

KUNTA TYÖLLISTYMISTÄ JA TYÖELÄMÄOSALLISUUTTA TUKEMASSA

JUTTA PAAVOLA
Tampereen Yliopisto
Yhteiskunta- ja kulttuuritieteiden yksikkö
Sosiaalityön ammatillinen lisensiaatintutkimus
Hyvinvointipalveluiden erikoisala
Maaliskuu 2016

TAMPEREEN YLIOPISTO

Yhteiskunta- ja kulttuuritieteiden yksikkö

PAAVOLA, JUTTA: Kunta työllistymistä ja työelämäosallisuutta tukemassa

Ammatillinen lisensiaatintutkimus, 145 sivua, 6 liitesivua

Sosiaalityö, Hyvinvointipalveluiden erikoisala

Ohjaajat: Arja Jokinen ja Sari Rissanen

Maaliskuu 2016

Tutkimuksessa tarkastellaan kuntien toimintaa ja roolia työllisyyden hoidossa. Tutkimuksen tavoitteena on ymmärtää, mitä ovat kuntien työllistymistä ja työelämäosallisuutta tukevat palvelut ja miten ne ovat muotoutuneet sellaisiksi kuin ovat? Tutkimuskysymykset ovat: Mitä ovat työllistymistä ja työelämäosallisuutta tukevat palvelut kunnassa kuntatoimijoiden kuvaamina ja mitkä tekijät selittävät kuntien työllistymistä ja työelämäosallisuutta tukevien palveluiden muotoutumista ja toimeenpanoa? Tutkimus on tapaustutkimus Etelä-Pohjanmaan 10 000–20 000 asukkaan kunnista ja aineisto on kerätty neljästä kunnasta haastattelemalla kunnan toimijoita fokusryhminä. Aineisto on analysoitu käyttämällä sisälönanalyysiä. Tutkimuksen teoreettinen osuus rakentuu aktiivipolitiikkojen ja niiden käyttäminen välineiden jäsentämisestä, sekä suomalaisen aktiivipolitiikan kehityksen tarkastelusta. Näkökulmina käytetään katutason byrokratia –teoriaa, uutta hallintatapaa ja toimeenpanon tutkimusta.

Tutkimuksen tuloksena kuntien työllistymistä ja työelämäosallisuutta tukevat palvelut jäsentyvät neljäksi kokonaisuudeksi. Portinvartijapalvelut ohjaavat asiakkaita varsinaisiin palveluihin ja toimenpiteisiin, työtoimintapalvelut ovat työn tekemiseen kiinnittyneitä yhteisöllisiä palveluita, vahvistavat palvelut ovat työelämävalmiuksia ja arjenhallintaa kehittäviä ohjaus- ja valmennuspalveluita ja kunnan muut työllistymistä ja työelämäosallisuutta tukevat toimintamuodot puolestaan toimivat edellä mainittuihin luokkiin sijoittumattomien palveluiden jäsenryhminä. Palvelut kuvataan jatkumona, jossa asiakas nousee portaalta portaalle, kohti avoimia työmarkkinoita. Kuntien pääasiallisena tavoitteena on vähentää kuntien osuutta pitkäaikaistyöttömien työmarkkinatuen kustannuksista. Valtion ja EU:n taloudellisella ohjauksella on iso merkitys palvelujen muotoutumiselle työmarkkinatuen rahoitusuudistusten ja hankerahoituksen kautta. Palvelujen asiakkaina korostuvat pitkäaikaistyöttömät ja tämän asiakasryhmän palvelutarpeet vaikuttavat ensisijaisesti palvelujen muotoutumiseen. Muiden kuin pitkäaikaistyöttömien sijoittuminen palvelujen piiriin on satumanvaraista. Suojatyön murros, hanketoiminnan vaikutukset, aktivointityöntekijöiden ammattiryhmän kasvu, aikuissosiaalityön jäsentyminen, uuden hallintatavan rantautuminen ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudelleenjärjestäminen vaikuttavat työelämäosallisuutta tukevien palvelujen muotoutumiseen toimintaympäristön muutoksina. Paikallinen johtaminen ja siihen kytkeytyvät valinnat ja resursoinnit selittävät myös osaltaan palveluiden muotoutumista.

Tutkimus osoittaa, että kuntien työllisyydenhoidossa korostuvat ensisijaisesti aktivointipoliittiset tavoitteet ja aktivointi. Aktiivisen sosiaalipolitiikan tavoitteet osallisuuden ja toimijuuden edistämisestä ovat toissijaisia. Johtopäätöksinä esitetään kuntien ja valtion välisen työnjaon selkeyttämistä ja toimintaa ohjaavia linjauksia kansalaisten yhdenvertaisuuden varmistamiseksi. Lisäksi esitetään kehittämis ehdotuksia kuntien toimintatavan ja palveluiden kehittämiseksi.

Avainsanat: Aktivointi, kuntouttava työtoiminta, julkiset palvelut, työllistyminen, sosiaalinen kuntoutus, työelämäosallisuus, aktiivinen sosiaalipolitiikka

UNIVERSITY OF TAMPERE
School of Social Sciences and Humanities

PAAVOLA, JUTTA: Supporting employability and participating in working life. The implementation of active social policy in Finnish municipalities.

Professional licentiate's thesis, 145 pages, 6 appendix pages

Social work, Speciality of welfare services

Supervisors: Arja Jokinen and Sari Rissanen

March, 2016

The study examines the role of municipalities in implementing supportive services for unemployed and others furthest from working life in Finland. The aim is to understand what kind of services municipalities organize to support employment or employability and participation in working life, and why have these services taken their particular shape. The study focuses on implementation in small municipalities which have population between 10 000-20 000 inhabitants.

The theoretical framework builds on conceptual analysis of active policies, that is active labour market policy (ALMP), activation policy and active social policy. Analysis points out different objectives and aims for each policy. This study attaches itself mostly to active social policy, which objective is to promote participation and agency, whereas objective of activation policy is activation and cutting off social security dependency. The theoretical part also describes how Finnish active policies have developed during the last few decades and shows how the role of municipalities has increased in both financing and implementing services for unemployed.

The study uses case study design as a research strategy. Research material is gathered by interviewing focus groups in four municipalities in the region of South Ostrobothnia in Finland. Focus groups included municipal office holders or other persons who were seen as experts in municipal services implementation. Material is analysed by using qualitative content analysis.

Municipal services promoting employability and participation in working life were categorized in four groups. Gatekeeper –services, like municipal social work among adults, grant access and guide clients to more specified services for unemployed. Work experience –services provide opportunities to improve working skills under guidance in real worksites, training houses or in groups. Empowerment –services include coaching and guidance to improve skills for gaining a job and skills needed in everyday life. These services can be given separately or as a part of work experience –services. Other activities –category include other measures, like summer jobs for young persons, which municipalities organize to promote employment. Services are seen as a continuity, where the client rises from a step to another heading for open labour markets.

Financial steering, clients, operational environment and local governance explain how Finnish municipal services have taken their particular shape in small municipalities. Changes in overall financing of labour market support in 2006 and 2015 have increased municipalities costs. Municipalities pay at least the half of the support during passive employment of long-term unemployed whereas the State carries the whole financial responsibility during the active unemployment (taking part in some measures). Financial steering by the Finnish state government has activated municipalities to increase services and the

usage of those services. Also EU-financing through projects has had influence on municipal services. Because municipalities pay at least the half of the cost of long-term unemployed, the needs and features of those clients shape municipal services for unemployed. Other client groups, like those who need services for more therapeutic reasons and for social rehabilitation, are at the secondary place.

Changes in operational environment have shaped the municipal implementation of the services. Especially during the recession in 1990's, rising costs of training houses and change in clientele caused the shutdowns of earlier structures of services. Also the influences of the projects, arise and increase of activation professions, development of social work among adults, new governance and reorganizing Finnish health- and social services have and have had influence on structure and implementation of municipal activation. Local governance is very meaningful for municipal services for unemployed. Local resources, the co-operation of administrative divisions and jointly set aim play key role in success of local management.

The study points out that the objectives and aims of activation policy are in then focus of municipal services implementation. The objectives of actives social policy like promoting agency and participation and prevention of exclusion are at the secondary place. The study indicates as conclusion suggestions for municipalities to develop their local policy and services, and calls for more precise definition of policy and ways of implementation to secure the equality of Finnish citizens.

Keywords: Activation, Active social policy, Unemployment, Social rehabilitation

Sisällysluettelo

1 Johdanto	7
2 Tutkimuksen lähtökohdat	9
2.1 Kunta kontekstina.....	11
2.2 Kunta katutason organisaationa	13
2.3 Uusi hallintatapa.....	15
2.4 Toimeenpanon tutkimus.....	20
3 Aktivoinnista ja työelämäosallisuudesta työllisyydenhoitoon.....	22
3.1 Aktiivinen työvoimapolitiikka.....	23
3.2 Aktivointipolitiikka.....	25
3.3 Aktivointi toimintatapana	28
3.4 Osallistuva ja aktiivinen kansalainen aktiivisen sosiaalipolitiikan tavoitteena.....	32
3.5 Sosiaalisen työllistymisen toimiala työllistymisen ja työelämäosallisuuden tukemisessa.....	36
4 Aktiivipolitiikan kehitys Suomessa	41
4.1 Kun aktiivinen tuli sosiaalipolitiikkaan	41
4.2 Aktiivipolitiikan ensimmäinen vaihe 1995–2005; kivijalan muuraus.....	42
4.3 Aktiivireformin toinen vaihe 2006–2014; kunnille keppiä.....	45
4.4 Aktiivireformin kolmas vaihe 2015– ; kohti kunnallista palvelua	49
4.5 Suomalaisen aktiivipolitiikan toimeenpanon aikaisempi tutkimus	53
5 Tutkimuksen toteutus.....	57
5.1 Tutkimuskysymysten tarkentaminen	57
5.2 Kriittinen realismi ajattelutapana.....	58
5.3 Tapaustutkimus tutkimusstrategiana.....	60
5.4 Tutkimuskuntien valinta ja kuvaukset	62
5.5 Aineiston keruu.....	66
5.6 Aineiston analyysi	70
5.7 Tutkimuseettiset kysymykset.....	72
6 Työllistymistä ja työelämäosallisuutta tukevat palvelut tutkimuskunnissa.....	74
6.1 Portinvartijapalvelut.....	76
6.2 Työtoimintapalvelut.....	81
6.3 Vahvistavat palvelut.....	90
6.4 Kunnan muut työllistymistä tukevat toimintamuodot.....	93

7 Työllistymistä ja työelämäosallisuutta tukevien palvelujen rakentuminen tutkimuskunnissa	96
7.1 Kuntien toiminnan perustelut ja merkitys.....	96
7.2 Työllistymistä ja työelämäosallisuutta tukevien palvelujen asiakkaat	100
7.3 Toimintaympäristön muutokset ja vaikutukset palvelujen rakentumiseen.....	104
7.4 Määrätietoista rakentamista vai hallitsematonta ajelehtimista	113
7.5 Puhetta panoksista	118
8 Tutkimuksen tulokset ja pohdinta.....	122
8.1 Tutkimustulosten yhteenveto.....	122
8.2 Tutkimuksen johtopäätökset.....	125
8.3 Tutkimuksen yleistettävyyden ja luotettavuuden arviointi	128
8.4 Pohdinta.....	130
Lähteet.....	133
Liitteet	146

Taulukot ja kuvat

Taulukko 1. Aktivoinnin kaksi pääsuuntausta.....	30
Taulukko 2. Aktiivipolitiikat jaoteltuna.....	39
Taulukko 3. Kunnan osarahoittama työmarkkinatuki ja sen saajat vuosina 2006-2014.....	46
Taulukko 4. Työmarkkinatuki vuosina 2014-2015.....	49
Taulukko 5. Kuntien väkiluku ja työttömyys.....	63
Taulukko 6. Kuntouttavassa työtoiminnassa aloittaneet 2011-2014.....	64
Taulukko 7. Kuntien aktivointiasteet.....	65
Taulukko 8. Aktiivisen sosiaalipolitiikan tavoitteet ja sisällöt.....	146
Taulukko 9. Kuntien osarahoittama työmarkkinatuki.....	147
Taulukko 10. Työmarkkinatuen saajat.....	148
Kuvio 1. Aktiivipolitiikat ja niiden toimeenpanon välineet kuntakontekstissa.....	22
Kuvio 2. Työn ja osallistumisen kannusteet.....	29
Kuvio 3. Sosiaalisen työllistämisen toimiala.....	38
Kuvio 4. Tutkimuksen asetelma.....	61
Kuvio 5. Kunnan työelämäosallisuutta tukevat palvelut.....	75

1 Johdanto

Suomessa kuntien rooli työllisyydenhoidossa on ollut kasvussa 2000-luvulta lähtien. Kuntouttavan työtoimintalain (189/2001) säätämisen jälkeen kuntien rahoitusvastuuta työmarkkinatuesta on lisätty, säädetty monialaisesta yhteispalvelusta (1369/2014) ja parhailaan selvitetään työvoimapalveluiden siirtämistä kuntien vastuulle vaikeimmin työllistyvien osalta (Työ- ja elinkeinoministeriö 2015). Rakennetyöttömyyden ja työllistymisen haasteiden rinnalle ovat nousseet huolet työvoiman riittävyydestä ja huoltosuhteen heikkenemisen aiheuttamasta taloudellisesti kestävämmästä tulevaisuudesta (Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 2011). Työttömyydestä ja työn puuttumisesta on kasvanut monitahoinen ongelma, jonka ratkaisemiseksi tarvitaan eri politiikkalohkojen ratkaisuja ja eri toimijatahoja. Työvoimapolitiittinen työllisyydenhoito on saanut rinnalleen muita näkökulmia, kuten työelämäosallisuuden ja aktiivisen sosiaalipolitiikan näkökulman.

Tutkimukseni tavoitteena on ymmärtää, mitä ovat kuntien työllistymistä ja työelämäosallisuutta tukevat palvelut ja miten ne ovat muotoutuneet sellaisiksi kuin ovat? Tutkimuksellani selvitän, mitä palveluja kunnat järjestävät työttömille tai muille aikuisille työllistymistä tukevana tai työelämää kuntouttavina palveluina, ja miten nämä palvelut ovat kunnissa muotoutuneet. Tutkimuksellani olen tavoitellut täydentävänä aikaisempaa suomalaista tutkimusta ennen kaikkea kahdesta näkökulmasta. Ensinnäkin olen tavoitellut erityisesti pienten kuntien, eri toimialoja edustavien kuntatoimijoiden ääntä, nostaakseni esiin pienten kuntien haasteita ja ratkaisuja työllisyydenhoidossa. Toiseksi olen ollut kiinnostunut työllisyydenhoidon palvelukokonaisuudesta, kuvatakseni sitä moninaista palveluiden kirjoa, jota kunnat asukkailleen tuottavat. Aikaisempi aihepiirin tutkimus on pitäytynyt pitkälti jonkin tietyn palvelun, esimerkiksi kuntouttavan työtoiminnan tarkasteluun. Tutkimukseni on toimeenpanon tutkimusta kuntakontekstissa ja jossa kuntaa tarkastellaan hallinto- ja katutason organisaationa.

Tutkimus on tapaustutkimus 10 000–20 000 asukkaan kunnista Etelä-Pohjanmaalla, jossa tapauksen muodostavat neljä kuntaa. Aineisto koostuu neljästä fokusryhmähaastattelusta, joiden osallistujat ovat kuntien työllisyydenhoidon keskeisiä toimijoita. Aineiston analyysi on toteutettu sisällönanalyysinä.

Tutkimusraporttini rakentuu kahdeksasta pääluvusta. Johdannon jälkeen luvussa 2 kuvaan tutkimukseni lähtökohtia yksityiskohtaisemmin. Luvussa tarkastellaan kuntaa hallinto-

organisaationa ja katutason byrokratia-teorian (Lipsky 1980, 2010) mukaisena organisaationa, sekä uutta hallintatapaa (new governance) uutena julkisen sektorin hallinto-oppina ja toimeenpanon tutkimusta. Luvussa 3 jäsennän käsitteellisesti työelämäosallisuutta ja sen lähikäsitteitä. Luku 4 kuvaa suomalaisen aktiivipolitiikan vaiheittaista rakentumista ja sen aikaisempaa tutkimusta. Luku 5 puolestaan paneutuu tutkimuksen toteuttamiseen ja siihen liittyviin valintoihin, kuten kriittiseen realismiin ja tapaustutkimukseen tutkimusstrategiana. Luvut 6 ja 7 ovat tutkimukseni tuloslukuja. Kaksiosaisen tutkimuskysymykseni tulokset esitellään omissa luvuissaan, siten että ensin tarkastellaan kuntien työelämäosallisuuden tukemisen palveluita ja luvussa 7 haetaan selityksiä kuntien palveluiden muotoutumiselle. Luku 8 kokoaa tulokset yhteen ja esitän tuloksista, sekä aikaisemmasta tiedosta johdettuihin johtopäätöksiä kuntien palveluiden ja toimintatapojen kehittämiseksi erinäisiä näkökulmia. Luku 8 päättyy tutkimuksen arviointiin ja pohdintaan.

Tämä, osana sosiaalityön erikoisalaopintoja toteutettava ammatillinen lisensiaattitutkimus, on ollut merkittävä oman ammatillisen kasvun prosessi. Tutkijana toimiminen on tarjonnut kiireiseen, kunnallisen sosiaalityön alati liikkeessä olevaan arkeen pitkäkestoista fokusoinnista vaativaa työskentelyotetta. Välillä näiden kahden eri maailman yhdistäminen on ollut haasteellista ja jopa mahdotonta ilman irtiottoja työstä. Ilo on ollut kuitenkin huomata oppineensa paljon uutta niin alan asiantuntijana kuin sosiaalityön tutkijana.

