtamiselle. (Anttiroiko ym. 2003.)

Kunnallishallinnon kehitystä voidaan kuvata siirtymäksi byrokraattisesta hallintojärjestelmästä (government) itseohjautuvien toimintayksiköiden (governance) suuntaan. Tällä tavoitellaan yksityiskohtaisen ohjauksen vähentämistä ja ratkaisuvallan siirtämistä paikallistasolle. Paikallisyhteisön ajatellaan tarjoavan esimerkiksi laadullisia kehitystekijöitä ja paikallistuntemusta. Uuden hallinnan tarve nousee monimutkaisuuden aikaansaamasta

haasteesta ja johtaa siihen, että hallinta ei voi olla vain yhden toimijan toiminnan tulos, vaan useiden toimijoiden toiminnan summa. (Anttiroiko ym. 2003.)

Nykymuodossa kuntien toiminnan ohjaaminen ei siis perustu niinkään hierarkkiseen julkishallintoon ja ylemmiltä hallintotasoilta tulevaan normi- ja resurssiohjaukseen, vaan hallinta-ajattelun perustana ovat ensisijaisesti erilaiset tapauskohtaisesti rakentuvat yhteistyö-, kumppanuus- ja verkostosuhteet eri yhteistyötahojen kanssa (Oksanen 2002). Uuden paikallisen hallintatavan piirteitä ovatkin muun muassa toimijakentän laajuus ja monipuolisuus, verkostomaisuus, monitasoisuus ja monitoimialaisuus sekä deregulaatio, jolla tarkoitetaan säännösten purkamista (Anttiroiko ym. 2003).

Laajalla toimijakentällä viitataan – kuten edellä on todettu – siihen, että kunta ei toimi erillään muista yhteiskunnan toimijoista. Monitasoisuus tarkoittaa eri institutionaalisilla tasoilla tapahtuvaa yhteistyötä. Monialaisuus puolestaan tarkoittaa sitä, että eri hallinnonalat, kuten terveystoimi, sosiaalitoimi ja koulutoimi tekevät keskinäistä yhteistyötä yhä enemmän. Verkostomaisuus taas viittaa organisointiperiaatteeseen, jossa toimintaa ei määritetä hierarkkisesti tai käskysuhteiden pohjalta, vaan vapaaehtoisesti rakentuvan yhteistyön pohjalta. Verkostot siis käsitetään epävirallisemmiksi yhteenliittymiksi, joihin toimijat liittyvät vastavuoroisuuden periaatetta noudattaen ja omia tarkoitusperiään edistäen. (Anttiroiko ym. 2003, 177.) Sopimus pohjainen yhteistyö ja partnershipit, eli kumppanuusmallit puolestaan ovat verkostoja tiukemmin säänneltyä yhteistyötä, jossa tehtävistä ja vastuista sovitetaan tarkasti yksityisoikeudellisella sopimuksella esimerkiksi yksityisen ja julkisen sektorin välillä (Anttiroiko & Jokela 2002, 143). Hallintasuhteiden muodostuminen kuitenkin edellyttää eri osapuolilta yhteisymmärrystä, sillä eri organisaatioiden toiminta perustuu usein erilaisille tavoitteille ja toimintakulttuureille (Anttiroiko ym. 2003).

4.2 Työllisyyspalvelujen hallinta

Kuten edellä on todettu, aktivointilainsäädännön toimeenpano on useissa maissa herättänyt tarvetta kehittää myös aktivoinnin hallinnointia. Karjalaisen (2013, 101) mukaan pitkään työttömänä olleiden aktivointitoimien järjestäminen vaatii omanlaistaan palvelua ja sitä tukevaa hallintoa. Kun kyseessä on pitkäaikaistyötön, on palveluprosessissa mukana eri hallinnonaloja, moniammatillista työskentelyä ja vaihtuvia vastuusuhteita (emt., 100). Eu-

roopan maissa aktivoinnin hallinnasta (governance of activation) on tullut oma kehittämis- ja tutkimuskohteensa (Van Berkel ym. 2011). Tässä tutkielmassa aktivoinnin hallinta ymmärretään niiksi uudenlaisiksi organisointi- ja toimintatavoiksi, joilla sekä julkinen että yksityinen sektori pyrkivät (useimmiten vuorovaikutuksessa) ratkaisemaan sosiaalisia ongelmia ja luomaan sosiaalisia mahdollisuuksia (vrt. Kooiman, Bavinck, Jentoft & Pullin 2005, 17–18). Myös työttömien aktivointi ja tukeminen tulonsiirroilla ovat tapoja vaikuttaa sosiaalisiin ongelmiin (Van Berkel ym. 2011), joten tässä tutkielmassa hallinnan käsitettä sovelletaan pitkäaikaistyöttömiin kohdistuvien palvelujen ja hankkeiden tarkastelussa.

Aktivoinnin hallinnassa keskeisiä tutkimuksen kohteita ovat erityisesti aktivointitoimenpiteiden hajautettu ja keskitetty ohjaus keskushallinnon ja paikallistason välillä, jota kuvailaan käsitteillä sentralisaatio (keskittäminen) ja desentralisaatio (hajauttaminen). Tutkimus kohdistuu myös julkisten palvelujen tuottamiseen yksityisellä sektorilla, julkisten virastojen väliseen yhteistyöhön (inter-agency cooperation) ja kumppanuuteen (partnership). Lisäksi tarkastelun kohteena on palvelujen koordinointi- ja yhteispalvelujärjestelyt. (Van Berkel ym. 2011, 5.)

Hugh Mosley (2011) on listannut useita syitä sille, miksi aktivoinnin hallintaa pyritään hajauttamaan. Keskeisenä syynä tähän on työttömyyden sekä työmarkkinoiden monimuotoisuus. Näihin haasteisiin pyritään vastaamaan paikallisten kumppanuuksien avulla. Paikallisella tasolla palveluja on mahdollista kehittää vastaamaan oman alueen työvoima- ja sosiaalipoliittisia tarpeita. Lisäksi niiden toimivuutta ja tuloksellisuutta on mahdollista valvoa ja arvioida. (emt.) Toisaalta ratkaisuvallan ja palvelujen tuottamisvastuun siirtymisessä paikalliselle tasolle nähdään ongelmana se, että palvelujen laatuun voi syntyä alueellista vaihtelua (Lindsay & McQuaid 2008). Julkisia palveluja on mahdollista ostaa yksityisiltä yrityksiltä. Näennäismarkkinoilla (quasi-markets) tarkoitetaan tilannetta, jossa asiakas itse ei käytä rahaa esimerkiksi työnhakukoulutuksen ostamiseen, vaan julkinen sektori ostaa koulutuksen yksityiseltä sektorilta. Tällaisten kumppanuuksien ajatellaan lisäävän kilpailua, jonka taas on ajateltu vaikuttavan palvelujen hintaan, laatuun ja vaikuttavuuteen sekä yksilölliseen räätälöintiin. (Van Berkel ym. 2011.)

Virastojen välinen yhteistyö (inter-agency cooperation) ei sinänsä ole täysin uusi ilmiö (Newman 2001), mutta sen katsotaan kuuluvan aktivoinnin hallinnan keskeisiin ominaisuuksiin, koska suurin osa työvoimapalvelujen uudistuksista ympäri Euroopan tähtäävät

viranomaisyhteistyön sekä muiden työllisyyden kannalta olennaisten toimijoiden, kuten yritysten ja kansalaisjärjestöjen kanssa tehtävän yhteistyön lisäämiseen (Van Berkel ym. 2011, 10). Syitä lisääntyvän yhteistyön tarpeelle on jo aikaisemmin käyty läpi tässä tutkielmassa; tarpeen virastojen väliselle yhteistyölle luovat yhteisasiakkaat sekä sosiaaliturvan yhä tiiviimpi kytkeminen aktiiviseen työnhakuun ja kouluttautumiseen. Eri viranomaisten on seurattava ja valvottava sitä, että asiakkaan kanssa sovitut toimenpiteet, kuten esimerkiksi koulutus tai kuntouttava työtoiminta toteutuvat sovitulla tavalla. Mikäli sopimus ei toteudu, on yhteistyö sosiaaliturvaa maksavan tahon kanssa välttämätöntä. (emt.) Hallinnonalojen välisen yhteistyön etuina on myös pidetty joustavuutta, aktiivoinnin tehostumista ja mahdollisuutta eri ammattiryhmien väliseen asiantuntemuksen jakamiseen (Lindsay & McQuaid 2008).

Virastojen välinen yhteistyö voi toteutua monella tavalla. Eräs yleinen tapa Euroopassa on esimerkiksi perustaa yhteispalvelupiste (front office), jossa toisen hallinnonalan viranomaiselle on mahdollista siirtää toisen viranomaisen tehtävä sellaisen asian hoidossa, joka ei edellytä vapaata harkintaa. (Heikkilä & Keskitalo 2002.) Vapaata harkintaa virkamies käyttää tilanteissa, joissa laki ei riitä osoittamaan, miten viranomaisen on meneteltävä (Merkoski 1968). Suomessa edellä mainittuja järjestelyjä on paljon esimerkiksi Kelan ja kunnan välillä (Karjalainen & Keskitalo 2013). Yhteistyö voi tapahtua myös siten, että jokaisesta organisaatiosta kootaan edustajat yhden katon alle, jossa asiakas saa palvelua moniammatillisessa ympäristössä. Tällaisia yhteistyöjärjestelyjä kutsutaankin yhden pysähdysvirastoiksi (one-stop agencies). (Van Berkel ym. 2011, 10.)

Van Berkel ym. (2011) pyrkivät tyypittelemään erilaisia hallintaregiimejä, jotka he itse totesivat yleistyksiksi ja vain suuntaa antavaksi hahmotelmaksi siitä, miten eri Euroopan maat organisoivat työttömyyteen liittyvää aktivointia. Käytännöissä on siis merkittäviä eroja maiden välillä, mutta yleisessä tarkastelussa todetaan, että kaikki maat ovat edistäneet viranomaispalvelujen välistä yhteistyötä ja koordinointia (emt.). Esimerkiksi Tanskassa vastuu kaikkien työttömien yhteispalvelusta (Jobcentre) siirtyi vaiheittain kokonaan kuntien vastuulle, kun etuuskäytäntöjen vastuut puolestaan säilyivät valtiolla. Norjassa on perustettu niin kutsuttu alueellinen NAV-hallinto, joka on kunnan ja valtion yhteinen palvelupiste, joka on tarkoitettu kaikille työkäisille. (Karjalainen 2013, 110–112.) Yhteispalvelukehityksiä löytyy jokaisesta yhdeksästä maasta, jotka olivat mukana Van Berkelin ym. (2011) tarkastelussa. Aktivointipolitiikan myötä perinteinen sektorihallinto on antanut tilaa

verkostomaisille ja markkinalähtöisille hallintoratkaisuille. Viranomaisten lisäksi keskeisiksi toimijoiksi ovat tulleet palveluntuottajat ja työnantajat. (De Graaf & Sirovátka 2012.)

4.3 Julkisen sektorin järjestämät työvoimapalvelut

Työvoimapolitiikka voidaan ymmärtää joko laajan tai kapean näkemyksen mukaan. Laajan näkemyksen mukaan työvoimapolitiikka koostuu talous-, koulutus-, asunto-, ja sosiaalipoliittisista keinoista, työnvälitys- ja neuvontapalveluista sekä työharjoittelusta ja tukityöllistämisestä. Kapean tulkinnan mukaan työvoimapolitiikka koostuu puolestaan työvoimapalveluista, työllistymistä tukevista neuvontapalveluista sekä työharjoittelusta ja tukityöllistämisestä. (Koistinen 2014, 372.)

Suomen työvoimapolitiikan linjaa toteutetaan kolmella tasolla. Euroopan unionin työvoimapolitiikkaa pannaan Suomessa täytäntöön esimerkiksi työvoimapoliittisin suosituksin, direktiivein sekä viestinnällisin keinoin. Toimeenpano voi tapahtua myös EU:n tuomioistuimen päätöksellä. Kansallista työvoimapolitiikkaa taas pannaan täytäntöön eduskunnan ja hallituksen päätöksin. Toimeenpano käytännössä tapahtuu kunnissa sekä työ- ja elinkeinoministeriön paikallishallinnon organisaatioissa. (Koistinen 2014, 373.) Tässä tutkielmas-
sa tarkastelu rajataan kapean katsannon työvoimapolitiikkaa käytännössä toimeenpaneviin, paikallisella tasolla toimiviin organisaatioihin.

4.3.1 Julkiset työvoimapalvelut eli työ- ja elinkeinopalvelut

Julkiset työvoima- ja yrityspalvelut ovat työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) alaisia palveluja. Vuoden 2013 alusta työvoimapalvelujen nimi muuttui työ- ja elinkeinopalveluiksi, eli TE-palveluiksi. TE-palvelujen tarjonnasta vastaa 15 alueellista TE-toimistoa, joiden tehtävä on tarjota palvelujaan sekä henkilöasiakkaille että yrityksille. Työnhakijoille keskeinen julkinen työvoimapalvelu on työnvälityspalvelu, joka on kaikille avoin palvelu. TE-toimistossa kirjoilla olevalle henkilöasiakkaalle tarjottavia palveluja ovat ammatinvalinta- ja uraohjaus, valmennus, työkokeilu, koulutus ja palkkatuki. Edellä mainitut työllisyyttä edistävät palvelut luokitellaan aktivointitoimenpiteiksi. Työnantajille suunnattuja palveluja ovat henkilöstön hankintaan, henkilöstön osaamisen kehittämiseen tai henkilöstön vähentämistarpeeseen liittyvät palvelut. (TEM 2014c.)

Työttömyysetuuden saaminen on hyvin pitkälti riippuvaista TE-palvelujen asiakkuudesta, sillä työttömyysturvaan ei ole oikeutta, mikäli työtön ei ole TE-palvelujen asiakas. Julkisiin työvoimapalveluihin sisältyy henkilöasiakkaan osalta sanktioivia piirteitä; työttömän täytyy tietyin väliajoin ilmoittautua TE-toimistossa, jotta työnhaku pysyy voimassa. Asiakkaan yleinen velvollisuus on hakeutua työhön tai koulutukseen, ja TE-palvelut voi tehdä työtarjouksia, jolloin asiakas on velvoitettu hakemaan kyseistä työtä. Ensimmäisessä tapaamisessa laaditaan työllisyysuunnitelma, jota asiakas on velvoitettu noudattamaan. Työllisyysuunnitelmaan kirjataan ne toimenpiteet, jotka edistävät asiakkaan pääsyä takaisin työmarkkinoille. (TE-palvelut 2014.) TE-palvelujen velvollisuus puolestaan on tarjota työtä ja koulutusta, sekä sen on järjestettävä työllistymissuunnitelmaan tai sitä korvaavaan suunnitelmaan sisältyviä palveluja. Sen on myös seurattava työllistymissuunnitelman tai sitä korvaavan suunnitelman toteutumista ja huolehdittava palveluprosessin etenemisestä. (Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta 916/2012.)

Asiakas voi menettää oikeuden työttömyysetuuteen, jos TE-palveluissa katsotaan, että työnhakija on menetellyt työvoimapolitiittisesti moitittavalla tavalla. Tämä karenssiksi kutsuttu korvaukseton määräaika voi vaihdella 15 päivästä 90 päivään perusteesta riippuen. Karenssin syitä voivat olla esimerkiksi tarjotusta työstä ilman pätevää syytä kieltäytyminen tai työstä eroaminen ilman pätevää syytä. Myös sovittuun tapaamiseen ja työllistymissuunnitelman laatimiseen saapumatta jättäminen aiheuttaa karenssin, kuten myös työllisyyttä edistävästä palvelusta ilman pätevää syytä kieltäytyminen. (TE-palvelut 2014.)

TE-palveluja on viime vuosien aikana uudistettu sekä 2000-luvun puolivälissä että 2010-luvulla. Julkisen työvoimapalvelun rakenteellinen uudistus oli pääministeri Matti Vanhasen hallituksen työllisyysohjelman keskeinen kehittämishanke 2000-luvun puolivälissä (Valtakari, Syrjä & Kiuru 2008, 13). Vuosina 2005–2006 käynnistyi työvoimatoimistojen toiminnan uudistus, jonka keskeisenä tavoitteena oli tehostaa itsepalvelua ja yhteyksiä avoimiin työmarkkinoihin sekä panostaa työttömyyden alkuvaiheen asiakaspalveluun ja työvoiman saannin varmistamiseen. Vielä 2000-luvun puolivälissä työllisyystilanne oli kehittymässä myönteiseen suuntaan, jolloin keskustelu oli siirtymässä rakennetyöttömyydestä työvoiman kysyntään vastaamiseen. (Arnkil, Karjalainen, Saikku, Spangar & Pitkänen 2008.)

Vuoden 2013 alusta lähtien työ- ja elinkeinopalvelujen palvelumalli on perustunut kolmeen palvelulinjaan, joihin henkilöasiakkaat sijoitetaan palvelutarpeensa mukaan. Uudistuksen tavoitteena oli varmistaa yhdenmukainen palvelumalli kaikissa työvoimatoimistoissa. Kaikkien palvelulinjojen tavoitteena on asiakkaan avoimille työmarkkinoille työllistymisen tukeminen tai yrittäjyyden vahvistaminen ja yritystoiminnan kehittäminen. (TEM 2014c.) Kuviossa 2 on kuvattu TE-toimiston kolme eri palvelulinjaa.



KUVIO 2. TE-toimiston palvelulinjat. Lähde: Työ- ja elinkeinoministeriö (2013b, 4).

4.3.2 Työvoiman palvelukeskus

Työvoiman palvelukeskusten (TYP) perustaminen liittyy edellä mainittuun 2000-luvun alun työllisyyspolitiikan peruslinjaukseen, jonka tavoitteena on ollut purkaa rakennetyöttömyyttä vahvistamalla valtion ja kuntien eri sektoreiden yhteistyötä ja kehittää kokonaisvaltaisia palveluja vaikeasti työllistyvien tueksi (Karjalainen & Saikku 2008). Robert Arnkil, Timo Spangar, Esa Jokinen, Matti Tuusa ja Sari Pitkänen (2014) kutsuvat TYP:n perustamista valtion ja kunnan välisen työnjaon uudistamisen ensimmäiseksi ”aalloksi”. Palvelukeskusten perustamisen taustalla oli ajatus viranomaisten ja muiden palvelutuottajien välisestä asiantuntijaverkostosta. Tämä uudistus käynnistyi ensin pilotoimalla yhteispalvelukokeilu vuosina 2002–2003, jonka jälkeen palvelukeskuksia perustettiin eri paikkakunnille vapaaehtoisuuteen perustuen ja eri osapuolten tekemin sopimuksin 39 kappaletta. (Karjalainen 2013, 103–104.) Vuonna 2014 TYP-toiminnan piirissä oli 124 kuntaa ja toiminnan ulkopuolella 180 (TEM 2014d).

Verkoston ensisijainen tehtävä on antaa monipuolista tukea asiakkaille, joille aikaisemmat julkiset työvoimapalvelut ovat osoittautuneet riittämättömiksi. TYP kehittää palvelukokonaisuuksia, jotka toteutetaan moniammatillisen ja poikkihallinnollisen verkostoyhteistyön avulla. Työvoiman palvelukeskusuudistuksen toimeenpanon vastuutaho oli työministeriö, eli nykyinen työ- ja elinkeinoministeriö. Taustaorganisaatioina on toiminut sosiaali- ja terveysministeriö, Kansaneläkelaitos ja Kuntaliitto. (Valtakari ym. 2008.)

TYP:ssa periaatteena on, että asiakas saa samasta paikasta TE-hallinnon, kunnan sosiaali-toimen, Kelan ja mahdollisesti myös terveydenhuollon ja muiden aktiivitoimijoiden palveluja tai palveluohjausta (Karjalainen 2013, 104). Jyväskylässä työvoiman palvelukeskusten moniammatilliseen asiantuntijajoukkoon kuuluu kuusi TE-toimiston asiantuntijaa, kuntoutuspsykologi, neljä sosiaalityöntekijää, neljä sosiaaliohjaajaa, terveydenhoitaja, asiakaspalvelusihteeri ja Kelan asiakassihteeri (Jyväskylän kaupunki 2013a). Palvelukeskusten lähtökohtana on, että ne eivät ole itsenäisiä virastoja, vaan TE-palvelujen, Kelan ja kunnan asiantuntijoiden kiinteitä verkostoja. Yhteistyö ei muuta viranomaisten välistä tehtäväjakoja, vastuuta ja velvollisuuksia. (Valtakari ym. 2008.) Kuviossa 3 on kuvattu työvoiman palvelukeskuksen palveluprosessin vaiheet.



KUVIO 3. Työvoiman palvelukeskuksen palveluprosessi. Lähde: Karjalainen & Saikku 2008, 245.

Työvoiman palvelukeskukset ovat aikaisemmin olleet vapaaehtoisia, mutta 1.1.2015 lukien astui voimaan laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta (1369/2014),

mikä tarkoittaa, että TYP-toiminnasta tuli 1.1.2015 lukien lakisäätteistä. Hallitus teki keväällä 2014 esityksen työllistymistä edistävästä moniammatillisesta yhteispalvelusta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. Vuoden 2014 lopulla vahvistettujen lakien pääasiallinen sisältö liittyy siihen, että jokaisen TE-toimiston alueella tulisi olla vähintään yksi monialainen yhteispalvelu, joita työvoiman palvelukeskukset tällä hetkellä ovat. Palvelussa arvioidaan työttömän moniammatillisen tuen tarve, kun hän on saanut työmarkkinatukea yhtäjaksoisesti vähintään 300 päivää. Alle 25-vuotiaiden moniammatillisen avun tarve arvioidaan, kun nuori on ollut työtön vähintään kuusi kuukautta. Yli 25-vuotiailla sama tehdään 12 kuukauden työttömyyden jälkeen. Lain toimeenpanolla on vuoden siirtymäaika. (Laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta 1369/2014.)

Työttömyysturvan rahoittaminen muuttui 1.1.2015 lukien siten, että kunnat maksavat puolet työmarkkinatuesta niiden henkilöiden osalta, jotka ovat saaneet passiivista työmarkkinatukea työttömyyden perusteella 300–999 päivää. 1000 päivää työmarkkinatukea saaneiden työmarkkinatuesta kunta maksaa 70 prosenttia. (Laki työttömyysturvalain muuttamisesta 1370/2014.) Lakimuutosten tavoitteena on parantaa alueellista tasa-arvoa työllisyyspalvelujen tarjonnassa, lisätä kuntien vaikutusvaltaa pitkäaikaistyöttömyyden hoitamisessa sekä vähentää rakennetyöttömyyttä (Hallituksen esitys eduskunnalle... 2014).

Arnkil ym. (2008, 22) kutsuvat 2000-luvulla käynnistynyttä työvoimapolitikan uudistusta kaksihaaraiseksi uudistukseksi. Toisin sanoen on pyritty parantamaan palvelun laatua sekä työmarkkinoiden ongelmallisemmassa päässä, joka koskee rakennetyöttömyyttä, että vahvistamaan omatoimisuutta ja suuntautumista avoimille markkinoille työmarkkinoiden niin kutsuttujen ”helpommin työllistyvien” päässä. Työvoiman palvelukeskusten perustamisella on siis haettu ratkaisua rakennetyöttömyyteen, kun taas TE-palvelujen uudistamisella on 2000-luvun puolivälissä pyritty vastaamaan työvoiman kysyntään. (emt.)

4.3.3 Kunnan ja valtion vastualueet työllistämistoimissa

Suomessa vastuu työvoimahallinnosta ja työnvälitystoiminnasta on ollut 1960-luvulta lähtien ollut valtiolla, kun puolestaan sosiaalihuolto on ollut kuntien vastuualuetta. Yhteisasiakkaiden lisääntymisen vuoksi yhteistyötä ja vastuujakoa on kuitenkin haluttu kehittää sekä lainsäädännön että jo mainitun 2000-luvun alun yhteispalvelukokeilun avulla. (Heik-

kilä & Keskitalo 2002, 31.) Erityisesti Pohjoismaissa, joissa kunnilla on keskeinen asema yhteiskuntapolitiikassa, on valtion ja kunnan roolia työllisyyskysymyksissä alettu tarkastella uudelleen (Arnkil ym. 2014). Yhteistyötä on kehitetty myös monien hankkeiden kautta, mutta Vappu Karjalaisen ja Peppi Saikun (2011, 216) mukaan 1990-luvulla alkanut ”project boom” eli projektien lisääntyminen ei ole merkittävästi vaikuttanut julkisten palvelujen rakenteisiin.

Vielä 1990-luvulle asti kunnilla oli suhteellisen paljon työllistämismääräisiä velvoitteita. Laman aikaansaaman suurtyöttömyyden takia velvoitteita oli vähennettävä, sillä niitä oli hyvin vaikea siihen aikaan toteuttaa. Kuntien vastuu työllisyydenhoidossa on ollut hyvin altista muutoksille, ja aihe on ollut yhteiskunnallisen keskustelun kohteena jo pitkään. Laman jälkeen vuodesta 1996 lähtien kuntien tehtävät työllisyydenhoidon parissa alkoivat taas lisääntyä. Vuonna 2002 kunnille säädettiin kahdeksan kuukauden työllistämismääräisyysvelvoite yli 55-vuotiaista, joita ei ole saatu työllistettyä avoimille markkinoille, tai heille ei ole pystytty tarjoamaan soveltuvaa koulutusta tai kuntoutusta. Kunnilla on myös aluevelvoitteita, joissa kunnan ja valtion tulisi yhdessä huolehtia siitä, ettei yhdenkään työmarkkina-alueen työttömyysaste kasva olennaisesti keskimääräistä suuremmaksi. (Niemi 2012, 19–20.)

Vuonna 2005 voimaan tullut työllistämistukijärjestelmän uudistus lisäsi kunnan rahoitusvastuuta työllisyydenhoidossa merkittävästi. Uudistuksella pyrittiin lisäämään kustannustehokkuutta siirtämällä työmarkkinatuen rahoitusvastuuta valtiolta kunnille, jolloin kunnat osallistuivat vuoden 2006 alusta ensimmäistä kertaa työmarkkinatuen rahoitukseen. Työttömyysturvalain mukaan kuntien velvollisuus oli ennen vuoden 2015 lakimuutosta rahoittaa puolet passiivisesta työmarkkinatuesta, jota myönnetään yli 500 päivää tukea saaneille. Kyseessä on passiivityömarkkinatuki, josta kunnissa käytetään usein puhekielistä nimitystä ”Kelan sakkomaksu”. Sakkomaksut voivat joissakin kunnissa nousta jopa miljooniin euroihin. Järjestelmä kannustaa siis kuntia työllistämään pitkäaikaistyöttömiä, ja se on myös osoittanut toimivuutensa. (Niemi 2012, 21.)

Työllisyydenhoidon kentällä kuntia velvoittaa myös laki kuntouttavasta työtoiminnasta (2001/189). Kuntouttava työtoiminnan järjestäminen on kuntien vastuulla ja se koskee sekä nuoria että työikäisiä. Toisaalta laki kuntouttavasta työtoiminnasta ei velvoita kuntaa järjestämään kuntouttavaa työtoimintaa, vaan lain mukaan asiakkaan kanssa on laadittava aktivointisuunnitelma, johon voi sisältyä kuntouttavaa työtoimintaa. Aktivointisuunnitel-

maan ei siis ole pakko sisällyttää kuntouttavaa työtoimintaa, eikä sen järjestämiseen aina kunnalta resursseja löydykään. (Niemi 2012, 22.) Kuntouttava työtoiminta on aktivoinnin ”hierarkiassa” viimesijainen toimenpide; vaikka kuntouttava työtoiminta tähtää asiakkaan työllistymiseen avoimille työmarkkinoille, voi työtoiminta olla lähin työelämäyhteys, jossa asiakas katsoo selviytyvänsä (Karjalainen, Saikku, Pasuri & Seppälä 2008, 41). Kuntouttavan työtoiminnan tavoitteena on ehkäistä ja ylläpitää ihmisen toimintakykyä sekä ehkäistä työttömyydestä aiheutuneita kielteisiä vaikutuksia (STM 2014d). Kuntouttavan työtoiminnan paikkoja voivat olla esimerkiksi kunnan ylläpitämät työpajat tai muut kuntaorganisaatiot, kuten sairaalat, palvelutalot ja liikuntapalvelut. Kunta voi myös hankkia kuntouttavaa työtoimintaa ostopalveluna järjestöiltä. (Karjalainen & Karjalainen 2010, 21–22.)

Laki kuntouttavasta työtoiminnasta on tehostanut kunnan ja valtion välistä yhteistyötä työllisyshoidossa merkittävästi. Vaikkakin viranomaisten välisestä yhteistyöstä säädetään esimerkiksi sosiaalihuoltolaissa sekä työllisyyteen ja kuntoutukseen liittyvässä laissa, ovat siihen velvoittavat pykälät monitulkintaisia, ja viranomaisten välistä yhteistyötä tulee tehdä ”tarpeen mukaan”. Tilanteessa, jossa työttömyys pitkittyy ja on laadittu työllistymissuunnitelma, tulee tämä suunnitelma korvata aktivointisuunnitelmalla, joka laaditaan kolmikantayhteistyössä työvoimatoimiston virkailijan, sosiaalityöntekijän ja asiakkaan kanssa. Lakia on pidetty merkittävänä uudistuksena kohti aktiivista työ- ja sosiaalipolitiikkaa. (Heikkilä & Keskitalo 2002, 27–34.)