2 Tutkimuksen lähtökohdat

Kiinnostukseni tutkimuksen kohteena olevaan ilmiöön on syntynyt 2010-luvun alussa työni kautta pienen kaupungin sosiaalityön johtajana. Omat havaintoni työni muutoksesta, organisaatiomme tehtävän muutoksista ja työvoimahallinnon organisaatiomuutoksista ovat saaneet minut pohtimaan kunnan ja erityisesti sosiaalityön roolia työllisyydenhoidossa. Halusin selvittää, millaisiin muutoksiin työllisyydenhoidon osalta olisi syytä valmistautua kuntakentällä ja sosiaalityössä, ja miten muut kunnat ovat tehtävän hoidon ratkaisseet.

Oman työni ja tutkimuksellisen intressini kautta olen käynyt useita keskusteluja eri tahojen edustajien kanssa kuntien työllisyydenhoidon tehtävästä. Näiden keskusteluiden kautta minulle on välittynyt kuva siitä, että kunnissa ollaan hyvin eriasteisesti kiinnostuneita ja perehtyneitä työllisyydenhoitoon. Kuntien työllistymistä tukevat palvelut ovat laajuudeltaan ja sisällöltään hyvin erilaisia ja palvelujen rakenne ja organisointi poikkeavat toisistaan. Heikossa työmarkkina-asemassa olevien palvelujärjestelmän on todettu olevan valtakunnallisestikin tarkasteltuna hajanainen ja vaikeasti hahmottuva (Ilmonen, Kerminen & Lindberg 2011, 26).

Henkilökohtaisen kiinnostukseni lisäksi tutkimuskohteeni näyttäytyy hyvin ajankohtaisena ilmiönä. Korkea työllisyys ja työelämäään osallistuminen olivat Jyrki Kataisen hallituksen ohjelman keskeisiä painopiste-alueita (Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 2011). Näkökulmina olivat sekä syrjäytymisen ehkäisy ja hyvinvointi että kestävä talouskasvu. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisussa ”Työelämäosallisuuden lisääminen on yhteinen asia” (Ilmonen ym. 2011) esitettiin ehdotuksia yhteiskunnallista osallisuutta tukevan ja työelämäään aktivoivan palvelujärjestelmän kehittämisestä, jotka ovat vaikuttaneet myös uudistuneen sosiaalihuoltolain (1301/2014) sisältöön ja heikossa työmarkkina-asemassa olevien työelämäosallisuutta edistävän erityislainsäädännön kokonaisuudistuksen valmisteluun (Sosiaalihuollon työelämäosallisuutta tukevan lainsäädännön ja palvelujärjestelmän uudistamistarpeita arvioivan työryhmän loppuraportti 2014).

Kataisen hallitusohjelman (2011) pohjalta käynnistettiin vuoden 2012 aikana pitkäaikaisyöttömyyden kuntakokeilu, jossa pitkäaikaistyöttömien palvelujen järjestämisen koordinointivastuu siirrettiin kunnille. Kuntien vastuun kasvattamista selvittää myös keväällä 2015 työnsä aloittanut Sipilän hallitus.

”Selvitetään työvoimapalveluiden siirto resursseineen vaikeimmin työllistyvien osalta kuntien vastuulle työssäkäyntialueittain, Tanskan mallin mukaisesti. Voimavarat ja työllistämisvastuu yhdistetään, mikä tekee nopean työllistämisen kunnille taloudellisesti houkuttelevaksi.” (Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015.)

”Kunta työllistäjänä -konseptille” näyttää siis olevan tilausta (Karjalainen, Saikku, Pasuri & Seppälä 2008, 13). Silti kokonaisrakennetta hahmottavaa tutkimusta kuntien työllisyyden hoidon palveluista, kunnallisesta aktivoinnista ja työelämäosallisuuden tukemisesta on Suomessa toteutettu vain vähän. Pääasiassa aikaisemmassa tutkimuksessa on rajauduttu kuntouttavan työtoiminnan tarkasteluun eri näkökulmista. Kuntien työllistymistä tukevien palvelujen rakenteesta on raportoitu lähinnä isojen kaupunkien osalta; esimerkiksi Helsingin sosiaalisen työllistämisen nykytilasta ja kehittämisen tarpeista (Oksman 2011), sekä Kuusikkokuntien työllistämispalveluista viimeksi vuodelta 2013 (Ahlgren-Leinvuo 2014). Pienten ja keskisuurten kaupunkien työllisyydenhoidon voi kuitenkin olettaa olevan toisen näköistä ja erilaista lähtökohdista rakentunutta, ja tästä syytä halusin kohdentaa tutkimukseni pienten kuntien toimenpanoon.

Suomalainen sosiaalipolitiikan tutkimus on kiinnostunut lähinnä valtion harjoittamasta sosiaalipolitiikasta. Kuitenkin erityisesti nyt, kun kuntarakenteet ja sosiaalipalvelujen järjestämisen tavat ovat suurten muutosten kourissa, tarvittaisiin kokonaisuuden ymmärtämiseksi laajempaa näkemystä ja huomion kiinnittämistä kunnalliseen päätöksentekoon, toiminnan rakenteisiin ja palvelujen valtakunnalliseen ohjaukseen. Kuntatutkimukselle on ollut ominaista kuntien ja valtion vastakkain asettaminen ja sosiaalipoliittisessa tutkimuksessa kuntien rooli hyvinvointivaltion kokonaisuudessa on ollut sivuroolissa keskittyen lähinnä palvelujen järjestämiseen ja palvelurakenteisiin. Kuntien rooli sosiaalipoliittisena toimijana on muutakin kuin palvelujen järjestäjä. (Palola & Parpo 2011, 48, 52–57.)

Tavoitteenani on ensisijaisesti tuottaa tietoa käytäntönäkökulmasta kuntien työllisyydenhoidon palveluita suunnitteleville ja niissä työskenteleville. Toisaalta haluan ymmärtää kunnallista (aktiivista) sosiaalipolitiikkaa, sekä edistää osaltani kunnallisen sosiaalipolitiikan tutkimusta ja vuoropuhelua kunnan roolista sosiaalipoliittisena toimijana. Tutkimukseni tutkii hallintarakenteita ja kunnallisen aktivoinnin toimintaympäristöä ja sijoittuu siten sosiaalipolitiikan tutkimuksen ja sosiaalipoliittisesti painottuneen kuntatutkimuksen välimaastoon (ks. Rönkkö, 2007a, 30; Haveri 2007, 341–351).

Kuntanäkökulman lisäksi olen valinnut laajan tarkastelunäkökulman työelämäosallisuuteen ja aktiivipolitiikkaan. Tällä tarkoitan sitä, että olen pyrkinyt tietoisesti rakentamaan mahdollisimman laajan kuvan aiheena olevasta ilmiöstä hyödyntäen sekä teoreettista, että empiiristä aineistoa. Tutkimukseni tekee siten jatkuvaa rajankäyntiä teoreettisen ja empiirisen tutkimuksen välillä (ks. Tuomi & Sarajärvi 2009, 20–22). Laajan näkökulman valinta on väistämättä johtanut siihen, ettei tämän tutkimuksen puitteissa ole ollut mahdollista toteuttaa syvällistä analyysia kuten jostain kapeammin rajatusta osa-alueesta. Ilmiön ”tuoreuden” ja aikaisemman tutkimuksen vähyyden vuoksi näkökulmani valinta on kuitenkin mielestäni perusteltu.

2.1 Kunta kontekstina

Vuoden 2015 alussa Suomessa oli 317 kuntaa. Suomi on edelleen useista kuntaliitoksista huolimatta pienten kuntien maa, sillä kunnista kaksi kolmesta on alle 10 000 asukkaan kunta. 10 000-20 000 asukkaan kunnissa asuu 15 % suomalaisista (Suomen Kuntaliitto 2015). Kunnalla voidaan tarkoittaa paikallistasolla toimivaa hallinto-organisaatioita tai kunnan asukkaiden muodostamaa paikallisyhteisöä (Rönkkö 2007a, 15). Tässä tutkimuksessa tutkitaan kunnan toimintaa hallinto-organisaationa.

Kunnilla on suomalaisessa yhteiskunnassa merkittävä itsehallinnollinen rooli. Itsehallinto on käsitteenä vivahteikas, mutta lähtökohtaisesti siinä on kyse kunnan ja valtion välisestä suhteesta. Kunnille on lainsäädännöllä annettu tehtäviä, joita he hoitavat osana suomalaista julkista hallintoa, mutta valtiosta erillisenä. Kunnilla on hyvinvointi- ja palvelutehtävä lakisääteisten peruspalvelujen järjestämisestä asukkailleen. Tämän lisäksi kunnat vastaavat elinympäristöön ja yhdyskuntatekniikkaan liittyvistä tehtävistä. Lakisääteisten tehtävien lisäksi kunnat hoitavat vapaaehtoisia, itsehallintoon kytkeytyviä tehtäviä, joilla kunnat tavoittelevat muun muassa työllisyyden (kunnallinen työllisyyspolitiikka) ja alueellisen kilpailukykyedistämistä. (Rönkkö 2007a, 20–22.)

Valtion ja kuntien keskinäiset suhteet ovat vuosikymmenien saatossa vaihdelleet kuntien vahvasta itseohjautuvuudesta valtion keskitetyn ohjauksen kautta kumppanuuteen. (Kannanoja, Niiranen & Jokiranta 2008, 14.) Kuntien rooli työllisyydenhoidon kysymyksessä on niin ikään vaihdellut eri aikakausina. Työllisyyspolitiikka ja -palvelut ovat Suomessa olleet perinteisesti valtion toiminta-aluetta, jota hoitavat työvoimaviranomaiset ja paikalliset TE-

toimistot, kun taas sosiaalipolitiikkaa ja -palveluita hoitaa paikallistasolla kunta. Työllisyyspolitiikan ja sosiaalipolitiikan tavoitteiden lähentyessä kunnat on imaistu lainsäädännön kautta enemmän mukaan pitkäaikaistyöttömien ja ”syrjäytymisvaarassa olevien” työllistämisen edistämiseen ja kuntoutuksen hoitoon (Keskitalo 2013, 61–70). Työllistämisen ja työllistymisen tukitoimien järjestäminen kuuluu edelleen päävastuullisesti työ- ja elinkeinohallinnolle, mutta vaikuttaa siltä, että enemmän työllistymiseensä tukea tarvitsevien asiakkaiden palvelujen järjestämisvastuu olisi siirtymässä entistä voimakkaammin kuntien tehtäväksi (Välimaa, Yli-Paavalniemi, Pikkusaari & Hassinen 2012, 12).

Työllistäminen ja työllistymisen tukeminen kuuluvat siis kunnan yleiseen toimialaan, jolloin se kytkeytyy asukkaiden hyvinvoinnin edistämiseen kuntalain (365/1995) osoittamissa puitteissa. Yleisen tehtävän lisäksi kunnalla on työllistymisen ja työelämäosallisuuden tukemiseen liittyviä erityistehtäviä, joista on säädetty erillislaeilla kuten lailla kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001), vanhalla sosiaalihuoltolailla (710/1982) ja kehitysvammalailla (519/1977). Kunnan yleistä työllistämisen tukemisen tehtävää ei ole lakisääteisesti osoitettu minkään tietyn hallinnonalan tehtäväksi. Erityislainsäädäntö sen sijaan paikantaa työtoiminnan ja sosiaalisen kuntoutuksen kunnan sosiaalihuollon hallinnon alalle. Vappu Karjalainen ym. (2008, 13) näkevät kuntien yleisen ja erityisen tehtävän työttömien työllistämisen tukemisessa olevan laajan ja tulevaisuuden näkymien samansuuntaisia. Heidän mukaansa kunnan työllistämiseen liittyviä tehtäviä olisikin tarkoituksen mukaista tarkastella kokonaisuutena. Myös Sini Sallinen (2007, 64) kirjoittaa kunnan yleis- ja erityistehtävien välisen eron hämärtymisestä, erityislainsäädännön muuttuessa tarkasta toiminnan sääntelystä väljempiin ohjaukseen.

Suomen Kuntaliiton toteuttaman Kunta ja pitkäaikaistyötön -projektin julkaisussa Kunnat ja työllistäminen (2000) todetaan kunnan työllistämistoimien onnistuneisuuden perustuvan niiden tunnettavuuteen eri hallintokunnissa ja tavoitteiden yhteensovittamiseen. Työllisyyskysymyksen nähdään läpäisevän kunnan kaikki eri hallinnonalat ja -tasot, jossa jokaisella toimijalla on oma tarkastelunäkökulmansa. Kunnan työllisyyspolitiikkaa ovat strategiset valinnat, joilla kunta tukee työttömien työllistymistä ja uusien työpaikkojen syntymistä eri hallintokuntien ja eri päätöksentekotasojen läpäisevästi (Salonen & Holma 2001, 41). Kuntien toiminnan tarkastelu yksinomaan työllisyyspolitiikan kautta on kuitenkin aivan liian kapea-alaista ja siten kuntien toiminnassa ovat tänä päivänä tunnistettavissa aktiivisen työllisyyspolitiikan ja -sosiaalipolitiikan, sekä aktivointipolitiikan näkökulmat eli aktiivipolitiikan kokonaisuus (Keskitalo & Karjalainen 2013).

2.2 Kunta katutason organisaationa

Organisaatiot muodostuvat päämääristä ja tavoitteista, ja näiden saavuttamiseksi muodostetuista rakenteista, ihmisistä ja toiminnoista. Organisaation rakentumiseen vaikuttaa myös osin tavoitteista riippumattomasti muodostuva organisaation kulttuuri. Kunnan organisaatiokulttuuri näkyy arvoina ja arvostuksina, käytettävässä kielessä ja symboleissa sekä vaikiintuneina toimintatapoina. Kulttuuri vaikuttaa suuresti organisaatioiden toimintaan ja niiden kykyyn uudistaa prosessejaan. Organisaatiokulttuuri vaihtelee kuntien välillä ja myös kunnan sisällä eri yksiköissä. (Haveri & Rönkkö 2007, 68.)

Tässä tutkimuksessani yhden tarkastelunäkökulman tarjoaa Michael Lipskyn (1980; 2010) katutason byrokratiateoria. Lipsky on teoriassaan esittänyt yksittäisten, julkista harkintavaltaa käyttävien työntekijöiden kuten sosiaalityöntekijöiden ja poliisien toimimista politiikan tekijöinä asiakaskohtaamisissa käyttäessään harkintavaltaansa rajallisten resurssien puitteissa ja tasapainoillessaan poliittisten tavoitteiden ja asiakkaiden henkilökohtaisten tarpeiden välillä. Teorian mukaan katutason työntekijöiden rutiineista ja selviytymismekanismeista hallinnon ja asiakkaiden välimaastossa syntyy julkista politiikkaa ja katutason byrokraattien yksittäisistä asiakastapaamisista rakentuu toimintatapa pelisääntöineen, jossa kansalaisten ja julkisten palveluiden välinen vaihtosuhde määrittyy. Uudistetussa painoksessa Lipsky (2010) laajentaa yksittäiseen työntekijään keskittyvää tarkasteluaan byrokraattisiin instituutioihin ja niiden kulttuurisiin ja yhteiskunnallisiin yhteyksiin toimeenpanotutkimuksen viitoittamalla tiellä. Taloudellinen taantuma, sekä tehokkuuden ja taloudellisuuden vaatimusten kautta vahvistuneet uusi julkisjohtaminen ja hallintatapa muokkaavat myös byrokraattisia organisaatioita kuten kuntia. Lipskyn (2010, 180) mukaan katutason byrokratiaa tulee tarkastella julkisyhteisöjen yhteiskunnallisen roolin kautta, sillä ne kytkeytyvät laajempiin yhteiskunnallisiin yhteyksiin ja byrokraattisiin rakenteisiin, ja toisaalta ylläpitävät ja uudentavat yksilön ja valtion välisiä suhteita.

Myös Evelyn Z. Brodakin ja Gregory Marstonin (2013) toimittamassa kirjassa eri tutkimusten tarkastelu kohdentuu katutason organisaatioihin pyrkien laajentamaan katutason byrokratiateoriaa keskittymällä katutason organisaatioiden rooliin hyvinvointivaltion muutoksessa. Edellä mainitut tutkimukset pyrkivät osoittamaan, että katutason organisaatiot eivät ainoastaan toimeenpane vaan osaltaan myös muokkaavat (hyvinvointi-) politiikkaa. Aktiivointipolitiikan toisessa kehitysaallossa aktivointi- ja hallintareformit ovat kietoutuneet vah-

vasti toisiinsa ja aktivointipolitiikkaan kytkeytyy sekä yksilöiden, mutta myös organisaatioiden aktivointi.

Evelyn Z. Brodtkin (2013a, 17–27) kuvaa katutason organisaatioiden roolia kolmiportaisen jäsenyyksen avulla. Yksiulotteisen näkemyksen mukaan katutason organisaatiot ovat valtion agentteja, jotka toimeenpaneavat poliittisia päätöksiä. Niillä on hyvinvointivaltiolle tärkeä käytännön merkitys; politiikan sisältö ja laatu riippuvat siitä, mitä organisaatiot tekevät ja miten. Kaksiulotteinen kuva näkee katutason organisaatiot käytännön politiikan, toimintatapojen (policy) välittäjinä Lipskyn (1980) teoriaan nojaten. Näkemyksen mukaan katutason byrokraatit eivät ole yksinomaan käskyjä toimeenpanevia, mutta eivät myöskään autonomisia toimijoita vaan tekevät mitä voivat toimintaympäristönsä mahdollistamissa puitteissa. Näkemyksen mukaan katutason organisaatiot muokkaavat politiikkaa käytäntöjen kautta. Kolmiulotteinen näkemys näkee katutason organisaatiot systeemisestä sijainnistaan johtuen formaalin politiikan välittäjinä. Katutason organisaatiot toimivat areenoina hallinta- ja johtamistavan uudistuksille, jotka muokkaavat formaalin politiikan järjestelyitä katusolla.

Deborah Rice (2013) on omassa artikkelissaan rakentanut mikro-institutionaalista toimeenpanon teoriaa katutason työntekijöiden ja hyvinvointivaltion kohtaamisen rajapinnassa. Hän tunnistaa mikro-institutionaalisen eli työntekijän ja asiakkaan välisen suhteen lisäksi mesotason eli toimeenpanevan organisaation ja makrotason eli laajemman yhteiskunnallisen kontekstin, jonka puitteissa hyvinvointivaltion ja kansalaisen suhdetta voi tarkastella. Yksi keskeinen Rican (emt.) ajatus on, että hyvinvointivaltio näyttäytyy erilaisena maan rajojenkin sisällä, koska se viime kädessä rakentuu asiakkaan ja työntekijän välisessä suhteessa ja siihen vaikuttavat toimeenpaneva organisaatio ja laajempi yhteiskunnallinen konteksti.

Katarina H. Thorén (2008) on omassa väitöskirjassaan käyttänyt lähestymisnäkökulmaansa katutason byrokratiateoriaa tarkastellessaan aktivointia ruotsalaisissa kunnissa. Hän on tutkimuksellaan pyrkinyt selvittämään, mitkä tekijät ovat merkityksellisimpiä ruotsalaiselle aktivoinnin toimeenpanolle ja toimintatapastrategioille katusolla. Hänen katutason toimeenpanokäytäntöjen analyysimalli rakentuu poliittis-institutionaalisesta ja organisaationaalisesta kontekstista, sekä normatiivisista oletamuksista. Hän peilaa havaintojaan katutason toimeenpanon aikaisempiin tutkimuksiin tarkastellen paikallispoliitikkojen ja paikallisten johtajien merkitystä aktivoinnin toimeenpanolle, organisaation resursseja, toimijoiden

normatiivisia olettamuksia, sitoutuneisuutta strategioihin ja organisaation tavoitteisiin, käytäntönormeja ja sosiaalityön periaatteita.

Katutason byrokratia -teoria antaa tutkimukselleni yhden viitteellisen tarkastelunäkökulman. Näkökulma ei ole keskeinen, koska tutkimukseni ei käsittele varsinaisesti harkintavaltaa käyttävien byrokratia-työntekijöiden työtä, mutta varsinkin teorian uudempi jäsentely katutason organisaatioiden roolista, on tutkimukseni kannalta kiinnostava.

2.3 Uusi hallintatapa

Kuntaa hallinto-organisaationa on viime vuosikymmeninä koskettanut uuden hallintatavan (new governancen) maihinnousu julkisen sektorin hallinto-oppina. Uusi hallintatapa viittaa siirtymään byrokraattisesti ja hierarkkisesti johdetusta hallinnosta (government) kohti itseohjautuvien toimintayksiköiden ja toimijaverkoston hallintaa. Uuden julkisjohtamisen periaattein toimivien yhteisöjen kilpailutukseen, ostopalveluiden hankintaan ja neuvotteluprosesseihin liittyvään toimintaan ei sovellu enää ylhäältä alaspäin johdettu hallintomalli vaan uusi hallintatapa nojautuu verkostomaisesti ohjattuun, kumppanuuksille pohjautuvaan hallinnan malliin. Hallinta on käsitteenä dynaamisempi kuin hallinto kuvaten monien toimijoiden välisten suhteiden koordinoitua osana toimintoja ja prosesseja kun taas hallinto käsitteenä viittaa staattisempaan ja vakiintuneeseen toimeenpanon muotoon. Uusi hallintatapa on teoriaa ja oppia, jolla yritetään ymmärtää ja ottaa hallintaan monimutkaistuva hyvinvoinnin tuotanto ja sen vastuutahot. (Anttiroiko & Haveri 2007, 164–181; Ala-Kauhaluoma 2007, 25–26; Julkunen 2006, 252.)

Uuden hallintatavan maihinnousu kytkeytyy jälkiteolliseen yhteiskuntaan siirtymiseen ja ennen kaikkea kilpailukyvyn varmistamiseen maailman markkinoilla. Euroopan yhdentymiskehitys, monetaristisen talouspolitiikan asettamat kehykset, väestön ikääntyminen ja palvelujen kilpailuttamisen vaateet edellyttivät suunnanmuutosta. Muutosta kuvataan siirtymällä uusliberalistiseen ajattelutapaan, jolla viitataan poliittisen taloustieteen teoriaan, jossa vapaiden markkinoiden ja yksityisomistuksen uskotaan parhaiten edistävän ihmisten hyvinvointia ja valtion sääntelyn olevan esteenä yksilön yritteliäisyydelle. Uusliberalistisen ajattelun lisäksi EU:n talouspoliittiset linjaukset ja uuden julkisjohtamisen (New Public Management, NPM) periaatteet vaikuttivat uuden hallintatavan maihinnousuun. (Eräsaari 2011, 189; Rönkkö 2007b, 99.)

Leena Kaljunen (2011, 58–60) toteaa omassa väitöskirjassaan, ettei uusi julkisjohtaminen (NPM) ole yksi yhtenäinen malli vaan sen variaatioissa korostuvat markkinoiden hyödyntämiseen ja organisaation johtamisen teemat. Uudessa julkisjohtamisessa on keskeistä tehokkuutta, tuloksellisuutta, vaikuttavuutta ja asiakasnäkökulmaa korostavat julkisen hallinnon toimintatavat. Ominaista ovat myös markkinamekanismien hyödyntäminen, tulosvastuullinen johtaminen ja yritysmäiset menettelytavat.

Käsitteellisesti sitä, missä uusi julkisjohtaminen päättyy ja uusi hallintatapa alkaa, on vaikea määritellä. Raija Julkunen (2006, 254) näkee ne toisiaan täydentävinä ilmauksina uusista tavoista tuottaa hallintaa nykyisissä oloissa. Uuden julkisjohtamisen keskeisin motiivi on julkisen toiminnan taloudellisten rajojen asettaminen ja julkisten resurssien mahdollisimman tehokas käyttö kun taas uuden hallintatavan keskiössä on monitoimijaisen hyvinvointikokonaisuuden ohjaus. Näin erilaista juurista kummunneista ajatuksista siitä, miten julkista tulee hallinnoida ja hallinta, on muotoutunut yksi sateenvarjomainen oppi tai diskurssi.

Edellä viitattuun Raija Julkusen (2006) ajatteluun pohjautuen, olen eri lähteitä hyväksikäyttäen (mm. Borghi & Van Berkel 2007a; Borghi & Van Berkel 2007b; Van Berkel & Borghi 2007) pyrkinyt löytämään uudelle hallintotavalle ominaisia piirteitä. Vaikka uusi hallintatapa on ennen kaikkea verkostosuhteiden hoitoa, kytkeytyy siihen myös oman näkemykseni mukaan uuteen julkisjohtamiseen miellettäviä, yhteisiä piirteitä. Näitä uudelle hallintavalle ominaisia piirteitä ovat:

1. Hajauttaminen, osittaminen, vaiheistaminen (Anttiroiko & Haveri 2007, 164; Eräsaari 2011, 185),
2. Toimijoiden välisten suhteiden uudelleenrakentuminen: verkostot, sopimukset, kumppanuudet (Anttiroiko & Haveri 2007, 164; Van Berkel, De Graaf & Sirovátka 2011, 10; Van Berkel & Borghi 2007),
3. Markkinoistuminen ja kilpailuttaminen (Anttiroiko & Haveri 2007, 164; Van Berkel ym. 2011, 10),
4. Sääntelyn purkaminen (Anttiroiko & Haveri 2007, 164),
5. Tehokkuus, vaikuttavuus ja taloudellisuus, mittaaminen, selonteko (Juhila 2009, 296–312; Eräsaari 2011, 200; Eräsaari 2014, 128–131; Van Berkel ym. 2011, 11–13; Julkunen 2006, 81–88; Lipsky 2010, 159),

6. Yksilöllistäminen, henkilökohtaistaminen, vastuuttaminen (Rajavaara 2014, 141–160; Juhila 2006, 77),
7. Uudelleen tarkkuuttaminen (Julkunen 2006, 264–268).

Uuteen hallintatapaan liittyy oleellisesti valtiokeskeisyyden vähentäminen ja koordinoinnin ja poliittisen vastuun hajauttaminen eri hallintotasoilla toimiville julkisyhteisöille ja osin myös yksityisen sektorin kannettavaksi. Valtio ei ole enää monopoliasemassa kontrolloimassa ja julkinen sektori ei voi toimia enää erillään muusta yhteiskunnasta vaan niiden on asetettava muiden toimijoiden kanssa tasa-arvoiseen asemaan. Suomessa tämä on merkinnyt muun muassa keskitetyn valtiovallan normi- ja resurssiohjauksen purkamista ja siirtymistä informaatio-ohjaukseen, sekä uudenlaista tehtävänjakoa valtion ja kuntien välillä. (Julkunen 2006, 262–263.)

Toiminnan hajauttaminen ei toteudu kuitenkaan ainoastaan valtion ja kunnan välisessä suhteessa vaan toiminnan monilla eri tasoilla. Poliittisella hajauttamisella viitataan toiminnan ohjaamisen ja strategisen vallan siirtämiseen valtiolta alueelliselle tai paikalliselle tasolle, ja hallinnollisella tasolla se merkitsee toimeenpanovallan siirtämistä jollekin toiselle toimielimelle. Hajauttaminen voi olla myös sisäistä tai ulkoista, jolloin hajauttaminen tapahtuu saman organisaation sisällä tai kokonaan pois kyseisestä organisaatiosta. Toisaalta hajauttamisen ja informaatio-ohjaukseen siirtymisen vastakohtana on tunnistettavissa keskittämistä ja tiukkenevaa ohjausta. (Van Berkel ym. 2011, 7.)

Hajauttaminen voi merkitä myös työn vaiheistamista tai muunlaista osittamisen tapaa. Hajauttaminen Suomessa aktivoinnin kontekstissa on merkinnyt asiakkaiden segmentointia eri ryhmiin TE-toimistossa. Kunnallisessa sosiaalityössä osittaminen näkyy esimerkiksi lastensuojeluprosessien purkamisena osiin, jolloin lastensuojelutarpeen selvittäminen kuuluu eri työntekijöille kuin varsinaisen avohuoltoprosessin toteuttaminen. Leena Eräsaari (2011, 185) lainaa John Harrisin käsitettä McDonaldisaatio kuvaamaan sosiaalityön pirstoutumista ja ohenemista.

Uusi hallintatapa kytkeytyy keskeisesti globalisaation ja hajauttamisen synnyttämän monitoimijuuden dynamiikkaan ja toimijoiden välisten suhteiden koordinointiin. Toimijakenttä on laajentunut ja monipuolistunut sisältäen erilaisia toimijoita kuten julkisia, yksityisiä ja järjestöjä. Toimijat tulevat yhä enemmän eri toimialoilta ja eri hallinnon tasoilta, esimerkiksi kunnan/paikallistoimijan ja valtion/suuryrityksen tasoilta, jolloin uudessa hallintatavassa korostuvat kyky poikkihallinnollisen työn ja kehittämisen näkemysten koordinointiin. Verkostojen

hallintaa ja verkostojohtamista onkin korostettu uuden hallintatavan mukaisessa ajattelussa. (Anttiroiko & Haveri 2007,176–177; Julkunen 2006, 257.)

Yhteiskuntaelämän pääkoordinointitapoja ovat hierarkia, markkinat ja verkostot (Anttiroiko & Haveri 2007, 178). Hierarkiaan nojaavassa hallinnossa on taho, joka vaikutusvaltansa ja kontrollin vuoksi saa toiset vaihtosuhteeseen keskenään. Markkinaohjautuvassa hallintatavassa pääroolissa ovat hinnat, kilpailutukset ja sopimukset, jonka kautta osapuolet tulevat tietoisiksi oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Verkostoissa toimijoiden väliset suhteet perustuvat keskinäisiin riippuvuuksiin ja pysyvyys nojaa luottamukseen, diplomatiaan ja neuvoteltuun järjestykseen. Näkemykseni mukaan hyvinvointivaltiota tai sellaista yhteiskunnallista järjestystä, jossa edes jollain tasolla halutaan säilyttää valtio tai taho, joka huolehtii kaikkein heikoimmassa asemassa olevista, ei koskaan kokonaan ja yksinomaan voi perustua markkinaohjautuvuuteen. Siksi yritysjohtamisen opit eivät voi olla puhtaasti sovellettavissa julkisyhteisöissä.

Uudessa hallintatavassa korostuvat siis eri toimijoiden väliset yhteistyö-, verkosto- ja kumppanuussuhteet. Suhteet voivat rakentua tapauskohtaiseen yhteistoimintaan, kuten projekteihin ilman muodollista sopimusta perustuen yhteisesti asetettuihin tavoitteisiin, tai sopimus pohjaiseen yhteistoimintaan, kuten ostopalvelusopimuksiin. Verkostossa suhteet ovat löyhiä yhteenliittymiä, joihin toimijat liittyvät vastavuoroisuuden periaatteella edistääkseen omia tarkoituksiaan. Kumppanuus viittaa puolestaan verkostoja tiukemmin säänneltyyn, keskinäisen sopimuksen mukaiseen yhteistyöhön, joka yhdistää eri toimijoiden intressejä. (Anttiroiko & Haveri 2007,176–177.)

Uuteen hallintatapaan liittyy myös sisäisten markkinoiden luominen julkiseen hallintoon. Tällä on pyritty saavuttamaan tehokkuutta ja vaikuttavuutta palveluihin, vaikuttamaan palveluiden laatuun, tehostamaan paikallisten ja asiakkaiden tarpeiden mukaisten palveluiden syntymistä ja palveluiden hintaan. Julkisten palveluiden markkinoistuminen on tuonut hallinnan haasteeksi muun muassa kilpailuttamiseen ja tuotteistamiseen liittyvän osaamisen lisäämisen. Selvimmin markkinoistuminen on nähtävissä tilaaja-tuottajamallin käyttöönottona julkisia palveluja järjestettäessä. (Van Berkel ym. 2011, 8–9.)

Ari-Veikko Anttiroiko ja Arto Haveri (2007, 164) liittävät sääntelyn purkamisen uuden hallintatavan pääsuuntauksiin. Raija Julkunen (2006, 258–261) puolestaan näkee palvelu- ja rahoitusvastuun hajauttamisen synnyttävän uussääntelyä. Hyvinvointimarkkinat edellyttävät tietoista muotoilua ja pelisääntöjen luomista. On löydettävä keinot integroida eri toimijat

osaksi systeemiä ja suhteessa toisiinsa, sekä säännöt ja ohjausvälineet julkisten resurssien jakamiseen yksityisille tuottajille. Markkinoistuminen edellyttää myös valvonnan uusia mekanismeja ja palveluiden jatkuvuuden, kohtuullisuuden ja luotettavuuden varmistamista sääntelyllä.

Osaksi uutta hallintatapaa ovat vahvasti rakentuneet uuden julkisjohtamisen ytimessä olevat taloudellisuuden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden elementit. Julkisen talouden on kyettävä entisillä tai jopa niukkenevilla resursseilla tuottamaan enemmän ja tehokkaampia palveluita. Toiminnan taloudellisuutta ja tehokkuutta esittävien indikaattoreiden luominen ja suorituskyvyn mittaaminen (accountability) ovat nousseet keskeiseksi hallinnan välineiksi. Suoritteet, tuotteet ja näiden hintojen laskeminen on arkea esimerkiksi kunnallisessa sosiaalityössä ja työntekijät vastuuttavat itseään asiakaskäyntien määrällisten tavoitteiden saavuttamisesta. Kirsi Juhilan (2009) mukaan selontekovelvollisuus on tullut osaksi työntekijöiden perustyötä. Leena Eräsaari (2011, 200) käyttää ilmiöstä käsitettä laskettavuus. (Van Berkel ym 2011, 11–13.; Julkunen 2006, 81–88.)

Uuden hallintatavan ymmärrysmaailmassa ja aktiivisessa hyvinvointivaltiossa palveluita käyttävän ja tarvitsevan asiakkaan rooli on muuttunut. Hyvinvointipalveluja tarvitseva asiakas nähdään palvelujen kuluttajana, joka yksilöllisiin tarpeisiinsa nojaten tekee omia valintoja. Asiakasta ei enää nähdä palvelujen kohteena vaan aktiivisena subjektina. Marketta Rajavaara (2014) kirjoittaa henkilökohtaistamisesta diskurssina, jonka kautta yritetään vahvistaa asiakkuuksien yksilöllisyyttä palvelu- ja etuusjärjestelmässä. Henkilökohtaistamisen kautta julkisen vallan ja yksilön suhdetta voidaan tarkastella oikeuksien ja velvollisuuksien kannalta, ihmisen oman vastuun eli autonomian ja valinnan näkökulmasta, sekä yhteisöihin osallistumisen eli aktiivisen kansalaisuuden kautta.

Paul Pierson tuo keskusteltuun myös uudelleentarkkuuttamisen (recalibration) käsitteen (2001 Julkunen 2006, 264–268 muk.). Tällä hän tarkoittaa hyvinvointijärjestelmien uudistamista ja korjaamista edellyttäviin muutospaineisiin vastaamista. Uuden hallintatavan loogiassa kehittäminen on kilpailukyky-yhteiskunnan keskeinen tavoite ja hankkeista ja projekteista on tullut sen välineitä.