Kuntaan kohdistuu työllisyshoidon osalta niin vahvasti velvoittavia kuin tavoitenormejakin. Toiminnan perustan luo kuitenkin perustuslaki (731/1999), jonka 18. pykälässä julkinen valta velvoitetaan edistämään työllisyyttä ja pyrkimään turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Velvollisuudet on säädetty nimenomaan julkiselle vallalle, eli valtiolle ja kunnille, jolloin kuntien varsinaisia tehtäviä on vaikea erotella. Vastuunjaon epäselvyys on leimannut kysymystä pitkäaikaistyöttömien työllistymisen tukemisesta valtion ja kunnan välillä jo pitkään. Kuntalaissa kunta velvoitetaan myös pyrkimään edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestävää kehitystä alueellaan. Asukkaiden hyvinvointia voidaan edistää muun muassa työllistämällä ja luomalla työllistymisen edellytyksiä, ja usein kunnilla on tähän vahva intressi. Työllisyshoidon keinot tosin eivät aina yllä halutulle tasolle, koska kunnan pakolliset tehtävät muodostavat valtaosan kunnan menoista. (Niemi 2012.)

4.3.4 Viranomaisyhteistyön tutkimus

Viranomaisten välisestä yhteistyöstä on tehty määrällisesti paljon tutkimusta, josta merkittävä osa on tapaustutkimusta (esim. Karjalainen 1996; Saikku 1996; Karjalainen & Vahtera 2000; Heikkilä & Keskitalo 2002). Jokaisessa edellä mainitussa tutkimuksessa kiinnostuksen kohteena on ollut työ- ja sosiaalishallinnon yhteisasiakas, joka tarvitsee samanaikaisesti työvoimahallinnon ja sosiaalishallinnon sekä usein vielä terveydenhuollon palveluja. Aiheesta on tehty myös paljon arvioivaa tutkimusta (esim. Arnkil ym. 2004; 2008; 2014).

Viranomaisten välisen yhteistyön ja sen rakentumisen tutkimuksessa on hyödynnetty monenlaisia viitekehyksiä. Esimerkiksi Vappu Karjalainen (1996) tutki moniongelmaisten aikuisasiakkaiden viranomaisverkoston rakentumista kahdessa kunnassa. Hän on lähestynyt aihettaan systeemisestä verkostonäkökulmasta, jossa moniongelmaisen asiakkaan ja siihen liittyvien viranomaisten tilanne nähdään yhtenä systeeminä, joka on riippuvainen muista systeemeistä ja verkostoista. Tutkimuksen keskeinen tulos oli se, että sosiaali- ja työvoimahallinnon yhteisasiakkaat erottuvat huonosti virastojen tavallisesta asiakasvirrasta, ja asiakkaiden asioiden hoitamisessa kaivataan työnjaon selkeyttämistä näiden kahden hallinnonalan välillä. (emt.) Peppi Saikku (1996) on tarkastellut kuntoutuksen viranomaisverkostoja samoja viitekehyksiä apuna käyttäen ja päätyi tulokseen, jonka mukaan kuntoutuksessa mukana olevien viranomaisten yhteistyö jäsentyy paljolti sellaisten käytäntöjen kautta, joissa viranomaisilla ei ole henkilökohtaisia kontakteja. Tämä voi tutkimuksen mukaan vaikeuttaa ongelma- ja ongelmanratkaisumäärittelyjen syntymistä (emt.).

Matti Heikkilä ja Elsa Keskitalo (2002) ovat tutkineet Vantaalla ja Hämeenlinnassa toteutettuja hankkeita ja Kiteellä sijaitsevaa pysyvää yhteispalvelupistettä, joiden tarkoituksena on kuntakokeilun tavoin kehittää uusia toimintatapoja ja yhteistyömuotoja, joilla edistettäisiin pitkäaikaistyöttömien työllistymistä. Tutkimuksen tuloksissa näkyi Hämeenlinnan ja Vantaan hankkeiden osalta selkeästi se, että työvoima- ja sosiaalishallinnon tehtävien erilaisuus ja ristiriidat vaikuttivat yhteistyön kehittymiseen. Yhteispalvelupisteen työntekijöiden näkemysten mukaan työhallinnon ja sosiaalitoimen työttömät ovat ”eri henkilöitä”. Työvoimahallinnolla on omat tulostavoitteensa, minkä vuoksi se ei ole kiinnostunut vaikeasti työllistyvistä asiakkaista. Sosiaalityöntekijät puolestaan ajattelevat, että työvoimahallinnon palvelut eivät tavoita pitkäaikaistyöttömiä. Työvoimahallinto ei halunnut liikaa profiloitua vaikeasti työllistyvien asiakkaiden palveluna. Sosiaalishallinnossa työmarkkinoilta syrjäytyneiden elämänhallinnan palauttaminen koettiin ensisijaisena tehtävänä. Työllistyminen

on vain yksi osatavoite tässä kokonaisuudessa. (emt.) Samansuuntaisia tuloksia TE-hallinnon ja sosiaalitoimen välisistä ristiriidoista ovat saaneet Robet Arnkil, Vappu Karjalainen, Simo Aho, Tuukka Lahti, Sanna-Mari Lyytinen ja Timo Spangar (2004) tutkiessaan yhteispalvelukokeilua sekä Vappu Karjalainen ja Peppi Saikku (2008) tutkiessaan työvoiman palvelukeskuksia. Ristiriidat ovat ilmenneet muun muassa epärealistisina ja ylimitoitettuina odotuksina eri viranomaisten asiantuntemuksesta ja vaikutusmahdollisuuksista. Tosin nämä ongelmat ovat korostuneet kokeilujen alussa ja tasoittuneet ajan myötä. (Karjalainen & Saikku 2008.)

Tämän tutkimuksen kohteena olevia työllisyyspalvelujen asiakastyötä tekeviä henkilöitä voidaan kutsua Michael Lipskyn (1980) mukaan katutason byrokraateiksi (street-level bureaucrat), jotka käyttävät harkintavaltaa (discretion) toteuttaessaan säädettyjä lakeja. Lipskyn (emt.) perusajatuksena on se, että yksittäisen työntekijän harkintavallan käyttö on sekä väistämätöntä että tarpeellista julkisissa organisaatioissa; yksittäisen työntekijän on käytettävä harkintavaltaa, jotta tämä pystyy muuntamaan laajat tavoitteet käytännön toimenpiteiksi. Julkiset organisaatiot ovat väistämättä monimutkaisia, ja niillä on monitulkintaisia sekä ristiriitaisia tavoitteita. Lisäksi niillä on hyvin rajalliset resurssit, joiden puitteissa tavoitteet tulee saavuttaa. Tässä piilee Lipskyn mukaan se ongelma, että katutason byrokraatia harjoittavat viranomaiset joutuvat päättämään ketä auttaa, mitä tarpeita täytetään ja mitä käytäntöjä noudatetaan. (emt.) Käsité on tärkeä tämän tutkielman kannalta, koska myös kuntakokeilun yhteistyökumppanien käytettävissä olevat resurssit saattavat johtaa priorisointiin esimerkiksi yhteistyötä tehtäessä tai asiakkaan ohjaamisessa kuntakokeiluun.

4.4 Työllisyys Hankkeet nykyhallinnon organisaatioina

Hankkeet ovat tavanomaisia nykyhallinnon organisaatioita, joissa tehdään kehittämistyötä esimerkiksi sosiaalisten ongelmien lieventämiseksi (Rantala & Sulkunen 2006). Koska palvelujen koordinoinnin tarve on kasvanut, on vuosien varrella käynnistetty useita kokeiluja, joilla pyritään työllisyyspalvelujen kehittämiseen ja työllisyyden parantamiseen (Karjalainen 2013, 101). Puheella projektityhteiskunnasta viitataan usein pitkäjänteisen hyvinvointipolitiikan pirstoutumiseen ja muuntumiseen verkostomaiseksi projektityöksi. Paikallisprojektien ilmestyminen hyvinvointipolitiikan kentälle liittyy valtion keskitetyn ohjausjärjestelmän hajauttamiseen, eli aikaisemmin mainittuun desentralisaatioon 1990-luvun

aikana. (Warpenius 2006.) Mika Alavaikko (2006) kirjoittaa vastuun innovatiivisesta ja luovasta sosiaalipolitiikasta, jota toteutetaan hankkeiden kautta, siirtyneen kunnan ja paikallisten toimijoiden vastuulle. Euroopan unionin jäsenyyden myötä hankerahoitusta työllisyshoitoon on saatavilla esimerkiksi Euroopan sosiaalirahastolta. Tämän lisäksi Raha-automaattiyhdistys on Suomessa keskeinen hankkeiden rahoittaja. (emt., 50.) Nämä organisaatiot eivät tarjoa rahoitusta kunnan perustoimintojen ylläpitämiseen, vaan uusien toimintamuotojen kehittämiseen (Wrede 2006).

Kokeiluja voidaan toteuttaa sekä projektimuotoisen toiminnan kautta nykyisen lainsäädännön ja määrärahojen puitteissa tai määräaikaisen lainsäädännön avulla. Kokeiluille ominaista on ajallisesti rajattu kesto, ja työllisyyskokeilujen tavoitteena on usein sekä työllisyyden edistäminen että työttömyyden vähentäminen. Kokeiluihin liittyy myös ajatus tiedon ja kokemusten hankkimisesta toiminnan yleistä käyttöönottoa varten. (Räisänen 2013, 1.) Usein puhutaan hankkeiden synnyttämistä ”hyvien käytäntöjen” jakamisesta ja juurruttamisesta kehityksen kohteena olevaan toimintaan (esim. Rantala & Sulkunen 2006). Suunnitteluvaiheessa kustannukset, aikataulu ja laajuus määritellään mahdollisimman tarkasti, ja projektin edetessä sen toteutumista koordinoidaan ja valvotaan (Sjöblom 2006, 73). Tässä tutkielmassa hankkeesta, projektista ja kokeilusta puhutaan synonyymeina, koska Jyväskylän Työllisyyden kuntakokeilu on projektimuotoista toimintaa, jota varten ei ole säädetty erillistä lainsäädäntöä.

Projektien tilanne- ja tapahtumasidonnaisuutta korostavat niiden väliaikaisuus. Tilapäisorganisaatioita perustettaessa on mahdollista saavuttaa hyötyjä, esimerkiksi uutta tietoa tai osaamista, joka on jostakin syystä pysyvien organisointitapojen ulottumattomissa. Näin ymmärrettynä tilapäisorganisaatiot ovat julkisessa hallinnossa usein ryhmiä, joissa pysyvien organisaatioiden edustajille annetaan yhteinen tehtävä, ja niissä pyritään innovatiivisuuteen ja yhden tai usean organisaation väliseen konsensukseen strategisen muutoksen saavuttamiseksi. Näin voidaan saavuttaa projektiorganisoinnin oletettuja etuja, kuten taloudellista tehokkuutta ja synergiaetuja. (Sjöblom 2006, 74.)

Projektiyhteiskunta on kuitenkin saanut osakseen paljon kritiikkiä, joka liittyy usein hyvinvointipolitiikan pirstaloitumiseen. Projektit koetaan etäisiksi, ja niiden väliaikaisuus voidaan nähdä myös kielteisenä asiana. Juuri tilapäisyytensä takia hankkeiden ei uskota pystyvän muuttamaan instituutioita tai ihmisten käyttäytymistä haluttuun suuntaan. Usein

kehittämisen tavoitteet eivät kriitikoiden mielestä ole tarpeeksi tarkkoja tai konkreettisia. Tämän lisäksi hankkeisiin ja kokeiluihin liittyvä puhe verkostomaisesta sektori- ja ammattirajat ylittävän yhteistyön hyödyistä on usein tuloksetonta ja voi aiheuttaa vastarintaa, koska dynaamisen projektikumppanuuden nähdään rikkovan perinteisiä toiminta- ja valtasuhteita. (Paakkunainen 2006, 161.)

Julkista hallintoa on syytetty myös alibudjetoinnista (Sjöblom 2006, 79), vaikka ulkopuolisen rahoituksen omaavan projektin olisi tarkoitus luoda lisäresursseja pysyväälle toiminnalle (vrt. Lähteenmaa 2006, 110–111). Alibudjetoinnilla tarkoitetaan sitä, että muita mekanismeja korvataan määräaikaishankkeilla. Valtionhallinnon on kritisoitu asettavan julkisille ohjelmille tavoitteita ottamatta vastuuta resurssien riittävydestä. Lisäksi projektiyhteiskuntaan sisältyy toistaiseksi melko vähän tutkittu ongelma siitä, toteutuuko päätöksenteko hankkeissa ja verkostoissa demokraattisesti. Instituutioiden ja sääntelyn väistyessä kenttä vapautuu erilaisten toimijoiden vaihteleville pyrkimyksille, mikä saattaa johtaa siihen, että vain yhteiskunnan vahvimmassa asemassa olevat toimijat pääsevät mukaan päätöksentekoon. (Sjöblom 2006.)

4.5 Työllisyshankkeet tutkimuskohteena

4.5.1 Arviointitutkimus

Työllisyshankkeita on tutkittu monista eri näkökulmista (esim. Suhonen, Paasivaara ja Nikkilä 2004; Kulla 2005; Siisiäinen 2005), mutta yksi keskeinen tutkimusote hankkeiden piirissä on arviointitutkimus. Suomessa arviointitutkimuksesta on tullut trendi vasta 1990-luvun kuluessa kunnan kasvaneen autonomian, Euroopan unionin jäsenyyden sekä lamaajan säästöpainneiden myötä. Arviointitutkimuksessa voidaan erottaa toisistaan poikkeavia tiedonintressejä. Toimijalähtöinen prosessiarviointi selvittää käytäntöjen taustaoletuksia ja avaa prosesseihin osallistuvien toimijoiden näkemyksiä. Tätä tukevat erilaiset itsearviointimenetelmät. Laadunarviointi taas korostaa asiakkaiden näkökulmaa ja selvittää heidän tyytyväisyyttään esimerkiksi hyvinvointipalveluihin. Kolmanneksi, projektien vaikuttavuutta arvioidaan yhä enemmän. Vaikuttavuusarvioinnin kiinnostuksen kohteena on se, muuttaako projekti ihmisen käyttäytymistä tarkoitetulla tavalla, ja näkyykö tämä muutos

tulosmittareissa. Vaikuttavuuden arviointi on lähellä perinteistä kokeellista arviointitutkimusta, joka tähtää tutkimustulosten yleistettävyyteen. (Warpenius 2006, 146.)

Työllisyys Hankkeiden vaikuttavuutta on vaikeaa mitata. Vaikuttavuuden arvioinnista vaikeaa tekee hankkeiden monimuotoisuus. Kokeiluja on vaikeaa vertailla keskenään, koska saatavilla olevat tutkimusaineistot ja sitä myöten käytetyt menetelmät ovat vaihtelevia. (Kankare 2006.) Yleisimmin hankkeiden arvioinnit sisältävät vain hyvien hankkeiden kuvauksia ja monitulkintaisia kehittämissuosituksia (esim. Rantala & Sulkunen 2006). Ilkka Kankareen (2006) mukaan esimerkiksi Euroopan sosiaalirahaston (ESR) rahoittamien työllisyys Hankkeiden ei enää yleisesti edes uskota tuottavan positiivisia työllisyysvaikutuksia.

Koska työllisyysvaikutuksia on vaikeaa mitata, arvioinnissa korostetaan asioita, joita on helppo mitata, kuten osallistujien määrää, osallistumisen kestoa tai verkoston tapaamiskertojen määrää. Kun työllisyysvaikutukset jäävät todentamatta, tulee toimintamenetelmistä hankkeiden itseisarvo. (Kankare 2006.) Myös Katariina Warpeniuksen (2006) mukaan hankkeiden prosessiarviointi on jättänyt vaikuttavuusarvioinnin taakseen. Toisaalta rakennerahastot ovat ensisijaisesti osoitus Euroopan unionin solidaarisuudesta, minkä takia niiltä ei Kankareen (2006) mukaan sovikaan olettaa tiukkaa tuloksellisuutta, mutta ne voivat kuitenkin toimia jonkinlaisina hyvän hallinnon lähettiläinä.

4.5.2 Työllisyysprojektien suhde viranomaisiin

Työllisyys Hankkeista ja niiden suhteista viranomaisiin on puolestaan tehty suhteellisen vähän tutkimusta. Tosin hankkeista tehdyt arviointitutkimukset usein ottavat kantaa siihen, onnistuiko hanke yhteistyön rakentamisessa viranomaistahojen kanssa. On kuitenkin huomioitava, että työllisyysprojekti voi olla myös kaupungin hallinnoima, mutta silti erillinen kaupungin sosiaalipalveluista ja valtion työvoimahallinnosta, kuten Jyväskylän kuntakokeilunkin tapauksessa. Hankkeessa voi työskennellä kaupungin palkkaamia sosiaalialan ammattilaisia, joilla saattaa olla aikaisempaa kokemusta kaupungin pysyvissä organisaatioissa työskentelemisestä. Tästä syystä rajat projektin ja kunnan pysyvän viranomaistoiminnan välillä voivat hämärtyä, joten on mielekästä ottaa huomioon myös viranomaisten väliseen yhteistyöhön paneutuva tutkimus, jota esiteltiin alaluvussa 4.3.4.

Martti Siisiäinen, Päivi Kivelä ja Jani Kolehmainen (2007) ovat tutkineet työllisyshankkeiden kehitystä ja sitä, miten ne ovat onnistuneet mobilisoimaan toiminnan kannalta olennaiset toimijat toteuttamaan työllisyshankkeen tavoitetta. Tarkastelussa käytettiin viitekehyksenä toimijaverkkoteoriaa. Toimijaverkkoteoreetikkojen (ks. esim. Callon 1986) mukaan yhteiskunta koostuu verkostoista, joissa eri komponentit – esimerkiksi tekniikka, uskonto ja tiede – muodostavat erilaisia kokonaisuuksia. Tämän viitekehyksen avulla tutkimuksen kohteena oleva työllisyysprojekti käsitteellistetään käännöskertomukseksi, jonka eri vaiheissa toimijat sitoutuvat yhdistämään voimansa määrättyjä päämääriä tavoittelevaksi verkostoksi. Tarkastelussa tuodaan esille millaisista toimijoiden välisistä elementeistä hanketoiminta koostuu. (Kivelä ym. 2007.)

Työllisyshankkeita tutkittiin neljällä eri paikkakunnalla, joista yksi oli Parainen, jossa kaupunki hallinnoi työllisyshanketta. Hankkeen tavoitteena oli kuntakokeilun lailla luoda kuntaan uusi työllisyyden edistämisen malli, jonka kehittääkseen se tarvitsi paikkakunnan muut työllisyyden kannalta olennaiset toimijat mukaan verkostoon. Tulosten mukaan hanke onnistui saamaan sekä työvoimatoimiston että sosiaalitoimen mukaan kehittämistyöhön. Osaltaan tähän on saattanut vaikuttaa se, että projekti oli Paraisten kaupungin hallinnoima. Yllättävää näissä tuloksissa oli myös se, että vaikka sosiaalitoimi ja työvoimatoimi saatiin toimintaan hyvin mukaan, kaupunki ei itse sitoutunut toimintaan projektitoimijan toivomalla tavalla. Kaupunki ei projektitoimijan mukaan mieltänyt projektia omaksi toiminnakseen, mikä johtui siitä, että hanke toimi liian irrallisena organisaationa muusta kaupungin toiminnasta. (Siisiäinen 2005.)

Toisella tutkimuspaikkakunnalla, jossa projektin hallinnoijana oli puolestaan yhdistys, oli yhteistyö viranomaisten kanssa vaikeampaa. Työllisyysprojektin vaiheittainen tarkastelu osoitti, että paikkakunnan viranomaisia ei saatu omaksumaan projektia osaksi omaa vakiintunutta toimintaa, vaikka viranomaiset kuitenkin myönsivät projektiorganisaation työn merkityksen työllisyydenhoidon kentällä. Yhdistyksenä projektitoimija oli lähtökohtaisesti ulkopuolinen työllisyyskysymyksissä sosiaalitoimeen ja työvoimahallintoon nähden, joten se joutui jatkuvasti toimimaan keskustelunavaajan roolissa. Hankkeen määräaikaisuus ei myöskään herättänyt luottamusta muissa työllisyysasioiden hoitoon osallistuvissa toimijoissa, vaikka yhteistyötä perusteltiin synergiahyödyillä, ja hanketoimija esiintyi oman alueensa paikallisena asiantuntijana. (Kivelä ym. 2007.) Kummallakin hankkeella oli myös

vaikeuksia saada elinkeinoelämää mukaan tavoittelemaan hankkeen päämääriä; yritysten kyky työllistää hankkeen asiakkaita jäi odotettua vähäisemmäksi (Siisiäinen 2005).

Heta Kulla (2005) on tutkinut pro gradu -tutkielmassaan ESR-rahoitteista työllisyysprojekteja ja sen suhdetta viranomaisiin. Tämä tutkielma pohjautui Niklas Luhmannin systeemitoreettiseen lähestymistapaan, jossa sosiaali- ja työvoimatoimi hahmottuvat kahdeksi erilliseksi osasysteemiksi, joiden välinen yhteistyö on ongelmallista, koska kaksi eri systeemiä eivät kykene aitoon kommunikaatioon toistensa kanssa. Oman organisaation hallinta vaatii paljon viranomaiselta, ja kun se toiminnaltaan keskittyy yhteen tavoitteeseen, on toisen organisaation toimintaa vaikea ymmärtää. Toimijoiden yhteistyön tavoitteista voidaan olla teorian tasolla samaa mieltä, mutta käytännön tasolla sitä on vaikea toteuttaa. (emt.)

Kullan (2005) tulosten mukaan paikkakunnalla toimivalta ESR-projektilta edellytettiin paljon aktiivisuutta sosiaali- ja työvoimaviranomaisten suuntaan, jotta yhteistyö olisi mahdollista. Tämän lisäksi yhteistyö vaati projektilta myös viranomaisten käytäntöjen opettelusta. ESR-projekti nähtiin sekä työvoimatoimessa että sosiaalitoimessa resurssien paikkaajana sekä toisaalta keinona testata uusia käytäntöjä. Hankkeen etuna nähtiin myös se, että sillä oli henkilöstöresursseja asiakkaiden henkilökohtaiseen auttamiseen ja aktiiviseen yhteistyöhön alueen yritysten kanssa, sillä julkisella sektorilla näitä resursseja ei ollut. Projekti sai kehuja myös siitä, että se pystyy haastamaan julkisen sektorin jäykkyyksiä ja kehittämään asiakkaille räätälöityjä palveluja. (emt.)

Projekti sai työvoima- ja sosiaaliviranomaisilta osakseen myös kritiikkiä. Projektia pidettiin pitkälti työvoima- ja sosiaalihalinnon jatkeena sen sijaan, että niillä olisi aidosti jotakin omaa. Voimakasta kritiikkiä sai myös hankkeen juurtumattomuus. Juurtumattomuuden syyksi haastateltavat arvelivat sen, että projektin toiminta on pitkälti riippuvainen projekti-rahoituksesta. Haastateltavat katsoivat myös, että projektin sitoutuminen pitkiin prosesseihin on heikkoa, mikä puolestaan vaikeuttaa pysyvän muutoksen toteutumista. Projekteissa tehtyä työtä arvostettiin tutkimuksen kohteena olevissa kunnissa, vaikka niitä ei pidetty välttämättöminä. Sosiaali- ja työvoimaviranomaiset kaipasivat enemmän resursseja omaan toimintaansa. Lisäksi he toivoivat projektien määrän vähentämistä ja vastaavasti panostamista projektien laatuun. Vaikka arviot projektin toiminnasta ja hyödyllisyydestä vaihtelivat, oman paikkakunnan projekteihin oltiin tyytyväisiä, koska projekti saa haastateltavien

mielestä hyvää aikaiseksi ja se toimii samojen tavoitteiden hyväksi kuin viranomaiset. (Kulla 2005, 32–34.)

4.6 Työllisyyden kuntakokeilu ja Jyväskylän tapaus

Hallitusohjelmaan (2011) sisältyvän kuntakokeilun tarkoituksena on löytää uusia paikalliseen kumppanuuteen perustuvia työmarkkinoille integroimisen malleja työttömyyden vähentämiseksi. Kokeilukunnissa työllistymistä edistävät palvelut toteutetaan moniammatillisena ja sektorirajat ylittävänä yhteistyönä. Kokeilun piiriin kuuluvat erityisesti työttömät, jotka ovat saaneet työttömyysetuutta yli 500 päivää, ja jotka tarvitsevat työvoimapalvelujen lisäksi kuntien järjestämisvastuulla olevia työllistymisedellytyksiä parantavia palveluja. Kohderyhmään voi kuulua myös vähintään 12 kuukautta työttömänä olleet, joilla on riski syrjäytyä työmarkkinoilta. Kokeilu ei muuta valtion ja kuntien perustyönjakoa työllistymistä edistävien palvelujen järjestämisessä. (TEM 2013a.)

Kokeiluun valittiin 61 kuntaa, joissa työttömyysaste ja pitkäaikaistyöttömien osuus työttömistä on keskimääräistä korkeampi (TEM 2012). Kuntakokeilu Jyväskylässä on Jyväskylän, Jämsän ja Muuramen yhteishanke, jonka tavoitteena kuntakokeilun mukaisesti on etsiä ratkaisuja pitkäaikaistyöttömyyden lieventämiseen. Tässä tutkielmassa tarkastelu rajataan kuitenkin vain Jyväskylän kuntakokeiluun. Hanke on käynnistynyt 1.9.2012 ja jatkuu vuoden 2015 loppuun asti. Hanketta hallinnoi Jyväskylän kaupunki. Tavoitteena työllisyysmallien kehittämisen lisäksi on lisätä kohderyhmän aktivointiastetta ja tehostaa siirtymiä eri aktivointitoimenpiteiden välillä. (Jyväskylän kaupunki 2013b.)

Jyväskylän kuntakokeilussa on kaksi tiimiä. Yritysyhteistyötä ja työhönvalmennusta hankkeessa hoitaa Töihin!-palvelu. Se on pitkäaikaistyöttömille suunnattu palvelukokonaisuus, jossa työhönvalmentajat palvelevat työnhakijoita työnhaun eri vaiheissa. Palvelun ydintoimintaa on yksilövalmennus, jonka tarkoitus on auttaa elämänhallinnassa ja tukea työelämään pääsemistä. Työllisyyden edistämässä käytetään myös TE-toimiston työvoimapolitiittisia keinoja. Yrityskoordinaattorit puolestaan luovat kontakteja yrityksiin. Asiakkaiden ohjautumista eri palvelujen välillä, kuntouttavaan työtoimintaan ohjautumista ja työkykyarviointia hoitaa ja kehittää Ohjaus- ja kuntoutuspalvelutiimi. Tiimin tavoitteena on

sujuvoittaa pitkäaikaistyöttömien palveluja, kehittää uudenlaisia tapoja asiakasohjaukseen ja parantaa tiedonvaihtoa eri toimijoiden välillä. (Jyväskylän kaupunki 2013b.)

Keski-Suomessa sijaitseva Jyväskylä luokitellaan Suomen mittakaavassa suureksi kaupungiksi, jonka väkiluku joulukuussa 2013 oli 134 658 (Jyväskylän kaupunki 2014). Vuoden 2014 huhtikuun lopussa kaupungin työttömyysaste 16,1 prosenttia oli maan suurimpien kaupunkien joukossa toiseksi korkein (Keski-Suomen ELY-keskus 2014). Samaan aikaan työttömyysaste koko maassa oli 9 prosenttia (Tilastokeskus 2014). Vuonna 2012 Keski-Suomen työpaikoista 34 % oli julkisella sektorilla ja 66 % yksityisellä sektorilla. Maakunnassa julkisen sektorin rooli työllistäjänä on hieman suurempi kuin koko maassa keskimäärin. (www.keski-suomi.info.)

4.7 Työllisyyden kuntakokeilun seurantatutkimus

Käynnissä olevasta Työllisyyden kuntakokeilusta on tehty jo seurantatutkimusta (Arnkil ym. 2014). Seurantatutkimus sisälsi tapaustutkimukset Varkauden, Lahden, Raahen ja Kemian kuntakokeiluista. Tapaustutkimusten rinnalle tehtiin myös valtakunnallinen kysely kaikille paikkakunnille. Seurantatutkimuksen tulosten perusteella kuntakokeilu on onnistunut avaamaan uusia mahdollisuuksia paikallislähtöisen, työllisyyttä edistävän kumppanuuden luomiseksi. Tulokset kertovat muun muassa siitä, että työllisyydenhoito on otettu kokeilukunnissa vakavasti ja että kuntakokeilu on tarjonnut eväitä työllisyydenhoidon kehittämiseen. Kuntakokeilun tavoitteena on myös, että kaikki työllisyyden kannalta merkittävät toimijat ovat mukana kehittämässä uusia toimintatapoja. Tämä tavoite on saavutettu kokeilukunnissa vaihtelevasti, vaikka yritys- ja järjestösektorin suuntaan on tehty paljon töitä. TE-toimistojen ja terveydenhuollon toimijoiden mukana olemisen toivotaan paikoitain lisääntyvän. (emt.)

Vaikka tutkimuksessa todettiin, että kuntakokeilut ovat päällisin puolin kehittymässä oikeaan suuntaan, on kuntakokeiluissa useita kriittisiä kohtia, joita ovat tuoneet esiin sekä kuntakokeilun yhteistyökumppanit että kuntakokeilun työntekijät. Esimerkiksi Varkaudessa TYP:ssa ja TE-toimistossa katsotaan, että kuntakokeilu toistaa pitkälti TYP:n käytäntöjä, eikä siten tuota uusia ratkaisuja työttömyyden hallintaan. Tämän lisäksi työvoimahallinnossa koetaan, että TE-toimistolla on liikaa vastuuta siitä, kuinka haastavia asiakkaita kun-

takokeiluihin ohjataan. Hankkeessa oltiin kuitenkin tyytyväisiä TYP:n toimintaan, kun taas TE-toimiston toiminnan nähdään etääntyneen työmarkkinayhteistyöstä. (Arnkil ym. 2014.)