2.4 Toimeenpanon tutkimus

Tutkimukseni paikantuu myös osaksi toimeenpanotutkimuksen perinnettä. Toimeenpanoa ja siihen liittyvää valvontaa tarkastellaan poliittisen päätöksenteon viimeisenä vaiheena ja sitä edeltävät politiikan muotoutumisen ja teon vaihe, sekä valinnan, ratkaisun ja päätöksen teon vaihe (Lammintakanen & Rissanen 2011, 47). Toimeenpanon tutkimus on kohdentunut poliittisten päätösten ja yhteiskunnallisten vaikutusten välimaaston tarkastelemiseksi. Tutkimustraditiossa nähdään, että toimeenpanolla on oma itsenäinen merkityksensä intervention tuloksiin, ja että se ei ole politiikkaprosessin viimeinen ongelmaton vaihe vaan keskeinen ja kriittinen vaihe prosessin onnistumisen kannalta. (Ala-Kauhaluoma 2007, 28.)

Toimeenpanotutkimuksen perinteessä on erotettavissa kolme lähestymistapaa. Ylhäältä–alas -traditiossa tarkastellaan toimintapolitiikan toteutumista alemmilla tasoilla ylhäältä hierarkisesti annetun järjestyksen mukaisesti. Alhaalta–ylös -traditiossa puolestaan tarkastelunäkökulma on paikallistason toimijoiden välisessä vuorovaikutuksessa ja sen vaikutuksesta ylempään tasoon. Iteratiivinen toimeenpanon tutkimus puolestaan yhdistää edellä mainitut lähestymistavat ja jossa oleellista on politiikan teon ja implementaation prosessien edestakaisuus. (Oulasvirta, Ohtonen & Stenvall 2002, 34.)

Hallinnan ja toimeenpanon tarkastelu sosiaalipolitiikan ja hyvinvointivalttioiden muutoksissa on saamassa yhä enemmän huomiota osakseen. Sosiaalipolitiikan tutkijat ovat viimeaikoina ylittäneet perinteisiä tieteenalojen raja-aitoja ja sosiaalisia ilmiöitä on tarkasteltu myös hallinto- ja kunnallistieteellistä näkökulmista. Yhteiskunnalliset muutokset eivät vaikuta ainoastaan politiikan sisältöihin ja painopisteisiin vaan sillä on vaikutuksensa myös toimeenpanon käytäntöihin. Emma Carmel ja Theodoros Papadopoulos (2003 Borghi & Van Berkelin 2007a, 83–84, muk.) jakavat politiikan muodolliseen ja operationaaliseen politiikkaan (formal and operational policy), jossa operationaalisten käytäntöjen tutkimus viittaa organisaation, hallinnon ja palveluiden järjestämisen tutkimukseen eli siihen miten muodollista politiikkaa toimeenpannaan. (Van Berkel, De Graaf & Sirovátká 2011, 1–2.)

Kunnallisen aktivoinnin rakentumisessa on kyse kuntien ja valtion välisen työnjaon uudelleenmuotoutumisesta työttömyyden hoidossa. Työmarkkinatuen rahoitusuudistukset, TYP-palvelun lakisääteistäminen, sosiaalihuoltolain uudistus ja työikäisten työelämäosallisuutta edistävän lakiuudistuksen valmistelu ovat uudistuksia, jonka vuoksi kuntien on uudistettava toimintaansa. Kananoja, Niiranen ja Jokiranta (2008, 62–63) nostavatkin esiin kuntien

ja valtion välisen luonteiden erilaisuuden huomioon ottamisen uudistusten läpiviemisessä. Valtion ohjelmallisten tavoitteiden toteuttaminen eli implementointi edellyttää kuntien toimintarakenteiden, -logiikan ja toimintaan vaikuttavien tekijöiden hyvää ymmärrystä, sekä käytännön soveltamiseen kohdistunutta osaamista.

Juho Saaren (2013, 59) mukaan yleiset linjaukset ja käsitteelliset mallit eivät välttämättä käänny toimeenpanokelpoisiksi prosesseiksi organisaatioiden kannalta. Hän tunnistaa toimeenpanoon ja informaatio-ohjaukseen liittyvinä haasteina uudistusten yhteensopimattomuuden organisaation olemassa oleviin rutiineihin, valtasuhteisiin ja instituutioihin. Rutinit ovat organisaation perinteisiä toimintatapoja, joihin eri toimijat ovat tottuneet ja valtasuhteet ovat hierarkkisesti rakentuneita organisaation hallintomalleja, mutta myös eri ammattiryhmien autonomiaan liittyviä kysymyksiä. Instituutiot puolestaan ovat organisaatiossa käytössä olevia muodollisia pelisääntöjä. Ehdotetun uudistuksen juurtumisen ja leviämisen mahdollisuudet ovat huonot, jos jokin tai kaikki kolme elementtiä ovat uhattuna.

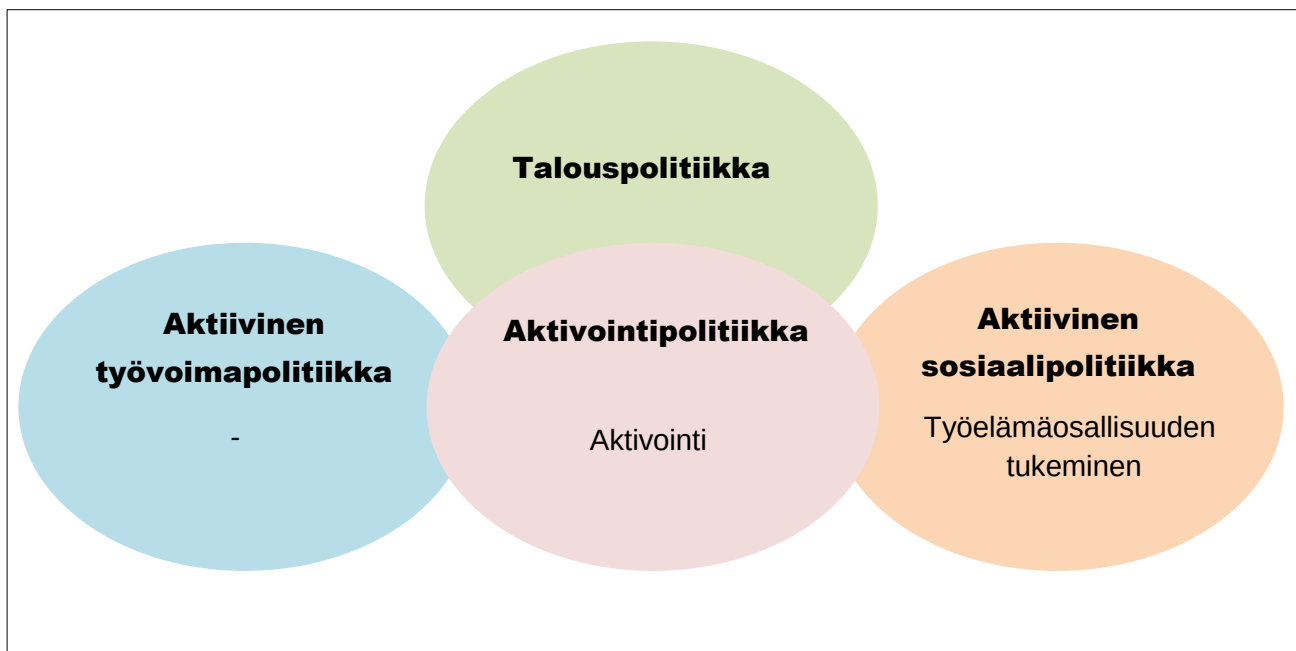
Yhteensopimattomuuden ohella toinen keskeinen haaste on ulkopuolisten asiantuntijoiden ja organisaation edustajien väliset kommunikaatio-ongelmat. Toimeenpanon omaksumisen kannalta on välttämätöntä luottamus ja yhteisymmärrys uuden toimintamallin tuloksellisuudesta. Menestyksekkään innovoinnin ehtona on kyky yhteen sovittaa erilaista tietoa ja osaamista. Keskeistä on, että toistuvassa vuorovaikutuksessa syntyy vastavuoroinen ymmärrys ja kunnioitus, joka ottaa huomioon eri osapuolten rajoitteet ja mahdollisuudet. Yhteisymmärrys mahdollistaa ehdotusten muovautumisen toimeenpanokelpoisiksi. (Saari 2013,59–60.)

Lennart Lundquistin (1987 Ala-Kauhaluoman 2007 muk.) mukaan jokaisella toimeenpanotasolla on huolehdittava intervention ja sen merkityksen ymmärryksestä, toteuttamiseen liittyvästä kyvykkyydestä ja tahdosta toimia. Jo Ann Ewalt (2001 Heinämäen 2012, 58 muk.) nostaa esiin vertailut perinteisen ja uuden hallintatavan toimenpanoprosesseissa, jonka mukaan uuden hallintatavan mukainen toimeenpano sisältää arvon määrittelyjä, ongelmien tunnistamista ja prosessien kehittämistä. Toimeenpanoprosesseihin liittyy kannustimia ja vastuuttamista sekä tulosten arviointia ja palautteen antamista.

3 Aktivoinnista ja työelämäosallisuudesta työllisyydenhoitoon

Edellä olen käyttänyt muun muassa käsitteitä työllisyydenhoito, sekä työllistymisen ja työelämäosallisuuden tukeminen. Käsitteillä ei ole vakiintunutta tapaa ymmärtää niitä, ja siksi pyrin seuraavassa jäsentämään näiden käsitteiden välisiä suhteita.

Lähtiessäni määrittelemään työelämäosallisuuden käsitettä ja hahmottaessani tutkimukseeni viitekehystä, sain huomata operoivani kolmen ”aktiivisen politiikan” ja niiden toimeenpanon välineiden kanssa. Uusimmassa aihepiiriä koskevassa kirjallisuudessa onkin käytetty käsitettä aktiivipolitiikka, jonka olen ymmärtänyt kokoavana käsitteenä ”aktiivisuus” etuliitteen omaaville politiikkalohkoille (Karjalainen & Keskitalo 2013). Tässä luvussa pyrin jäsentämään näiden käsitteiden välisiä yhteyksiä hahmottaakseni paremmin tutkimukseni kohteena olevaa ilmiötä. Tarkastelunäkökulmani aktiivipolitiikkoihin ja niiden toimeenpanon välineisiin on kuntakeskeinen. Lähestyn ilmiötä alla olevan jäsennykseni avulla.



Kuvio 1. Aktiivipolitiikat ja niiden toimeenpanon välineet kuntakontekstissa

Kaikille edellä kuvatuille politiikoille löytyy yhteinen nimittäjä aktiivisuudesta. Van Berkel ja Hornemann Møller (2002, 48) tekevät eron passiivisen ja aktiivisen politiikan toimintatavoille. Passiivisen politiikan perusajatuksena on tulonsiirtojen avulla varmistaa työttömän mahdollisuudet kulutukseen ja ihmisarvoiseen elämään. Työtön saa työttömyysturvaetuutta pystyäkseen hankkimaan ruokaa, vaatteita tai vaikkapa käymään teatterissa. Passiivi-

sessä politiikassa korostuvat ihmisten oikeus toimeentuloon ja suojeluun työttömyyden aiheuttaman tulon aleneman riskeiltä.

Aktiivipolitiikat sen sijaan korostavat passiivisen toimeentulon sijasta oikeutta ja myös velvollisuutta osallistumiseen ja osallisuuteen. Siinä, missä passiivipolitiikan ensisijainen väline on raha, aktiivipolitiikan välineenä on osallistuminen. Osallistumisesta kuitenkin palkitaan taloudellisesti ja sen kautta voi kuitenkin syntyä oikeus pääsyyn passiivisen politiikan ja toimeentulon piiriin. (Van Berkel ja Hornemann Møller 2002, 48–49.)

3.1 Aktiivinen työvoimapolitiikka

Aktiivinen työvoimapolitiikka on suomalaista työvoimapolitiikkaa ohjannut oppi 1970-luvulta lähtien. Se pohjautuu ruotsalaisten taloustieteilijöiden Gösta Rehnin ja Rudolf Meidnerin 1950-luvulla kehittämään malliin, jonka tavoitteena oli täystyöllisyys ilman inflaatiota. Rehnin ja Meidnerin mallissa työvoimapolitiikan tavoitteisiin kuuluivat sekä taloutta tasapainottavat, että allokaatio- ja tulonjakopoliittiset tavoitteet ja valikoivat työllisyyspoliittiset tavoitteet. Mallissa korostettiin myös työmarkkinoiden toimivuutta. Myös OECD on vuodesta 1964 lähtien vaikuttanut aktiivisen työvoimapolitiikan muotoutumiseen. (Sihto 1994, 230; Salonen & Ulmestig 2004, 15; Koistinen 2014, 357–361.)

Aktiivisen työvoimapolitiikan tavoitteen voisi kiteyttää siten, että se pyrkii edistämään työllisyyttä vaikuttamalla työvoiman kysyntään ja tarjontaan. Matti Sihto (1994, 259–260) näkee aktiivisen työvoimapolitiikan suunnitelmallisena stabilisaatio-, rakenne- ja jakotavoitteisiin tähtäävänä politiikkana, eikä vain hätäapuna. Aktiiviselle työvoimapolitiikalle on ominaista työllisyyden turvaaminen eli aktiivisuus ja ns. työlinjan ensisijaisuus. Tämän lisäksi aktiivinen työvoimapolitiikka on selektiivistä ja se kohdistuu ensisijaisesti työvoiman tarjontaan, mutta myös kysyntään ja ylipäättään työmarkkinoiden toiminnan parantamiseen.

Aktiivinen työvoimapolitiikka muuttuu ajassa ja maat soveltavat sitä omin painotuksin. Ruotsalaisena innovaationa 1950-luvulla syntynyt politiikka sai 1960-luvulla OECD:n kautta vaikutteita inhimillisen pääoman kasvun tukemisesta talouskasvun edistämisessä. 1970-luvulla yritysکوhtainen työllisyyden tukeminen ja paikalliset hankkeet lisääntyivät ja tukityöllistäminen vahvistui keinona lievittää työttömyyttä. 1980-luvun lopussa sosiaalipoliittisten ja aktiivisen työvoimapolitiikan tavoitteiden yhdistyminen sai keskustelussa vahvaa

jalansijaa, kun taas 1990-luvulla Euroopan Unionin myötä työvoimapolitiikassa ryhdyttiin korostamaan mikrotason keinoja keskittymällä työvoiman tarjontaan. Aktiivisen työvoimapolitiikan teoria vaikuttaa siten kaventuneen ja sen strategiana ymmärretään vain työvoiman tarjontaan vaikuttaminen. (Koistinen 2014, 362–371.)

Suomessa työvoimapolitiikan keskeisin toimija on valtio ja työ- ja elinkeinoministeriön alaisuudessa eri hallintotason toimielimet. Paikallisella tasolla työ- ja elinkeinotoimistot (TE-toimistot) vastaavat työvoimapalveluiden tarjoamisesta alueen asukkaille. Valtion harjoittaman työvoimapolitiikan toimenpiteitä ovat niin sanotut työvoimapoliittiset toimenpiteet kuten työvoimapoliittinen koulutus, työkokeilut ja palkkatukityöllistäminen. (Koistinen 2014, 372–377.)

Myös kunnilla on rooli työvoimapolitiikan toteuttamisessa paikallisella tasolla. Kunnat toimivat erilaisten työttömyyteen kytkeytyvien kehittämishankkeiden toteuttajina, rakentavat teollisuushalleja yritysten käyttöön ja pyrkivät edistämään työllisyyttä alueella elinkeinopoliittisilla toimenpiteillä. Laajan työvoimapolitiikan määritelmän mukaan mm. kunnissa harjoitetulla asunto- ja elinkeinopolitiikalla on vaikutusta paikallisten työmarkkinoiden toimivuuteen (Koistinen 2014, 372). Erillislainsäädännön ulkopuolelle jäävät toimenpiteet ovat kunnan yleiseen toimialaan liittyviä tehtäviä, jota kunta toteuttaa omien voimavarojensa puitteissa. Nämä voimavarat ovat kuitenkin niukat, koska kuntien lakisääteiset tehtävät kattavat noin 90 % kuntien menoista (Niemi 2012). Jäsennyksessäni en kuitenkaan kyennyt löytämään sopivaa kokoavaa käsitettä kuntien aktiivisen työvoimapolitiikan toiminnalle.

Pertti Koistinen (2014, 395–405) toteaa aktiivisen työvoimapolitiikan teorian murentuneen yhteismarkkinoiden syntymisen ja ylikansallisen talouspoliittisen sääntelyn vahvistumisen, ja toisaalta työllisyys- ja sosiaaliasioiden jäädessä kansallisen ja paikallisen tason vastattavaksi. Hän kysyy, voiko globaalin talouden riskejä ehkäistä ja torjua kansallisen tason toimin ilman globaalia politiikkaa. Aktiivisen työvoimapolitiikan haasteena hän näkee sosiaalisesti kestävästä työllisyydestä tavoittelun.

Koistisen mukaan (2014, 403–405) työurien pidentämisen rinnalla pitäisi pohtia politiikkamalleja, jotka mahdollistavat joustavammat ansiotyön ja esimerkiksi hoivatyön yhdistämisen ratkaisut taaten riittävän sosiaalisen turvan. Aktiivisen työvoimapolitiikan kapea tarkastelu vaatii rinnalleen osallistumisen muotojen kehittämisen, jota kautta hyödynnetään ikääntyvän väestön taloudellisen ja sosiaalisen aktiivisuuden kautta syntyvää sosiaalista pääomaa. Koistinen (2014, 405) peräänkuuluttaa työ-, sosiaali- ja yhteiskuntapolitiikan

innovaatioita, jotka mahdollistavat väestön työpanoksen hyödyntämisen ja työn tuottavuuden kasvun, turvaten samalla työntekijöiden sosiaalisen turvallisuuden ja hyvinvoinnin.

3.2 Aktivointipolitiikka

Aktivointipolitiikka on hybridi työ-, talous- ja sosiaalipolitiikasta (Karjalainen 2011, 233). Omassa jäsennyksessäni se sijoittuu aktiivisen työvoimapolitiikan ja aktiivisen sosiaalipolitiikan väliin omana erillisenä politiikkalohkona. Perustan tämän jäsennykseni siihen ajatukseen, että Suomessa aktivointipolitiikka on työvoimahallinnon ja sosiaalihuollon yhteistä politiikkaa, jota ei olisi olemassa ilman toista, ja että aktivointipolitiikka on nimenomaan työikäiseen väestöön kohdennettua politiikkaa. Myös Kelalla on Suomen olosuhteissa rooli aktivointipolitiikan toteuttajana.

Aktivointipolitiikan synty on paikannettavissa 1980-luvun Yhdysvaltoihin, josta se rantautui Eurooppaan. Syntyvaiheissaan Yhdysvalloissa se edusti puhtaimmillaan workfare -linjaa, jossa etuuden saamisen ehtona oli osallistuminen työhön. Sittenkin aktivoinnin muodot ovat laajentuneet ja niistä on syntynyt omia kansallisia ohjelmia, joissa työhön osallistumisen ja etuuden saamisen suhde vaihtelee. (Brodin 2013b, 6–7.)

Aktivointipolitiikka syntyi vastauksena kasvavan työttömyyden ja muiden sosiaalipoliittisten tarpeiden, sekä rajallisten julkisten resurssien ristiriitaan. Se, missä aktiivisen työvoimapolitiikan tavoite oli työllisyyden edistäminen työmarkkinoiden sääntelyllä, voi aktivointipolitiikan tavoitteena kärjistetyksi nähdä ensisijaisesti työttömyydestä aiheutuvien kustannusten hillinnän. Raija Julkunen (2001) paikantaa aktivointipolitiikan synnyn osaksi laajempaa hyvinvointivaltion ja sosiaalipolitiikan murrosta, joka liittyy jälkiteolliseen ajanjaksoon siirtymiseen.

Jälkiteollista yhteiskuntaa luonnehtivat epävakaus ja muuttuneet riskit. Ne ovat seurausta globalisaatiosta, väestön ikääntymiseen liittyvistä ja muista demografisista muutoksista, työmarkkinoiden muutoksesta, ihmisten elämänprosessien yksilöitymisestä ja erilaistumisesta, sekä tarpeesta rajoittaa julkisten menojen kasvua. Valtiot ovat pyrkineet vastaamaan modernisoituvan yhteiskunnan haasteisiin sopeuttamalla ja muuttamalla toimintaansa. (Van Berkel & Hornemann Møller 2002, 45; Julkunen 2001, 36–47.)

Aktivointipoliittisten ideoiden käyttöönotto voidaan nähdä yhtenä yhteiskunnan tapana sopeutua globalisoituvan maailmantalouden asettamiin haasteisiin. Nykyisessä markkinataloudessa valtiot kilpailevat kilpailukykyisten yritysten ja sijoittajien huomiosta pyrkimällä tarjoamaan parhaimmat suorituspaikat. Hyvinvointivaltion tuotokset kuten korkea kulutus-taso, luotettava hallinto, toimivat terveystaloudet ja puhdas ympäristö ovat kilpailuvaltteja. Yhteiskunnan järjestelmiä muovataan palvelemaan entistä paremmin taloudellista kilpailukykyisyyttä ja se näkyy myös sosiaalipolitiikan kytkemisenä entistä vahvemmin talous- ja työllisyyspolitiikkaan. Kilpailukykyisyyden säilyttäminen vaatii yhteiskunnalta jatkuvaa muutumista ja uudistumista. Suomalainenkin yhteiskunta uudentaa itseään aktivointipolitiikan kautta pyrkien varmistamaan riittävää, toimintakykyistä ja osaavaa työvoimaa, sekä hillitsemällä sosiaaliturvamenojen kasvua. (Julkunen 2006, 54–57.)

Mikko Kautto (2004) on artikkelissaan kuvannut jälkiteollisen ajan suomalaisen hyvinvointivaltion uudistumista. Reformin suurena linjana on ollut sosiaaliturvan anteliaisuuden ja hyvinvointivaltiorippuvuuden vähentäminen. Suomalaistakin hyvinvointivaltiomuutosta on kuvannut painopisteen muuttuminen ”sosiaaliturvalta työhön” eurooppalaisen aktiivin hyvinvointivaltion mallin mukaisesti. Kautto (emt, 26) linjaa belgialaisen Frank Vandenbroucken esitysten mukaisesti aktiivin hyvinvointivaltion sisältävän neljä keskeistä elementtiä. Malli panostaa ja kannustaa ihmisiä tarttumaan uusiin mahdollisuuksiin, toimii painottaen riskien ennaltaehkäisyä, tunnistaa kohderyhmiä kyeten vastaamaan tarpeisiin räätälöidysti ja korostaa sosiaalisia velvollisuuksia. Keskeistä aktiivissa hyvinvointivaltionmallissa on osallistumisen kasvattaminen ja aktiivisuusvelvoitteen korostaminen, mutta siten, että yhteiskunnalla on edelleen merkittävä rooli huono-osaisista ja kärsivistä huolehtimisessa. Kauton (emt.) mukaan suomalaisessa hyvinvointivaltion reformissa ei ole kyse pohjoismaisesta hyvinvointivaltiomallista luopumisesta, vaan mallin uudistumisesta kohti aktiivia hyvinvointivaltiota.

Hyvinvointimallin uudentuminen on merkinnyt muutosta myös kansalaisuuteen. Siinä missä hyvinvointivaltiota aikaisemmin rakennettiin suojelemaan kansalaisiaan riskeiltä ja korostettiin kansalaisoikeuksia, on aktiivisuutta korostavassa mallissa painopiste siirtynyt korostamaan yksilöiden (ja yhteisöjen) vastuuta ja oikeuksien rinnalla velvollisuuksia. Aktivointipolitiikka pyrkii vähentämään yksilöiden taloudellista riippuvuutta, mutta myös psykososiaalista ja kulttuurista riippuvuutta, ja siten vapauttamaan yksilön riippuvuuksistaan (vrt. uusliberalismi). Aktiivissa hyvinvointivaltiossa kansalaisista pyritään muovaamaan

vapauttaan toteuttavia aktiivisia, vastuullisia ja riippumattomia kansalaisia. (Trickey 2001, 252; Larsen 2001, 3–6; Julkunen 2006, 146; Keskitalo 2013, 45–72.)

Kansalaisten hyvinvointivaltiosta ja sen sosiaaliturvasta riippuvuuden vastaisessa taistelussa keskeisempänä aseena nähdään palkkatyö. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmassa (2011, 7) todettu ”Työ on parasta sosiaaliturvaa” ja pääministeri Sipilän hallitusohjelman (2015) vastaava tavoitteenasettelu, kiteyttävät myös Suomen valtion tavoitteeksi sosiaaliturvariippuvuuden vähentämisen ja korkean työllisyyden. Tämä siitäkin huolimatta, että perustuloon pohjautuva uusi sosiaaliturvajärjestelmä on herättänyt kasvavaa kiinnostusta (Koistinen 2014, 208).

Kapeasti määriteltynä aktivointipolitiikassa on kyse vähimmäisturvaa saavien työttömien kannustamisesta työhön. Suomessa tämä tarkoittaa työmarkkinatukea saavien ja työkäisten toimeentulotuen saajien aktivointia työelämäänsä passiivisen etuuden nostamisen sijaan. Aktivointipolitiikan ideologian taustalla on globaalin maailmantalouden asettamiin haasteisiin vastaamisen lisäksi nähty myös yksilön vastuuta, kansalaishyveitä ja solidaarisuutta korostavan ajattelutavan vahvistuminen. Tämän ajattelutavan mukaan antelias ja passiivinen sosiaaliturva heikentää ihmisten kykyä ja motivaatiota työhön osallistumiseen, mitä aktivointipolitiikan keinoin pyritään korjaamaan. Aktivointipolitiikalla pyritään siten ehkäisemään sosiaaliturvariippuvuutta. (Lødemel & Trickey 2001, 15.)

Aktivointipolitiikan rajaaminen vähimmäisturvaa saaviin on nostanut keskusteluun järjestelmän kahtiajakautuneisuuden. Esimerkiksi Ruotsissa aktivoinnin maihinnousu on merkinnyt kuntakohtaisten ohjelmien rakentumista vähimmäistulon varassa oleville ja vakuutus pohjaisen etuuden saajille kansallisen tason ohjelmaa (Salonen & Ulmestig 2004, 14–16). Suomessakin on havaittavissa järjestelmän kahtia jakautuneisuuden etenemistä, sillä työmarkkinatuen saajiin kohdentuu voimakkaammin aktivointiehtoja, kuin työttömyyspäivärahan saajiin.

Aktivointipolitiikan perustelut voidaan niin ikään löytää yksilö- ja yhteiskuntatasolta. Yksilötasolla aktivoinnin merkitykset nähdään parantuneina työnhaun taitoina, työttömyyden henkilöön kohdistuvien negatiivisten vaikutusten vähenemisenä, työnhaun aktivoitumisena sekä itsetunnon ja elämän merkityksellisyyden kokemisen vahvistumisena. Yhteiskunnan tasolla perustelut pohjaavat syrjäytymisen ja sosiaalisen eksklusion ehkäisyyn sekä työvoiman tarjontaan vaikuttamiseen ja julkisen talouden säästöihin. (Lødemel & Trickey 2001, 15.)

3.3 Aktivointi toimintatapana

Aktivoinnilla viitataan pääasiassa niihin toimiin ja toimintatapoihin, joilla edesautetaan (pitkäaikais-) työttömien työllistymistä. Aktivoinnin keinovalikoimaan kuuluvat Työ- ja elinkeinotoimistojen tarjoamat työllisyyspoliittiset toimenpiteet ja kuntien järjestämät palvelut. Myös työllistymistä tukevien kuntoutuspalvelujen (esim. Kelan palvelut) järjestäminen kytkeytyy aktivointiin. Aktivoinnin pyrkimyksenä on parantaa asiakkaiden työllistymisvalmiuksia avartamalla toimintamahdollisuuksia, vahvistamalla asiakkaan työelämässä vaadittavia taitoja ja työkykyä, sekä tukemalla asiakkaiden voimaantumista ja aktivoitumista. (Kotiranta 2008; Tuusa 2005, 16; Ala-Kauhaluoma, Keskitalo, Lindqvist & Parpo 2004, 26–27.)

Yksilötasoa laajemmalla tarkastelun tasolla aktivoinnissa on kyse työmarkkinoille tulon ja osallistumisen lisäämisestä, sekä sieltä poistumisen vähentämisestä. Aktivointi viittaa siten myös järjestelmätason aktivointiin palveluiden kehittämiseen ja toimeenpanon tehostamiseen. Van Berkel (2013, 87) on käyttänyt kolmoisaktivoinnin käsitettä kuvaamaan aktivoinnin eri tasoja. Hän tunnistaa yksilötason, lähinnä etuuksien saajien aktivoinnin, sekä etuuksien maksatuksesta ja aktivointipalvelujen järjestämisestä vastaavien organisaatioiden ja näissä työskentelevän henkilöstön aktivoinnin olevan keskeistä aktivointipolitiikalle. (Keskitalo 2008, 18–19, 72; Sihto 2013, 192; Karjalainen 2013a, 99–119.)

Toimenpiteiden ja työllistymistä edistävien palvelujen tarjoamisen lisäksi aktivointiin kytkeytyvät tavanomaisesti erilaiset taloudelliset kannustimet. Kannustimina voivat toimia erilaiset palkkiot ja etuudet, sekä uhkaukset, karenssit, sakot ja rangaistukset. Kannustimien käyttö on tavanomaista silloin, kun pyritään saamaan joku toimija tekemään jotain, mitä hän ei muuten tekisi. Yksilötason aktivoinnissa kyse on siis työttömän kannustamisesta hakemaan töitä aktiivisemmin tai osallistumaan hänelle tarjottuihin työelämävalmiuksia kehittäviin palveluihin. Mutta myös organisaatiotason kannustaminen voidaan tunnistaa esimerkiksi työttömyyden aiheuttaman kustannusvastuun uudelleenjakona (esimerkiksi Suomen työmarkkinatuen rahoituksen muutokset 2006 ja 2015). (Björklund & Hallamaa 2013, 151–154.)

Aktivointipolitiikkaan liittyvä tutkimus sisältää poikkeuksetta kuvauksia eri maiden käyttämistä kannustimista. Rik Van Berkel ja Iver Hornemann Møller (2002, 50–51) tunnistavat, että aktivointipolitiikan toimeenpanoon liittyy lähes aina myös sosiaaliturvaetuuksien uudel-

leenrakentumista ja passiivinen tulojakoihin perustuva politiikka korvaantuu ainakin osittain aktiivisella politiikalla. Olen jäsentänyt aktivointiin liittyviä kannustimia seuraavasti:

Työn vastaanottaminen kannattaa	Osallistuminen kannattaa	Osallistumattomuudesta rankaistaan
•Työstä saatavan ansiotulon verotukseen liittyvät kannusteet •Pienet ansiotulot eivät vähennä etuuden suuruutta (esim. etuoikeutettu toimeentulotuen osa) •Etuuksien tason pienentäminen; ansiotulo etuuksia ja tulonsiirtoja oleellisesti suurempi •Etuuksien keston lyhentäminen (esim. ansiosidonnainen työttömyyspäivärahakausi)	•Korotettu etuus aktiivisen osallistumisen ajalta •Osallistumisen ajalta maksettava erillinen korvaus •Osallistumisesta aiheutuvien menojen huomioiminen etuuksista päätettäessä (esim. matkakustannukset)	•Työttömyysetuuden karenssit •Työssäoloehto •Etuuden vähentäminen •Etuuden saamisen kytkeminen osallistumiseen (Work for your benefit)

Kuvio 2. Työn ja osallistumisen kannusteet. (Muk. Kari Hämäläinen 2013, 173–189.)

Eri maat ovat toteuttaneet aktivointipolitiikkaansa eri tavoin. Sen toimeenpanon ja taustalla olevien ajatusten johdosta aktivointipolitiikassa on erotettavissa kaksi päälinjaa: työlinja (work-first) ja inhimillisen pääoman kehittämisen (human capital development) -linja. Työlinjan ensisijaisena tavoitteena on mahdollisimman nopea työhön pääsy ja minkä tahansa työn vastaanottaminen työttömyysetuuksien sijaan. Työlinjan taustalla ovat usein ajatukset työttömyyden yksilöllisistä syistä ja pyrkimyksenä katkaista sosiaaliturvariippuvuutta. Työlinjaa on pidetty ennen kaikkea angloamerikkalaisena mallina. (Brodkin & Larsen 2013, 57–67.)

Inhimillisen pääoman kehittämisen linjassa merkittävää on syrjäytymisen torjunta ja osallisuuden korostaminen. Inhimillisen pääoman linja on ollut tyypillistä eurooppalaisille ja erityisesti pohjoismaille. Inhimillisen pääoman kehittämisen -linjan tavoitteena on ensisijaisesti varmistaa yhteiskuntaan integroituminen ja kestävä työllistyminen lisäämällä työttömien sosiaalisia taitoja ja työelämävalmiuksia muun muassa harjoittelun ja koulutuksen kautta. (Brodkin & Larsen 2013, 57–67; Trickey 2001, 252–253.)

Suomalaiset tutkijat Elsa Keskitalo ja Vappu Karjalainen ovat esittäneet mallien piirteiden erittelyä (Keskitalo 2008, 39; Keskitalo & Karjalainen 2013, 13).

Taulukko 1. Aktivoinnin kaksi pääsuuntausta.