Lahden tapauksessa kokemukset ovat samansuuntaisia; vaikka hanke aluksi rakennettiin työhönvalmennuksen ja yritys yhteistyön pohjalle, se tekee tällä hetkellä täysin päällekkäistä työtä TYP:n kanssa. TE-hallinnossa on ollut käynnissä suuria muutoksia vuoden 2013 alusta, mikä on vaikuttanut siihen, että kuntakokeilun aloittaessa työvoiman palvelukeskuksen ja kuntakokeilun välistä työnjakoa ei ole mietitty riittävästi. Lisäksi TE-toimisto on hankkeen mukaan jättäytynyt etäälle yhteistyöstä hankesuunnitelman laatimisen aikaisiin aikoihin verrattuna. Hankkeessa jopa nähdään, että kuntakokeilu, TE-toimisto ja TYP kilpailisivat samoista asiakkaista. (Arnkil ym. 2014.)

Lahdessa hankkeen näkemys oli se, että uuden kokeileminen on kohdannut jatkuvasti vastustusta. Lisäksi ministeriötason säädökset ovat heidän mielestään liian tiukkoja, mikä johtaa siihen, että kokeilu tekee TYP:n kanssa päällekkäistä työtä. Asiakasohjaus Lahdessa tapahtuu pelkästään TE-toimiston ehdoilla. Lahdessa katsotaan, että kuntakokeilun myötä kuntia koskevat odotukset työllisyyspalvelujen kehittämisessä ovat kasvaneet. Suuret odotukset ovat ristiriidassa muun muassa kunnan taloudellisten resurssien ja keinovalikoiman kanssa. (Arnkil ym. 2014.)

Seurantatutkimuksessa tehtiin myös kysely kuntakokeilujen henkilöstölle sekä kuntien työllisyysasioista vastaavien yksiköiden henkilöstölle ja johtajille. Tapaustutkimuksissa ilmenneistä kriittisistä kohdista huolimatta valtakunnallisen kyselyn tulokset kertovat siitä, että kuntakokeiluhankkeiden asema kunnassa on keskimäärin hyvä ja hankkeet ovat edenneet tavoitteiden mukaisesti. Tuloksia on saatu niin asiakastyön kuin verkostoyhteistyönkin tasolla. Hankkeen parasta antia ovat olleet yksilöllisesti räätälöidyt palvelut. Heikkoutena taas pidetään työllisyydenhoidon yhteyksiä elinkeinopolitiikkaan. Lisäksi työllisyydenhoidon vastuissa, rooleissa, organisoinnissa ja johtamisessa nähdään ongelmakohtia. Työllisyydenhoidon roolit ja vastuujako eivät ole selkiytyneet. Suunnitelmallisuuden puutteet sekä palveluiden hajanaisuus, heikentynyt taloustilanne sekä TE-toimistojen uudistuminen vuoden 2013 alussa ovat vaikeuttaneet työllisyydenhoidon tilannetta. Enemmistössä kuntakokeilukunnista yhteistyö työvoiman palvelukeskuksen kanssa on hyvää, kun taas TE-toimiston osallistuminen kuntien työllisyydenhoitoon nähdään vähentyneen. (Arnkil ym. 2014.)

Paikallisen yhteistyön haasteet näkyvät siinä, että asiakasohjaus ei toimi kaikissa kuntakokeiluissa. Osa kyselyyn vastanneista kokee, että TE-toimistoissa ei aina haluta tiedostaa kuntakokeilun asiakkuuden kriteerejä, ja kriteereistä on ollut erimielisyyksiä kuntakokeilujen ja TE-toimiston välillä. Kuntakokeiluun osallistuminen on vapaaehtoista, mikä vastaajien mielestä johtaa siihen, että kuntakokeiluun ei haluta osallistua. Kyselyn avokysymyksissä pyydettiin kertomaan kuntakokeilun asemaan liittyvistä asioista. Vastausten mukaan kuntakokeilun asemaa heikentää se, että kuntakokeilu on irrallinen aikuissosiaalityöstä, TE-toimistoista ja TYP:sta. Näissä organisaatioissa on esiintynyt myös ennakkoluuloja sekä muutosvastarintaa, ja kuntakokeilua on pidetty kilpailevana tahona. Vastaajien mukaan yhteistyötä tehdään näennäisesti, mutta yksittäisten työntekijöiden tasolla yhteistyötä vastustetaan ja hidastetaan. (Arnkil ym. 2014.) Vaikka jokainen kuntakokeilu toimii erilaisessa ympäristössä, on mahdollista, että myös omasta tutkielmastani löytyy seurantatutkimuksen kanssa linjassa olevia tuloksia.

5 TUTKIMUSTEHTÄVÄ JA TUTKIMUKSEN TOTEUTUS

Tässä tutkielmassa tutkitaan Jyväskylän alueella toimivien työvoimapalvelujen henkilöstön kokemuksia Jyväskylän kuntakokeilun asemasta alueen työllisyydenhoidossa sekä kokeilun mahdollisia vaikutuksia kunnan ja valtion väliseen työnjakoon. Työvoimapalveluilla tarkoitetaan tässä TE-toimistoa ja työvoiman palvelukeskusta. Viranomaisilla tarkoitetaan työvoiman palvelukeskuksen ja TE-toimiston henkilöstöä. Aihetta lähestytään tapaustutkimuksen kautta. Tutkimuskysymyksiäni ovat:

- 1) Millaisia kokemuksia Jyväskylän alueen työvoimapalvelujen ja kuntakokeilun henkilöstöllä on kuntakokeilun toiminnasta ja sen asemasta alueen työllisyydenhoidossa?
- 2) Millaisia kokemuksia työvoimapalvelujen ja kuntakokeilun henkilöstöllä on kuntakokeilun ja viranomaisten välisestä yhteistyöstä ja työnjaosta?
- 3) Millaisia näkemyksiä työvoimapalvelujen ja kuntakokeilun henkilöstöllä on työvoimapalvelujen tulevaisuudesta sekä kunnan ja valtion välisestä vastuujaoista työllisyydenhoidossa?

5.1 Tapaustutkimus

Tapaustutkimukselle on luonteenomaista, että yksittäisestä tapauksesta tai pienestä joukosta toisiinsa suhteessa olevia tapauksia tuotetaan yksityiskohtaista tietoa. Siinä voidaan käyttää useita tiedonkeruun menetelmiä sekä aineiston analyysin tapoja. Tapaustutkimukselle ei ole yksiselitteistä määritelmää, mutta olennaista on, että käsiteltävä aineisto muodostaa tavalla tai toisella kokonaisuuden, eli tapauksen. (Eskola & Saarela-Kinnunen 2001, 159.) Koska tapaustutkimus ei määrittele sitä, tulisiko tutkimuksen olla määrällistä vai laadullista, ei sitä voida pitää pelkästään aineistonkeruun tapana, vaan myös tietynlaisena tutkimusstrategiana (esim. Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006). Useiden menetelmäoppaiden mukaan lähestymistavaksi kannattaa valita tapaustutkimus silloin, kun ”mitä”, ”miten” ja ”miksi” -kysymykset ovat tutkielmassa keskeisellä sijalla. Tapaustutkimusta suositellaan myös silloin, kun tutkimuskohteena on jokin tämän ajan elämässä oleva ilmiö, tai kun valitusta aiheesta on tehty vain vähän empiiristä tutkimusta. (Eriksson & Koistinen 2005, 4–5.)

Eri tutkijat antavat erilaisia kriteerejä sille, mikä voidaan määritellä yhdeksi tapaukseksi. Yhtenä kriteerinä on pidetty sitä, että tapauksena on rajattu systeemi, kuten yksilö, ryhmä tai ohjelma (Stake 1994, 236). Keskeistä on, että tutkittavan tapauksen pystyy rajaamaan kohtuullisen selkeästi. Tyypillisiä helposti rajattavia tutkimuskohteita ovat esimerkiksi erilaisissa organisaatioissa toteutettavat projektit ja kehityshankkeet. Tapaustutkimuksessa on tärkeää huomioida tutkimuskohteen konteksti, jonka muodostavat ne toimijat ja toiminnot, johon tapaus liittyy läheisesti, kuten esimerkiksi toimintaympäristö ja poliittinen tilanne, jonka piirissä tapaus on. Konteksti tekee tapauksen ymmärrettäväksi eli osaltaan selittää sitä. Tästä syystä myös tapauksen ympäristö vaatii määrittelyä. (Eriksson & Koistinen 2005, 5–8.)

Edellä mainittujen kriteerien perusteella tapaustutkimus on soveltuva lähestymistapa tähän pro gradu -tutkielmaan. ”Mitä” ja ”miten” -kysymykset ovat tutkielmassani keskeisessä asemassa, ja kuntakokeilussa on kyse tämän ajan elävästä ilmiöstä. Lisäksi työllisyyden kuntakokeiluja on toistaiseksi tutkittu melko vähän. Kuntakokeiluun on valittu 23 hanketta, joista Jyväskylän hanke on yksi, ainutlaatuinen tapauksensa. Kaikki kuntakokeilun hankkeet toimivat omassa ympäristössään, jossa tapahtuvat prosessit vaikuttavat kuntakokeilun ja viranomaisten väliseen yhteistyöhön. Tämän pohjalta on ymmärrettävää, että tutkielman tuloksia ei voida yleistää koskemaan kaikkia kuntakokeilun hankkeita, eikä varsinkaan kaikkia tällä hetkellä käynnissä olevia työllisyshankkeita. Tutkielman avulla pyritään ymmärtämään hanketyöskentelyä ja siihen liittyvää sidosryhmäyhteistyötä ja niiden mahdollisia seurauksia syvällisemmin, pyrkimättä yleistettävään tietoon. Tästä huolimatta tuloksia on mahdollista pohtia laajemmassa mittakaavassa. Mitä tapaus voisi opettaa vastaavantalaisille tutkimusprosesseille? Entä miten saatuja tuloksia voitaisiin mahdollisesti soveltaa muussa tutkimuksessa tai laajempien tutkimusprosessien suunnittelussa? (vrt. esim. Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006.)

Tämän tapauksen kautta on mahdollista kuvata yhden kuntakokeilun toimintatapoja ja sen suhdetta ja yhteistyötä muihin alueella toimiviin julkisiin työllisyystoimijoihin. Tapaus antaa myös tietoa siitä, miten työvoiman palvelukeskuksen ja työ- ja elinkeinotoimiston työntekijät suhtautuvat kuntakokeiluun. Tapauksen avulla voidaan myös saada tietoa siitä, miten haastateltavat suhtautuvat työttömien ohjaukseen ja aktivointiin sekä työllisyshoidon tulevaisuudennäkymiin. Tämän lisäksi tapauksen tuloksia on mahdollista peilata aikaisempaan tutkimukseen ja teoreettisiin käsitteisiin.

5.2 Aineiston hankinta ja kuvaus

Aineistona tutkielmassani toimivat keväällä 2014 keräämäni yksilöhaastattelut. Haastateltavaksi valitsin työ- ja elinkeinotoimiston, työvoiman palvelukeskuksen sekä Jyväskylän kuntakokeilun henkilöstön edustajia. Syksyllä 2013 olin yhteydessä Jyväskylän Työllisyyden kuntakokeiluun tiedustellakseni, olisiko minun mahdollista tehdä opinnäytetyö hankkeeseen liittyen. Kuntakokeilun esimiehet ja henkilöstö olivat kiinnostuneita tutkimusaiheestani ja nimesivät keskeisiä henkilöitä, joihin minun tuli olla yhteydessä, jotta sain lähetettyä haastattelupyyntöni edellä mainittujen organisaatioiden henkilöstölle välitettäväksi.

Haastattelupyyntöjen lähettämisen jälkeen kuntakokeilusta ilmoittautui eniten haastateltavia, kaksi sekä Töihin!-palvelusta että Ohjaus- ja kuntoutustiimistä. Työvoiman palvelukeskuksesta ilmoittautui kolme haastateltavaa ja TE-toimistosta yksi. TE-toimiston näkökulmasta puhui kuitenkin kaksi haastateltavaa, sillä yksi työvoiman palvelukeskuksen haastateltavista on TE-toimiston työntekijä, mutta työskentelee moniammatillisessa ympäristössä työvoiman palvelukeskuksessa. Olisin toivonut kahdelta viimeksi mainitulta enemmän aktiivisuutta, jotta jokaisen organisaation näkemys tulisi tutkielmassa esiin tasapuolisesti. Kuntakokeilun näyttäytyminen aktiivisimpana toimijana on kuitenkin ymmärrettävää, sillä kuntakokeilulla on luultavasti suurimmat intressit tutkielmani toteutumisen suhteen. Haastattelupyyntöni on saattanut näyttäytyä etäiseltä TE-toimistolle ja työvoiman palvelukeskukselle, koska opinnäytteeni käsittelee keskeisesti kuntakokeilua, eivätkä kaikki työntekijät tee yhteistyötä kuntakokeilun kanssa. Taulukossa 1 haastateltavat on eritelty tutkimuksen kohteena olevien organisaatioiden mukaan.

TAULUKKO 1. Tutkielman aineisto.

Organisaatio	Haastateltava
Kuntakokeilu: Töihin!-palvelu	H1 H2
Ohjaus- ja kuntoutustiimi	H3 H4
Työvoiman palvelukeskus	H5 (TE-palvelujen työntekijä TYP:ssa) H6 H7
TE-palvelut	H8 H5

Aineistossa on kuitenkin edustettuna jokainen tutkimustehtävän kannalta olennainen organisaatio, joten sen avulla voidaan saada vastaus tutkimuskysymyksiin. Aineistossa saattaa painottua kuntakokeilun työntekijöiden vastaukset, koska heitä oli tuplasti enemmän kuin esimerkiksi TE-palvelujen edustajia. Aineistossa oli huomattavissa myös osittaista kylläänymistä, mikä saattaa kertoa siitä, että uusilla haastatteluilla ei välttämättä olisi saatu enää uutta informaatiota (ks. esim. Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006). Jo muutamaa henkilöä haastatteleamalla voidaan saada merkittävää tietoa tilanteesta, jossa ei pyritä aineiston tilastolliseen edustavuuteen, vaan ymmärtämään jotakin ilmiötä syvällisemmin. Tämän vuoksi kvalitatiivisessa tutkimuksessa onkin usein tapana puhua otoksen sijasta harkinnanvaraisesta näytteestä. (Hirsjärvi & Hurme 2000, 58–59.)

Valitsin edellä mainituista organisaatioista haastateltavaksi asiakastyötä tekeviä henkilöitä, koska tutkielmassa halutaan tietoa myös asiakkuusprosessien ja asiakkaiden ohjautumisen näkökulmasta. Tämän lisäksi kuntakokeilussa merkittävä osa kehittämistyöstä tapahtuu asiakastyön kautta, jolloin työntekijätason haasteltavat pystyvät antamaan tutkimustehtävän kannalta olennaista tietoa. Vastaavasti myös TE-toimiston ja työvoiman palvelukeskuksen työntekijät ovat etenkin asiakasta koskevissa asioissa yhteydessä kuntakokeilun työntekijöihin. Kaikki haastattelut on nauhoitettu ja litteroitu kevään 2014 aikana. Haastattelujen kesto vaihteli noin 45 minuutista tuntiin ja kahteenkymmeneen minuuttiin. 1,5 rivivälillä litteroituna aineistoa kertyi noin 150 liuskaa.

5.3. Teemahaastattelu

Tässä tutkielmassa aineistonkeruumenetelmänä on käytetty teemahaastattelua. Tästä menetelmästä puhutaan usein lomakehaastattelun ja strukturoimattoman haastattelun välimuotona (Hirsjärvi & Hurme 2000, 47). Teemahaastattelussa haastattelun aihepiirit ovat etukäteen määrättyjä, mutta menetelmästä puuttuu strukturoidulle haastattelulle tyypillinen kysymysten tarkka muoto ja järjestys. Teemojen laajuus ja järjestys voivat vaihdella haastatteluista toiseen, mutta haastattelija varmistaa, että kaikki aihepiirin asiat tulevat käsitellyiksi. (Eskola & Suoranta 1996, 65.) Kyseessä on siis eräänlainen keskustelu, jossa tutkija pyrkii vuorovaikutuksessa saamaan selville haastateltavilta häntä kiinnostavat asiat (Eskola & Vastamäki 2001, 24).

Teemahaastattelusta puhutaan usein myös puolistrukturoidun haastattelun synonyyminä. Esimerkiksi Sirkka Hirsjärvi ja Helena Hurme (2000, 48) puhuvat teemahaastattelusta puolistrukturoituna menetelmänä, koska haastattelun aihealueet ovat kaikille samat. Teemahaastattelu-nimellä on se etu, että se ei ota kantaa siihen, montako haastattelua tulee tehdä tai kuinka syvälle aiheessa mennään. Sen sijaan nimi kertoo siitä, että yksityiskohtaisten kysymysten sijaan haastattelu etenee keskeisten teemojen varassa. (emt., 48.) Jari Eskolan ja Juha Suorannan (1996) mukaan teemahaastattelulle keskeistä on myös se, että tutkijalla ei ole valmiita kysymyksiä, vaan esimerkiksi tukisanalista, jonka avulla teemat käydään läpi. Hahmottelin ensin vastaavaa tukilistaa tähän tutkielmaan, mutta lopulta päätin kirjoittaa haastattelukysymykset auki varmistaakseni, että kaikkien kanssa keskustellaan ennalta määritellyistä aiheista. Teemojen ja kysymysten järjestys kuitenkin vaihteli haastattelusta toiseen, eivätkä esittämäni kysymykset olleet täysin sanatarkkoja. Haastatteluteemat pyrittiin muodostamaan siten, että haastattelut vastaisivat tutkimuskysymyksiin. Haastattelukysymyksiä suunnitellessa hyödynsin Heta Kullan (2005) pro gradu -tutkielman haastattelurungon sisältöä joidenkin kysymysten ja teemojen osalta, sillä tutkimusasetelmamme ovat melko lähellä toisiaan.

Teemahaastattelu vaatii tutkimusaiheeseen ja haastateltavan tilanteeseen perehtymistä, jotta haastattelu voidaan kohdentaa juuri tiettyihin teemoihin. Tutkimukseen osallistuvat tulee valita harkiten, jotta etukäteen määritellyistä teemoista saadaan tietoa. (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006.) Tämän pro gradu -tutkielman kohdalla on selvää, että satunnaisesti valittu haastateltava ei kykenisi arvioimaan kuntakokeilun asemaa alueen työllisyysneuvonhoidossa eikä kertomaan kuntakokeilun ja muiden viranomaistoimijoiden välisestä yhteistyöstä. Valitsemillani haastateltavilla oli useamman vuoden verran kokemusta työllisyyspalvelujen parissa työskentelystä, mikä osaltaan saattoi vaikuttaa myönteisesti siihen, että haastateltavat pohtivat laajasti esillä olevia teemoja ja esittivät omia näkemyksiään aihealueista.

Haastattelu tiedonkeruumenetelmänä on hyvin joustava, ja se sopii moniin tutkimustehtäviin. Haastattelutilanteessa on mahdollista suunnata tiedonhankintaa tutkimuksen kannalta olennaisiin asioihin. Haastattelu on myös silloin hyvä valinta, kun kysymyksessä on vain vähän tutkittu aihe, tai silloin kun jo ennalta tiedetään, että tutkimuksen aihe tuottaa monitahoisesti ja moniin suuntiin viittaavia vastauksia. Haastattelun hyvinä puolina pidetyt seikat sisältävät myös ongelmia. Eräs keskeinen ongelma on se, että haastattelun katsotaan

sisältävän useita virhelähteitä. Virheitä aiheutuu niin haastattelijasta kuin haastateltavastakin. Haastattelun luotettavuutta saattaa heikentää esimerkiksi haastateltavan taipumus antaa sosiaalisesti suotavia vastauksia. (Hirsjärvi & Hurme 2000, 35.) Tämän tutkielman aineisto voi myös sisältää tämänkaltaisia virhelähteitä, sillä siinä tutkitaan eri toimijoiden välisiä suhteita, mikä saattaa johtaa siihen, että toimijat eivät välttämättä halua kritisoida yhteistyökumppaneitaan siitä huolimatta, että yksittäisten haastateltavien henkilöllisyys on salattu. Toisaalta tämä voisi olla juuri sopiva tilanne rakentavan kritiikin antamiseen, kun haastateltavat voivat puhua nimettömänä.

Haastattelut toteutettiin kunkin haastateltavan työpaikalla. Sovin haastatteluajat jokaisen minuun yhteydessä olleen vapaaehtoisen kanssa erikseen. Haastatteluista jäi hyvä vaikutelma. Haastateltavat suhtautuivat kysymyksiini mielenkiinnolla, ja kaikki hyväksyivät nauhurin käytön. Jotkut haastateltavat vaativat enemmän motivointia ja kannustusta kuin toiset, ja toiset taas pohtivat rohkeammin ja laajemmin käsiteltäviä teemoja kuin toiset, mutta yleisesti ottaen kaikki haastateltavat pystyivät antamaan merkittävää tietoa tutkimuksen kohteena olevista teemoista.

Tässä tutkielmassa teemahaastattelu osoittautui toimivaksi tiedonkeruumenetelmäksi joustavuutensa takia. Teemahaastattelun keskustelunomaisuus antaa sekä haastattelijalle että haastateltavalle liikkumavaraa vähentämättä kuitenkaan haastattelijan mahdollisuutta ohjata keskustelua tutkimuskysymysten kannalta olennaisiin asioihin. Menetelmän joustavuus oli erityisen tarpeellinen kysymysten esittämisjärjestyksen suhteen. Joissakin haastatteluisissa kysymysten esittäminen eri järjestyksessä oli luontevampaa, ja tilanteessa, jossa haastateltava alkoi itse puhua jostakin vielä käsittelemättömästä teemasta, oli luontevampaa muuttaa aihealueiden järjestystä ja käsitellä aloitettu teema-alue kokonaan loppuun. Vaikka haastattelutilanteessa kysymysten ja teemojen järjestys vaihteli, pyrin kuitenkin käymään kaikki kysymykset läpi jokaisen haastateltavan kanssa. Lisäksi tilanteessa oli mahdollista selventää kysymyksiä tutkittaville sekä esittää lisäkysymyksiä tarpeen mukaan.

5.4 Teoriaohjaava sisällönanalyysi ja aineiston käsittely

Tässä tutkielmassa aineiston analyysin menetelmänä käytetään laadullista, teoriaohjaavaa sisällönanalyysia. Sisällönanalyysia voidaan pitää laadullisen tutkimuksen perusmenetel-

mänä, jota voidaan käyttää kaikissa laadullisen tutkimuksen perinteissä (Tuomi & Sarajärvi 2002, 93). Sisällönanalyysia käyttämällä pyritään saamaan tutkittavasta ilmiöstä tietoa tiivistetyssä ja yleisessä muodossa (emt., 105). Analyysin avulla aineisto jäsennetään sellaisella tavalla, että mitään olennaista ei jää pois, vaan sen informaatioarvo kasvaa (Eskola 2007, 173). Martti Grönforsin (1982, 161) mukaan sisällönanalyysin avulla aineisto saadaan kuitenkin vain järjestettyä johtopäätösten tekoa varten. Useita tällä menetelmällä toteutettuja tutkimuksia on kritisoitu juuri tästä keskeneräisyydestä. Järjestettyä aineistoa ei tulisi esittää tuloksina, vaan sen pohjalta tulisi tehdä myös mielekkäitä johtopäätöksiä. (Tuomi & Sarajärvi, 2002, 105.)

Laadullinen sisällönanalyysi voidaan jakaa induktiiviseen ja deduktiiviseen analyysiin. Jako perustuu tutkimuksessa käytetyn päättelyn logiikkaan. Päättely voi siis edetä joko induktiivisesti (yksittäisestä yleiseen) tai deduktiivisesti (yleisestä yksittäiseen). (Tuomi & Sarajärvi 2002.) Esitetty kahtiajako on kuitenkin ongelmallinen, koska siinä unohdetaan kolmas tieteellisen päättelyn logiikka eli abduktiivinen päättely, jonka mukaan teorianmuodostus on mahdollista silloin, kun havaintojen tekoon liittyy jokin johtoajatus, esimerkiksi aiheen aikaisempi tutkimus (Alasuutari 1999).

Jari Eskola (2007, 162) on jakanut aineiston lähestymistavat aineistolähtöiseen, teoriasidonnaiseen ja teorialähtöiseen tutkimukseen. Tässä jaottelussa voidaan ottaa paremmin huomioon analyysin tekoa ohjaavat tekijät kuin jaottelussa induktiiviseen ja deduktiiviseen päättelyyn (Tuomi & Sarajärvi 2002, 97). Aineistolähtöisessä analyysissä teoria pyritään muodostamaan aineiston pohjalta (Eskola 2007, 162). Keskeistä tässä lähestymistavassa on, että analyysiyksiköt eivät ole etukäteen harkittuja, eli aikaisemmilla havainnoilla tai tiedoilla ei pitäisi olla merkitystä analyysin toteuttamisen tai lopputuloksen kanssa. Vain tutkimuksessa julkaistut metodologiset sitoumukset ohjaavat analyysia. Tosin aineistolähtöinen tutkimus on hyvin vaikeaa toteuttaa, koska ajatus havaintojen teoriapitoisuudesta on yleisesti hyväksytty periaate. (Tuomi & Sarajärvi 2002 97–98.)

Teorialähtöinen analyysi taas nojaa selvästi johonkin tiettyyn teoriaan, malliin tai auktoriteetin esittämään ajatteluun. Tutkimuksessa määritellään ensin teoria, jonka jälkeen se operationalisoidaan mitattavaan muotoon. Tämän jälkeen kerätään aineisto ja empiiristen tulosten pohjalta katsotaan, saiko teoria ja siitä johdettu hypoteesi tukea aineistolta. Teorialähtöinen päättely on erityisesti luonnontieteellisen tutkimuksen perinteinen analyysi-

malli, mutta sitä voidaan käyttää myös laadullisessa tutkimuksessa. (Eskola 2007, 163.) Tässä tutkielmassa käytetyssä teoriaohjaavassa, tai teoriasidonnaisessa sisällönanalyysissa voidaan pyrkiä ratkaisemaan edellä mainittua aineistolähtöisen analyysin ongelmaa. Siinä on tiettyjä teoreettisia kytkentöjä, jotka eivät pohjaudu suoraan teoriaan. Analyysissa analyysiyksiköt valitaan aineistosta tutkimustehtävän mukaisesti, mutta siinä aikaisempi tieto toimii apuna ja ohjaa analyysin etenemistä. Analyysista on siis tunnistettavissa aikaisemman tiedon vaikutus, mutta sen merkitys ei ole teoriaa testaava vaan pikemminkin uusia ajatusuria aukova. (Tuomi & Sarajärvi 2002.)

Teoriaohjaavassa sisällönanalyysissa tutkijan ajatteluprosessissa vaihtelevat siis aineistolähtöisyys ja valmiit mallit (Tuomi & Sarajärvi 2002). Tämä oli keskeinen syy sille, miksi analyysitapa sopii tähän tutkielmaan. Työllisyshankkeista, työttömien aktivointipolitiikasta sekä kunnan ja valtion välisestä työnjaosta on olemassa paljon aikaisempaa tietoa ja tutkimusta, eikä sen sivuuttaminen ole tarkoituksenmukaista eikä edes mahdollista, sillä havaintoni ovat pääsääntöisesti teoriapitoisia. Tämän tutkielman näkökulma aiheeseen on toistaiseksi melko kartoittamaton aihe, joten toisaalta jonkin tietyn teorian testaaminen saattaisi rajoittaa analyysia liikaa, jolloin jotain olennaista saattaisi jäädä aineistosta havaitsematta. Havaintojen ja teorian keskusteluttaminen sen sijaan on hedelmällistä tilanteessa, jossa ei testata mitään tiettyä operationalisoitua mittaria. Uuden tutkimusnäkökulman peilaaminen aikaisempaan tietoon on kuitenkin mielekäästä, minkä vuoksi tässä tutkielmassa on käytetty teoriaa analyysia ohjaavana työkaluna.

Koska aineisto on kerätty teemahaastatteluilla, on luontevaa järjestää aineisto teemoittain (Eskola 2007, 169). Teemat, joista haastateltavien kanssa on keskusteltu löytyvät usein kaikista haastatteluista, tosin eri tavoin ja vaihtelevissa määrin. Joskus aineistosta löytyy uusia teemoja, eivätkä ihmisten käsittelemät aiheet aina noudata tutkijan tekemää jäsennyttä. (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006.) Aineistoa pitäisi ennakkoon määritellyistä haastatteluteemoista huolimatta analysoida ennakkoluulottomasti, sillä muuten tulokset saattavat muodostua vain kimpuksi tutkijan omia ennakkoluuloja (Heiskala 1990).

Tässä tutkielmassa olen teemoitellut aineiston ja käyttänyt koodaamista apuna aineiston käsittelyssä. Esimerkiksi Eskolan ja Suorannan (1996) mukaan koodauksella tarkoitetaan aineistoon tehtyjä merkintöjä, kuten numeroita, värejä tai kirjaimia, jotka auttavat jäsentämään aineistoa tutkimustehtävän mukaisesti. Tässä tutkielmassa aineiston jäsentämisessä

on käytetty apuna eri teemojen värikoodausta, joka on helpottanut samankaltaisten asioiden löytämistä aineistosta. Tämän lisäksi aineistoa on pilkottu pienempiin osiin ja järjestetty uudelleen teemoittain tietokoneen leikkaa ja liimaa -toimintoa apuna käyttäen.