	Työkeskeinen lähestymistapa	Inhimillisen pääoman kehittä- mistä korostava lähestymistapa
Yhteiskunnallinen konteksti	liberaali, selvärajaisesti koh- dennettu angloamerikkalainen aktivointipolitiikka	universaali, osittain kohdennettu pohjoismainen ja eurooppalai- nen aktivointipolitiikka
Perustelut	etusriippuvuuden torjunta	syрjäytymisen torjunta ja sosiaa- lisen integraation edistäminen
Yleiset tavoitteet ja kohteet	työn ensisijaisuus, nopea työhön pääsy	työllistymisvalmiuksien edistä- minen, kestävä työllistyminen
Toimenpiteet	intensiivinen henkilökohtainen tuki työnhaussa, lyhytaikainen koulutus, minkä tahansa työn vastaanottaminen	aktiivisten työvoimapalvelujen tarjonta, pitkäaikainen koulutus, sosiaali- ja terveystyöpalvelujen tar- jonta, henkilökohtainen palvelu
Työmarkkina- strategia	tarjontakeskeisyys, avoimet työmarkkinat ja työmarkkina- kynnysten ylittäminen	tarjontakeskeisyys, tukityöpaik- kojen ja työllisyyskoulutuksen hyödyntäminen
Aktivointikeinot	sopimukset yksilöllisten aktivointi- ja työllistymissuun- nitelmien muodossa	sopimukset yksilöllisten aktivoin- ti- ja työllistymissuunnitelmien muodossa; kuntoutus
Yksilölliset seuraukset	tiukat tuensaannin ehdot, sanktioiden käyttö, tuen menetys ja/tai määräaikainen tuki	anteliaat tuensaannin ehdot, sanktioiden käyttö, harkinnanva- rainen tuen alennus tai määräai- kainen tuen menetys

Lähde: Keskitalo, Elsa & Karjalainen, Vappu (2013, 13)

Aktivoinnin kaksi pääsuuntaa ovat olleet myös perusjako keskustelulle siitä, onko aktivoin-
tipolitiikassa tunnistettavissa kaksi toisistaan erillistä politiikkaa eli ns. workfare -politiikka
ja aktivointipolitiikka. Työkeskeinen lähestymistapa on tyypillistä workfare -politiikalle kun
taas sosiaalisen pääoman lähestymistapa on tyypillistä eurooppalaiselle aktivointipolitiikal-
le. Ivar Lødemel (2004, 201–202) tarkastelee workfare- ja aktivointipolitiikkaan liittyvää
jakoa tavoite- ja muutokysymyksenä, jolloin muutokysymyksen kautta workfare -politiikan
ytimessä ovat ohjelmat, jotka edellyttävät kansalaisia tekemään ”työtä” saadakseen rahal-
lista vähimmäisturvaa. Tällöin workfare -politiikan ytimessä ovat pakollisuus, työkeskeisyys
ja kohdistuminen vähimmäisturvaan eli Suomen kontekstissa toimeentulo- ja työmarkkina-
tukea saaviin kansalaisiin. Aktivointipolitiikka puolestaan on suunnattu laajemmalle joukol-
le ihmisiä, jotka saavat työttömyydestä johtuvaa perusturvaetuutta tai vakuutusperusteista

ansioturvaetuutta. Joissain tapauksissa aktivointipolitiikkaa on suunnattu myös työkyvyttömiä palauttamiseksi takaisin työmarkkinoille (Moreira & Lødemel 2014, 9). Aktivointipolitiikan viimeaikaisin tutkimus osoittaa että tavoitenäkökulmasta tarkasteltuna työkeskeinen lähestymistapa ja inhimillisen pääoman kehittämisen linja sekä muotonäkökulmasta tarkasteltuna workfare- ja aktivointipolitiikka ovat jatkuvasti lähentymässä toisiaan (Eichhorst & Konle-Seidl 2008; Lødemel & Gubrium 2014).

Aktivointipolitiikka laajassa määrittelyssään lähestyy suomalaista keskustelua aktiivisesta sosiaalipolitiikasta. Esimerkiksi Vappu Karjalainen (2011, 233) kirjoittaa, että aktiivisesta sosiaalipolitiikasta on syntynyt eräänlainen aktiivisen työvoimapolitiikan, sosiaalipolitiikan ja talouspolitiikan hybridi, jossa näyttäisi olevan yhteyksiä kurinpidolliseen yhteiskuntapolitiikkaan, yksilön vastuuta korostavaan ajatteluun ja uusliberalismiin. Hän kuvaa myös, että aktiivisen sosiaalipolitiikan taustalla on huoli korkean työttömyyden seurauksista, kuten kasvavasta sosiaaliturvan tarpeesta ja ihmisten lisääntyvästä tukiriippuvuudesta ja näiden vaikutuksesta yhteiskunnan talouteen. Aktiivisen sosiaalipolitiikan ytimeen kuuluu työn ja sosiaaliturvan välisten suhteiden uudelleenarviointi. Sosiaaliturvaa on luotsattu siten, että se kannustaa ja velvoittaa työntekoon. Työttömiä on veloitettu työntekoon sanktioiden uhalla (Karjalainen, Saikku, Pasuri & Seppälä 2008, 13–14).

Vappu Karjalainen (2011, 232–233) toteaa myös, että aktiivinen sosiaalipolitiikka konkretisoituu ja ymmärretään EU:n piirissä kuitenkin monella eri tavalla. Yleisimmin se ymmärretään kytköksenä viimesijaisen toimeentulotuen varassa elävien kansalaisten tilanteeseen, jolloin aktiivinen sosiaalipolitiikka tarkoittaa sosiaalitoimen asiakkaiden aktivointia ehdollisten aktiivitoimien piiriin. Isossa-Britanniassa aktiivista sosiaalipolitiikkaa ei tarkastella lainkaan erillisenä lohkona vaan ns. welfare-to-work politiikkana, joka kattaa sekä työllisyys-, että sosiaalipoliittiset lähestymistavat, ja jonka lippulaivana oli ns. New Deal-hallitusohjelma. Vappu Karjalainen (2011, 230) tarkastelee aktiivista sosiaalipolitiikkaa kriittisesti nimenomaan työikäiseen väestöön ja työttömyyteen liittyvänä politiikkana (aktivointipolitiikkana).

Suomalaisessa keskustelussa aktivointipolitiikan ja aktiivisen sosiaalipolitiikan raja usein hämärtyykin. Eron tekeminen näiden kahden politiikkalohkon välille voi olla tarpeetonta, mutta kokonaisvaltaisen kuvan saamiseksi voi olla mielekästä tarkastella näiden kahden käsitteen ympärille rakentuneen keskustelun painotuseroja.

3.4 Osallistuva ja aktiivinen kansalainen aktiivisen sosiaalipolitiikan tavoitteena

Vappu ja Jarno Karjalainen (2011, 7) toteavat aktiivisen sosiaalipolitiikan sisällön määrittelyn jääneen usein epäselväksi. Sitä on käytetty yleisesti rinnakkain aktiivisen työvoimapolitiikan ja aktivointipolitiikan käsitteiden kanssa ja tavanomaisimmin sen sisältönä ymmärretään ainoastaan kunnan järjestämä kuntouttava työtoiminta. Aktivointipolitiikan määrittelyä lähestyy aktiivista sosiaalipolitiikkaa tarkastelleen työryhmän muistio (1999), joka on määritellyt aktiivisella sosiaalipolitiikalla tarkoitettavan ratkaisuja, joilla edistetään työhön menemistä, työssä pysymistä ja työhön paluuta. Työryhmän tarkastelussa aktiivisen sosiaalipolitiikan kohteena ovat sosiaali- ja terveystoimen ja työvoimahallinnon yhteiset asiakkaat ja työryhmä erityisesti mainitsee rajaavansa tarkastelustaan pois yksinomaan sosiaali- ja terveystoimen käyttävät asiakkaat, sekä lapset ja eläkkeensaajat. Tämän rajauksen myötä muistion tarkastelun kohde näyttääkin kohdistuvan juuri edellä määriteltyyn ”kapeampaan” aktivointipolitiikkaan, mutta josta voidaan päätellä aktiivisen sosiaalipolitiikan kohderyhmän olevan laajempi, sulkien sisäänsä kaikki ikäryhmät kuten myös lapset ja eläkkeensaajat.

Keskustelu aktiivisesta sosiaalipolitiikasta kytkeytyy Raija Julkusen (2001, 281) kriittisyytteisesti kuvaamaan 1990-luvun sosiaalipoliittiseen reformiin ja aktiivisuuslinjaan. Menojen hallinnan lisäksi sosiaalipolitiikan reformiin kytkeytyy vahvasti sosiaaliturva- ja verojärjestelmien muotoilu työllisyyttä, työkannustimia ja aktiivisuutta suosivaksi. Samalla kun täystyöllisyys on menetetty, sosiaaliturvaa kytketään entistä tiiviimmin työhön. Sosiaalipolitiikan reformi on järjestelmiä rationalisoivaa, jossa poistetaan ylivakuuttamista ja passiivisia elementtejä, järjestelmien hallintoa ja rahoitusta hiotaan ja etsitään syrjäytymisen ja ulossulkemisen vastaisia keinoja. Sosiaalipolitiikka vaikuttaa siis saaneen 1990-luvulta alkaen liitteen aktiivinen ja on siten nuorin tulokas ”aktiivisen” politiikkaperheeseen.

Keskustelulla aktiivisesta sosiaalipolitiikasta on juurensa 1990-luvun Euroopan työllisyysstrategiassa. Tuosta alkaen Euroopan Unionin sosiaalisen ulottuvuuden kehittämisessä on rakennettu työllisyyttä korostavaa sosiaalipoliittista järjestelmää eli ”työllisyysystävällistä” sosiaalipolitiikkaa ja sosiaalinen on lähentynyt työllisyyspolitiikkaa (Kari & Saari 2005, 93–94). Mervi Kattelus, Juho Saari ja Matti Kari (2013, 83) kiteyttävät Euroopan Unionin tärkeimmät 1990-luvun puoleen väliin ajoittuvat sosiaalipoliittiseen ajattelutapaan liittyvät uu-

distukset talous- ja sosiaalipolitiikan samansuuntaisuuden korostamiseen ja sosiaalipolitiikan tulkitsemiseen tuotannontekijäksi, sekä investointina. Sosiaalipolitiikan rooli syrjäytymisen vastaisen yhteenkuuluvuuspolitiikan tukemisessa korostui.

2000-luvun alussa Euroopan Unionissa päästiin yhteisymmärrykseen jäsenvaltioiden yhteistyön toteuttamiselle ns. avoimen koordinaation menetelmällä ja sosiaalipolitiikankin yhdenmukaistaminen vahvistui. Vuodesta 2006 erilliset köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä, eläkkeitä ja terveydenhuoltoa käsittelevät toimintaohjelmat yhtenäistyivät sosiaalisen suojelun ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden (osallisuuden) prosessiksi. Sosiaalisen suojelun ja osallisuuden yleisissä tavoitteissa nousee esiin mm. köyhyyden vähentäminen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden lisääminen kaikkien aktiivista sosiaalista osallisuutta lisäämällä. Helka Raivio ja Jarno Karjalainen (2013, 14) toteavatkin osallisuuspuheen olevan EU-johdannaista ja sillä tarkoitettavan inkluusiota, ei kansalaisosallistumista. (Kattelus, Saari & Kari 2013, 88–92.)

Perinteisesti sosiaalipolitiikan tehtävän määrittely kytkeytyy hyvinvoinnin ja sosiaalisen turvallisuuden takaamiseen (Kananoja, Niiranen & Jokiranta 2008, 20–22). ”Aktiivinen” etuliitteen myötä sosiaalipolitiikalla voidaan nähdä tavoiteltavan hyvinvointia ennen kaikkea osallisuuden varmistamisen kautta. Ja ainakin mikäli viimeaikaista keskustelua on uskominen, on osallisuutta korostettu myös puhuttaessa ikäihmisten ja lasten hyvinvoinnista ja kehittämistoiminnassa painopiste on ollut osallistavien menetelmien käyttöönotossa. Näin aktiivinen sosiaalipolitiikka olisikin jotain, joka ei kohdistu ainoastaan pitkäaikaistyöttömiin (kuten aktivointipolitiikka) vaan läpileikkaavasti kaikkiin ikäryhmiin.

Koska tässä tutkimuksessa tarkastelun kohteena on työikäiseen aikuisväestöön kohdentuva aktiivinen sosiaalipolitiikka, voidaan aktiivisen sosiaalipolitiikan nähdä tavoittelevan ensisijaisesti osallisuutta työelämästä, työelämäosallisuutta. Pitkäkestoisen palkkatyöstä ulkopuolelle jäämisen on todettu olevan merkittävä tekijä huono-osaisuuden ja syrjäytymisen kehityksessä, joka puolestaan heikentää oleellisesti ihmisten hyvinvoinnin kokemuksia ja todettua terveyttä. Työ ja työhön osallistuminen on keskeinen keino sosiaaliseen osallisuuteen (Kari ja Saari 2005, 88).

Työelämäosallisuus on käsitteenä Suomessa uusi. Sitä käytettiin ensimmäiseksi sosiaali- ja terveysministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön ja Kuntaliiton yhteisjulkaisussa ”Työelämäosallisuuden lisääminen on kaikkien yhteinen asia” (Ilmonen ym. 2011, 13). Sittemmin

käsitettä on käytetty uuden sosiaalihuoltolain valmistelussa (Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamistyöryhmän loppuraportti 2012) ja Sosiaalihuollon työelämäosallisuutta tukevan lainsäädännön ja palvelujärjestelmän uudistamistarpeita arvioivan työryhmän loppuraportissa (2014).

Helka Raivio ja Jarno Karjalainen (2013) ovat jäsentäneet työikäiseen aikuisväestöön kohdistuvia osallisuustavoitteita erilaissa politiikkaohjelmissa. Osallisuustavoitteet jäsentyvät työelämään pääsyn edistämisen, yhteistyön lisäämisen, taloudellisen hyvinvoinnin lisäämisen, sekä yhteiskunnallisen osallisuuden ja jäsenyyden lisäämisen kautta yhteiskunta- ja yksilötasolla. Yhteiskuntatasolla osallisuustavoitteet ovat monimuotoisten ja terveiden työmarkkinoiden luominen, ehjien palvelukokonaisuuksien luominen ja palveluvastuusta sopiminen, sekä kannustinloukkujen purkaminen. Yksilötasolla osallisuustavoitteet liittyvät työllisyyden edistämiseen, asiakasasiantuntijuuden lisäämiseen, pienituloisuuden vähentämiseen, työ- ja toimintakyvystä huolehtimiseen, asumisesta huolehtimiseen, sekä elämänlaadun lisäämiseen. Osallisuustavoitteet he ovat edelleen jaotelleet työelämäosallisuutta ja osallisuutta lisääviin, jotka osin ovat yhtenäisiä.

Helka Raivio ja Jarno Karjalainen (2013) ovat rakentaneet jäsenyyksensä mukailemalla Erik Allardtin (1976) klassista jäsenystä hyvinvoinnin ulottuvuuksista (having–loving–being). Heidän jäsenyyksessään osallisuuden ulottuvuudet rakentuvat omistamisen (having), toimimisen (acting) ja jäsenyyden (belonging) kautta. Leena Luhtasela (2009, 80) on omassa lisensiaatintutkimuksessaan jäsentänyt myös osallisuuden rakennuspalikoita Allardtia (1976) mukaillen. Hänen tutkimuksensa mukaan osallisuudelle merkittäviä ovat tieto (tiedon saaminen ja tietäminen-ymmärtäminen), valta (tietoisuus-mahdollisuudet vaikuttaa), oikeudenmukaisuus, ihmisarvoinen kohtelu (kunnioitus, arvostus) ja autonomia (empowerment, valtaistuminen).

Vappu Karjalainen (2011) on pohtinut ”sosiaalisen” löytämistä pitkäaikaistyöttömyyden kysymyksissä työ-, talous- ja sosiaalipolitiikan yhteensekoittuneessa aktivointipolitiikassa. Hän kysyy, onko sosiaalipolitiikalla mitään omaa ja onko aktivoinnilla sosiaali- ja hyvinvointipoliittisia tavoitteita. Aktiivisen sosiaalipolitiikan käsitteeseen liittyy huoli sosiaalisen ulottuvuuden katoamisesta ja alistumisesta talous- ja työllisyyspolitiikan alle.

Inklusion ja osallisuusteemojen lisäksi Vappu Karjalainen (2011, 244) löytää ”sosiaalisen” ihmisen sosiaalisen toimijuuden ymmärtämisen kautta. Hänen mukaansa aktiivinen-etuliite

määrittelee sosiaalipolitiikan sisällön aktiivista tekemistä ja osallistumista painottavaksi ja aktiivisen sosiaalipolitiikan tehtävä kytkeytyy siten jokaisen kansalaisen sosiaalisen toimijuuden vaalimiseen. Toimijuus tai ihmisen toiminnallisuus kytkeytyy vallitsevaan ihmiskäsitykseen eli siihen, millainen olento ihminen perimmältään on.

Pauli Niemelä (2009) on hakiessaan sosiaalityön teoreettisen ymmärryksen, sekä hyvän (ihmisen toiminnan hyvä/huono tila; hyvinvointi ja sen vajeet) perimmäisyyksiä tarkastellut systeemiteoreettisesti inhimillisen toiminnan tasoja ja ulottuvuuksia hyvinvoinnin jäsentämisen perustana. Hänen mukaansa inhimillisen toiminnan tasoja oleminen (eläminen), tekeminen ja omistaminen voidaan tarkastella ihmisen olevaisuuden ulottuvuuksien fyysis-aineellinen, sosiaalinen ja psyykkis-henkinen kautta. Niemelän toiminnallisuuden teoriaan pohjautuvassa hyvinvointikäsityksessä hyvinvointi olemisen tasolla on tarpeen tyydyttämistä, tekemisen tasolla osallisuutta ja omistamisen tasolla resursseja. Niemelän mukaan tekemisen tasolla ihminen toteuttaa kulttuurista eetostaan, tarkoitustaan. Hän toteuttaa omaksumiaan arvoja ja tavoitteita eli tehtävänsä ihmisenä. Hyvinvointi tekemisen tasolla on hyvää itsensä toteuttamista, sekä osallisuuden ja toiminnan mukanaan tuomaa menestystä ja elämässä onnistumista, tavoitteiden saavuttamista. Palkkatyö ei suinkaan ole ainut tekemisen areena vaan oleellista on tekemisen toteutuminen eri ulottuvuuksilla fyysisenä, sosiaalisena ja henkisenä tekemisenä. Mikäli ihminen ei voi toteuttaa itseään, vaarana on vieraantuminen itsestään, elämästään ja koko yhteiskunnasta. Ihminen on läpikotaisin toiminnallinen olento.