Analyysin pohjalta muodostuneet teemat on jaettu pää- ja alateemoihin. Pääteemat mukailivat haastateltavien kanssa läpikäytyä haastattelurunkoa, koska ensisijaisen tärkeää oli, että analyysin avulla löydetään vastaukset tutkimuskysymyksiin. Alateemat puolestaan ovat vahvemmin aineistolähtöisiä. Alustavaa analyysiä tehtäessä erilaisia pääteemoja syntyi kymmeniä, mutta havaitessani, että useat niistä ovat päällekkäisiä, tiivistin pääteemat tutkimuskysymysten mukaisesti neljään pääteemaan, jotka ovat a) *Yhteistyö* b) *Työnjako* c) *Kuntakokeilun asema* d) *Tulevaisuus*. Alateemat ovat muodostuneet niistä asioista, joita haastateltavat useimmiten toivat esiin. Taulukossa kaksi esitellään pääteemat alateemoineen.

TAULUKKO 1. Aineiston teemoittelu pää- ja alateemoihin.

Pääteema	Alateema
Yhteistyö	tutut ihmiset kuntakokeilun aktiivisuus ennakkoluulot hankkeista synergiaedut ja verkostomaisuus käytännön järki ja tarpeet toissijainen kehittämistyö
Työnjako	asiakkuuskriteerit selkeä epäselvä kuntakokeilun aktiivisuus
Kokeilun asema ja toiminta	kokeilun myötä ei suuria muutoksia varovainen suhtautuminen vaikutuksiin toistaiseksi ei mitään "uutta" kokeilu lisäarvona/lisäresurssina
Tulevaisuus	Aktivointi lisääntyy Yhden luukun periaate TE-hallinto vetäytyy, tilalle kunta TYP-laki merkittävimpänä muutoksena Muut lakimuutokset ja poliittinen tahto tahtotila vs. resurssit Vastuun yhä selkeämpi jakaminen

5.5 Tutkimuksen eettisyys ja luotettavuus

Hirsjärven ja Hurmeen (2000, 19) mukaan ihmistieteissä joudutaan tekemään eettisiä valintoja tutkimuksen jokaisessa vaiheessa. Ihmisiin kohdistuvissa tutkimuksissa mainitaan tärkeimpinä eettisinä periaatteina yleensä informointiin perustuva suostumus, luottamuksellisuus, seuraukset ja yksityisyys (Kvale 1996, 112–117). Nämä periaatteet ovat myös tässä pro gradu -tutkielmassa pohtimisen arvoisia.

Yksi keskeinen eettinen kysymys myös tässä tutkielmassa on se, kuinka paljon tutkittavalle tulisi kertoa tutkimuksen tavoitteista ja yksityiskohtaisista menettelytavoista etukäteen. Tutkija voi arvioida, että liian yksityiskohtainen tieto tutkielman toteuttamisesta saattaa vinouttaa tuloksia tai muuttaa tutkittavan käyttäytymistä. Periaatteena kuitenkin on, että haastateltava on antanut suostumuksensa asianmukaisen informaation pohjalta. (vrt. Hirsjärvi & Hurme 2000, 20.) Jouni Tuomi ja Anneli Sarajärvi (2002) toteavat, että ihmisoi-keudet muodostavat ihmisiin kohdistuvan tutkimuksen eettisen perustan. Tutkittaville on siis ensimmäisenä selvitettävä tutkimuksen tavoitteet, menetelmät ja mahdolliset riskit. Tutkittavien suojaan kuuluu myös osallistujien vapaaehtoinen suostumus ja oikeus kieltäytyä tutkimuksesta. Tutkittavalla on myös oikeus kieltää jälkikäteen itseään koskevan aineiston käyttäminen tutkimusmateriaalina. Tämän lisäksi tutkimustietojen on oltava luottamuksellisia, ja kaikkien osallistujien on jäätävä nimettömäksi. (emt., 128–129.)

Sovittuani tutkielman toteuttamisesta kuntakokeilun hankepäällikön kanssa lähetin jokaiselle tutkimuksen kohteena olevan organisaation esimiehille sähköpostilla haastattelupyynnön, jossa kerroin lyhyesti tutkielman tavoitteet, menetelmät ja sen, että haastattelut toteutetaan nimettömänä, jolloin yksittäisiä henkilöjä ei tutkielman perusteella voitaisi tunnistaa. Tämä viesti välitettiin organisaatioiden henkilöstölle. Jätin haastattelupyyntöni myös yhteystietoni, jotka ovat edelleen jokaisen tutkimukseen osallistuneella saatavissa.

Kerroin haastateltaville haastattelutilanteen alussa, että nauhoitan keskustelun, sekä kerta- sin vielä tutkielman tavoitteet. Joskus haastateltaville saatetaan lähettää etukäteen haastat- telurunko, jotta he voivat varautua haastatteluun, mutta tässä tutkielmassa tarkat kysymyk- set esitettiin vasta haastattelutilanteessa. Katson, että kysymyksiin etukäteen tutustuminen olisi voinut johtaa siihen, että organisaatioissa muodostettaisiin kysymyksiin jokin yhtei-

nen kanta, mikä ei olisi tarkoituksenmukaista, sillä eri organisaatioiden virallisista toimintaperiaatteista voidaan saada tietoa esimerkiksi lainsäädännön ja erilaisten toimintakuvausten kautta. Tässä tutkielmassa halutaan tietoa nimenomaan henkilöstön näkemyksistä asetettuihin tutkimuskysymyksiin.

Haastattelun lopuksi lupasin lähettää valmiin tutkielman haastateltaville luettavaksi. Lisäksi tutkimusta varten tuli hakea Jyväskylän kaupungilta tutkimuslupa, joka myönnettiin kevään 2014 aikana. Tutkimukseen osallistui myös kaksi TE-hallinnon edustajaa, mutta työ- ja elinkeinoministeriöltä tarvitaan tutkimuslupa vain silloin, kun tutkielman toteutuksessa tarvitaan henkilörekisteritietoja (ks. TEM 2014e). Kyseisiä tietoja ei tässä tutkielmassa tarvittu.

Vaikka TE-hallinnon, kuntakokeilun ja työvoiman palvelukeskuksen työntekijät pysyvät anonymieinä tutkielmassa, on tutkimustehtävän kannalta kuitenkin olennaista eritellä haastatteluista vastaajan edustama organisaatio. Tämä saattaa aiheuttaa sen, että haastateltavia voi olla vaikea anonymisoida täysin tunnistamattomaan muotoon. Tämän lisäksi tutkielmassa paljastetaan kuntakokeilun paikkakunta, joka voi myös olla haaste anonymiteetin kannalta. Näistä syistä päätin kertoa raportissa vain tutkimukseen osallistuneiden työpaikan, sillä tarkempien tietojen raportointi saattaisi aiheuttaa sen, että haastateltavat voitaisiin tunnistaa. Kyseessä ei ole kuitenkaan kovin arkaluontoinen aihe, eikä haastatteluissa ilmene tietoja, jotka olisivat lain nojalla salassa pidettäviä.

Laadullisen tutkimuksen luotettavuuden arvioinnista ei ole olemassa yksiselitteisiä ohjeita, ja tutkimuksen validiteetin ja reliabiliteetin arviointi laadullisessa tutkimuksessa on usein kyseenalaistettu, koska nämä käsitteet ovat peräisin kvantitatiivisesta tutkimusperinteestä. Tutkimusta arvioidaan kuitenkin kokonaisuutena, jolloin siinä painottuu sen sisäinen johdonmukaisuus. Laadullisen tutkimuksen luotettavuuden arvioinnissa erittäin keskeistä on se, että tutkija raportoi yksityiskohtaisesti tutkimuksen jokaisen vaiheen. Tällä tapaa tutkielma tulee ymmärrettävämmäksi, ja lukija voi arvioida tutkimusta. (Tuomi & Sarajärvi 2002.)

Keskusteltaessa kvalitatiivisen tutkimuksen luotettavuudesta nousevat esiin myös kysymykset totuudesta ja objektiivisesta tiedosta. Kuitenkin laadullisessa tutkimuksessa myönnetään, että tutkijan henkilökohtaiset ominaisuudet vaikuttavat siihen, miten hän kuulee ja

havainnoi asioita. Tutkijan ominaisuudet siis vaikuttavat tutkimukseen, sillä hän on oman tutkimusasetelmansa luoja. (Tuomi & Sarajärvi 2002, 131–133.) Valitsemaani tutkimusasetelmaan on varmasti vaikuttanut oma kiinnostukseni erilaisia julkisyhteisöjä ja niiden välistä yhteistyötä kohtaan. Olen tehnyt myös kandidaatin tutkielman eräästä työllisyys-hankkeesta, jonka pohjalta pro gradu -tutkielman aihe muotoutui. Omaa objektiivisuuttani en tässä tutkimuksessa kuitenkaan kyseenalaista, koska aihe sinänsä ei herätä minussa voimakkaita tunteita tai vahvoja mielipiteitä siitä, miten pitkäaikaistyöttömien palvelut pitäisi järjestää. Tutkimusprosessia ohjaa pikemminkin uteliaisuus suhteellisen vähän kar-toitettua aihetta kohtaan.

6 KUNTAKOKEILUN ASEMA TYÖVOIMAPALVELUJEN TARJOAJANA JA KEHITTÄJÄNÄ JYVÄSKYLÄSSÄ

Tässä luvussa tarkastellaan haastateltavien näkemyksiä Jyväskylän kuntakokeilun asemasta työllisyshoidossa ja palvelujen kehittämisessä. Kiinnostuksen kohteena ovat kuntakokeilun, TE-toimiston ja Jyväskylän työvoiman palvelukeskuksen henkilöstön käsitykset toimijoiden välisestä yhteistyöstä ja työnjaosta. Tämän lisäksi tutkielmassa ollaan kiinnostuneita haastateltavien käsityksistä työllisyshoidon tulevaisuudesta sekä siitä, mitä vaikutuksia kuntakokeilulla siihen on.

Selkeyden vuoksi ensimmäisessä alaluvussa käydään lyhyesti läpi prosessi, mitä kautta pitkäaikaistyöttömät pääsevät työllisyyspalvelujen piiriin. Toisessa alaluvussa käydään läpi kuntakokeilun alkuvaihetta sekä niitä käsityksiä ja odotuksia, joita sille asetettiin. Kolmannessa alaluvussa käsitellään työllisyystoimijoiden välistä yhteistyötä, jonka jälkeen käsitellään toimijoiden välistä työnjakoa. Sen jälkeen esitellään haastateltavien käsitykset kuntakokeilun asemasta työllisyshoidossa. Lopuksi käsitellään haastateltavien näkemyksiä työllisyyspalvelujen tulevaisuudesta.

Tuloksiin valittuja sitaatteja on tarvittaessa selkeytetty poistamalla haastateltavien täytesanoja, joilla ei ole merkitystä sitaatin asiasisältöön. Hakasulkuihin on lisätty kirjoittajan omia selvennyksiä. Joissakin sitaateissa haastateltavan yksilöiminen on jätetty pois, jotta haastateltava pysyisi tunnistamattomana.

6.1. Asiakkaan ohjautuminen ja aktivointi työllisyyspalveluihin

Tässä tutkielmassa tullaan tarkastelemaan työ- ja elinkeinopalvelujen (myöhemmin TE-toimisto), työvoiman palvelukeskuksen (myöhemmin TYP) sekä kuntakokeilun välisiä suhteita työllisyshoidossa. Koska tarkastelu on rajattu näihin toimijoihin, asiakkaan ohjautumista kuvataan vain näiden kolmen toimijan välillä. On kuitenkin huomautettava, että esimerkiksi myös aluesosiaalityön kautta on mahdollista ohjautua kuntakokeiluun, työvoiman palvelukeskukseen tai TE-toimistoon.

Kuntakokeilun, TE-toimiston ja työvoiman palvelukeskuksen välisessä ohjautumisessa päävastuussa näyttäisi olevan TE-toimisto, koska pitkäaikaistyöttömän ohjautuminen työllisyyspalveluihin alkaa aina TE-toimistosta, jossa ilmoitaudutaan työttömäksi työnhakijaksi. Siellä asiakkaan palvelutarve arvioidaan, jonka jälkeen asiakas ohjataan eteenpäin joko kuntakokeiluun tai työvoiman palvelukeskukseen. Sekä kuntakokeilun että työvoiman palvelukeskuksen asiakkuuden edellytys on se, että asiakas on työnhakijana TE-toimistossa. Etenkin työvoiman palvelukeskukseen asiakkaaksi voi tulla vain TE-toimiston ohjaamana (Jyväskylän kaupunki 2013a). Kuntakokeilun asiakkaaksi on kuitenkin mahdollista tulla omaehtoisesti, edellyttäen kuitenkin TE-toimiston asiakkuutta. Kuntakokeilun henkilöstön mukaan asiakkaita on tullut jonkin verran ”puskaradion” kautta, eli palvelusta on kuultu esimerkiksi ystävältä, jonka jälkeen asiakas ottaa itse yhteyttä. Suurin osa asiakkaista kuitenkin tulee kokeiluun TE-toimiston ohjaamana. Kuntakokeilun asiakkuus on vapaaehtoista, joten palvelusta kieltäytymisestä ei seuraa aktivointipolitiikkaan liittyviä sanktioita, mutta kuntakokeilun asiakkaana ollessaan asiakas on kuitenkin velvoitettu ottamaan vastaan TE-toimiston tarjoamaa työtä tai koulutusta sanktion uhalla.

Asiakkuutta voidaan siirrellä asiakkaan suostumuksella palvelusta toiseen. Haastateltavat puhuivat ”saattaen vaihtamisesta”, jolla he viittasivat siihen, että sekä asiakas että asiakkaan nykyinen ja tuleva virkailija sopivat tapaamisen, jossa asiakkuus voidaan siirtää toiselle organisaatiolle. Saattaen vaihtamisia tapahtuu usein työvoiman palvelukeskuksen ja kuntakokeilun välillä. Näitä tilanteita tapahtuu silloin, kun katsotaan, että asiakas sopisi paremmin toisen palvelun piiriin. Kun asiakkuus on siirtynyt jollekin tietylle taholle, eivät muut toimijat sillä aikaa hoida asiakkaan asioita. Asiakkuus voidaan myös palauttaa tarpeen mukaan lähettävälle taholle. Asiakkuus- ja ohjauskriteerejä käydään läpi tarkemmin seuraavissa alaluvuissa.

Haastattelun aluksi osallistujia pyydettiin pohtimaan, miten aktivoiva työ- ja sosiaalipolitiikka toteutuu heidän työssään. Aktivointipolitiikka on jaettu kahteen pääsuuntaukseen, pehmeään ja kovaan linjaan. Kova linja korostaa tiukkoja ehtoja sosiaaliturvalle, kun taas pehmeällä linjalla pyritään velvollisuuksien ja sanktioiden rinnalla korostamaan myös työllisyyttä tukevia palveluja. (Karjalainen & Keskitalo 2013, 11.) Lähes jokainen haastateltava koki, että omassa työssä asiakkaan aktivointia toteutetaan pehmeiden keinojen, jolla he viittasivat juuri työllisyyttä edistävien palvelujen tarjoamiseen, avulla. Etuuksiin liittyvä valvonta ja suunnitelmien toteutumisen valvonta ei ollut pääroolissa haastateltavien työssä,

vaikka siltäkään ei aina voi välttyä, sillä jokainen työntekijä toimii voimassa olevan lain-säädännön puitteissa. Etenkin kuntakokeilussa, jossa työntekijöillä ei ole viranomaisoikeuksia, käytettävissä oli vain pehmeitä, yksilöä tukevia keinoja. Toisaalta kuntakokeilussa odotettiin asiakkaalta tietynlaista aktiivisuutta:

H3: ”Miten mä sen asian käsitin niin siinä aktivoituu molemmat tahot sekä asiakas että palveluja tuottava taho – – tän asiakkaan tilanteen selvittämiseen ja se asiakas tietyllä tavalla aktivoituu itse myös etsimään itselleen parhaan mahdollisen vaihtoehdon tilanteeseensa. Hänelle [asiakkaalle] tarjotaan selkeesti erilaisia vaihtoehtoja hänen omaan tilanteeseensa. Jos sieltä asiakkaan taholta ei oo näihin asioihin min-käänlaista kiinnostusta taikka kokee että ne ei ole hänen tilanteeseensa sopivia palveluja eikä hän tarvi niitä niin – – se velvottavuus tulee siinä et siin on kuitenkin se mitä hänelle pystytään tarjoamaan et jos ei niihin tartu niin tietyllä tavalla sitte myös ehkä itte vastaa siitä että miten jatkot sitte tulee...”

6.2 Kuntakokeilu alkaa – haastateltavien käsitykset ja odotukset uudesta toimijasta

Haastattelun alkupuolella vastaajia pyydettiin kuvailemaan ajatuksia, joita kuntakokeilun aloittaminen syksyllä 2012 herätti. Sen jälkeen haastateltavat kertoivat siitä, miten yhteistyö toimijoiden välillä alkoi ja mitkä tekijät vaikuttivat yhteistyöhön. Kuntakokeilun Töihin!-palvelun tiimi muisteli alkuaikaa kahdesta eri näkökulmasta. Töihin!-palvelu oli ennen ollut Sovatek-säätiön alaista toimintaa, mutta kuntakokeilun alkaessa palvelu liitettiin Jyväskylän kaupungin työllisyyspalveluihin. Samaan aikaan vuoden 2013 alusta TE-toimistoissa tapahtui luvussa neljä läpikäyty organisaatiomuutos. Töihin!-palvelun organisaatiomuutoksen arveltiin herättäneen hämmennystä viranomaisissa, koska palvelu muuttui järjestöpuolen toiminnasta kaupungin hanketoiminnaksi. Eräs haastateltavista kuvasi tapahtumia seuraavasti:

H1: ” – – se [Töihin!] palvelun asemointi tähän laajaan työllisyyden kenttään oli haasteellista ja on se sitä edelleenki koska kuten varmaan asiaan perehtyneenä tiiät näitä työllisyyden parissa puuhaavia hankkeita ja järjestöjä ja tahoja on ihan älytömästi. Ja niitä syntyy koko ajan lisää nii viranomaistahoilla on hyvin haasteellista niin kun hahmottaa sitä että kuka tekee mitäkin keneen pitää missäkin kohdassa olla yhteydessä, kuka pitää ottaa uskottavasti ja kuka on vähä niin ku semmonen et ne nyt vaan leikkii tuossa puol vuotta ja sit se hanke päättyy.”

Toinen Töihin!-palvelun haastateltavista toi voimakkaammin esiin TE-toimiston organisaatiomuutoksen, joka vaikutti yhteistyöhön hetkellisesti. Uudet palvelulinjat toivot muu-

toksia muun muassa TE-toimiston virkailijoiden kokoonpanoon sekä yhteydenpitoon. Tutut kontaktit katosivat hetkellisesti, mutta Töihin!-palvelun ei haastateltavien mukaan kuitenkaan täytynyt aloittaa suhteiden luomista alusta, sillä yhteistyötä oli pohjustettu hyvin jo aikana, jolloin palvelu oli säätiön alaista toimintaa. Toisin kuin Töihin!-palvelu, Ohjaus- ja kuntoutuspalvelutiimi (myöhemmin Ok-tiimi) aloitti täysin uutena toimijana Jyväskylän alueella. Kummankin Ok-tiimin jäsenen mukaan yhteistyön rakentaminen TE-toimistoon sujui hyvin. Yhteistyön sujuvuuden uskottiin johtuvan keskeisesti siitä, että Ok-tiimi ja TE-toimisto sijaitsivat fyysisesti samoissa tiloissa:

H3: ”Me ollaan samoissa tiloissa kun TE-toimisto, se tietysti luo periaatteessa yhteistyölle ilmeisen hyvät edellytykset elikkä kasvot tulee tutuksi ja sit ihmiset aika luontevasti niin ku pääsee verkostoitumaan ja tota ni toisaalta meidän palvelut on aika helposti saavutettavissa...”

Ok-tiimissä koettiin, että yhteistyö työvoiman palvelukeskuksen kanssa ei alkanut niin luonnostaan kuin se alkoi TE-toimiston kanssa. Fyysisen välimatkan lisäksi haasteena oli se, että työvoiman palvelukeskus ja Ok-tiimi työskentelevät samojen asiakkaiden kanssa. Tämä on haastateltavien mukaan johtanut siihen, että työvoiman palvelukeskuksessa suhtauduttiin alkuaikoina hieman epäilevästi Ok-tiimin tapoihin tehdä asioita eri tavalla. Tilanne haastateltavien mukaan on kuitenkin korjaantunut kokeilun etenemisen myötä. Yhteistyön rakentamisen tavat tulevat voimakkaammin esiin Ok-tiimin työntekijöiden puheessa, kuin Töihin!-palvelun edustajien puheessa, mikä saattaa johtua siitä, että tiimi oli uusi toimija työllisyysenhoidossa. Yhteistyötä rakennettiin hyvin konkreettisella tasolla, eli kuntakokeilun henkilöstö pyrki TE-toimiston ja työvoiman palvelukeskuksen kanssa järjestämään yhteisiä esittäytymistilaisuuksia ja kokouksia.

Työvoiman palvelukeskuksessa ajatukset kuntakokeilun aloittamisesta olivat haastateltavien mukaan pääasiassa myönteisiä. Kuntakokeilulta odotettiin uusia malleja ja käytäntöjä työllisyysenhoidon. Eräs työntekijä mainitsi, että kuntakokeiluun on euromääräisestikin satsattu paljon rahaa ja henkilöstöresursseja, mikä osaltaan toi hankkeelle uskottavuutta:

H6: ”Kyl varmaan sellasta tulosta odotettiin – – semmosta käytäntöjä, malleja siihen että, semmosta uutta visiota, sanotaanko että siinä ei taas kerran kävis niin että kun vähän ehkä alkaa just näilläkin virkavuosilla sillai olla vaan kyyninen siihen että kun on hanketta ja projektia tullu aikamoista nähdyksi ja ei niistä sitten oikee muuta enää oo ku joskus kaappeja siivotessa löytää jotain monistetta että tuollastaki on ollu vuonna 2006 ja siit ei muista kyllä yhtää mitää enää, et ihan henkilökohtasesti omas-

ta puolesta voi sanoa että oli odotuksia että, pystyy sitten ehkä jotain jälkee jättämäänki.”

Vaikka kuntakokeilulta odotettiin uusia visioita toimintatapojen kehittämiseksi, suhtaututtiin hankkeen työllistämisaikutuksiin hieman varautuneemmin, mikä tulee esiin myös muissa tulevilla teemoilla. Suurin osa haastateltavista mainitsi yhteistyön aloittamisen etuna sen, että kuntakokeilussa työskentelee henkilöstöä, joilla on aikaisempaa työhistoriaa joko TE-toimistossa tai työvoiman palvelukeskuksessa. Henkilökohtaisella tasolla tuntemisen eduksi mainittiin luottamus siihen, että kuntakokeilussa on osaavaa henkilöstöä, joka tuntee sekä TE-toimiston että TYP:n toimintakulttuurin. Viranomaisten toimintatapojen opettelu oli Kullan (2005) tutkimuksessa toimijoiden välisen yhteistyön edellytys.

Haastateltavien puheissa on selkeästi havaittavissa tyypillisiä käsityksiä hanketoiminnan heikkouksista. Kari Paakkunainen (2006, 161) toteaa projektien heikkouksiksi niiden väliaikaisuuden, joka saattaa estää hankkeen tavoitteiden saavuttamisen ja hyvien käytäntöjen juurruttamisen. Myös Kivelän ym. (2007, 31) tapaustutkimuksessa projektin väliaikaisuus ei herättänyt luottamusta pysyvissä viranomaistoimijoissa. Kuten Siisiäisen (2005) ja Kullan (2005) tutkimuksissa, myös tässä tutkielmassa kuntakokeilu on toiminut aktiivisena keskustelunavaajana ja oman toimintansa esittelijänä viranomaisiin päin.

6.3 Toiminta etenee – yhteistyön merkitys ja käytäntö

Yhteistyön perustelut. Haastattelun edetessä haastateltavien kanssa keskusteltiin kuntakokeilun ja viranomaisten välisestä yhteistyöstä. Keskeisiä asioita keskusteluissa olivat yhteistyön syyt ja toimivuus sekä työnjako ja sen toimivuus. Haastatteluissa ilmeni, että työvoiman palvelukeskuksella ja TE-toimistolla ei ole lakiin tai muihin velvoitteisiin perustuvaa pakkoa tehdä kuntakokeilun kanssa yhteistyötä mukaan lukematta lakia kuntouttavasta työtoiminnasta (2001/189), jossa aktivointisuunnitelma laaditaan sosiaalitoimen, TE-toimiston ja asiakkaan kanssa yhdessä (ks. Heikkilä & Keskitalo 2002). Kaikki haastateltavat pitivät kuntakokeilun ja viranomaisten välistä yhteistyötä kuitenkin tärkeänä ja perusteltuna, vaikka siihen ei ole velvoitetta.

H1: ” Se juuri soppaa ehkä hämmentää ku se ei perustu mihinkää lakiin tai sopimukseen tai pakkoihin vaan se perustuu ehkä pikemminki tällaseen synergiahyötyyn.”

Anttiroikon ym. (2003) mukaan monimutkaistuneessa yhteiskunnassa hallinta ei ole enää yhden toimijan tulosta, vaan se tarvitsee muita toimijoita saavuttaakseen tavoitteensa. Kuntakokeilussa yhteistyön sujuvuus TE-toimiston kanssa koettiin tärkeäksi ensisijaisesti siksi, että sieltä saadaan hankkeeseen asiakkaita. Kuntakokeilu voi hankkia asiakkailleen esimerkiksi työkokeilu- tai palkkatukipaikan, mutta siihen tarvitaan aina TE-toimiston suostumus, sillä kyseiset aktivointitoimenpiteet ovat TE-toimiston palveluja. Tästä syystä valtaosa hankkeen toiminnasta on riippuvaista siitä, miten yhteistyö TE-toimiston kanssa toimii.

Hankkeen henkilöstö uskoi TE-toimiston ja työvoiman palvelukeskuksen hyötyvän yhteistyöstä, koska kuntakokeilun henkilöstö toimii H4:n mukaan viranomaisten ”apupäinä” työllisyshoidossa. Varsinkin Ohjaus- ja kuntoutuspalvelutiimi markkinoi itseään TE-toimistolle sosiaalialan osajana. Töihin!-palvelu tekee TE-toimiston rinnalla yritysyhteistyötä, joka koettiin TE-toimistoa hyödyttäväksi toiminnaksi. Asiakkaan kanssa aloittaminen koettiin helpommaksi, kun TE-toimistolta tai työvoiman palvelukeskukselta saadaan tietoa asiakkaan työnhakuhistoriasta. Kuntakokeilun aktiivinen rooli ja itsensä markkinointi näkyy selkeästi seuraavassa sitaatissa, jossa haastateltava kertoo, kuinka tärkeää kokeilun on tehdä tulosta:

H1: ”Ja nimenomaan sitä määrällistä, kylmää, taloudellista työllistämistulosta, saada ihmisiä eteenpäin, eikä vaan puuhata niiden kanssa jotain virkistysjuttuja, koska viranomaistaho on kiinnostunut niistä lukemista, tilastoista. Ja mitä paremmin me se työ tehdään niin sitä uskottavampia me ollaan. Ei niiden oo mikään pakko tehdä meidän kanssa yhteistyötä mut jos me ollaan aktiivisia ja tarpeellisia tahoja heille niin silloin he totta kai haluaa olla yhteistyössä.”

Seuraava sitaatti kuvaa hyvin sitä, kuinka kunnan on paikallisten hallintasuhteiden kentällä päätettävä, ketkä toimijat hyödyttävät sen omaa toimintaa (ks. Anttiroiko ym. 2003).

H1: ”Jos koetaan että joku palvelu hyödyttää omaa toimintaa niin totta kai me pyritään hyödyttämään sitä palvelua. – – Se jää aika pitkälti meidän oman päätäntävalan alle että – – kenen kanssa me halutaan luoda paremmat suhteet”.

Koska Ok-tiimi ja työvoiman palvelukeskus nähdään tietynlaisena rinnakkaispalveluna, pidettiin Ok-tiimissä yhteistyötä erittäin tärkeänä, jotta vältettäisiin päällekkäinen työ. Toinen keskeinen syy liittyi hankkeen saavutusten juurruttamiseen. Työvoiman palvelukeskus on kunnan pysyvä palvelu, ja kuntakokeilun kehittämistyötä ohjaa puolestaan oletus siitä, että kunta ottaa tulevaisuudessa enemmän vastuuta työllisyshoidosta. Näin ajateltuna

yhteistyö ja kehittäminen pysyvän toimijan kanssa on ainoa keino jättää hankkeesta jotain jälkeen. Hanke ei voi tuoda ulkoapäin jotakin tiettyä mallia, missä sitä toteuttavia työntekijöitä ei ole otettu huomioon.

Työvoiman palvelukeskuksessa yhteistyön perustaksi koettiin käytännön järki ja arjen työstä nousevat tarpeet. Osa TYP:n työntekijöistä mainitsi, että mitään tiettyjä ohjeita yhteistyön tekemiseen tai yhteiseen kehittämiseen ei ole esimiestaholta saatu. Koska sekä TYP että kuntakokeilu työskentelevät vaikeasti työllistyvien kanssa, on päällekkäistä työtä vältettävä, jotta molemmat osapuolet voivat hyötyä toisistaan. Etenkin Ok-tiimin kanssa päällekkäistä työtä on pyritty vähentämään, koska molemmat tahot ohjaavat asiakkaita esimerkiksi kuntouttavaan työtoimintaan. Eräs haastateltavista totesi, että yhteistyö kuntouttavan työtoiminnan paikkojen organisoinnissa on tärkeää myös siksi, että kaupungin toiminta näyttää johdonmukaiselta:

H6: Pällekkäistä työtä voi tehdä – – silläkin tavalla että jos näihin työtoimintapaikkoihin ollaan yhteydessä sekä meiltä että sieltä [kuntakokeilusta] ikään kuin molemmat tekee sitä markkinointia asian vuoksi niin en sitä hirveen järkevänä sitten näe, koska taas sitte siellä työtoimintapaikkojen puolella näyttäytyy sitten erikoiselta että jos kaupungista tulee useampi taho samaa asiaa tekee ilman että on tietosia siitä mitä toinen tekee.”

Vaikka kuntakokeilu on erillinen organisaationsa, myös esimiestasolla on H6:n mukaan korostettu sitä, että kaupungin eri työllisyshoidon yksiköt tulisi huomioida kokonaisuutena.

TE-toimistossa kuntakokeilun kanssa tehtävää yhteistyötä perusteltiin työtaakan helpottamisella ja tiedonkulun välttämättömyydellä. TE-toimiston työtaakka helpottuu, kun asiakas ohjataan kuntakokeiluun, koska sinä aikana TE-toimisto ei kontaktoi asiakasta lainkaan. Tähän liittyy kiinteästi tiedonkulun tärkeys, sillä mikäli työnhakijan asiakkuus päättyy kuntakokeilussa esimerkiksi työllistymisen tai asiakkaan oman tahdon vuoksi, palautuu asiakkuus jälleen TE-toimistoon, jossa tulee selvittää asiakkaan työnhakuun liittyvien suunnitelmien toteutuminen ja oikeus työttömyysturvaan. Työttömyysturvan yhä kiinteämpi kytkeminen työhön tai koulutukseen hakeutumiseen lisää yhteistyön tarvetta eri toimijoiden välillä (esim. Heikkilä & Keskitalo 2002) sekä luo tarpeen myös työllisyyspalvelujen aktivoitumiselle (Karjalainen 2013).

TE-toimistolla ei ole resursseja samaan työhön kuin Töihin!-palvelulla, joka tarjoaa henkilökohtaista tukea työllistymiseen. Kuntakokeiluun halutaan ohjata asiakkaita TE-toimistosta, koska kunnan halutaan saavan kokemusta vaikeasti työllistyvien palvelujen järjestämisestä. Hyödyt, joita haastateltavat näkevät yhteistyössä, ovat linjassa myös aikaisemman tutkimuksen kanssa. Lindsayn ja McQuaidin (2008) mukaan eri virastojen välinen yhteistyö mahdollistaa synergiahyödyt ja asiantuntemuksen jakamisen organisaatioiden välillä. Samoin Kivelän ym. (2007) tutkimuksessa hanke perusteli yhteistyötä päällekkäisen työn välttämiseksi ja pysyvien toimijoiden työtaakan helpottumisella. TE-toimiston ja työvoiman palvelukeskuksen suhteita kuntakokeiluun voisi tämän aineiston pohjalta ajatella enemmän verkostomaisiksi kuin kumppanuuksiin perustuvaksi; Anttiroiko ym. (2003, 177) kuvaavat verkostoyhteistyötä epävirallisiksi ja vastavuoroisiksi yhteenliittymiksi, joissa toimijat pyrkivät edistämään ensisijaisesti omia tarkoituksiaan.

Yhteistyö käytännössä. Kuntakokeilun ja viranomaisten välinen yhteistyö tapahtuu enimmäkseen arkisen työn tasolla. Töihin!-palvelussa yhteistyö TE-toimiston kanssa liittyy usein edellä mainittuun asiakkuuden alkamiseen ja päättymiseen liittyvään tietojen vaihtamiseen. Lisäksi kuntakokeilun suunnitellessa asiakkaan työvoimapolitiittisia toimenpiteitä tarvitaan TE-toimistolta vahvistus siitä, että toimenpide on asiakkaalle sopiva. TE-toimiston edustaja vastaa lähes päivittäin Töihin!-palvelun asiakkaisiin liittyviin kysymyksiin esimerkiksi palkkatukioikeuksista ja eri palvelujen asiakkuuskriteereistä.

TYP:n kanssa tehtävä yhteistyö liittyy lähinnä saattaen vaihtamisprosessiin, jota on käsitelty aiemmassa alaluvussa. Jokainen työntekijä tekee yhteistyötä eri organisaation edustajan kanssa, kun hoidetaan yhteisen asiakkaan asioita, minkä kautta jokainen työntekijä itse vastaa yhteistyön laadusta. Kysyttäessä, ketkä yhteistyötä hoitavat, H1 vastasi näin:

H1: ”No voin sanoa että kaikki me tehdään. Et kyllä se meistä meidän jokapäiväisen toiminnan ansiota tai syytä on jos yhteistyö viranomaisiin näyttää tietynlaiselta.”

Samoin Ok-tiimissä osa yhteistyöstä TE-toimiston ja TYP:n kanssa tapahtuu käytännön asiakastyössä. Koska Ok-tiimistä ohjataan paljon asiakkaita kuntouttavaan työtoimintaan, aktivointisuunnitelmia tehdään jonkin verran kolmikantayhteistyönä TE-toimiston virkailijoiden kanssa. Kuntakokeilun alkuaikoina TE-toimiston ja Ok-tiimin välisiä yhteistapaamisia oli enemmän, mutta nykyään tiimi toimii melko itsenäisesti. Eräs Ok-tiimin edustaja

totesi, että yhteistyötä asiakasasioissa ei tapahdu enää niin tiheään, koska kuntakokeilun ja TE-toimiston välille on rakentunut tietynlainen luottamus kuntakokeilun kyvystä ”tehdä asiakkaan kanssa oikeita asioita”. Asiakasasioiden rinnalla Ok-tiimi järjestää säännöllisesti yhteisiä tapaamisia TYP:n sosiaaliohjaajien kanssa. Säännölliset tapaamiset liittyvät usein kuntouttavan työtoiminnan suunnitteluun ja työnjaon järjeistämiseen, mutta myös puhtaasti kehittämiseen liittyviä palavereja on järjestetty.

Muut TYP:n ammattikunnat eivät tämän aineiston perusteella osallistu edellä mainittuihin tapaamisiin, ja yhteistyötä kuntakokeilun kanssa tehdään vain tarpeen mukaan asiakasasioissa. TYP:ssa työskentelevä TE-toimiston edustaja mainitsi Ok-tiimin edustajan tavoin, että asiakasprosessin aikana yhteistyö on vähäistä, koska kuntakokeilun osaamiseen luotetaan; kun asiakas on ohjattu sinne, ei prosessiin ole enää tarpeellista puuttua ennen asiakkuuden päättymistä. TE-hallinnon edustaja TYP:ssa kertoi, että yhteys kuntakokeiluun on saattanut vähentyä myös siksi, että kuntakokeilu on saanut kilpailijoita viime vuosien aikana. Haastateltavan mukaan Jyväskylän alueella toimii ainakin kolme yksityistä yritystä, jotka tarjoavat etenkin Töihin!-palvelun kanssa samantyyppistä henkilökohtaista työhönvalmennusta:

H5: ”Nyt ku meille on tullu tähän rinnalle kilpailijoita me pystytään ostamaan tätä palvelua myös muilta, – – niin mä oon ainaki lähteny mielenkiinnosta kokeilee no miten he tekee tän, onko tulokset parempia, ja sen takia vähän toi Töihin!-palvelukin on jääny sitte mulla niin ku käyttämättä.”

Edellisestä sitaatista voidaan huomata, että julkisten palvelujen tuottamisessa hyödynnetään myös kumppanuuksia (partnerships) yksityisen sektorin kanssa. Kuten myös H5:n mukaan, näennäismarkkinoita hyödyntämällä tavoitellaan tehokkaampia ja vaikuttavampia palveluja (Van Berkel ym. 2011).

Yhteydenpidon ja yhteisten tapaamisten tiheydestä ja määristä on vaikea muodostaa johdonmukaista linjaa. Osa haastatteluun osallistuneista kertoi tekevänsä yhteistyötä eri toimijoiden kanssa useita kertoja viikossa, osa joitakin kertoja kuussa ja osa kerran kuussa tai harvemmin. Tiheimmin yhteistyötä keskenään tekevät Töihin!-palvelu ja TE-toimisto, joiden välistä yhteydenpitoa tapahtui viikoittain, jopa päivittäin. Tiheä yhteydenpito liittyy paljon edellä mainittujen palkkatukioikeuksien ja työkokeilulupien varmistamiseen. Saat- taen vaihtamisia ja kehittämistapaamisia tapahtui noin kerran kuukaudessa. Lähes kaikki

haastateltavat kokivat, että yhteistyön tekemiselle on tarpeeksi aikaa oman työn puitteissa. Ainoastaan yksi haastateltava kertoi, että haluaisi enemmän aikaa kuntakokeilun kanssa tehtävään yhteistyöhön. Aineiston valossa toimijoiden välinen yhteistyö perustuu paljolti työntekijöiden omaan harkintavaltaan. Henkilöstön tulee itse arvioida, millainen yhteistyö kenenkin kanssa on tarpeellista omista työtehtävistä selviytymisen kannalta. Lipskyn (1980) teoriassa niin kutsutut katutason byrokraatit joutuvat käyttämään työssään jatkuvasti harkintavaltaa (discretion) sen suhteen, miten niukat resurssit käytetään, jotta oman työorganisaation tavoitteet saavutetaan. Lipskyn teoria näyttää olevan linjassa tämän havainnon kanssa.

6.4 Toimijoiden välinen vastuujako

Asiakkuuskriteerit vastuujaon perustana. Kuntakokeilu, TE-toimisto ja työvoiman palvelukeskus työskentelevät samojen asiakkaiden parissa, joten tässä tutkielmassa oli mielekästä selvittää, miten toimijat ovat jakaneet resurssejaan. Edellä mainittiin, että kuntakokeilun ja viranomaisten väliselle yhteistyölle ei ole ylhäältä säädettyjä velvoitteita. Sama koskee myös toimijoiden välistä työnjakoa. Siihen ei ole velvoitteita, mutta lähes jokainen haastateltava ymmärsi toimijoiden välisen työnjaon, vaikka kaikki eivät sitä voineet selkeäksi kutsua. Tässä aluvuossa käydään läpi toimijoiden välistä vastuujakoa, sen perusteita ja haastateltavien kokemuksia sen toimivuudesta ja kehittämisestä.

Kuntakokeilusta kerrottiin, että työnjakoa koskevat sopimukset ovat vain suullisia, ja niitä arvioidaan jatkuvasti uudelleen. Hankkeella on nimenomaan mahdollisuus kokeilla uusia toimintatapoja voimassa olevan lainsäädännön puitteissa. Hanketoiminnan eduksi usein mainitaan mahdollisuus kokeilla ja kehittää uusia toimintatapoja, mikä jostain syystä ei ole kovinkaan usein mahdollista pysyvässä organisaatiossa (Sjöblom 2006).

Toimijoiden välinen työnjako perustuu pitkälti organisaatioiden omiin asiakkuuskriteereihin. Vaikka toimijat työskentelevät samojen asiakkaiden kanssa, on kriteerejä siitä huolimatta pilkottu pienempiin osiin kuntakokeilun aloitettua toimintansa. Kuten ideana on, työnhakija siirtyy TE-toimistosta hankkeen vastuulle, kun hän on ollut työttömänä 12 kuukautta tai saanut työmarkkinatukea yli 500 päivän ajan. Tätä voidaan haastateltavien mukaan pitää pääsääntöisenä työnjaon ohjenuorana, mutta sitä ei kuitenkaan voida soveltaa

täysin yksiselitteisesti, koska myös työvoiman palvelukeskus palvelee asiakkaita, joille TE-toimiston palvelut ovat olleet riittämättömät. Lisäksi kuntakokeilun kaksi eri tiimiä eroavat huomattavasti toisistaan sen suhteen, millaisia asiakkaita niihin ohjataan. Näitä eroja hahmotellaan seuraavissa kappaleissa.

Tiivistettynä voidaan sanoa, että kuntakokeilun tarkoituksena on tarjota sellaista palvelua, jota ei TE-toimistosta tai TYP:sta saa. Aineiston perusteella voidaan myös todeta, että pitkäaikaistyöttömät ohjautuvat kahden kriteerin mukaan. Ensimmäinen on heidän potentiaalinsa työllistyä avoimille työmarkkinoille. Toisena kriteerinä on yksilöllisen tuen tarve. Jos TE-toimisto katsoo asiakkaalla olevan mahdollisuuksia avoimille työmarkkinoille henkilökohtaisen työhönvalmennuksen avulla, on asiakkaan paikka Töihin!-palvelussa. Jos taas katsotaan, että asiakas ei tällä hetkellä kykene avoimille markkinoille esimerkiksi fyysisten tai henkisten terveysongelmien tai päihteiden käytön takia, on asiakkaan paikka joko Ohjaus- ja kuntoutuspalvelutiimissä tai työvoiman palvelukeskuksessa. Asiakkaan ohjautumista joko Ok-tiimiin tai TYP:een arvioidaan taas sen perusteella, tarvitseeko asiakas yksilövastuullista vai moniammatillista tukea tilanteensa ratkaisemiseksi.

Kuntakokeilussa on käytössä niin kutsuttu yksilövastuullinen palvelumalli, jossa yksi työntekijä pyrkii yhdessä asiakkaan kanssa löytämään sopivan ratkaisun asiakkaan tilanteeseen. Erilaisia ratkaisuja voivat olla esimerkiksi kuntouttava työtoiminta, työkyvyn selvittäminen tai eläkkeelle hakeutuminen. Yhteisymmärryksen löytyessä kuntakokeilun työntekijä järjestää palvelun ja kontaktoi siihen tarvittavat tahot. Yksilövastuullinen malli eroaa selkeästi työvoiman palvelukeskuksessa käytössä olevasta moniammatillisesta palvelumallista, jossa TE-toimiston asiantuntija ja sosiaalityöntekijä tapaavat asiakasta muutaman kerran, jonka jälkeen tapaamisiin pyydetään tarpeen mukaan myös sosiaalihojaaja, terveydenhoitaja sekä psykologi. Mikäli päädytään ohjamaan asiakas kuntouttavaan työtoimintaan, on sosiaalihojaajan tehtävä järjestää työtoimintapaikka. Kuntakokeilun mallia on siis kehitetty suoraviivaisemmaksi ja vähemmän resursseja vieväksi.

Kuntakokeilu tarjoaa myös joitakin palveluja, jotka eivät enää kuulu TE-toimiston tai TYP:n tehtäviin, tai niihin ei enää ole käytännössä resursseja. Näistä haastateltavat mainitsivat eläkemahdollisuuksien selvittämisen, jota tehtiin aikaisemmin TE-toimistossa sekä Töihin!-palvelun hoitama asiakkaan henkilökohtainen ja yksilöllinen tukeminen avoimille työmarkkinoille integroitumisessa. Tilanteissa, joissa asiakkaan arvioitiin edellä mainittuja

palveluja tarvitsevan, kokivat kuntakokeiluun ohjaavat tahot ohjauksen kaikkein selkeimpänä. Nämä palvelut koettiin myös lisäarvona vakiintuneelle toiminnalle.

Myös Jyväskylän tapauksessa avainasemassa asiakkaan ohjaamisessa on TE-toimiston asiantuntija (vrt. Arnkil ym. 2014). TE-toimiston edustajan mukaan edellä mainittu työnjako on ”veteen piirretty viiva”, ja tapa ohjata asiakkaita eteenpäin vaihtelee ”asiakkaittain ja asiantuntijoittain”. TE-toimiston edustaja koki kuntakokeilun tietynlaisena välimuotona TYP:een nähden. TYP:een ohjataan herkemmin, kun esimerkiksi asiakkaan päihteenkäyttö on selkeästi havaittavissa. Kuntakokeiluun ohjataan mielellään niitä, joille yksilövastuullinen palvelumalli arvioidaan riittäväksi. Toisaalta haastatteluun osallistuneet etenkin työvoiman palvelukeskuksessa olivat sitä mieltä, että ohjautumiskriteerejä ei tulisi miettiä liikaa, vaan tärkeintä on, että palvelua järjestyy. Asiakkaita on aina mahdollista ohjata uudelleen sopivampaan palveluun. Lipskyn (1980) mukaan harkintavallan ongelma piilee juuri siinä, kuinka sen käyttö voi erota viranomaisittain, mikä voi johtaa asiakkaiden epätasa-arvoiseen kohteluun. Tämän aineiston valossa ohjautumiskriteereiden väljyyttä ei kuitenkaan koettu edellä mainituista syistä ongelmallisena.

Kokemukset resurssijaon toimivuudesta. Suurin osa haastateltavista ei kokenut organisaatioiden välisessä yhteistyössä tai työnjaossa merkittäviä ongelmia, vaan työnjakoa pidettiin suhteellisen sujuvana. Vaikka moni haastateltava mainitsi, että työnjaon ongelmana voi joskus olla tilanne, jossa organisaatiot toisistaan tietämättään tarjoavat asiakkaalle kahden palvelua samaan aikaan. Koska periaatteena on, että asiakas on yhdessä palvelussa kerrallaan, ei tällaista tulisi tapahtua. Tilanne, jossa asiakkaan prosessia viedään eteenpäin kahdella eri suunnitelmalla, on usein seurausta huonosta tiedonkulusta sekä tietojärjestelmien keskustelemattomuudesta. Tällaiset tapaukset ovat yksittäisiä, eivätkä haastatteluun osallistuneet halunneet korostaa niitä liikaa. Eräs kuntakokeilun haastateltava totesi, että työnjako ja tiedonkulku ovat ajan myötä hioutuneet. Tämän aineiston pohjalta Jyväskylän Työllisyyden kuntakokeilu selviytyy muiden toimijoiden kanssa hyvin; kuntakokeilut eivät ole lähteneet kaikkialla niin hyvin käyntiin kuin Jyväskylässä (ks. Arnkil ym. 2014).

Yhtenä ratkaisuna tiedonkulun paranemiselle nähtiin tietojärjestelmät, joihin haastateltavat suhtautuivat vaihtelevasti. Tällä hetkellä tilanne on se, että yhteistä tietojärjestelmää organisaatioiden välillä ei ole. Järjestelmän kautta on mahdollista viestiä organisaatiosta toiseen, mutta kuntakokeilun henkilöstöllä ei ole oikeuksia nähdä TE-toimiston tai TYP:n

asiakkaiden tietoja. Osa kuntakokeilun henkilöstöstä piti tätä hyvänä asiana, koska he eivät halua tietynlaista viranomaisleimaa, jota katseluoikeuksien lisääntyminen voisi aiheuttaa. Kivelän ym. (2007) tutkima hanketoimija halusi myös poiketa viranomaistoiminnasta ja antaa hankkeesta ihmisläheisen ja epäbyrokraattisen kuvan. Vain yksi haastateltava otti suoraan kantaa siihen, mitä hyötyä katseluoikeuksien saamisesta olisi kuntakokeilulle.

H4: ”Tavallaan konkreettinen esimerkki siitä että meillä ei TYP-tiedot näy niin – – siit sit konkreettisesti seuraa sitä et me saatetaan selvittää asiakkaan kanssa samoja asioita mitä TYP:ssa on jo selvitetty, tosi pitkän aikaa saatetaan käyttää työaika tehdä sitä päällekkäistä työtä ja sit toisaalta mä perään tässä sitä myöskin niin ku työntekijöitten ammattitaitoa et kyl työntekijänä mä koen ainaki et jos siel on jotain viiden vuoden takasia kirjauksia niin mä en ensinnäkään ehdi enkä halua niitä yksi-tyiskohtaisesti lukea.”

Toisena ongelmana eräs kuntakokeilun haastateltava näki sen, että kuntakokeilulla ei ole oikeutta ohjata asiakasta työvoiman palvelukeskukseen, vaan asiakas on ensin ohjattava TE-toimistoon, jossa hänet ohjataan TYP:een. Haastateltavan mukaan jäykän systeemin vuoksi asiakkaita on saattanut jäädä ohjautumatta kuntakokeilusta TYP:een. Työnjaon parantamiseksi tämän asian toivottiin muuttuvan. Kuntakokeiluun ohjataan myös jonkin verran asiakkaita, joilla päihdeongelma on niin paha, että hankkeella ei ole tarjota riittäviä palveluja, jolloin mahdollisuus ohjata TYP:een olisi tarpeellinen. Kuntakokeilun viranomaisoikeuksien lisääntymisen nähtiin siis osaltaan helpottavan toimintaa, mutta toisaalta sitä pidettiin hyvänä asiana, että kuntakokeilu pystyy keskittymään vain palvelun tarjoamiseen sillä aikaa, kun TE-toimisto hoitaa viranomaisen rooliin kuuluvia tehtäviä.

Kuntakokeilun henkilöstöllä oli selkeästi muita toimijoita enemmän kehittämisajatuksia koskien yhteistyön ja työnjaon toimivuutta. Töihin!-palvelussa toivottiin enemmän yhteisiä tilaisuuksia TE-toimiston kanssa, jotta henkilöstö oppisi tuntemaan toisiaan paremmin, ja jotta tiedonkulku nopeutuisi. Kuntakokeilulle on erittäin tärkeää, että TE-toimiston linjaukset välittyvät nopeasti myös hankkeen henkilöstölle, jotta palveluja voidaan markkinoida:

H1: ”Esimerkiks viimesimmät muutokset, palkkatukilinjaukset ja työkkärin tulkinnat näistä välittyis mahdollisimman nopeesti meille, että puhutaan mahdollisimman samaa kieltä tonne yrityksiin ja asiakkaisiin päin.”

Yksi kuntakokeilun haastateltava toivoi myös joustavuutta TE-toimiston työvoimapolitiisiin toimenpiteisiin siten, että asiakas saisi itse päättää, oppiiko paremmin työssä vai koulu-

tuksessa. Ok-tiimissä yksi haastateltava kyseenalaisti kolmikantayhteistyön välttämättömyyden jokaisen asiakkaan kohdalla:

H4: ”Kun tehdään aktivointisuunnitelma, missä määritellään kuntouttava työtoiminta, – – ja hyvin monen asiakkaan kohdalla se tilanne on tosi selkee, me tehdään se suunnitelma, sit sen työkkärissä joku allekirjoittaa, ja sit vasta voidaan sitä kuntouttavaa aloittaa niin se on mun mielestä ku se on kunnan palvelu – – niin oikeesti se työkkärin rooli on mun mielestä siinä vähän turha. Ja mä tiedän et se turhauttaa siel työntekijöitäkin jonkin verran et ne toimii tavallaan kumileimasimena sitten vaan että, et me on tehty jo se arvio ja suunnitelma ja he sit vaan niin ku leimaa et asia ok.”

Edellä kuvattua yksilövastuullisesti laadittua aktivointisuunnitelmaa kutsuttiin *kevennetyksi aktivointisuunnitelmaksi*, joka on osa Ohjaus- ja kuntoutuspalvelutiimin kehittämää yksilövastuullista palvelumallia. Moniammatillista tukea tarvitsevien asiakkaiden kohdalla kolmikantayhteistyö nähtiin edelleen tarpeelliseksi, mutta kuntakokeilussa uskotaan, että osaa pitkäaikaistyöttömistä voidaan palvella hankkeen kehittämän kevennetyn ja vähemmän resursseja vievän mallin avulla. Moniammatillista yhteistyötä ei siis pidetä kuntakokeilun luomassa mallissa lähtökohtana. Aktivoinnin suhteen kunta pyrkii siis purkamaan säännöksiä, eli dereguloimaan toimintaa (ks. Anttiroiko ym. 2003).

Eräs kuntakokeilun edustaja alkoi pohtia työnjaon toimivuutta asiakkaan kannalta. Asiakkaalle voi olla haasteellista hahmottaa esimerkiksi TE-toimiston ja kuntakokeilun välistä eroa ja sitä, että kuntakokeilun työntekijät eivät voi ottaa kantaa esimerkiksi rahallisiin etuuksiin vaikka ovatkin kaupungin työntekijöitä. Tilannetta ainakin Ok-tiimin asiakkaiden osalta ajateltiin helpottavan se, että se toimii TE-toimiston kanssa samoissa tiloissa, joka mahdollistaa tarvittaessa asioiden samanaikaisen hoitamisen ja tiedonkulun.

Kaikkea päällekkäistä työtä ei pidetty huonona asiana. Esimerkiksi Töihin!-palvelusta kerrottiin, että siellä tehdään TE-toimiston kanssa jatkuvasti päällekkäistä työtä yritysyhteistyön osalta:

H1: ”Se on hyvä asia että on monta tämmöstä työllistämisen ilosanoman lähettilästä täällä kentällä pyörimässä. Koska on fakta että yrittäjät ei tunne tarpeeks palkkatuista, monialakoulutuksista, työllistämisen työkaluista, se on hyvä vaan et monesta suunnasta tulee sitä tietoa koska sillo se helpottaa sitä mejän toimintaa sillä samalla kentällä.”

Työvoiman palvelukeskuksessa ja TE-toimistossa ollaan oltu hankkeen ajan enemmän kuulolla siitä, mitä kuntakokeilussa on meneillään. Tämä näkyy myös siinä, että kehittämisideoita ei juurikaan esitetty. Kuntakokeilu koetaan omaa työtä sujuvoittavaksi toimijaksi, eikä työntekijätasolla työnjaon kehittämistä nähdä keskeisenä tehtävänä. Suurien linjojen yhteensopivuus koetaan johtajatasolle kuuluvaksi haasteeksi.

6.5 Kuntakokeilun asema ja toiminta Jyväskylässä

Aikaisemmissa kappaleissa on käyty läpi kuntakokeilun, työvoiman palvelukeskuksen sekä TE-toimiston välistä työnjakoa sekä kuntakokeilun ja viranomaisten välistä yhteistyötä. Lisäksi selvitettiin sitä, miten kuntakokeiluun suhtauduttiin sen alkuvaiheessa, joten nyt on mielekästä selvittää, mitä haastateltavat ajattelevat tällä hetkellä kuntakokeilun asemasta, tavoitteesta ja vaikuttavuudesta Jyväskylän alueen työllisyyteen.

Kuntakokeilun asettaminen ei ole juurikaan vaikuttanut TE-toimiston tai työvoiman palvelukeskuksen työntekijöiden päivittäiseen työskentelyyn eikä asiakkuusprosesseihin. Asiakasprosessit ovat edelleen samat, mutta työvoiman palvelukeskuksessa etenkin Ohjaus- ja kuntoutuspalvelutiimin aloitettua on huomattu, että ohjaukset kuntouttavaan työtoimintaan ovat lisääntyneet. TE-toimiston edustaja arveli, että Ok-tiimin palvelut ovat saattaneet nopeuttaa joidenkin työnhakijoiden palveluprosessia, koska esimerkiksi eläkemahdollisuuksien selvittäminen Ok-tiimissä oli haastatteluhetkellä melko sujuvaa, ja muutenkin asiakkuuksia pystyttiin aloittamaan melko nopeasti. Haastateltavat olivat tyytyväisiä siihen, että työllisyydenhoidon kenttä on saanut uuden toimijan, jonne asiakkaita voidaan ohjata, kun omalla organisaatiolla ei ole tarjota työnhakijalle mielekästä palvelua.

Kysymys organisaatioiden tavoitteiden yhtenäisyydestä ja eroista herättivät paljon pohdintaa. Hyvin moni haastateltava vastasi ensin, että luonnollisesti työttömyyden vähentäminen on kaikkien tutkimukseen osallistuneiden organisaatioiden yhteinen tavoite. Sen jälkeen he alkoivat pohtia asiaa kunnan ja valtion välisen työnjaon sekä tulevaisuuden näkökulmasta. Tavallaan suurin osa koki tekevänsä työtä saman tavoitteen eteen, eri keinoja käyttäen. Lisäksi moni näki selvän eron valtion ja kunnan välillä kohdeasiakkaiden suhteen. Kuten esimerkiksi Heikkilän ja Keskitalon (2002) tutkimuksessa, myös tässä tutkimuksessa TE-toimiston nähtiin kehittävän erityisesti suoraan avoimille työmarkkinoille työllistyvien palvelua, kun taas kunnan tavoitteeksi koettiin vaikeasti työllistyvien asiakkaiden palvelu-

jen kehittäminen. Toisaalta tässäkin kahtiajaossa on ristiriitoja, sillä vaikka Töihin!-palvelu on tarkoitettu pitkäaikaistyöttömille, siellä käytetään paljon samoja työkaluja kuin TE-toimistossa sekä tehdään yritysyritysteistyötä. Erona on se, että Töihin!-palvelulla on resursseja järjestää henkilökohtaista työhönvalmennusta. Eräs haastateltava näki ongelman juuri siinä, että Töihin!-palvelu tarjoaa asiakkailleen samoja palveluja kuin TE-toimisto:

”Minä ajattelen että on kuntakokeilun tavoite, etsii niitä toimintamalleja pitkään työttömänä olleitten tilanteen ratkaisemiseksi, niin Töihin!-palvelussa on tiettyjä ajatuksia siitä – – että he odottaa että asiakas ottaa ite yhteyttä, mikä niin ku, mitä mä en ite ymmärrä se et kun puhutaan tuetun, yksilöllistä tukea tarvitsevista ihmisistä – – koska he eivät jostain syystä pysty toimimaan, niin mietin vaan sitä miten se näitten kohalla, minkälaista käytäntöä Töihin!-palvelu pystyy nyt sitten tämän kokeilun perusteella tekemään, koska ei sinne tuu jatkossa sinne kuntien, minun mielestä sinne kuntien vastuulle ei tuu siirtyä ne ihmiset jotka aktiivisesti ite ottaa yhteyttä ja toimii.”