Edellä pohditusta voidaan siis johtaa ajatus, että aktiivisen sosiaalipolitiikan taustalla on pyrkimys ylläpitää yhteiskunnan koheesiota osallisuuden ja toimijuuden kautta. Kun aktiivisen työvoimapolitiikan tavoitteena on työllisyyden edistäminen ja aktivointipolitiikan tavoitteena sosiaaliturvariippuvuuden katkaiseminen, on aktiivisen sosiaalipolitiikan tavoitteena sosiaalisen osallisuuden ja tekemisen, itsensä toteuttamisen areenojen varmistaminen. Aktiivinen sosiaalipolitiikka tulee nähdä sosiaali- ja terveydenhuoltona, jonka tehtävä on erilainen kuin työllisyyspolitiikan. Sosiaali- ja terveydenhuollossa tuotetaan palveluita, joilla tuetaan mm. toimintakyvyltään heikentyneitä ihmisiä ja lisätään heidän hyvinvointia ja selviytymistä arjessa eli vahvistetaan työ- ja toimintakykyä työelämäosallisuuden kautta. Vaikka näillä on vain välillinen merkitys työllisyyspolitiikan tavoitteisiin työllistymisestä, niin aktiivisen sosiaalipolitiikan kehiksestä nämä ovat myös merkityksellisiä ja tärkeitä. Sosiaalipolitiikalle aktivoinnissa rakentuu tätä kautta myös oma tehtävänsä: hyvinvoinnin edistä-

minen ja syrjäytymisen ehkäisy osallisuutta ja toimijuutta tukemalla. (Karjalainen ym. 2008, 15; Karjalainen 2011.)

Työikäiselle aikuisväestölle työ tarjoaa toiminta-areenan ja yhteisöllisyyskentän, jossa hyvinvoinnin ulottuvuuksien on mahdollisuus toteutua. Osallisuus työelämään vaikuttaa merkittävästi ihmisten hyvinvointikokemuksiin. Työelämästä syrjäytyvät tarvitsevat kuntouttavia ja tukevia palveluita selviytyäkseen tilanteestaan. Yhteisöön kuulumisen ja siinä toimimisen ja osallistuminen voivat olla ratkaisevan merkitseviä yksilön toimintakyvyn ja sosiaalisen selviytymisen kannalta. Työikäiseen väestöön kohdistuvan aktiivisen sosiaalipolitiikan kannalta perustehtäviä ovat siten yksipuolisen avoimille työmarkkinoille sijoittumisen sijaan heikossa työmarkkina-asemassa olevien kokemat myönteiset hyvinvointiseuraukset, kuten toiminnallisiin yhteisöihin osallistuminen, kuntoutuminen ja toimintakyvyn vahvistuminen. (Karjalainen 2011, 239, 244–245.)

3.5 Sosiaalisen työllistymisen toimiala työllistymisen ja työelämäosallisuuden tukemisessa

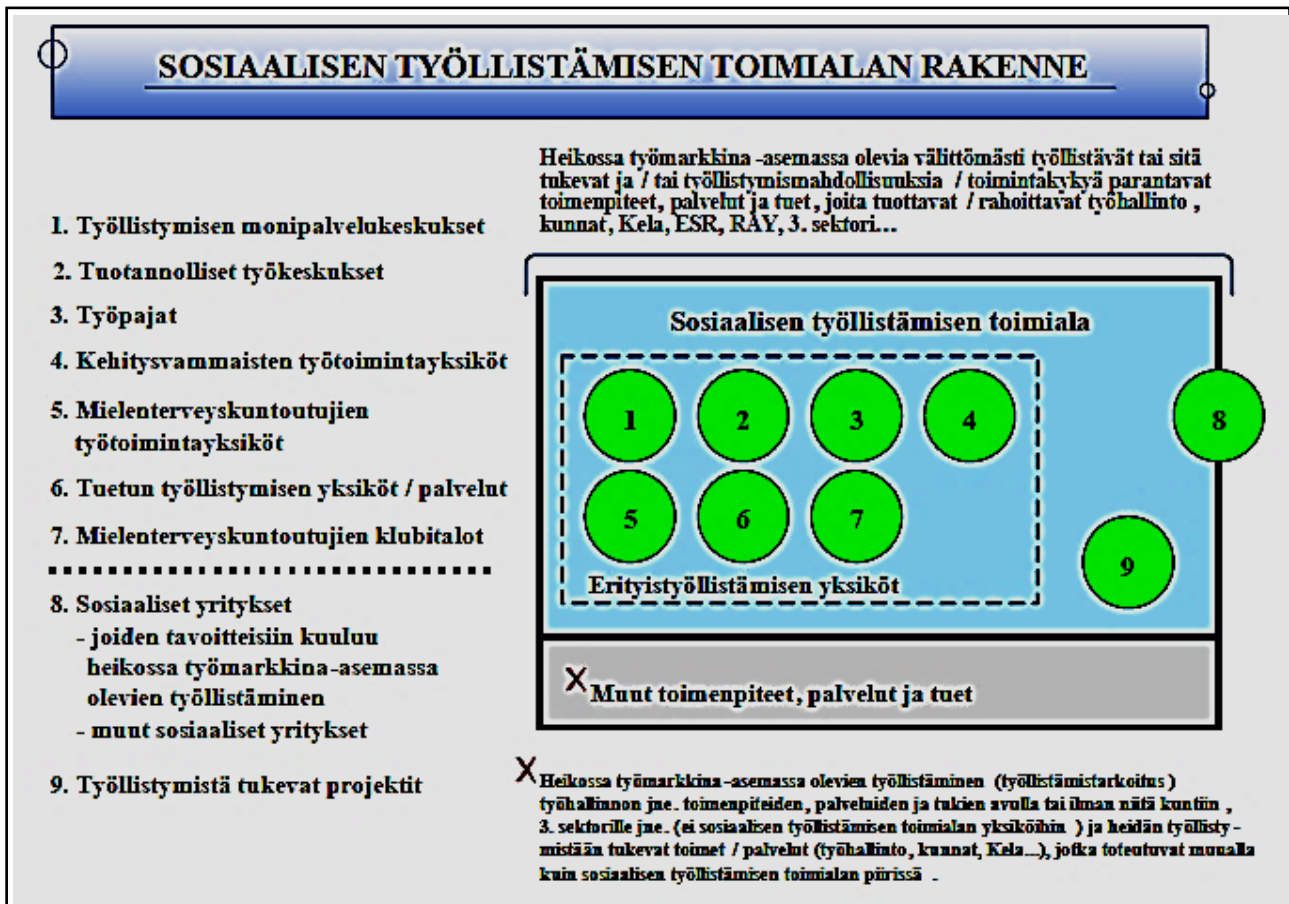
Työllistymisen ja työelämäosallisuuden tukemiseksi järjestetään erilaisia palveluita, joita toteuttavat muun muassa kunnat ja järjestöt. Palveluiden kokonaisuutta voidaan hahmottaa sosiaalisen työllistämisen kautta. Sosiaalinen työllistäminen on käsite, joka viittaa heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden työllistymistä, työelämämahdollisuuksia, sekä toimintakykyä parantaviin tai ylläpitäviin toimenpiteisiin ja palveluihin (Ilmonen ym. 2011, 13; Sosiaalisen työllistämisen työryhmän raportti 2004, 17). Sosiaalinen työllistäminen on toimiala, joka rakentuu useille eri lainsäädöksille, kattaa useita eri kohderyhmiä, tarjoaa erilaisia palveluja ja muodostuu erilaisista toimintayksiköistä, ja jota toteuttavat monet eri toimijat. Keskeistä edellä mainitulle toiminnalle on tukea yksilöitä työelämään, koulutukseen tai arjen elämänhallinnan kehittymiseen. (Ylipaavalniemi 2005.)

Toimiala tavoittelee työelämäosallisuuden yhdenvertaista toteutumista tukemalla niiden henkilöiden pääsyä työelämään, joiden toimintamahdollisuudet ovat tältä osin alentuneet. Palveluja ja toimenpiteitä tuotetaan ja tarjotaan heikossa työmarkkina-asemassa oleville ja vaikeasti työllistyville. Heillä tarkoitetaan ryhmiä, joiden työllistämiseen tarvitaan usein eri palvelujärjestelmien ja hallinnonalojen toimijoiden välistä yhteistyötä. Heillä on tavanomai-

sesti jokin työllistymistä haittaava hidaste, jonka vuoksi heidän työllistymisensä suoraan avoimille työmarkkinoille on huomattavasti vaikeutunut. Tällaisia ryhmiä ovat pitkäaikaistyöttömät ja toistuvaistyöttömät, ilman ajanmukaista koulutusta tai kokemusta olevat ikääntyvät työnhakijat, kehitysvammaiset, mielenterveyskuntoutujat, fyysisesti vaikeavammaiset ja muut pitkäaikaissairaat, päihdeongelmaiset ja ihmiset, joiden elämänhallinta ja toimintakyky ovat alentuneet sosiaalisista syistä. Myös osin maahanmuuttajat ja etniset vähemmistöt sekä nuoret, joiden perus- ja/tai ammatillinen koulutus on keskeytynyt tai joilla on oppimisvaikeuksia, voidaan katsoa heikossa työmarkkina-asemassa oleviksi. Myös työkokemuksen puute hidastaa nuorten työllistymistä. (Sosiaalisen työllistämisen työryhmän raportti 2004, 15; Ilmonen ym. 2011, 7.)

Sosiaalisen työllistämisen toimiala on oman ajatteluni mukaisesti täysin tai ainakin lähes synonyymi välityömarkkinoiden käsitteelle. Välityömarkkinat ovat vakiintuneempi käsite pitkäaikaistyöttömiä tukeville palveluille erityisesti työvoimahallinnon piirissä (Työ- ja elinkeinoministeriö 2011). Tässä omassa tutkimuksessani enemmän sosiaalipoliittisesti viritäytyneen käsitteen ”sosiaalinen työllistäminen” käyttö tuntuu perustellulta.

Sosiaalisen työllistämisen toiminta rakentuu peruspalveluihin kuuluvista ja niitä täydentävistä työllistymis-, koulutus-, kuntoutus- ja ohjauspalveluista, sekä työ- ja toimintapaikoista, jotka tukevat siirtymiä koulutukseen ja työsuhteisiin. Sosiaalisen työllistämisen toimialaan kuuluvia työelämää ja koulutukseen siirtymisessä tukevia työ- ja toimintapaikkoja ovat eritahojen ylläpitämät yksiköt. Yksiköt ovat tyypiteltävissä toiminnan perustana olevan lainsäädännön, tavoitteenasettelun, asiakasryhmien, palveluvalikoiman ja rahoitusrakenteen perusteella mm. työllistymisen monipalvelukeskuksiin, tuotannollisiin työkeskuksiin, toimintakeskuksiin, työpajoihin, työtoimintayksiköihin, sosiaalisiin yrityksiin ja mielenterveyskuntoutujien klubitaloihin (Välimaa ym. 2012, 17–18; Ylipaavalniemi 2005). Sosiaalisen työllistymisen palveluita tuottavat valtio, kunnat, sosiaaliset yritykset, yhdistykset ja erilaiset hankkeet, sekä yksityiset yritykset.



Kuvio 3. Sosiaalisen työllistämisen toimiala (Ylipaavalniemi 2005, 14)

Anne Välimaa, Pasi Ylipaavalniemi, Suvi Pikkusaari ja Markku Hassinen (2012, 24–31) jäsentävät edellä kuvatut sosiaalisen toimialan palvelut kolmeen toiminnan sisältöä ja tavoitteita kuvaavaan lohkoon. Työllistymistä valmistelevat palvelut ovat yleiskäsite asiakkaan työllistymisedellytyksiä, työllistymismahdollisuuksia ja työttömyyden ratkaisuja kartoitettaville ja määritteleville arviointi- ja ohjaustoimille. Ne ovat etsivän nuorisotyön tai työkykyarviointien tapaan lyhytkestoisia, työllistymismahdollisuuksia selventäviä ja asiakkaan tilanteen tuntemusta lisääviä toimintoja, joihin ei liity työsuhteen piirteitä. Työllistymistä edistävät ja työhön kuntoutusta tukevat palvelut puolestaan kattavat erilaiset prosessit, joissa asiakas osallistuu eri lakeihin perustuen työn- tai opiskelun kaltaiseen toimintaan harjoittelen ja valmentautuen kohti avoimia työmarkkinoita ja normaaleja työsuhteita. Toimintaan voi sisältyä ammatillisen henkilöstön antamaa työelämävalmiuksia ja -tietoutta lisäävää ohjausta ja valmennusta. Tällaisia palveluja ovat mm. työelämävalmennus, ns. avotyötoiminta tai työtoiminta työllistämisyksikössä. Kolmannen lohkon muodostavat työsuhteinen työllistäminen ja työelämässä pysymisen tukipalvelut. Tällöin kyse on palkkatyösuhteesta

ja työpaikasta, joka luodaan asiakasta varten ja johon asiakas voi saada työvalmennuspalveluita ja työnantaja työ- ja elinkeinohallinnon maksaman palkkatuen.

Aktiiviseen sosiaalipolitiikkaan ja aktivointipolitiikkaan liittyy myös merkittävä muutos aktiivisuuden rantautumisesta kuntiin ja osaksi kunnallista sosiaalipolitiikkaa ja sosiaalityötä. Vappu Karjalainen (2011, 235) kuvaa aktivointia siltana, jota kautta työhallinnon aktivointi-velvoitteet ovat siirtyneet sosiaalihuollon ja kunnan kenttään. Hän myös viittaa Pertti Koistisen näkemykseen uudesta rajanvedosta julkisen ja yksityisen vastuu, valtion ja kuntien vastuun, sekä valtion työvoimapolymien ja kuntien sosiaalitoimen keskinäisen vastuun ja työnjaon suhteen. Juuri kuntien roolin kasvun myötä aikaisemmin vahvasti työllisyys- ja talouspoliittisesti ymmärretyn aktivointipolitiikan sosiaalipoliittinen luonne ja merkitys on kasvanut. Vappu ja Jarno Karjalainen (2011, 7–8) näkevätkin aktiivisen sosiaalipolitiikan viitekehysten tarjoavan hyvän välineen tarkastella kunnan tehtävää vaikeasti työllistävien kysymyksessä.

Taulukko 2. Aktiivipolitiikat jaoteltuna

	Aktiivinen sosiaalipolitiikka	Aktivointipolitiikka	Aktiivinen työvoimapolitiikka
Päämäärä	Osallisuuden ja toimijuuden edistäminen	Työmarkkinoille osallistumisen tukeminen	Työllisyyden/työllistymisen edistäminen
Tavoite	(Työelämä)osallisuuden tukeminen	Sosiaaliturvariippuvuuden katkaiseminen	Työllistyminen avoimille työmarkkinoille
Kohde	Kaikki ikäluokat (työikäinen väestö)	Työikäinen väestö, työttömät	Työikäinen väestö, työttömät
Väline	Sosiaalisen työllistämisen toimialan keinot, kuntoutuspalvelut, sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut (työikäisen väestön osalta työelämäosallisuus)	Aktivointi, joka hyödyntää sekä työvoimapolitiittisia toimenpiteitä että sosiaalisen työllistämisen toimialan keinovalikoimaa, kuntoutuspalvelut, sosiaali- ja terveystalvet	Työvoimapolitiittiset toimenpiteet, kuntoutuspalvelut
Vastuullinen toteuttaja	Kuntien sosiaalitoimi	TE-toimistot ja kunnat yhdessä, TYP	TE-toimistot

Edellä olevaan taulukkoon olen jäsentänyt edellä käsiteltyjen politiikkojen eroja. Aktiivinen työvoimapolitiikka on pääosin valtion ja sen TE-toimistojen toimintakenttänä, jonka vuoksi en kyennyt nimeämään siihen liittyvää toimeenpanon välinettä kuntakontekstissa. Mutta tärkeää on tunnistaa, että kunnat kuitenkin operoivat myös tämän politiikkalohkon näkökulmasta käsin kuten olen edellä esittänyt.

Kuntanäkökulmasta tarkasteltuna aktiivipolitiikat kokoavana toimeenpanon käsitteenä käytän työllisyydenhoitoa. Kunnan työllisyydenhoito oli käsitteenä vahvasti läsnä 2000-luvun alun kuntaliiton Kunta ja pitkäaikaistyötön-hankkeessa, jossa kunnan tehtävää työttömyydenhoidossa tarkasteltiin kokonaisvaltaisesti ja eri näkökulmista (Salonen & Holma 2001). Hiljaiselon jälkeen kuntien kokonaisvaltaisen työllisyydenhoidon näkökulma on ollut uudelleen läsnä vuonna 2012-2015 toteutetussa Työllisyyden kuntakokeilussa (Suomen Kuntaliitto 2016).

Kuntien työllisyydenhoidolla tarkoitan kunnan työllistymistä ja työelämäosallisuutta tukevan toiminnan kokonaisuuden suunnittelua ja toimeenpanoa, jossa yhdistyvät eri aktiivipolitiikoiden näkökulmat ja tavoitteet. Kuntien työllisyydenhoitoa on siten muun muassa yritysten toimintamahdollisuuksien edistäminen, työpaikkojen ja asuntotarjonnan välisen suhteen tarkastelu, työtoimintapaikkojen ylläpito ja palkkatukityöllistäminen sekä heikossa työmarkkina-asemassa olevien osallisuutta edistävä sosiaalinen kuntoutus. Jäsennyksessäni kunnan työllisyydenhoito on siten yläkäsite kunnan eri työllistymistä ja työelämäosallisuutta tukeville palveluille ja niiden strategiselle suunnittelulle ja koordinoinnille.

4 Aktiivipolitiikan kehitys Suomessa

Seuraavassa tarkastelen aktiivipolitiikkaa lainsäädännön kehittymisen ja päätrendien kautta. Keskityn tarkastelussani pääosin sosiaali- ja terveysministeriön toimialalla tapahtuneisiin muutoksiin, koska niiden vaikutukset kohdistuvat ensisijaisesti kuntiin palvelujen järjestäjänä. Tarkastelustani rajaan pois myös muutoksien vaikutukset yksilön ja kansalaisen rooliin, vastuuseen, oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Käytän aktivointipolitiikasta ja aktiivisesta sosiaalipolitiikasta niitä yhdistävää aktiivipolitiikan käsitettä. Ajallinen jäsenyykseni poikkeaa jonkin verran Vappu Karjalaisen (2013b, 221) esittämästä jaottelusta. Arvioin tämän eron johtuvan hieman erilaista tavoista tarkastella aktivoinnin ilmiötä. Karjalaisen tarkastelussa pääpainopiste on kansallisen tason tarkastelussa ja erityisesti työttömien aktivoinnissa. Oma tarkasteluni tarkastelee muutoksia kuntien näkökulmasta ja laajemman aktiivisen sosiaalipolitiikan kehittymisen näkökulmasta.