Kuntakokeilulla voidaan sanoa olevan monipuolisia tavoitteita. Yksi keskeinen tavoite on kehittää malleja rakennetyöttömyyden hoitoon. Mallien ja palvelujen tarkoituksena on saada ihmisiä työllistymään. Mikäli asiakkaan työkyky ei ole riittävä, hänelle pyritään löytämään jokin muu ratkaisu, esimerkiksi eläkkeelle hakeutuminen. (Jyväskylän kaupunki 2014a.) Kuntakokeilun tavoitteet, saavutukset ja tuloksellisuus saivat haastateltavat pohtimaan käynnissä olevaa muutosta ja tulevaisuutta laajemmin. Tässä kohtaa keskustelua puhuttiin paljon siitä, mihin suuntaan aktivoivaa ja velvoittavaa politiikkaa ollaan kehittämässä.

Kuntakokeilun toimintaa ja tavoitteita pidettiin pääsääntöisesti tarkoituksenmukaisina. Työvoiman palvelukeskuksen haastateltava kertoi, että kuntakokeilun pääpainon odotettiin aluksi olevan yritysyritysteistyön kehittämisessä sekä työnantajapuolen ”solidaarisuuden” herättelemisessä, mutta Ok-tiimin on huomattu kehittämistyössään varautuvan luvussa neljä esiteltyyn TYP-lainsäädännön uudistamiseen, mitä pidettiin luonnollisena asiana. Toinen TE-toimiston edustajista korosti sitä, että tavoite uusien mallien luomisesta vaikeasti työllistyville on tärkeä ja realistinen. Tämänkin aineiston perusteella voidaan todeta, että työllisyshankkeiden vaikuttavuutta on vaikea arvioida (Kankare 2006; Warpenius 2006; Räisänen 2013). Kuntakokeilun tehtävää pidettiin vaikeana, eikä sen vaikuttavuuteen uskallettu juurikaan ottaa kantaa. Työvoiman palvelukeskuksessa huomattua kuntouttavan työtoiminnan volyymin kasvua kommentoitiin seuraavasti:

H6: ”Kuumeisestihan kaikki yrittää jotain viisasten kiveä siinä etsiä miten työllisyyden ongelma ratkastua saadaan että, no siihen niin monet asiat liittyy että mihin suuntaan tuota, aktivointipolitiikkaa aletaan sitten raijaamaan että jotenki alkaa vähän siltä vaikuttamaan että onko se yks vähän helppoki ratkasu sitten alkaa sen kuntouttavan työtoiminnan volyymia vaan nostamaan.”

Kuntouttavaa työtoimintaa ei TYP:ssa haluttu mieltää aidoksi työllistymiseksi, eikä kuntouttavaan työtoimintaan ohjaaminen olekaan päämäärä, vaan keino, jolla päämäärä saavutetaan:

H7:” – – ne jatkopolut sitte, että kuka niitä mieltii, siellähän voi olla vaikka kuinka paljon siellä kuntouttavassa työtoiminnassa mutta että kuka mieltii niille että mitä sen jälkeen, koska siitähän on tarkoitus niin ku edetä johonki.”

Toisaalta työvoiman palvelukeskuksessa eräs haastateltava ajatteli, että asiakasmäärien lisääminen ja palvelun ”kantokyvyn” testaaminen voisi olla yksi kuntakokeilun saavutuksista. Vaikka kuntakokeilun yhteistyötahot eivät halunneet arvioida kuntakokeilun työllisyysvaikutuksia, eräs haastateltava ajatteli kuntakokeilun myönteisenä viestinä alueen työllisyyspolitiikassa:

H5: ”Mä ajattelen silleen positiivisesti että jos tänne joku hanke saahaan ja tota se on semmosta positiivista signaalia että siihen työllisyyteen satsataan ja ihmisistä välitetään ja keksitään keinoja työllistymiseen jos ihmiset niin ku innostuis...”

Hankkeiden tulokset saattavatkin jäädä usein ympäröiviksi suosituksiksi tai osoitukseksi solidaarisuudesta työttömiä kohtaan (Rantala & Sulkunen 2006), kuten edellisestä sitaattista voidaan havaita. Kuntakokeilun edustajilla ei ollut haastattelutilanteessa esittää näyttöä työllisyysvaikutuksista, mutta kuntakokeilun käytössä olevien mallien toimivuuteen uskottiin. Etenkin työnhakijoiden ajateltiin hyötyvän kuntouttavasta työtoiminnasta, johon pääsee kuntakokeilun kautta kevyemmällä ohjauksella. Yksi hankkeen edustajista kutsui Töihin!-palvelua kunnan sisällä toimivaksi ”henkilöstöpalveluyritykseksi”. Lisäksi yritysyhteistyötä pidettiin vaikuttavana toimintana, jota tarvitaan työpaikkojen synnyttämiseen:

H2: ”Näen just myös ton yritysyhteistyön merkityksen siinä että se aktivoi myös yrittäjiä ajattelemaan tätä ja näkemään hyödyt ja ei oo suinkaa semmosta vastakainasettelua että yritysten pitäis antaa työpaikkoja ja sitte työnhakijat tavallaan niin ku, heidän pitää saada työpaikkoja, vaan että, yritysille voi olla siitä hyötyä ja mahdollisuuksia niin ku kehittää omaa toimintaansa ja kasvaa esimerkiksi.”

Kun haastateltavilta kysyttiin, onko kuntakokeilu jo tässä vaiheessa tuonut uusia malleja työllisyydenhoitoon, osa mainitsi Ok-tiimin kehittämän yksilövastuullisen palvelumallin, mutta muuten uusista toimintatavoista ei juurikaan tiedetty, tai ainakaan niitä ei hahmotettu uusiksi toimintatavoiksi. Kuntakokeilun mallit ovat haastateltavien mukaan lähinnä jo aikaisemmin käytössä olleita palveluja, joita ei enää hoideta muualla. Esimerkiksi Töihin!-palvelu on toiminut paikkakunnalla jo aikaisemmin säätiön alaisena. Eläkemahdollisuuksien selvittelyä ja työkyvyn arviointeja puolestaan on haastateltavien mukaan tehty aikaisemmin muissa organisaatioissa. Kuntakokeilulta olisi toivottu hieman ”radikaalimpia” avauksia kehitystyöhön. Työttömyyden ratkaisemista uusien mallienkin avulla pidettiin haasteellisena:

H7: Ja mitä se uusi olisi. Koska ei voi niin ku, kuitenkaan muuttaa sitä tilannetta et työttömiä on isot joukot ja niitä työelämän etenemisen esteitä ei voi niin kun jollakin, siihen ei oo olemassa todellakaan sitä semmosta taikasauvaa kellään vaan niin ku että se on jokaisen, nii yksilöllisiä ne tarinat ja polut että, sinne työelämään ni, siinä ei niin ku ihmeitä voi odottaa sillä tavalla. Työmarkkinatilannekki määrää nyt jonku verran että mikä voi onnistua.”

Edellinen sitaatti kuvaa työttömyyttä pirullisena ongelmana (ks. Rittel ja Webber 1973). TE-toimiston edustaja ei osannut kertoa, miten Töihin!-palvelun yksityiseltä sektorilta ostamat työllisyyttä edistävät palvelut eroavat sisällöllisesti TE-toimiston ostamista palveluista.

Heta Kullan (2005) pro gradu -tutkielmassa viranomaiset hieman kritisoivat työllisyysprojekteja siitä, että se toimii liikaa sosiaalitoimen ja työvoimatoimiston jatkeena sen sijaan, että hanke kehittäisi aidosti uusia toimintatapoja. Kuntakokeilun seurantatutkimuksen väliraportissa yksi keskeinen kuntakokeilujen ongelma oli päällekkäinen työ TE-toimistojen ja TYP:n kanssa. Esimerkiksi Lahdessa syyksi päällekkäisyyksiin koettiin työ- ja elinkeinoministeriön liian tiukat linjaukset kuntakokeilun toiminnasta. Yritykset kehittää jotakin uutta ovat kohdanneet jatkuvasti vastustusta, jolloin kuntakokeilu tekee väkisin päällekkäistä työtä muiden toimijoiden kanssa. (Arnkil ym. 2014, 25.)

Päällekkäisen työn vuoksi Lahden kuntakokeilussa toimijoiden koettiin kilpailevan samoista asiakkaista (Arnkil ym. 2014, 25). Silmännähtävää kilpailua eri toimijoiden välillä ei tämän aineiston perusteella ole havaittavissa. Osa haastateltavista pohti kilpailullisuudelle mahdollisia syitä ja kertoi, että sellaista on saattanut olla aistittavissa, mutta omakohtaiset

kokemukset kilpailuasetelmista olivat vähäisiä, ja ne ajateltiin äkkiseltään kielteisiksi. Haastateltavat puhuivat pikemminkin esimerkiksi tulosten vertailusta, jota tehdään toimijoiden välillä. Mahdollinen syy ”mustasukkaisuuteen” voi olla epävarma tulevaisuus; resurssi- ja työnjako valtion ja kunnan välillä ei ole vielä työllisyyspolitiikan suhteen varma. Vireillä olevat muutokset saattavat tulevaisuudessa vaikuttaa myös haastatteluun osallistuneen henkilöstön asemaan. Kullan (2005) tuloksissa projektien ja viranomaisten välillä ei koettu vastakkainasettelua.

Haastateltavia pyydettiin vielä yhteenvedona pohtimaan kuntakokeilun asemaa ja tehtävää Jyväskylän alueella. Töihin!-palvelun edustajat nimesivät toimintansa terävimmäksi kärjeksi paikallisen yritys yhteistyön. Töihin!-palvelu pystyy TE-toimistoa ”ketterämmin” palvelemaan yrittäjiä heidän tarpeidensa mukaan. Etuna päätösvallan hajauttamisessa paikalliselle tasolle nähdään paikallistason tuntemus (Anttiroiko ym. 2003) sekä mahdollisuus räätälöidä toiminta juuri oman alueen tarpeita varten (Mosley 2011). Toinen Töihin!-palvelun muista organisaatioista erottava keskeinen piirre on asiakkaan työnhakuprosessiin liittyvä henkilökohtainen tukeminen. Töihin!-palvelussa koettiin, että he ovat TE-toimiston vähentyneiden palvelujen korvaajia.

Ohjaus- ja kuntoutuspalvelutiimissä kuntakokeilun ydintehtävänä ja erona muihin toimijoihin nähtiin selkeästi kehittämistyö tulevaisuutta varten. Selkeänä pidettiin myös eroa erityisesti TE-toimistoon, sillä Ok-tiimin tehtävänä on ollut nimenomaan kunnan palvelujen kehittäminen. Ok-tiimillä ja työvoiman palvelukeskuksella on sama asiakaskunta, mutta erona nähtiin selkeästi edellä mainittu kuntakokeilun yksilövastuulliseen malliin perustuva tapa palvella asiakasta. Työvoiman palvelukeskuksessa kuntakokeilua pidettiin sekä lisäresurssina kuntouttavan työtoiminnan osalta että lisäarvona esimerkiksi asiakkaiden eläkemahdollisuuksien selvittelyn osalta. Ilman kuntakokeilua Jyväskylässä ei olisi enää kyseistä palvelua tarjolla. TE-toimistossa kuntakokeilua ajateltiin selkeästi lisäresurssina. Myös Kullan (2005) tutkielmassa projekteja pidettiin lähinnä julkisen sektorin puutteiden paikkaajana.

6.6 Näkemyksiä työllisyyspolitiikan tulevaisuudesta

6.6.1 Työssä havaitut muutokset työllisyyspolitiikassa

Haastattelun päätteeksi osallistujia pyydettiin pohtimaan työllisyyspolitiikan tulevaisuudennäkymiä ja sitä, miten kuntakokeilu mahdollisesti liittyy valtion ja kunnan välisen työnjaon määrittelyyn. Keskustelu aloitettiin kysymällä, onko työllisyyspalveluissa tapahtunut muutoksia viimeisten vuosien aikana. Selkeä muutos, joka tuli esille jokaisen haastateltavan puheessa, oli TE-hallinnossa tapahtuneet muutokset. Havaitut muutokset koskevat selkeästi TE-hallinnon resurssien leikkaamista. Resurssien pieneneminen on näkynyt haastateltavien mukaan muun muassa siinä, että TE-toimistosta on toisinaan vaikea tavoittaa työntekijöitä. Lisäksi asiakkaiden henkilökohtaista asiointia ja palvelua toimistolla on vähennetty huomattavasti hyödyntämällä verkkopalveluja. Työntekijöiden vastaukset tukevat Arnkilin ym. (2008) havaintoa siitä, että työllisyyspalvelujen uudistaminen on ollut kaksihaaraista; palveluja on pyritty kehittämään sekä vaikeasti että helposti työllistyvien päässä, samalla palveluja eriyttäen:

”Mun käsityksen mukaa se oli vähä semmonen linjauski että TE-toimisto halus niin ku profiloituakin tämmösenä [avoimille] työmarkkinoille menevien ihmisten asiointipaikkana ja palveluna, ja tota välttämättä ei kovin niin ku, miten sen nyt sanos, ei haluttu tiloihin istumaan sitte ihan kaikkia asiakkaita sanotaanko näin näitisti.”

Suurimmalle osalle haastateltavista ei ollut epäselvää, että TE-hallinnossa tapahtuneet muutokset liittyvät osittain siihen, että kuntien vastuuta vaikeasti työllistyvistä asiakkaista ollaan lisäämässä. TE-toimistolla ei koeta olevan enää resursseja palvella työnhakijoita, jotka tarvitsevat henkilökohtaista tukea työllistymiseen tai työkyvyn ja eläkemahdollisuuksien selvittelyä, jotka olivat ennen TE-hallinnon palveluja:

”Jossain vaiheessa työkkärilläki oli semmonen linja että et vähän niin ku annetaan niin sanotusti olla passiiviasiakkaina että etuutta, työttömyysetuutta nostavat mutta muuta palvelua ei oo käytännössä tarjolla.”

Karjalaisen (2013, 116) mukaan pitkäaikaistyöttömyys ja aktivointipolitiikka ovat useissa maissa koetelleet kunnan ja valtion suhteita sekä lisänneet paineita muutokseen. H7 on havainnut työssään, että määrälliset odotukset aktiivitoimenpiteistä ovat lisääntyneet, eli kaupungin intressinä on, että mahdollisimman moni pitkäaikaistyötön saataisiin kuntouttavaan työtoimintaan. H6:n mukaan TE-hallinnon palvelujen supistuminen ikään kuin pakottaa kuntia ottamaan enemmän vastuuta työttömistä:

”Miten nyt sanois kauniilla sanoin että – – asiakkaat jotka on hankalimmassa asemassa on oikeestaan jo puolittain ikään kuin tippuneetki jo kyydistä niin heille ei ta-

ho sitä palvelua TE-toimesta tulla ja sitte selkeemminhän se näkyy ihan tässä et ku he työttömyysetuudelta pudottuaan sitte toimeentulotuen piiriin jäävät millon ovat sitten kunnan vastuulla että vähän pakotetaanki sitte kuntia niistä enemmän [vastuuta] ottamaan.”

Karjalainen (2013, 161) toteaa, että Suomi on seuraamassa Tanskan mallia siirtämällä yhä enemmän vastuuta pitkäaikaistyöttömien aktivoinnista ja työllisyyspalveluista kunnille. Heikkilän ja Keskitalon (2002) tapaustutkimus tukee tämän tutkielman havaintoja siitä, että TE-toimistossa ei haluta liikaa profiloitua moniongelmaisten asiakkaiden palvelemiseen. Työhallinnolla on selkeä tavoite saada työnhakijoita työllistymään avoimille työmarkkinoille, kun taas sosiaalipuolella työllistymistä pidetään vain yhtenä tavoitteena työttömän itsenäisen selviytymisen ja elämänhallinnan tukemisessa (emt.). Näin ajateltiin myös työvoiman palvelukeskuksessa, jossa työskentelee paljon sosiaalialan asiantuntijoita. Vaikka sielläkin on tarkoitus palvella työvoimaa, ei työllistymistä koeta aina pääasialliseksi tavoitteeksi:

H7: ”Pitää muistaa että kaikki ei sinne [työelämään] niin kun pysty päätyämään, mitenkään. Vaikka ei pääsis ehkä eläkkeellekään mut silti ei oikeen työelämässäkään oo sitä paikkaa ni sillo tietenki voidaan niin kun silti jotenkin sellast saada aikaseks että he pärjää paremmin siellä kotona ja ehkä löytävät sosiaaliseen elämään jotakin sellasta lisäarvoa mitä aikasemmin ei oo ollu.”

TE-hallinnon edustajan mukaan viime vuosien kehitys työllisyyspolitiikassa on ollut myönteistä:

H5: ”Kyllä varmaan ihan positiiviseen suuntaan siinä mielessä että, varmaan se että tunnustetaan ja tiedetään se että kunnankin pitää tulla näihin talkoisiin [työllisyysdenhoitoon] mukaan.”

Arnkil ym. (2014) tekivät kuntakokeilua koskevassa seurantatutkimuksessa havainnon siitä, että joissakin tapauksissa TE-toimisto on kokeilun alkuaikoihin verrattuna vetäytynyt yhteistyöstä. Tämän tutkielman aineisto ei tue kyseistä havaintoa, sillä yhteistyö TE-toimiston kanssa koetaan sujuvaksi ja riittäväksi, vaikkakin haastateltavien puheenvuoroissa ilmeneekin näkemyksiä siitä, että TE-toimiston palvelut pitkään työttömänä olleille ovat vähentyneet.

6.6.2 Kuntakokeilun päättymisen ja sen vaikutukset kunnan ja valtion väliseen vastuujakoon

Haastateltavien kanssa keskusteltiin siitä, miten kuntakokeilun päättyminen vuoden 2015 lopussa tulee vaikuttamaan alueen työllisyydenhoitoon sekä kunnan ja valtion väliseen vastuujakoon. Asiaa tarkasteltiin kahdesta näkökulmasta, eli miten hankkeen päättyminen tulee vaikuttamaan alueen työllisyyspalvelujen tarjontaan sekä miten hankkeessa tehty kehittämistyö tulee vaikuttamaan siihen, miten työllisyydenhoidon vastuut tulevaisuudessa tullaan jakamaan.

Töihin!-palvelussa haastateltavat toivoivat toimintaan jatkumoa myös hankkeen päättymisen jälkeen. Palvelua haluttaisiin jatkaa projektiorganisaation sijaan kuntaorganisaation alla. Töihin!-palvelun haastateltava arveli, että hankkeen päättymisen jälkeen toiminta jatkuisi pienemmillä resursseilla, koska valtio ei enää olisi rahoittamassa toimintaa kuten hankkeen aikana, mikä saattaisi heikentää palvelua ainakin hetkellisesti. Myös toinen palvelun edustaja arveli, että kuntakokeilun kokoisen hankkeen päättyminen kokonaan tulisi näkymään kielteisesti sekä työttömien määrässä että elinkeinoelämän kanssa tehdyssä yhteistyössä.

Ok-tiimin edustajien puheesta nousi vahvemmin esiin uuden TYP-lain voimaantulo, jonka uskottiin jossain määrin pakostikin luovan jatkumoa Ok-tiimin tekemällä kehittämistyölle. Suurena kysymysmerkkinä nähtiin kuitenkin Jyväskylän kaupungin tahtotila resursoida työllisyydenhoitoon tulevaisuudessa:

H3: ”Niin tota, näitten uusien muutosten, lainsäädännön muutosten, rahoitusvastuumuutosten kautta ni periaatteessa, arviohan se on mutta tän tyyppisiä palveluja tulis tarvimaan – moninkertaisesti se asiakasmäärä mitä tän hetken TYP vetää, – et jos siihen ei resursoida kovinkaa paljon enemmän ku nykyisin, ni tarkottaahan se käytännössä sitä että hyvin paljon ihmisiä jää tämmösen hyvin minimaalisen palvelun piiriin tai ei palveluja ollenkaa.”

Kuntakokeilussa tehdään myös muun työn ohella vaikuttamistyötä poliitikkoihin päin, ja sen toivotaan vakuuttavan Jyväskylän kaupungin päätöksentekijät siitä, että kunnan työllisyyspalvelujen on TYP-lain muutoksen myötä laajennuttava. Muutama haastateltava mainitsi kuntakokeilussa tehtävään kehittämistyöhön liittyvän paljon epävarmuutta. Vaikka tiedetään, että TYP-laki tulee astumaan voimaan, ei sen sisältöä ole vielä vahvistettu. Tämän vuoksi työtä on tehty hyvin pitkälti oletusten varassa, millä on ollut vaikutusta kehittämistyöhön. Poliittisen tahdon lisäksi työllisyydenhoidon mallien kehittämiseen vaikuttaa erään haastateltavan mukaan myös muut suuret vireillä olevat uudistukset kuten kuntalii-

tokset ja sosiaali- ja terveystuudistus. Eräs haastateltava kuvasi kehittämisen haasteita seuraavasti:

H3: ”Se kehittäminen olis vielä niin ku miellyttävämpää jos tietäs että mihin pitää niin ku pyrkiä, että mitkä on niin ku reaaliset mahdollisuudet ja mitä tässä tulee tapahtumaan, nää nyt on vähän tämmösiä niin ku erilaisia malleja, miten meidän mielestä asiat pitäis olla mutta se voi olla et jonku muun tahon mielestä niitten ei pitäskää olla semmosia ku siin on kuitenkin sit vielä tää Kelakin mukana ja TE-hallinto, kuntapuoli, sellasia isoja organisaatioita minkä kanssa pitäis päästä yhteisymmärrykseen, kyllä varmaan vielä monenlaista kokousta tulee olemaan sen asian suhteen.”

Edellä esitetty sitaatti kuvaa hyvin monimutkaistunutta yhteiskuntaa, jossa sosiaalisia ongelmia on mahdotonta ratkaista ottamatta huomioon niitä toimijoita, jotka työskentelevät samojen asioiden parissa (esim. Anttiroiko ym. 2003). Muut haastatteluun osallistuneiden organisaatioiden edustajat eivät ottaneet vahvasti kantaa siihen, mitä vaikutuksia hankkeen päättymisellä voisi olla alueen työvoimapaalvelujen tarjontaan. Osa mainitsi mahdollisen resurssien pienenemisen, mutta siitä ei oltu kovinkaan huolissaan. Hankkeelta toivotaan kuitenkin ennen sen päättymistä avauksia siitä, miten pitkään työttömänä olleiden palvelut tullaan järjestämään. Yksi haastateltava tosin mainitsi sen jo tehneen avauksia työllisyydenhoidon suhteen.

Hallitusohjelman (2011) mukaan kuntakokeilun tulosten perusteella päätetään, miten työnjako valtion ja kunnan välillä työllisyydenhoidossa jaetaan. Haastateltavien mukaan kuntakokeilu on kuitenkin vain suuren kokonaisuuden yksi osa, jolla voi olla vaikutusta tulevaisuuden vastuujakoon. Muutoksen on koettu alkaneen jo TE-hallinnon organisaatiomuutoksesta. Osa kertoi lain työllisyyttä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta eli TYP-lain valmistelun olevan niin pitkällä, että yksittäisten kuntakokeilujen tuloksilla ei välttämättä ole suurta merkitystä:

H4: ”Mun käsitys on tällä hetkellä se, että TYP-lain myötä sitä vastuunjakoa ja työnjakoa ollaan määrittelemässä niin voimakkaasti et en mä usko et siihen tulevaisuuden TYP-lakiin tulee mitään enää niin ku kovin radikaalia muutosta siinä suhteessa et kyl se asiakasmäärien lisääntyminen, vastuun lisääntyminen tulee kunnille tapahtumaan riippumatta ihan itse asiassa meidän tuloksista siinä mielessä että...”

Edellä esitettyjen tulosten perusteella Ok-tiimin toimintaa on määrittänyt vahvasti uusi TYP-laki, jota varten on kehitetty uusia malleja kunnan käyttöön. Työvoiman palvelukes-

kuksessa ja TE-toimistossa Ok-tiimin kehittämistyön nähdään olevan linjassa tulevaisuuden uudistuksien kanssa, mutta osa haastateltavista piti Töihin!-palvelun roolia tulevaisuudessa hieman epäselvänä, koska käytännössä Töihin!-palvelun työhönvalmennus ja yritys-yhteistyö ovat myös TE-toimiston käyttämiä työkaluja.

6.6.3 Työttömien palvelujen järjestäminen tulevaisuudessa

Tämän aineiston pohjalta voidaan todeta, että työllisyyspalvelujen kehityssuunta ei poikkea muista Euroopan maista (vrt. Van Berkel ym. 2011). Haastateltavien yleisimpiä visioita tulevaisuudesta ovat yhden luukun periaatteella toimiva uusi työvoiman palvelukeskus sekä aktivoinnin lisääntyminen ja eteneminen kohti osallistavaa sosiaaliturvaa, jonka tarkkaa sisältöä parhaillaan suunnitellaan sosiaali- ja terveysministeriössä. Lisäksi TE-toimiston roolin rakennetyöttömyyden hoitamisessa koettiin vähenevän edelleen. TYP-lakiin liittyvistä muutoksista puhuttiin useimmiten siitä, että kunnan rahoitusvastuulle siirretään 1.1.2015 alkaen yli 300 päivää passiivityömarkkinatukea saaneet, kun ennen muutosta rahoitusvastuu alkoi 500 päivän jälkeen.

H4: ”Mä uskon et tulee olemaan semmonen laaja toimijaverkosto mikä toimii Jyväskylässä esimerkiksi todennäköisesti fyysisestikin ihan saman katon alla hyvin pitkälti, siin on mukana kunta ja TE-toimisto ja kunta voimakkaammin kuin TE-toimisto koska TE-toimiston resurssikysymys on ihan selkee et siellä ei niin kun lisätä resursseja enää ja tota, TE-toimistoille jää tulevaisuudessa mun näkemyksen mukaan toi työnvälitystyö ja työnantajayhteistyö jollain tasolla, koulutusasiat jollain tasolla – – ja kunnalle jää sitten nää tuetun työllistymisen asiakkaat.”

Haastateltavien tulevaisuudennäkymissä työllisyyspalvelujen muutoksen nähtiin keskeisesti liittyvän siihen työhön, jota tehdään työvoiman palvelukeskuksissa. Kaupungin rooli TYP:ssa tulee haastateltavien mukaan muuttumaan, ja muutoksella tulee olemaan vaikutuksia myös organisaation sisäiseen työnjakoon. H4:n mukaan asiakasmäärien lisääntyminen aiheuttaa myös monipuolistumista asiakaskunnassa, mikä luonnollisesti edellyttää monipuolisempia palveluja sekä moniammatillista että yksilövastuullista palvelumallia.

H4: ”Siel on niin laaja haitari siinä asiakkuuksissa et niitä toimijoita tulee olemaan ihan valtava määrä siinä mukana ja sen toiminnan on oltava tosi avointa ja moniammatillista, monialaista, ammattirajat ylittävää, joo kaikkea mahdollista.”

TE-toimiston sekä työvoiman palvelukeskuksen edustajien näkemykset tulevaisuuden työllisyyspalveluista olivat yhteneväisiä Ok-tiimin edustajan vision kanssa. TYP:n edustaja

H7:n mukaan Ok-tiimin kehittämä yksilövastuullinen palvelumalli, jossa vain kunnan työntekijä vastaa asiakkaan palveluprosessista, sopii yhteen TYP:n uudistamissuunnitelmiensa kanssa. Kyseinen edustaja on kuitenkin kokenut, että nykyisen TYP:n moniammatillisessa mallissa on paljon hyvää ja toivoi, että moniammatillista ajatusta ei purettaisi pelkästään tehokkuusajattelun varjolla.

Erityisesti työvoiman palvelukeskuksessa koettiin, että tulevaisuudessa sosiaalipalveluissa saatetaan tehdä yhä enemmän työllistämispolitiikkaa. Tällä tarkoitettiin sitä, että yhä useampi asiakas tullaan velvoittamaan sanktion uhalla aktivointitoimenpiteisiin. Aineistosta ilmeni, että kuntakokeilussa kehitetään parhaillaan niin kutsuttua ylläpitävän kuntouttavan työtoiminnan mallia, joka näyttäisi sopivan yhteen osallistavan sosiaaliturvan ajatuksen kanssa. Ylläpitävässä kuntouttavassa työtoiminnassa ei enää pyritä kuntouttamaan asiakasta työmarkkinoille, vaan kuntouttava työtoiminta on jatkuvaa, ja sen tavoitteena on tukea osallisuutta yhteiskunnassa. Osallistavaan sosiaaliturvaan ja aktivointiin suhtauduttiin Hiilamon (2014) ja Julkusen (2013) tavoin kriittisesti:

H6: ”Se [velvoittavuus] on ihan ok siinä tapauksessa jos asiakas siihen lähtiessään semmosen itsekunnioituksena voi säilyttää että ei oo ikään kuin semmosta täysin ehdotonta luukutusta että, sinne [toimenpiteeseen] tai sitte menetät puolet nytkin jo vähäisestä toimeentulostasi...”

Osallisuutta koskevassa keskustelussa eräs haastateltava koki, että työttömiä parhaiten osallistaisi ennen käytössä ollut ja luvussa neljä mainittu velvoitetyöllistäminen. Haastateltava totesi kuitenkin, että ”poliittiset tuulet” eivät enää kyseistä käytäntöä mahdollistaisi. TE-toimiston resurssien vähentymistä ja profiloitumista niin kutsutusti helpommin työllistyvien asiakkaiden palveluksi ei aineiston perusteella näyttäytynyt kielteisenä asiana. Suurin osa haastateltavista koki, että kunnalla on riittävä osaamista ja tahtoa pitkäaikaistyöttömyyden hoitoon. Töihin!-palvelussa eräs haastateltava korosti myös kunnan vahvuuksia oman alueensa ja elinkeinoelämän kanssa tehtävän yhteistyön asiantuntijana. Vastuun lisääminen on kuitenkin selkeästi ristiriidassa kunnan taloudellisen tilanteen kanssa. Tämän vuoksi työllisyyspalvelujen resursointi tulee H3:n mukaan olemaan ”poliittinen vääntö” siitä, maksetaanko passiivisista työttömistä sakkomaksuja ja toivotaan parempia aikoja, vai pyritäänkö resurssit kohdentamaan siten, että työmarkkinatuen sakkomaksuja saadaan vähennettyä. Lisäksi hän ilmaisi huolensa työllisyyspalvelujen alueellisesta tasa-arvosta, kos-

ka läheskään kaikilla paikkakunnalla ei ole ollut hanketta, jossa uusia malleja olisi voitu kokeilla.

Kunnan ja valtion välisen selkeän työnjaon puolesta otettiin eniten kantaa TE-hallinnossa. Myös tämän tutkielman tulokset tukevat aikaisempia tutkimuksia sen suhteen, että TE-hallinnossa halutaan profiloitua palveluksi, joka tukee niitä työnhakijoita, jotka pääsevät mahdollisimman nopeasti avoimille työmarkkinoille.

H5: ”Työhallinnon, työkkärin työnhakijat ovat vain ja ainoastaan niitä, jotka ainaki teoreettisesti kuvitellaan että ne voivat työllistyä avoimille työmarkkinoille. Ei työkkärin tehtävä oo mun mielestä niin ku järjestää sitä [kuntouttavaa] työtä, sen pitää palvella yrityksiä ja huolehtia niin ku mejän tästä [avoimien työmarkkinoiden] puolesta.”

TE-hallinnon edustajan mukaan TE-palvelujen piiristä tulee saada työkyvyttömät pois, jotta siellä voitaisiin keskittyä työnvälitykseen ja yritys yhteistyöhön. TE-hallinto haluaa palvella niitä asiakkaita, jotka H5:n mukaan ”tarvii pientä tuoppausta, ehkä pientä osamiskartoitusta, pientä täsmäkoulutusta ja siitä vaan markkinoille”. Kunta puolestaan tarjoaisi työkykyä ja osallisuutta tukevaa palvelua niille, jotka eivät ainakaan lähiaikana tule työllistymään avoimille työmarkkinoille. Kunnan toimenpiteistä olisi kuitenkin vielä mahdollista kuntoutua työelämään.

TE-toimiston edustajan mukaan TE-hallinto ei ole voinut jättäytyä rakennemuutoksesta, tarkoittaen sähköisten asiointijärjestelmien käyttöönottoa ja henkilökohtaisen asioinnin vähentämistä. TE-hallinnossa halutaan aineiston perusteella eroon ”lippujen ja lappujen tarkastamisesta sekä leiman lyömisestä”, jotta jäljellä olevat resurssit voitaisiin kohdentaa avoimille työmarkkinoille pyrkivien hakijoiden henkilökohtaiseen palveluun ja tilanteen kartoittamiseen. Yhdessä haastattelussa tuli esille myös erityisesti oletus nuorten halukuudesta asioida työnhaussa Internetin välityksellä. Jotta edellä esitetty kunnan vastuun lisääntyminen onnistuisi tarkoitetulla tavalla, täytyy kunnan TE-hallinnon edustuksen mukaan investoida lisää erilaisiin kunnan työpajoihin ja sosiaalisiin yrityksiin, koska asiakasmäärien lisääntyessä kaikille pitkäaikaistyöttömille ei riitä paikkoja.

Työvoiman palvelukeskuksesta kerätyssä aineistossa mainitaan, että TE-hallinnon organisaatiomuutosta ymmärretään:

H7: ”Must se on ihan käytännön järjenki mukasta se että, ku valtiolla tässä nyt tarkotetaan sitte sitä työhallintoa ku siellä pitäis töitä välittää niin ne ei pysty välittää ihmisille jotka ovat pudonneet sillä tavalla jo työelämästä niin – – sillon on luonnollista et siihen jotakin muuta palvelua järjestetään heille.”

Haastateltavat eivät ole ainoita, jotka pitävät tulevaisuuden vastuujakoa ristiriitaisena. Kuntarakenteen epäselvyys ja kuntatalouden niukkuus ovat Karjalaisen (2013, 117) mielestä tosiasioita, ja vaikean taloudellisen tilanteen vuoksi kunnan on vaikea tehdä suuria työllistämislupauksia. Karjalainen kirjoittaa myös, että kunnilla ei ole TE-hallinnon tavoin työnvälittäjän tehtävää eikä täten riittäviä yhteyksiä työnantajiin ja yrityksiin. Kuntakokeilun onnistuminen ja kuntavastuun lisääminen edellyttää entistä tiiviimpää yhteistyötä kuntien ja TE-hallinnon kesken. Muussa tapauksessa pitkään työttömänä olleiden mahdollisuus palata avoimille työmarkkinoille voi entisestään heikentyä. (emt.) Kuntakokeilu näyttäytyy tämän aineiston valossa ”seuraavana askeleena” aktivoinnin ja sitä tukevan palvelujärjestelmän kehittämisessä, kuten Karjalainen (2013, 116) kirjoittaa.

7 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tämä pro gradu -tutkielma on tapaustutkimus Jyväskylän kaupungin hallinnoiman työllisyyden kuntakokeilun asemasta alueen työllisyydenhoidossa. Lisäksi tutkielmassa on tutkittu kuntakokeilun yhteistyötä Jyväskylän työvoiman palvelukeskuksen ja paikallisen TE-toimiston kanssa sekä kyseisten toimijoiden välistä työnjakoa. Tutkimuksen tarkoituksena oli vastata seuraaviin kysymyksiin:

- 1) Millaisia kokemuksia Jyväskylän alueen työvoimapalvelujen ja kuntakokeilun henkilöstöllä on kuntakokeilun toiminnasta ja sen asemasta alueen työllisyydenhoidossa?
- 2) Millaisia kokemuksia työvoimapalvelujen ja kuntakokeilun henkilöstöllä on kuntakokeilun ja viranomaisten välisestä yhteistyöstä ja työnjaosta?
- 3) Millaisia näkemyksiä työvoimapalvelujen ja kuntakokeilun henkilöstöllä on työvoimapalvelujen tulevaisuudesta sekä kunnan ja valtion välisestä vastuujakoista työllisyydenhoidossa?

Tässä luvussa tarkastellaan aineistosta saatuja vastauksia tutkimuskysymyksiin ja pohditaan mahdollisia jatkotutkimusaiheita. Alkaessaan syksyllä 2012 kuntakokeilu kohtasi tyypillisiä hanketoiminnan haasteita (ks. esim. Paakkunainen 2006; Rantala & Sulkunen 2006). Kuntakokeilu on toiminut keskustelunavaajana sekä työvoiman palvelukeskukseen että TE-toimistoon päin, ja sen on pitänyt todistaa pysyville toimijoille, että se on ansainnut paikkansa alueen työllisyydenhoidon kentällä. Työvoiman palvelukeskuksessa ja TE-toimistossa odotettiin hankkeelta uusia avauksia ja toimintatapoja, mutta sen vaikuttavuuteen suhtauduttiin varovaisesti. Tyypillisesti hankkeisiin suhtaudutaan varautuneesti niiden väliaikaisuuden ja juurtumattomuuden takia (esim. Paakkunainen 2006), mutta haastateltavat toivoivat hankkeen kuitenkin onnistuvan jättämään jotakin pysyvää jälkeensä. Useat kuntakokeilua edeltävät hankkeet olivat erään haastateltavan mukaan siinä epäonnistuneet.

Kuntakokeilun yhteistyö työvoiman palvelukeskuksen ja TE-toimiston kanssa perustuu hyvin pitkälti vapaaehtoisuuteen ja työntekijän omaan harkintavaltaan. Kaikki tutkimukseen osallistuneet pitivät yhteistyötä kuitenkin erittäin tärkeänä. Yhteistyötä perusteltiin hyvin tyypillisillä uuden hallintatavan (governance) hyödyillä, joista keskeisimpinä pidetään synergiahyötyjä (ks. esim. Lindsay & McQuaid 2008; Van Berkel ym. 2011). Lisäksi

käytännön järki ja arjen työstä nousevat tarpeet saavat toimijat tekemään yhteistyötä. Yhteisten asiakkaiden takia päällekkäistä työtä tulee välttää, ja asiakkaiden siirtymät aktivointitoimenpiteiden välillä vaativat toimivaa tiedonkulkua. Aktivoinnin toteuttaminen vaatii yhä enemmän viranomaisten välistä yhteistyötä (Heikkilä & Keskitalo 2002; Karjalainen 2013), mikä näkyy myös tämän tutkielman tuloksissa. Vaikka yhteistyön kerrottiin olevan vapaaehtoista ja vastavuoroisuuteen perustuvaa, huomionarvoista on kuitenkin se, kuinka riippuvaista kuntakokeilun toiminta on TE-toimiston kanssa tehtävästä yhteistyöstä. TE-hallinto on edelleen aktivointitoimenpiteistä vastaava ja päättävä viranomainen, jota ilman kuntakokeilun järjestämää palvelua olisi mahdotonta tarjota.

Haastateltavat ovat pääsääntöisesti tyytyväisiä toimijoiden väliseen yhteistyöhön ja työnjakoon, joskin ajoittain koettiin ongelmia tiedonkulussa, päällekkäisessä työssä ja tietojärjestelmien keskustelemattomuudessa. Tällaisia yksittäisiä ongelmatapauksia ei haluttu korostaa liikaa. Työntekijätasolla toimijoiden välinen yhteistyö toteutuu pääsääntöisesti arjen asiakastyön tarpeista. Yhteinen kehittämistyö sen sijaan on aineiston valossa toissijaista, vaikka kuntakokeilu järjestää ajoittain kehittämiseen liittyviä tapaamisia sekä TE-toimiston että työvoiman palvelukeskuksen kanssa. Kuten eräs TYP:n työntekijä totesi, kuntakokeilu koetaan omaa työtä sujuvoittavaksi toimijaksi suurien linjojen ja kehittämisen ollessa johtajatasoa haasteena.

Tutkielmassa selvitettiin, miten kuntakokeilu, työvoiman palvelukeskus ja TE-toimisto jakavat resurssejaan. Yhteistyön tavoitin toimijoiden välinen työnjako perustuu sanallisiin sopimuksiin, joita arvioidaan jatkuvasti uudelleen. Työnjako toteutuu käytännössä asiakkaiden ohjaamisen kautta, ja ohjaaminen perustuu organisaatioiden asiakkuuskriteereihin. Kuten muissakin kuntakokeilutapauksissa (ks. Arnkil ym. 2014), keskeisimmässä asemassa asiakkaan ohjaamisessa on TE-toimisto, joka ohjaa asiakkaan työttömyyden pitkittyessä joko työvoiman palvelukeskukseen tai kuntakokeiluun. Tutkimukseen osallistuneilla oli yhdenmukainen näkemys siitä, mihin työnjako perustuu, mutta näkemykset sen selkeydestä vaihtelivat vastaajittain. Keskeisimpiä ohjaamisen kriteerejä aineiston valossa olivat työttömyyden kesto, asiakkaan moniammatillisen tuen tarve sekä asiakkaan mahdollisuudet työllistyä avoimille työmarkkinoille. Ohjautumista on havainnollistettu taulukossa kolme.

TAULUKKO 3. Ohjautumisen asiakkuuskriteerit.

Töihin!-palvelu	- tavoitteena avoimet työmarkkinat aktivointitoimenpiteiden jälkeen
Ok-tiimi	- ei valmiutta avoimille työmarkki- noille - ei tarvetta moniammatilliselle tuelle - yksilövetoinen malli riittää
Työvoiman palvelukeskus	- ei valmiutta avoimille työmarkki- noille - moniammatillisen tuen tarve

Tutkimusaineiston valossa kuntakokeilu näyttäytyi TE-toimiston ja työvoiman palvelukeskuksen henkilöstöä aktiivisemmalta kehitysehdotusten suhteen. Yhteistyön keskeisimpiä kehitysehdotuksia olivat tiedottamisen parantaminen ja tietojärjestelmiin liittyvät kehitysehdotukset. Lisäksi pari kuntakokeilun haastateltavaa toivoi tietynlaista sääntelyn purkamista, joka liittyi TE-toimiston merkittävään roolin aktivointitoimenpiteissä; aktivointisuunnitelmaa ei aina tarvitsisi tehdä kolmikantayhteistyönä, ja asiakkaalla tulisi olla enemmän vaikutusvaltaa siihen, mikä aktivointitoimenpide edistää asiakkaan tavoitteita parhaiten.

Aineistosta kävi ilmi, että kuntakokeilu ei ole merkittävästi vaikuttanut pysyvien organisaatioiden henkilöstön työhön. Huomattavaa kuitenkin on, että kuntakokeilua pidetään sekä lisäresurssina aktivointitoimenpiteiden lisääntymisen myötä että lisäarvona, koska kuntakokeilu tarjoaa palveluja, joita muut organisaatiot eivät enää tarjoa. Töihin!-palvelu määrittelee oman asemansa yritysyhteistyön kehittäjänä, ja Ok-tiimi puolestaan nimeää toimintansa terävimmäksi kärjeksi TYP-lain voimaantuloon liittyvän kehittämisen.

Kuntakokeilun tavoitteita pidettiin hyvinä, mutta hankkeen työllisyysvaikutuksiin suhtaututtiin hyvin varautuneesti. Aineiston perusteella TE-toimiston ja TYP:n henkilöstö ei osannut nimetä uusia toimintatapoja, joita kuntakokeilu olisi kehittänyt. Hankkeen tavoitetta työttömyyden lievittäjänä pidetään hyvin vaikeana, koska työttömyys on monimuotoinen ongelma, johon ei ole tarjolla kaiken korjaavaa ratkaisua. Työttömyys on tyypillinen esimerkki julkisen sektorin ”pirullisista” ongelmista, joista Rittel ja Webber (1973) kirjoittavat. Hankkeita on monissa tutkimuksissa kritisoitu siitä, että ne toimivat liikaa viranomais-

tahojen jatkeena (esim. Kulla 2005; Arnkil ym. 2014). Arnkilin ym. (2014) tutkimuksessa joidenkin kuntakokeilujen henkilöstön mielestä uusia toimintatapoja on lähes mahdotonta kehittää, koska hankkeen toimintaa normitetaan liikaa ylhäältä käsin.

Tutkielman lopuksi selvitettiin haastateltavien näkemyksiä tulevaisuuden työllisyyspolitiikasta sekä valtion ja kunnan välisestä vastuujaoista. Kaikki haastateltavat olivat havainneet TE-toimiston vetäytymisen pitkään työttömänä olleiden palveluista, mikä on johtanut siihen, että kunnan vastuu pitkäaikaistyöttömien palveluista ja aktivoinnista oli jo tutkimus-
hetkellä lisääntynyt. Hallitusohjelman (2011) mukaan kuntakokeilujen perusteella tehdään päätöksiä valtion ja kuntien välisestä vastuujaoista työllisyyspalveluissa. Mielenkiintoinen havainto kuitenkin oli, että haastateltavat mielsivät kuntakokeilun vain osaksi jo pitkälle suunniteltua muutosta. Hankkeen toiminta mielletään enemmänkin toimintatapojen kokeilemiseksi kunnan sisällä kuin itse lain sisältöä määrittäväksi kokeiluksi. Tähän viittaa myös se, että niin kutsuttu TYP-laki tuli voimaan 1.1.2015 kuntakokeilun kestäessä vielä vuoden 2015 loppuun.

Työllisyydenhoidon resurssit ovat riippuvaisia myös kunnan poliittisista päättäjistä. Kysymys on siitä, onko kaupungilla tahtotilaa panostaa aktivointitoimenpiteisiin, vai päätyykö se maksamaan Kelan sakkomaksuja passiivista työmarkkinatukea saavista pitkäaikaistyöttömistä. Aineiston valossa tämä on huono vaihtoehto ja kuntakokeilun alulle paneman toiminnan toivotaan jatkuvan jossain muodossa hankkeen päättymisen jälkeen.

Kunnan vastuun kasvamisen lisäksi osa haastateltavista näkee tulevaisuuden työllisyyspolitiikassa yhä enemmän aktivointia; myös sosiaalipolitiikan alalla tehdään enenevästi työllisyyspolitiikkaa. Aktivointiin ja osallistavaan sosiaaliturvaan suhtaudutaan ainakin sosiaalipuolella varautuneesti ja esiin nostetaan samoja ongelmia, joista Hiilamo (2014) ja Julkunen (2013) ovat kirjoittaneet. Moni visioi työllisyyspalvelut yhden katon alle, mikä onkin jo osassa Euroopan maista vakiintunut käytäntö. Yhden luukun periaate ja viranomaisten välinen yhteistyö on syntynyt aktivointilainsäädännön tarpeista. (esim. Van Berkel ym. 2011.) Etenkin TE-toimiston edustaja toivoi kunnan ottavan enemmän vastuuta pitkään työttömänä olleista, jotta TE-toimistossa pystyttäisiin keskittymään sen omaan ydintoimintaan eli työnvälitykseen. TE-hallinnon vetäytymistä vaikeimmin työllistyvien palvelusta ei kritisoida, koska työtä ei ole mahdollista välittää työttömille, jotka eivät ole valmiita avoimille työmarkkinoille. Kunnan henkilöstön mielestä kunnalla on riittävästi osaamista ja

halua ottaa vastuuta pitkäaikaistyöttömistä. Ongelma piilee kuitenkin resurssien puutteessa ja epävarmassa tulevaisuudessa.

Kuten Karjalainen (2013) kirjoittaa, kuntakokeilu on jälleen kerran yksi yritys tukea pitkäaikaistyöttömien työllistymistä ja vähentää rakennetyöttömyyttä kehittämällä viranomais-ten välisiä yhteistyömalleja. Nämä tavoitteet eivät ole uusia. Samanlaisia pyrkimyksiä on ollut sekä TYP-toiminnassa että ESR-rahoitteisissa hankkeissa. Jyväskylän kuntakokeilun toiminta ja sen oikeutus seurailevat hyvin tyypillisiä uuden hallintatavan teemoja, joita ovat yhteistyö, verkostot sekä julkisen ja yksityisen sektorin väliset kumppanuudet. Vaikka Jyväskylän kuntakokeilu ei tämän aineiston valossa ole kehittänyt merkittäviä uusia toimintatapoja, on sillä ollut tärkeä rooli tulevaisuuteen valmistautumisen kannalta. Vaikea uskoa, että kokeilu ei jättäisi mitään jälkeensä, koska kunnan tulevat vastuut realisoituvat TYP-lain muodossa. Toimintamallien vaikuttavuus tosin tulee selviämään vasta vuosien päästä.

Työllisyyspalvelujen vertaileva tutkimus kuntien välillä olisi hedelmällinen jatkotutkimus-aihe, koska kunta pystyy tulevaisuudessa vaikuttamaan yhä enemmän siihen, miten pitkäaikaistyöttömien palvelut kunnassa järjestetään. Mielenkiintoista olisi myös verrata työllisyyspalveluja niiden kuntien välillä, joissa on ollut kuntakokeilu ja niiden kuntien välillä, joissa ei ole kuntakokeilua järjestetty. Tarjoavatko kuntakokeilukunnat vaikuttavampia palveluja kuin ne kunnat, jotka eivät saaneet rahoitusta kokeilun järjestämiseen? Entä millaisia yhteistyömalleja kunnan ja TE-hallinnon välille on syntynyt muissa kunnissa? Kuten tämän tutkielman aineiston valossa ehdotettiin, tulisiko TE-hallinnon asettamia säännöksiä väljentää, jotta kunta todella voisi ottaa enemmän vastuuta työttömistään?

Vaikka kuntakokeilun yhteys pitkäaikaistyöttömien aktivointia tukevan järjestelmän kehittämiseen ei ole ensisilmäyksellä havaittavissa, voidaan näin kuitenkin tämän aineiston perusteella päätellä. Aktivoinnin erityissäädökset (esimerkiksi työmarkkinatuen aktivointi ja kuntouttava työtoiminta) ja niiden myötä velvollisuudet ja sanktiot koskevat erityisesti pitkään työttömänä olleita (Karjalainen 2013, 101). Kun vastuu työttömyyden pitkittyessä siirretään kunnalle, on kunnan tehtävänä järjestää työttömälle lain edellyttämät palvelut, joiden toimivuuden edellytyksenä on toimiva palvelujärjestelmä.

Kaikkein tärkein ja lisää tutkimusta vaativa kysymys on työllisyyspalvelujen vastuujaon kehittämisen sekä voimaan astuneen TYP-lain vaikutukset työttömien asemaan. Lain tavoitteet ovat ilman muuta hyvät. Työvoiman palvelukeskusten lakisääteistämällä pyritään takaamaan palvelujen saatavuus ja alueellinen yhdenvertaisuus, koska nykyinen vapaaehtoisuuteen perustuva järjestämistapa ei takaa koko maassa moniammatillista yhteispalvelua. TE-hallinnon tehtävä saada työpaikat ja työntekijät kohtaamaan on yhteiskunnallisesti erittäin tärkeä, eikä työtä tietenkään ole mahdollista välittää työkyvyttömälle.

Vastuujako kuulostaa järkevältä ja tasa-arvoa parantavalta, mikäli kunnan palveluihin pudonneilla, 300 päivää työttömyysetuutta saaneilla on todella mahdollisuus palata työelämään tai edetä vähintäänkin tilanteeseen, jossa työtön kokee elävänsä mielekästä elämää ja saavansa riittävän toimeentulon. Vastuujako ei saa johtaa siihen, että syntyy joukko pitkäaikaistyöttömiä, joiden ei edes ajatella palaavan työelämään. Tätä tutkielmaa kirjoittaessani minulle on noussut huoli Hiilamon (2014) kirjoittamasta työelämän kahtiajakautumisesta. Sama huoli on tullut lukiessani osallistavasta sosiaaliturvasta, jonka yhtenä tavoitteena on tehdä sosiaaliturvasta yhteiskunnallisesti hyväksyttävämpää. Jos aktivointitoimenpiteet eivät aidosti edistä pitkäaikaistyöttömän työmarkkina-asemaa, vaan toimenpiteen tarkoituksiksi lopulta jää vain sosiaaliturvan oikeuttaminen, vaikuttaa työttömän asema melko huonolta.

Karjalainen (2013, 117) epäilee kunnan asemaa pitkäaikaistyöttömyyden ratkaisijana; kunnilta puuttuu työelämäyhteyksiä ja mahdollisuudet työllistää ovat huonot. Töihin!-palvelun asemaa pidettiin tulevaisuuden kannalta tutkielmassa epäselvänä, koska se tekee yritysyhteistyötä ja tarjoaa hyvin samanlaista palvelua kuin TE-toimisto. Karjalaisen (emt.) kritiikin valossa Töihin!-palvelulla on selkeä paikka kunnan työllisyyspalveluissa. Ilman työelämäyhteyksiä kunnan vastuulla olevan pitkäaikaistyöttömän paluu avoimille työmarkkinoille näyttää heikolta. Tämän pohdinnan pohjalta olisi mielenkiintoista kohdistaa jatkotutkimus kuntakokeilun tekemään paikalliseen yritysyhteistyöhön. Mikä on kunnan sisällä toimivan henkilöstöpalveluyrityksen merkitys pitkäaikaistyöttömien työllistämässä? Tunnistetaanko työttömyyden ongelmat ja niitä ylläpitävät rakenteet paremmin paikallisella tasolla kuin valtiotasolla (vrt. Karjalainen 2013, 117)? Johdannossa esitelty uutinen pitkäaikaistyöttömien palvelujen heikentymisestä TE-toimiston organisaatiomuutoksen myötä näyttäytyy tämän tutkielman tulosten valossa täysin johdonmukaiselta. Eikö TE-toimiston

profiloituminen aktiivisten, vain vähän tukea tarvitsevien työnhakijoiden palveluksi ollut juuri uudistuksen tarkoitus?

Tämä tutkielma on kiinnittänyt huomionsa yhteen merkittävään, valtakunnalliseen hankkeeseen, jossa jälleen arvioidaan uudelleen kunnan ja valtion välistä vastuujakoa työllisyydenhoidossa. Se on ollut läpileikkaus yhteen tapaukseen, jonka pohjalta on saatu aiempaa tutkimusta täydentävää tietoa, ja jonka pohjalta syntyi paljon jatkotutkimusaiheita. Kunnat ottavat yhä lisääntyvästi vastuuta yhdestä yhteiskuntamme ”pirullisimmasta” ongelmasta, pitkäaikaistyöttömyydestä. Pirulliset ongelmat jäävät Rittelin ja Webberin (1973) mukaan vaille selkeitä ratkaisuja. Vaikeisiin kysymyksiin on löydettävissä vain väliaikaisia ja epätäydellisiä vastauksia (emt.). Kunnat ovat ottamassa vastaan haasteen, jota ei saa jättää yhteiskunnallisessa keskustelussa tai tutkimuksessa huomiotta.

LÄHDELUETTELO

Alasuutari, Pertti (1999): Laadullinen tutkimus. Jyväskylä: Vastapaino.

Alavaikko, Mika: Valtakunnallisen sosiaalipolitiikan loppu – keskitetystä ohjauksesta alueellisiin kehittämishankkeisiin. Teoksessa Rantala, Kati ja Pekka Sulkunen (toim.): Projektityhteiskunnan kääntöpuolia. Gaudeamus, Helsinki 2006, 39–55.

Anttiroiko, Ari-Veikko, Haveri, Arto, Karhu, Veli, Ryyänen, Aimo ja Siitonen, Pentti (2003) (toim.): Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampere: Tampere University Press.

Anttiroiko, Ari-Veikko ja Jokela, Tuija: Kuntien paikalliset hallintasuhteet. Teoksessa Ryyänen, Aimo (toim.): Kuntien oikeus itsehallintoon. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Finnpublishers, Tampere 2002, 129–151.

Arnkil, Robert, Karjalainen, Vappu, Aho, Simo, Lahti, Tuukka, Lyytinen, Sanna-Mari ja Spangar, Timo (2004): Yhteispalvelusta palvelukeskuskonseptin kehittämiseen. Yhteispalvelukokeilun arvioinnin loppuraportti. Työhallinnon julkaisu 339. Helsinki: Valopaino.

Arnkil, Robert, Karjalainen, Vappu, Saikku, Peppi, Spangar, Timo ja Pitkänen, Sari (2008): Kohti työelämälähtöisiä integroivia palveluja – työvoimatoimistojen ja työvoiman palvelukeskusten arviointitutkimus. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ ja yrittäjyys 18/2008. Saatavilla sähköisesti:

<https://www.tem.fi/files/19712/TEMJul_18_2008_tyojayrit.pdf>, luettu 23.10.2014.

Arnkil, Robert, Spangar, Timo, Jokinen, Esa, Tuusa, Matti ja Pitkänen, Sari (2014): Kohti uutta paikallislähtöistä työllisyyttä edistävää mallia. Kuntakokeilun seurantatutkimuksen 1. väliraportti. Saatavilla sähköisesti:

<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/ae/tyollisyys/kuntakokeilu/Documents/Kuko_valiraportti_27-2-2014final.pdf>, luettu 15.10.2014.

Bonoli, Giuliano (2010): The political economy of active labour market policy. Working papers on the reconciliation of work and welfare in Europe. Edinburgh: RECOWE Publication. Saatavilla sähköisesti:

<http://www.sps.ed.ac.uk/_data/assets/pdf_file/0010/39268/REC-WP_0110_Bonoli.pdf>,

luettu 23.11.2014.

Callon, Michel: Some elements of a sociology of translation: domestication of the scallops and the fishermen of St Brieuç Bay. Teoksessa Law, John (toim.): Power, Action and Belief. A New Sociology of Knowledge? Sociological Review Monograph 32. Routledge & Kegan Paul, London 1986, 196–233.

Calmfors, Lars (1994): Active Labour Market Policy and Unemployment – A Framework for the Analysis of Crucial Design Features. OECD Economic studies No. 22. Saatavilla sähköisesti: <<http://www.oecd.org/eco/growth/33936463.pdf>>, luettu 12.12.2014.

Card, David, Kluve, Jochen ja Weber, Andrea (2010): Active labour market policy evaluations: a meta-analysis. NBER Working paper No. 16173. Saatavilla sähköisesti:

<<http://www.nber.org/papers/w16173.pdf>>, luettu 12.12.2014.

Clasen, Jochen ja Clegg, Daniel (2006): Beyond Activation: Reforming European unemployment protection systems in post-industrial labour markets. *European societies* 8:4, 527–553.

De Graaf, Willbrord ja Sirovatka, Tomas (2012): Governance reforms and their impacts on the effects of activation policies. *International Journal of Sociology and Social Policy* 32: 5/6, 353–363.

Eriksson, Päivi ja Koistinen, Katri (2005): Monenlainen tapaustutkimus. Helsinki: Kuluttajatutkimuskeskus. Julkaisuja 4:2005.

Eskola, Jari: Laadullisen tutkimuksen juhannustaiat – Laadullisen aineiston analyysi vaihe vaiheelta. Teoksessa Aaltola, Juhani ja Raine Valli (toim.): Ikkunoita tutkimusmetodeihin II – Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin. PS-kustannus, Jyväskylä 2007, 159–183.

Eskola, Jari ja Saarela-Kinnunen, Maria: Tapaus ja tutkimus = Tapaustutkimus? Teoksessa Aaltola, Juhani ja Raine Valli (toim.): Ikkunoita tutkimusmetodeihin. I, Metodien valinta ja aineiston keruu: virikkeitä aloittelevalle tutkijalle. PS-kustannus, Jyväskylä 2001, 158–169.

Eskola, Jari ja Suoranta, Juha (1996): Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Rovaniemi: Lapin yliopistopaino.

Eskola, Jari ja Vastamäki, Jaana: Teemahaastattelu: Opit ja opetukset. Teoksessa Aaltola, Juhani ja Raine Valli (toim.): Ikkunoita tutkimusmetodeihin. I, Metodien valinta ja aineiston keruu: virikkeitä aloittelevalle tutkijalle. PS-kustannus, Jyväskylä 2001, 24–42.

Forslund Anders ja Krueger, Alan: Did active labour market policies help Sweden rebound from the depression of the early 1990's? Teoksessa Freeman, Richard B., Birgitta Swedborg ja Robert Topel (toim.): Reforming the welfare state: Recovery and beyond in Sweden. University of Chicago Press, Chicago 2010, 159–187.

Gedolf, Dirk (1999): New Activation Policies: Promises and Risks. Teoksessa Linking welfare and work. Dublin: European foundation, s. 13–26. Saatavilla sähköisesti: http://eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_files/pubdocs/1998/53/en/1/ef9853en.pdf, luettu 23.11.2014.

Grogger, Jeffrey (2003): Welfare transitions in the 1990's: The economy, welfare policy and the EITC. NBER Working paper No. 9472. Saatavilla sähköisesti: <http://www.nber.org/papers/w9472.pdf>, luettu 28.11.2014.

Grönfors, Martti (1982): Kvalitatiiviset kenttätyömenetelmät. Helsinki: WSOY.

Heikkilä, Matti & Keskitalo, Elsa (2002): Aktivointipolitiikka ja työvoima- ja sosiaalitalouden yhteistyö – Poliitiikan muutos ja paikalliset käytännöt. Aiheita 8/2002. Helsinki: Stakes.

Heinonen, Elisabet, Hämäläinen, Kari, Räisänen, Heikki, Sihto, Matti ja Tuomala, Juha (2004): Mitä on työvoimapolitiikka? VATT-julkaisuja 38. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino.

no Oy. Saatavilla sähköisesti: <http://www.vatt.fi/file/vatt_publication_pdf/j38.pdf>, luettu 17.9.2014.

Heiskala, Risto: Tulkinnan koeteltavuus ja aikakauslehtien analyysi. Teoksessa Mäkelä, Klaus (toim.): Kvalitatiivisen aineiston analyysi ja tulkinta. Gaudeamus, Helsinki 1990, 242–262.

Hiilamo, Heikki (2014) Voisiko osallistava sosiaaliturva lisätä osallisuutta? Yhteiskuntapolitiikka 79:1, 82–86.

Hirsjärvi, Sirkka ja Hurme, Helena (2000): Tutkimushaastattelu - Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Yliopistopaino.

Hvinden, Björn (2000) The diverse meaning of “activation” in Western Europe of the 1990s. Background paper to the European research seminar: The activating welfare states: New ways of fighting poverty and social exclusion in Europe. Lund University, Sweden, October 2000, 27–28.

Hämäläinen, Kari: Aktivointipolitiikan talouspoliittiset tavoitteet, tulokset ja merkitys yhteiskunnassa. Teoksessa Karjalainen, Vappu ja Elsa Keskitalo (toim.): Kaikki työuralle! Työttömien aktiivipolitiikkaa Suomessa. Yliopistopaino, Tampere 2013, 173–189.

Jessop, Bob (1998): The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development. International Social Science Journal 155:1, 29–45.

Julkunen, Raija (2001): Suunnanmuutos: 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa. Tampere: Vastapaino.

Julkunen, Raija: Aktivointipolitiikka hyvinvointivaltion paradigman muutoksena. Teoksessa Karjalainen, Vappu ja Elsa Keskitalo (toim.): Kaikki työuralle! Työttömien aktiivipolitiikkaa Suomessa. Yliopistopaino, Tampere 2013, 21–44.

Kankare, Ilkka: Syntinen liitto - arviointi ja Euroopan sosiaalirahaston itse aiheutettu monimutkaisuus. Teoksessa Rantala, Kati ja Pekka Sulkunen (toim.): Projektiyhteiskunnan kääntöpuolia. Gaudeamus, Helsinki 2006, 121–142.

Karjalainen, Jarno ja Karjalainen, Vappu (2010): Kuntouttava työtoiminta – aktiivista sosiaalipolitiikkaa vai työllisyyspolitiikkaa? Empiirinen tutkimus pääkaupunkiseudulta. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Raportti 38/2010. Helsinki: Yliopistopaino. Saatavilla sähköisesti: <<http://www.thl.fi/thl-client/pdfs/4aa5eb26-0e0e-4dac-928e-4597d8c7a8d9>>, luettu 12.10.2014.

Karjalainen, Vappu (1996): Verkoston lupaus - Tutkimus aikuisasiakkaan palveluverkoston rakentumisesta. Stakes tutkimuksia 68. Helsinki.

Karjalainen, Vappu ja Saikku, Peppi: Governance of integrated activation policy in Finland. Teoksessa Van Berkel, Rik, Willbrord De Graaf ja Tomás Sirovátka (toim.): The governance of active welfare states in Europe. Palgrave Macmillan, Houndmills Basingstoke 2011, 216–236.

Karjalainen, Vappu: Työttömän palvelujärjestelmän aktivoituminen. Teoksessa Karjalainen, Vappu ja Elsa Keskitalo (toim.): Kaikki työuralle! Työttömien aktiivipolitiikkaa Suomessa. Yliopistopaino, Tampere 2013, 99–119.

Karjalainen, Vappu ja Keskitalo, Elsa (2013) (toim.): Kaikki työuralle! Työttömien aktiivipolitiikkaa Suomessa. Tampere: Yliopistopaino.

Karjalainen, Vappu ja Saikku, Peppi: Työvoiman palvelukeskukset: erityispalvelua vaikeasti työllistyville. Teoksessa Arnkil, Robert, Vappu Karjalainen, Peppi Saikku, Timo Spangar ja Sari Pitkänen (toim.): Kohti työelämälähtöisiä integroivia palveluja. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ ja yrittäjyys 18/2008. Edita Publishing Oy, Helsinki 2008, 177–312. Saatavilla sähköisesti: <https://www.tem.fi/files/19712/TEMJul_18_2008_tyojayrit.pdf>, luettu 14.11.2014.

Karjalainen, Vappu, Saikku, Peppi, Pasuri, Auvo ja Seppälä, Anja (2008): Mitä on aktiivinen sosiaalipolitiikka kunnassa? – Näköalapaikkana työvoiman palvelukeskukset. Stakesin raportteja 20/2008. Helsinki: Valopaino.

Karjalainen, Vappu ja Vahtera, Eeva (toim.) (2000): Yhteiset asiakkaat ja aktiivinen yhteistoiminta – katsaus hyviin käytäntöihin. STM, Työministeriö ja Stakes. Helsinki.

Karvonen, Sakari: Hyvinvointi työikäisten kokemana. Teoksessa Moisio, Pasi, Sakari Karvonen, Jussi Simpura ja Matti Heikkilä (toim.): Suomalaisten hyvinvointi 2008. Stakes, Helsinki 2008, 96–114.

Kauppinen, Timo M., Saikku, Peppi ja Kokko, Riitta-Liisa: Työttömyys ja huonosuorituksen kasautuminen. Teoksessa Vaarama, Marja, Pasi Moisio ja Sakari Karvonen (toim.): Suomalaisten hyvinvointi 2010. Yliopistopaino, Helsinki 2010, 234–250.

Keskitalo, Elsa: Tavoitteena aktiivinen kansalaisuus. Teoksessa Karjalainen, Vappu ja Elsa Keskitalo (toim.): Kaikki työuralle! Työttömien aktiivipolitiikkaa Suomessa. Yliopistopaino, Tampere 2013, 45–72.

Kiander, Jaakko (2001): Laman opetukset – Suomen 1990-luvun kriisin syyt ja seuraukset. VATT-julkaisuja 27:5. Helsinki. Saatavilla sähköisesti:
<http://www.vatt.fi/file/vatt_publication_pdf/j27-5.pdf>, luettu 23.9.2014.

Kiander, Jaakko ja Lönnqvist, Henrik (2002): Hyvinvointivaltio ja talouskasvu. Vantaa: WSOY.

Kivelä, Päivi, Kolehmainen, Jani ja Siisiäinen, Martti (2007): Työllisyysprojekti toimijaverkkona. Sosiologia 44:1, 19–34.

Koistinen, Pertti (2014): Työ, työvoima ja politiikka. Tampere: Vastapaino.

Koistinen, Pertti (1999): Työpolitiikan perusteet. Juva: WSOY.

Kooiman, Jan, Bavinck, Maarten, Jentoft, Svein ja Pullin, Roger (2005): Fish for life : Interactive governance for fisheries. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Kortteinen, Matti ja Tuomikoski, Hannu (1998): Työtön – Tutkimus pitkäaikaistyöttömien selviytymisestä. Helsinki: Tammi.

Kuivalainen, Susan (2013) (toim.): Toimeentulotuki 2010-luvulla. Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä. Tampere: Yliopistopaino.

Kulla, Heta (2005): Kun projekti tuli kuntaan – Euroopan sosiaalirahaston työllisyysprojekti ja viranomaisyhteistyö pienillä paikkakunnilla. Pro gradu -tutkielma. Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos. Jyväskylän yliopisto: Jyväskylä.

Kvale, Steinar (1996): InterViews – An introduction to qualitative research interviewing. Thousand Oaks: Sage Publications.

Lindsay, Colin ja McQuaid, Ronald W. (2008): Inter-Agency co-operation in activation: comparing experiences in three vanguard ‘active’ welfare states. *Social Policy and Society* 7:3, 353–365.

Lipsky, Michael (1980): Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services. New York: Russel Sage Foundation.

Lähteenmaa, Jaana: 2000-luvun nuorisotyöprojektien kompastuskiviä kentällä. Teoksessa Rantala, Kati ja Pekka Sulkunen (toim.): Projektityhteiskunnan käänköpuolia. Gaudeamus, Helsinki 2006, 105–117.

Merikoski, V. (1968): Vapaa harkinta hallinnossa. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja. B-sarja 86. Lainopillisen ylioppilastiedekunnan kustannustoimikunta.

Moisio, Pasi: Tuloerojen, köyhyyden ja toimeentulo-ongelmien kehitys. Teoksessa Vaarama, Marja, Pasi Moisio ja Sakari Karvonen (toim.): Suomalaisen hyvinvointi 2010. Yliopistopaino, Helsinki 2010, 180–214.

Mosley, Hugh (2011): Decentralisation of Public Services. European commission. Analytical Paper. Saatavilla sähköisesti:

<file:///C:/Users/HP/Downloads/PES%20TO%20PES%20Decentralisation%20final%20for%20re-formatting%20Jan%202013.pdf>, luettu 8.12.2014.

Myrskylä, Pekka (2010): Taantuma ja työttömyys. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ ja yrittäjyys 57/2010. Helsinki: Edita. Saatavilla sähköisesti:

<https://www.tem.fi/files/27778/TEM_57_2010_netti.pdf>, luettu 15.9.2014.

Newman, Janet E. (2001): Modernising governance: New labour, policy and society. London: SAGE Publications.

Niemelä, Heikki ja Salminen, Kari (2006): Suomalainen sosiaaliturva. Helsinki: Kela, ETK, STM ja TELA. Saatavilla sähköisesti:

<<https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10250/3253/suomalainen.PDF?sequence=2>>,

luettu 27.1.2015.

Niemi, Heidi (2012): Työttömien henkilöiden työllistymisen tukeminen kunnan tehtävänä. Työpoliittinen aikakauskirja 4/2012, 16–27. Saatavilla sähköisesti:

<<http://www.tem.fi/files/35138/niemi.pdf>>, luettu 25.5.2014.

Oksanen, Antero: Muuttavatko markkinat kuntien toimintatapoja. Palvelujen tuottaminen uusien haasteiden edessä. Teoksessa Ryytänen, Aimo (toim.): Kuntien oikeus itsehallintoon. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Finnpublishers, Tampere 2002, 72–97.

Paakkunainen, Kari: Arvioija uuden poliittisen kumppanuuden synnyttäjänä – nuorisotyön verkostoprojektit ja toinen asiantuntijuus. Teoksessa Rantala, Kati ja Pekka Sulkunen (toim.): Projektiyhteiskunnan käänköpuolia. Gaudeamus, Helsinki 2006, 161–175.

Pierre, Jon (2000) (toim.): Debating Governance – Authority, Steering and Democracy. New York: Oxford University Press.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelma (2011). Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

Saatavilla sähköisesti: <<http://valtioneuvosto.fi/hallitus/hallitusohjelma/pdf/fi.pdf>>, luettu 3.5.2014.

Rantala, Kati ja Sulkunen, Pekka (2006) (toim.): Projektiyhteiskunnan käänköpuolia. Helsinki: Gaudeamus.

Rhodes, R. A. W. (1996): The New Governance: Governing without Government. Teoksessa Bellamy, Richard ja Antonino Palumbo (toim.): From Government to Governance. Ashgate, Surrey 2010, 3–18.

Rittel, Horst W.J. ja Webber, Melvin M. (1973): Dilemmas in a general theory of planning. Policy Sciences 4, 155–169. Saatavilla sähköisesti: <[http://www.uctc.net/mwebber/Rittel+Webber+Dilemmas+General Theory of Planning.pdf](http://www.uctc.net/mwebber/Rittel+Webber+Dilemmas+General+Theory+of+Planning.pdf)>, luettu 15.11.2014.

Räisänen, Heikki (2013): Onko yksikään työllisyyskokeilu onnistunut Suomessa? TEM-analyysejä 47/2013. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö. Saatavilla sähköisesti: <[http://www.tem.fi/files/35980/Onko yksikaan tyollisyyskokeilu onnistunut Suomessa.pdf](http://www.tem.fi/files/35980/Onko_yksikaan_tyollisyyskokeilu_onnistunut_Suomessa.pdf)>, luettu 26.5.2014.

Saikka, Peppi (1996): Yhdistävät käytännöt - Kuntoutuksen viranomaisverkostojen tarkastelua. Stakes-raportteja 201. Helsinki.

Sihto, Matti: Työllisyyspolitiikka. Teoksessa Saari, Juho (toim.): Suomen malli – murroksesta menestykseen? Yliopistopaino, Helsinki 2006, 173–204.

Sihto, Matti: Työllisyys- ja aktivointipolitiikan tulevaisuudennäkymiä. Teoksessa Karjalainen, Vappu ja Elsa Keskitalo (toim.): Kaikki työuralle! Työttömien aktiivipolitiikkaa Suomessa. Yliopistopaino, Tampere 2013, 190–206.

Siisiäinen, Martti (2005) (toim.): OWI auki? Työllisyysuhanke toimijaverkkona pienillä paikkakunnilla. Jyväskylän yliopiston sosiologian julkaisuja 70. Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos. Jyväskylän yliopisto.

Sjöblom, Stefan: Kohti projektoitunutta julkishallintoa. Teoksessa Rantala, Kati ja Pekka Sulkunen (toim.): Projektiyhteiskunnan kääntöpuolia. Gaudeamus, Helsinki 2006, 71–86.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2014e): Osallistava sosiaaliturva. Työryhmän väliraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2014:11. Helsinki. Saatavilla sähköisesti: <http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=9882185&name=DLFE-29505.pdf>, luettu 25.11.2014.

Stake, Robert E.: Case Studies. Teoksessa Denzin, Norman K. ja Yvonna S. Lincoln (toim.): Handbook of Qualitative Research. SAGE, London 1994, 236–247.

Suhonen, Marjo, Paasivaara, Leena ja Nikkilä, Juhani (2004): Ohjaus projektin elinkaarella – Esimerkkinä Euroopan sosiaalirahaston rahoittama projekti. Hallinnon tutkimus 23:1, 38–47.

Tammelin, Mia (2010): Kokemuksia sosiaalipalveluista – Kuntouttavan työtoiminnan asiakasfoorumit Keski-Suomessa. Raportti 31/2010. Helsinki: Yliopistopaino. Saatavilla sähköisesti: <<http://julkari.fi/bitstream/handle/10024/80025/197ff535-0630-413d-bc64-c7c14a0ea3a3.pdf?sequence=1>>, luettu 2.1.2015.

Taylor-Gooby, Peter (2005): Ideas and welfare state reform in Western Europe. Hampshire: Palgrave Macmillan.

Taylor-Gooby, Peter (2008): The New Welfare State Settlement in Europe. European Societies 10:1, 3–24.

Theodore, Nik ja Peck, Jamie (2000): Searching for best practice in welfare to work: The means, the method and the message. Policy and politics 29:1, 81–98.

Tuomi, Jouni ja Sarajärvi, Anneli (2002): Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Tammi.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2011): Pitkäaikaistyöttömyyden hoitamisesta työvoimavarojen turvaamiseen – Rakennetyöttömyyttä koskevat kehittämissuunnitelmat. TEM-raportteja 13/2011. Saatavilla sähköisesti: <http://www.tem.fi/files/29627/pitkaaikaistyottomyyden_hoitamisesta_tyovoimavarojen_turvaamiseen.pdf>, luettu 15.9.2014.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2012): Kuntakokeiluun valittiin 23 hanketta. Saatavilla sähköisesti: <http://www.tem.fi/files/33958/114_Kuntakokeilu_310512.pdf>, luettu 5.5.2014.

Valtakari, Mikko, Syrjä, Hannele ja Kiuru, Pertti (2008) Julkisen työvoimapalvelun palvelurakenteen uudistamisen vaikuttavuus. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ ja yrittäjyys 19/2008. Helsinki: Edita Publishing Oy. Saatavilla sähköisesti:

<http://www.tem.fi/files/19713/TEMJul_19_2008_tyojayrit.pdf>, luettu 23.5.2014.

Van Aerschot, Paul (2011): Activation policies and the protection of individual rights: A critical assessment of the situation in Denmark, Finland and Sweden. Farnham: Ashgate.

Van Berkel, Rik, De Graaf, Willbrord ja Sirovátka, Tomás (2011) (toim.): The governance of active welfare states in Europe. Houndmills, Basigstoke: Palgrave Macmillan.

Warpenius, Katariina: Näkymätön näyttö - vaikuttavuusarvioinnin pulmat paikallisprojekteissa. Teoksessa Rantala, Kati ja Pekka Sulkunen (toim.): Projektityhteiskunnan kääntöpuolia. Gaudeamus, Helsinki 2006, 143–160.

Wrede, Georg Henrik: Kuka omistaa aatteellisen yhdistyksen projektit? Projektiarviointi aatteellisen yhdistyksen näkökulmasta. Teoksessa Rantala, Kati ja Pekka Sulkunen (toim.): Projektityhteiskunnan kääntöpuolia. Gaudeamus, Helsinki 2006, 87–104.

Internet-lähteet

Finlex. Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta 916/2012. Saatavilla <<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2012/20120916>>, luettu 18.11.2013.

Finlex. Laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta 1369/2014. Saatavilla <<http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2014/20141369>>, luettu 28.1.2015.

Finlex. Laki työttömyysturvalain muuttamisesta 1370/2014. Saatavilla <<http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2014/20141370>>, luettu 28.1.2015.

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi. HE 183/2014. Saatavilla <<https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2014/20140183>>, luettu 12.12.2014.

Helsingin Sanomat (23.4.2014): Vaikeimmin työllistyvät saavat työvoimatoimistosta aiempaa huonompaa palvelua. Kirjoittaja: Päivi Repo. Saatavilla <<http://www.hs.fi/kotimaa/a1398216347213>>, luettu 7.1.2015.

International labour organization (2014): Labour market policies and institutions. Web-sivu. Saatavilla <<http://ilo.org/empelm/areas/labour-market-policies-and-institutions/lang-en/index.htm>>, luettu 6.10.2014.

Jyväskylän kaupunki (2013a): Jyväskylän työvoiman palvelukeskus. Web-sivu. Saatavilla <http://www.jyvaskyla.fi/tyollisyyspalvelut/tyovoiman_palvelukeskus>, luettu 26.11.2013.

Jyväskylän kaupunki (2013b): Jyväskylän, Muuramen ja Jämsän työllisyyden kuntakokeilu. Web-sivu. Saatavilla <<http://www.jyvaskyla.fi/tyo/kuntakokeilu>>, luettu 26.11.2013.

Jyväskylän kaupunki (2014): Jyväskylä pähkinänkuoressa. Web-sivu. Saatavilla <<http://www.jyvaskyla.fi/info/pahkinankuoressa>>, luettu 24.5.2014.

Kela (2014): Tuet työttömälle työnhakijalle. Web-sivu. Saatavilla <<http://www.kela.fi/tyottomat>>, luettu 24.9.2014.

Keski-Suomen ELY-keskus (2014): Keski-Suomen työllisyyskatsaus 30.4.2014. Web-sivu. Saatavilla <<http://www.ely-keskus.fi/documents/10191/56916/Keski-Suomen+ty%C3%B6llisyyskatsaus+huhtikuu+2014.pdf/07adb6c1-b941-414c-8db8-5921b0f45f35>>, luettu 25.5.2014.

Keski-Suomi.info. Työpaikat. Web-sivu. Saatavilla <<http://www.keskisuomi.info/avainlukuja/tyomarkkinat/tyopaikat/>>, luettu 29.1.2015.

OECD (2014): Active labour market policies and activation strategies. Web-sivulla <<http://www.oecd.org/employment/emp/activelabourmarketpoliciesandactivationstrategies.htm>>, luettu 25.11.2014.

Saaranen-Kauppinen, Anita & Puusniekka, Anna (2006): KvaliMOTV - Menetelmäopetuksen tietovaranto. Web-sivu. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto. Saatavilla <http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/>, luettu 16.04.2014.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2014a): Työttömyysturva. Web-sivu. Saatavilla <http://www.stm.fi/toimeentulo/tuet_ja_etuudet/tyottomuus>, luettu 24.9.2014.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2014b): Toimeentulotuki. Web-sivu. Saatavilla <http://www.stm.fi/toimeentulo/tuet_ja_etuudet/toimeentulotuki>, luettu 24.9.2014.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2014c): Osallistavaa sosiaaliturvaa kehittävä työryhmä. Web-sivu. Saatavilla <http://www.stm.fi/vireilla/tyoryhmat/osallistava_sosiaaliturva>, luettu 28.11.2014.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2014d): Kuntouttava työtoiminta. Web-sivu. Saatavilla <http://www.stm.fi/sosiaali_ja_terveyspalvelut/kuntoutus/kuntouttava_tyotoiminta>, luettu 28.11.2014.

TE-palvelut (2014): Web-sivu. Saatavilla <<http://www.te-palvelut.fi/te/fi/index.html>>, luettu 24.11.2014.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (2014): Työttömyys. Web-sivu. Saatavilla <<http://www.thl.fi/fi/web/hyvinvointipolitiikka/elinolot-ja-hyvinvointi/tyottomuus>>, luettu 28.1.2015.

Tilastokeskus. Pitkäaikaistyötön. Web-sivu. Saatavilla <<http://www.stat.fi/meta/kas/pitkaaikaistyot.html>>, luettu 24.9.2014.

Tilastokeskus (2014): Työvoimatutkimus. Web-sivu. Saatavilla <<http://www.tilastokeskus.fi/til/tyti/index.html>>, luettu 8.1.2015.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2013a): Kuntakokeilu. Web-sivu. Saatavilla <<http://www.tem.fi/kuntakokeilu>>, luettu 18.11.2013.

Työ- elinkeinoministeriö (2013b): TE-palvelujen asiakkuuslinjaukset. Saatavilla <http://www.kotouttaminen.fi/files/39093/TE-palvelujen_asiakkuuslinjaukset_101213.pdf>, luettu 2.1.2015.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2014a): Työttömyys kasvaa yhä. Web-sivu. Saatavilla <http://www.tem.fi/tyo/tiedotteet_ty/tyottomuus_kasvaa_yha.114572.news>, luettu 28.11.2014.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2014b): Työllisyyskatsaus. Marraskuu 2014. Saatavilla <http://www.tem.fi/files/41781/TKAT_Marras_2014.pdf>, luettu 2.1.2015.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2014c): Työvoima- ja yrityspalvelut. Web-sivu. Saatavilla: <https://www.tem.fi/tyo/tyovoima- ja_ yrityspalvelut>, luettu 25.11.2014.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2014d): TYP-toimintamallin kehittäminen, lakisääteistäminen ja valtakunnallistaminen. Työryhmän valmisteleva luonnos toimintamallista. Saatavilla <https://www.tem.fi/files/38799/TYP-toimintamalli_diat.pdf>, luettu 25.11.2014.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2014e): Asian vireillepano. Web-sivu. Saatavilla <https://www.tem.fi/ministerio/asiointi_ja_yhteystiedot/asian_vireillepano> , luettu 25.11.2014.

Työttömyyskassojen yhteisjärjestö (2014): Ansiopäivärahan suuruus. Web-sivu. Saatavilla <http://www.tyj.fi/fin/ansiopaivaraha/paivarahan_suuruus/>, luettu 24.9.2014.

Yle Uutiset (20.10.2014): Työvoimatoimistojen leikkaukset tuoneet kortistoon lisää työttömiä. Kirjoittaja: Hilka Säävälä. Saatavilla <http://yle.fi/uutiset/tyovoimatoimistojen_leikkaukset_tuoneet_kortistoon_lisaa_tyottomia/7537055>, luettu 11.1.2015.

LIITE 1

Haastattelurunko

Taustatiedot

Sukupuoli

Ikä

Koulutustausta

Missä organisaatiossa ja missä tiimissä työskentelet?

Millä työnimikkeellä työskentelet?

Mitä tehtäviä työhösi kuuluu?

Millaisia asiakkuusprosessit ovat organisaatiossasi?

Tunnetko käsitteen aktiivinen työ- ja sosiaalipolitiikka?

Koetko työssäsi toteuttavasi aktiivista työ- tai sosiaalipolitiikkaa?

Kuinka kauan olet hoitanut kyseisiä tehtäviä?

Miten olet päätenyt Kuntakokeiluun töihin?

Kuinka paljon tiedät Kuntakokeilusta?

Kuntakokeilun alkuvaihe ja yhteistyön rakentaminen

Miten kuntakokeilun asettamiseen suhtauduttiin omassa työyhteisössäsi?

Kuinka paljon kuntakokeilun tavoitteista ja toimintatavoista tiedettiin ennen sen alkamista?

Miten yhteistyön rakentaminen kuntakokeilun/muiden työllisyystoimijoiden, kuten TE-toimiston ja TYPin kanssa alkoi?

Ketkä kaikki olivat mukana yhteistyön rakentamisessa?

Mihin toimijoiden välinen yhteistyö perustuu ja miten sitä perusteltiin/perustellaan? (vapaaehtoisuus, lait, sopimukset, pakko, palveluprosessit, tehokkuus, synergia, verkostot)?

Onko muita yhteistyötahoja, joiden kanssa sinä tai työyhteisösi tekee yhteistyötä? Jos on, niin mitä nämä tahot ovat?

Eri toimijoiden välinen työnjako, yhteistyö ja kokemukset kuntakokeilun asemasta

Mihin toimijoiden välinen työnjako perustuu (vapaaehtoisuus, lait, vastuut, sopimukset)?

Miten sinä ja oma tiimisi tekee yhteistyötä muiden toimijoiden (TE, TYP, KK) kanssa?

Ketkä ovat eri toimijoiden edustajia?

Kuinka usein teet yhteistyötä muiden toimijoiden kanssa?

Mitä yhteistyöhön sisältyy?

Pidätkö yhteistyötä tärkeänä? Jos on niin miksi, tai miksi et?

Onko yhteistyöllä sopivia puitteita ja resursseja (esim. tietojärjestelmät, työaika)?

TE-palvelut, Kuntakokeilu sekä TYP tarjoavat työllisyyspalveluja.

Oletko huomannut työssäsi muutoksia kuntakokeilun asettamisen jälkeen? Jos olet, niin millaisia?

Miten asiakkuusprosessit ovat muuttuneet kuntakokeilun asettamisen jälkeen?

Miten koet työnjaon asiakkuusprosessien onnistumisen näkökulmasta toimivan?

Onko työnjaossa ongelmia? Jos on, niin millaisia?

Onko sinulla työnjakoa tai yhteistyötä koskevia kehitysehdotuksia? Jos on, niin millaisia?

Onko työssäsi tapahtunut kahden viimeisen vuoden aikana muutoksia, joilla olisi vaikutusta

Kuntakokeilun kanssa tehtävään yhteistyöhön?

Onko kuntakokeilulle kehittynyt vakiintuneita tehtäviä tai asemaa työllisyydenhoidossa, väliaikaisuudesta huolimatta?

Ovatko kuntakokeilun tavoitteet yhteneväisiä oman organisaatiosi tavoitteiden kanssa?

Onko organisaatioiden välillä kilpailuasetelmaa? Jos on, onko se hyvä vai huono? Miksi?

Miten kuntakokeilu on mielestäsi onnistunut tehtävässään?

Onko kuntakokeilu lisännyt työllisyyspalvelujen vaikuttavuutta? Jos on, niin miten?

Nähdäänkö kokeilu erillisenä toimijana vai lisäresurssina vakiintuneille organisaatiolle?

TE-hallinnon ja kunnan välinen työnjaon muutos

Miten arvioit yleisesti kuntakokeilun asemaa tai tehtävää suhteessa muihin työllisyystoimijoihin Jyväskylän alueella?

Miten kunnan ja valtion vastuut ovat kokemuksesi mukaan muuttuneet viime vuosien aikana (kun ajattelet yhteistyöorganisaatioita ja omaa työtäsi)?

Miten arvioisit kuntakokeilun päättymisen (vuonna 2015) vaikuttavan asiakkuusprosesseihin ja työllisyyspalveluihin?

Miten arvioit kuntakokeilun tulosten vaikuttavan valtion ja kunnan väliseen työnjakoon?

Onko kuntakokeilu tuonut jotakin ”uutta” (toimintamalleja, uudistusehdotuksia) työllisyydenhoidon kentälle? Jos on tuonut, onko niitä sovellettu?

Onko kokeilun perusteella jo tehty mahdollisia päätöksiä työnjakoon liittyen paikallisella tasolla tai valtakunnallisesti?

Miten nykyistä työnjakoa voisi parantaa asiakkuusprosessien onnistumisen näkökulmasta?