4.1 Kun aktiivinen tuli sosiaalipolitiikkaan

Suomessa aktivointidiskurssin määrittäminen voidaan paikantaa 1990-luvulle, jolloin Suomen liittyessä Euroopan Unioniin vuonna 1995 Euroopan yhteisen työllisyysstrategian painopisteet saivat jalansijaa myös suomalaisessa yhteiskunnallisessa keskustelussa. Keskitalo (2008, 78–88) selittää suomalaisen aktivointidiskurssin syntyminen olleen osin politiikan oppimisen tulosta, jolloin ideoiden siirtyminen valtiosta toiseen muuttaa kansallista politiikkaa politiikan oppimisen kautta.

Politiikan oppimisen lisäksi 1990-luvun alun taloudellinen lama vaikutti aktivoinnin omaksumiseen suomalaisessa politiikassa. Talouden lähtiessä laman jälkeen kasvuun, ei työllisyys palautunut enää lamaa edeltäneelle tasolle vaan oli syntynyt pysyvä rakenteellinen työttömyys. Henkilöt, joiden ammattitaito ei enää vastannut laman seurauksena muuttuneita tuotannon rakenteita, jäivät pitkäksi ajaksi ilman työtä. Rakenteellisessa työttömyydessä työvoiman kysyntä ja tarjonta eivät kohtaa. (Ala-Kauhaluoma 2007, 8; Keskitalo 2008, 99.)

Aktivointipolitiikan ajatus ”työ on parasta sosiaaliturvaa”, ei suinkaan ole suomalaiselle sosiaalipolitiikalle uusi. Suomalaisessa yhteiskunnassa usko työhön ja työn tekemiseen on ollut protestanttiseen etikkaan pohjautuva perusvire, joka on muovannut suomalaista sosiaalipolitiikkaa ja sosiaalihuoltoa keskiajalta lähtien. Työkykyisiä irtolaisia osoitettiin pakko-

töihin jo 1600-luvulla hankkimaan elantonsa. 1700-luvulle tultaessa sosiaalihuollossa ”kunniattomien” (irtolaiset, työkykyiseksi katsottavat) ja ”kunniallisten” (mielisairaat, vammaiset) köyhien hoito eriytettiin ja kunniattomien köyhien hoitamiseksi perustettiin pakko-työlaitoksia. 1800-luvulla kuntajärjestelmän myötä vahvistui entisestään ajatus, että yhteiskunnalla oli velvollisuus huolehtia työkyvyttömistä, mutta työkykyisten oli huolehdittava itse itsestään ja perheistään. Jos työkykyinen tarvitsi apua, hän sai sitä työtä vastaan. (Toikko 2005, 38–48.)

Myös ”kunniallisten” köyhien hoito on pohjautunut työn tekemiselle. 1900-luvun alkuvuosikymmeninä kunnalliskodin hoidokin edellytettiin edelleen tekevän työtä kykyjensä mukaan. Kun teollistumisen myötä maataloustyöhön pohjautuvan työn tulos ja kannattavuus vähäni, työn merkitys hoidon näkökulmasta säilyi. Työstä tuli merkityksellinen terapeuttilinen väline. (Aspvik 2003, 23–24.)

4.2 Aktiivipolitiikan ensimmäinen vaihe 1995–2005; kivijalan muuraus

Pitkittyvän työttömyyden ratkaisua haettiin erilaisista hankkeista, joita käynnistettiin erityisesti 1990-luvun puolivälistä alkaen, kun Suomi EU jäsenyytensä myötä tuli osalliseksi Euroopan sosiaalirahaston (ESR) mahdollistamista hankerahoituksista. Ensimmäinen ESR ohjelmakausi vuosina 1995–1999 tuotti lähes 4000 paikallista hanketta, jonka tavoitteena oli työllisyyden parantaminen ja syrjäytymisen ehkäisy. Myös kansallista rahoitusta suunnattiin työllistymistä edistäviin hankkeisiin, esimerkiksi työhallinnon työllisyyspoliittista projektitukea. Hankkeiden heikkoutena on ollut niiden toiminnan heikko integroiminen osaksi perustoimintaa. (Karjalainen & Lahti 2001, 24–25.)

Myös Kuntaliitto oli aktiivinen hanketoimija, ja se tuki työllisyyden hoidon kehittämistyötä kunnissa Kunta ja Pitkäaikaistyötön -hankkeessa. Hankkeessa oli mukana neljä kuntaa, Vantaa/Hakunila, Kuusankoski, Jyväskylä ja Jämsänkoski, joiden omia työllistämisyjärjestelmän kehittämistoimia Kuntaliitossa koottiin yhteen ja luotiin kaikkien kuntien sovellettavaksi omassa työllisyyden hoidon kehittämistyössä. Hanke päättyi syyskuussa 2000. (Salonen & Holma 2001.)

Joulukuussa 1998 sosiaali- ja terveysministeriö asetti aktiivisen sosiaalipolitiikan työryhmän selvittämään tehostettua viranomaisyhteistyötä tarvitsevien työttömien, jotka saavat

toimeentulotukea ja joiden työllistymisedellytykset ovat heikot, tarvitsemia palvelujärjestelmän muutoksia. Pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen periaatelinjauksen mukaisesti työryhmä täsmensi aktiivisen sosiaalipolitiikan tarkoittavan ratkaisuja, joilla edistetään työhön menemistä, työssä pysymistä ja työhön paluuta. Työn ensisijaisuutta haluttiin korostaa. Työryhmä totesi muistiossaan Suomesta puuttuvan muihin maihin verrattuna viimesijaisen aktivointijärjestelmän ja esitti sellaiseksi kuntouttavan työllistämisen palvelua. (Aktiivinen sosiaalipolitiikka -työryhmä 1999.)

Laki kuntouttavasta työtoiminnasta tuli voimaan 1.9.2001 (189/2001). Laki kohdistettiin vähimmäisturvan varassa oleviin henkilöihin ja sen tarkoituksena oli parantaa pitkään jatkuneen työttömyyden perusteella työmarkkinatukea tai toimeentulotukea saavan henkilön edellytyksiä työllistyä avoimilla työmarkkinoilla sekä edistää hänen mahdollisuuksiaan osallistua koulutukseen tai muuhun työhallinnon tarjoamaan työllistymistä edistävään toimenpiteeseen. Lain keskeiset uudet työkalut työttömyyden katkaisemiseksi olivat työhallinnon ja kunnan sosiaalitoimen yhdessä asiakkaan kanssa laadittavat aktivointisuunnitelmat ja kuntouttava työtoiminta uutena palveluna. Laissa säädettiin myös toimenpiteisiin osallistuvan yksilön velvollisuuksista ja oikeuksista. Aktivointisuunnitelmasta kieltäytyvää voitiin myös rankaista työmarkkinatuen määräaikaisella katkaisemisella ja toimeentulotuen alentamisella.

Työttömien lisäksi laki tähtäsi myös palvelujärjestelmän aktivoimiseen. Se lisäsi kuntien vastuuta pitkäaikaistyöttömyyden hoidossa, sekä kunnan ja työhallinnon välistä yhteistyötä. Kuntien oli uutena velvollisuutena osallistuttava aktivointisuunnitelman laadintaan. Kunnilla oli myös mahdollisuus järjestää kuntouttavaa työtoimintaa, johon valtio tarjosi kannustimena korvausta 10,09 euroa toimintapäivää kohden.

Kuntouttava työtoiminta -lain voimaantuloa seurasi silloisen työministeriön vetovastuulle kuuluva yhteispalvelukokeilu vuosina 2002–2003. Yhteispalvelukokeilussa mukana olevien kuntien sosiaalityöntekijät ja terveydenhoitajat, työhallinnon työvoimaneuvojat ja Kelan kuntoutusneuvojat muodostivat yhteispalvelupisteitä pitkäaikaistyöttömille. Rohkaisevien tulosten myötä kokeilu vakinaistettiin työvoiman palvelukeskus -toiminnaksi (TYP) ja vuoden 2006 lopulla toiminnassa oli 38 työvoiman palvelukeskusta, jotka kattoivat 66 työvoimatoimistoa ja 162 kuntaa. Valtaosa työvoiman palvelukeskuksista on organisoitu seutukunnallisiksi. (Valtakari, Syrjä & Kiuru 2008, 81–82.)

Valtakari ym. (2008) ja Arnkil, Karjalainen, Saikku, Spangar ja Pitkänen (2008) ovat arvioineet TYP-toimintaa tutkimuksissaan. TYP-toiminnan vahvuuksina nähtiin erityisesti moniammatillinen yhteistyö, laaja verkostoituminen sekä asiakaslähtöisyys ja yksilöllinen palvelu, mutta palvelumallin toimeenpanoon ja hallintaan liittyi molemmissa tutkimuksissa epävarmuutta ja haasteita. Heikkouksia olivat valtakunnallisen ohjauksen ohuus ja yhteisten linjausten puuttuminen, verkostomaisen toimintamallin luonne ja toiminnan yhteys strategiseen johtamiseen, kuntien vähäinen sitoutuminen sekä TYP-toimintamallien erilaisuus ja variaatiot. Haasteita löytyy myös työntajayhteistyön ja välityömarkkinasuhteiden vahvistamisessa ja toiminnan seurannan mahdollistavien indikaattoreiden ja mittareiden kehittämisessä.

Huomattavan vähäiselle aktiivipolitiikan tarkastelussa ovat jääneet vuosisadan alun sosiaalihuoltolakiin tehdyt muutokset, joilla korvattiin vuodesta 1978 voimassa olleet invalidihuoltolain (907/1946) sisältämät pykälät vammaispalvelulaista (380/1987). Hallituksen esityksen (169/2001) tavoitteena oli parantaa vammaisten ja vajaakuntoisten työllistämisedellytyksiä ja vahvistaa heidän työhön osallistumistaan. Esityksellä siirrettiin historiaan vanha suojatyön käsite, vaikka työsuhteessa tehtävää työtä voitiin edelleen järjestää osana työllistymistä tukevaa toimintaa (Sosiaalihuoltolaki 710/1982 § 27d). Sosiaalihuoltolakia oli tarpeen täydentää myös vammaisten henkilöiden työtoimintaa koskevalla säädöksellä (§ 27e), koska silloisessa lainsäädännössä ei toimintamuotoa tunnettu vammaisten osalta. Laki muutoksella toteutettiin kuntouttava työtoiminta -lain vanavedessä nuorennusleikkaus myös muuhun työllistämistä tukevaan toimintaan, jota kunnissa oli toteutettu suojatyönä. Koska muutokset sisältyivät sosiaalihuoltolakiin uusina palvelumuotoina, vastuu palvelun järjestämisestä lankesi kunnille.

Lain voimaantulo tuntuu kuitenkin jääneen kuntouttava työtoiminta -lainsäädännön varjoon ja oma kokemukseni on, että vammaisten työtoimintaa koskeva lainsäädäntö tunnetaan erityisen huonosti. Yhä edelleen pidemmän linjan työntekijät puhuvat suojatyöstä, vaikka viittaavat sillä ilman työsuhdetta tehtävään työtoimintaan. Lain pykälät kuitenkin ovat tähän saakkakin mahdollistaneet vamman, vajaakuntoisuuden tai muun erityisen syyn perusteella työtoiminnan ja tukipalveluiden järjestämisen työhön osallistumisen edistämiseksi ja työelämäosallisuuden lisäämiseksi.

Vuoden 2004 alusta tuli voimaan myös laki sosiaalisista yrityksistä (1351/2003). Sosiaalisista yrityksistä haettiin uutta työkalua vajaakuntoisten ja pitkäaikaistyöttömien työllistämi-

sen kehittämiseksi. Laki määrittelee sosiaalisen yrityksen kaupparekisteriin merkityksi, tavaroita ja palveluja tuottavaksi yritykseksi, joka tavoittelee voittoa ja joka voi toimia millä toimialalla tahansa. Sen erityispiirteenä on, että sen työntekijöistä vähintään 30 % tulee olla vajaakuntoisia ja pitkäaikaistyöttömiä. Näiden työllistettyjen osalta TE-toimisto voi maksaa valtion palkkatukea. Yrityksen tulee olla myös hyväksytty työministeriön ylläpitämään sosiaalisten yritysten rekisteriin.

Joulukuussa 2003 sosiaali- ja terveysministeriö asetti työryhmän vaikeasti työllistyvien työllistymistä ja sosiaalista kuntoutusta edistävien keinojen löytämiseksi. Työryhmän tuli arvioida olemassa olevien sosiaalisen työllistämisen mallien ja toimenpiteiden kehittämistarpeita ja innovoida uusia tapoja sosiaalisen työllistämisen tehostamiseksi. Ns. sosiaalisen työllistämisen työryhmä sai raporttinsa valmiiksi lokakuussa 2004. Työryhmän ansiona voidaan pitää pyrkimystä koota ja jäsentää pirstaleiseksi muodostunutta erityistyöllistämisen kenttää. Työryhmä määritteli toiminnan kohderyhmän heikossa työmarkkina-asemassa olevien ja vaikeasti työllistettävien käsitteiden kautta ja jäsensi toiminnan sosiaalisen työllistämisen sateenvarjon alle. Myös Pasi Ylipaavalniemen (2005) sosiaali- ja terveysministeriölle kokoama tilastollinen katsaus työllistämispalveluista täydensi työryhmän määrittelytyötä. (Sosiaalisen työllistämisen työryhmän raportti 2004.)

4.3 Aktiivireformin toinen vaihe 2006–2014; kunnille keppiä

Kuntien saamat moitteet passiivisuudesta kuntouttava työtoiminta -lain toimeenpanossa sai valtion tehostamaan kuntiin kohdistamaansa aktivointia. Vuoden 2006 työmarkkinatukiuudistuksessa työmarkkinatuen rahoitusvastuu puolitettiin kuntien ja valtion kesken, jolla pyrittiin lisäämään kuntien vastuuta pitkäaikaistyöttömyyden hoidossa. Kuntien vastattavaksi tuli yli 500 päivää työttömänä olleiden työmarkkinatuesta 50 % ns. passiiviselta ajalta myös silloin kun henkilö oli osa-aikatyössä tai lomautettuna. Aktiivitoimenpiteen, kuten kuntouttavaan työtoimintaan tai työvoimahallinnon toimenpiteeseen osallistumisen ajalta, valtio vastasi kokonaisuudessaan työmarkkinatuen rahoituksesta. (Hämäläinen, Tuomala, Ylikännö 2009, 11–12; Niemi 2012, 21.)

Työmarkkinatuen rahoitusuudistuksella on ollut vaikutusta aktivoinnin lisääntymiseen kunnissa. Kuntouttavaan työtoimintaan osallistuneiden määrä on lähes kaksinkertaistunut vuodesta 2005 vuoteen 2009 ja kuntien työmarkkinatukimenot laskivat vuodesta 2006 vuo-

teen 2011 noin 51 miljoonaa euroa (Karjalainen & Karjalainen 2010, 14). Sittemmin työllisyystilanne on kääntynyt uudelleen laskuun ja työttömien määrä työnhakijoista on kivunnut vuoden 2011 joulukuun 9,7 %:sta 2014 vuoden joulukuun 13,9 %, joka selittää kuntien maksuosuuden voimakasta kasvua vuosina 2011–2014.

Taulukko 3. Kunnan osarahoittama työmarkkinatuki ja sen saajat vuosina 2006-2014

Aika	Saajat	Maksetut etuudet euroa	Korvatut päivät	Kunnan osuus euroa
2014	88 689	495 459 399	14 807 247	247 729 688
2013	77 872	430 168 993	12 991 629	215 084 496
2012	68 719	353 003 004	11 302 059	176 501 502
2011	67 820	283 739 409	10 869 881	141 869 705
2010	70 106	288 370 080	11 162 407	144 185 040
2009	69 618	289 883 669	11 242 635	144 941 834
2008	75 670	280 388 409	11 436 093	140 194 204
2007	87 150	314 092 926	13 039 399	157 046 463
2006	100 122	384 027 143	15 951 753	192 013 571

Lähde: Suomen virallinen tilasto (2016a)

Valtion tarkastusvirasto on tarkastuskertomuksessaan todennut kuntien aktivoinnin onnistuneen työmarkkinatuen uudistuksen, työvoiman palvelukeskusten ja kuntouttavan työtoiminnan kautta hyvin. Valtion ja kuntien yhteistyö on lisääntynyt ja uudistukset ovat vauhdittaneet kuntien aktivointitoimia. Kunnat ovat aktivoineet erityisesti yli 500-päiväisiä pitkäaikaistyöttömiä säästääkseen rahaa (Pitkäaikaistyöttömien työllistyminen ja syrjäytymisen ehkäisy 2011). Niemi (2012) puolestaan toteaa, että samalla kun kuntien vastuuta työttömistä on lisätty, on valtion kunnille suuntaamia työllisyysmäärärahoja vähennetty ja työllisyysmäärärahoja on kohdennettu enemmän yksityiselle sektorille. Niemi osoittaa mielestäni kiinnostavan havainnon siitä, miten kunnilta odotetaan työllistävää panosta ilman valtion rahallista tukea.

Aktiivireformin toiseen vaiheeseen liittyy myös sosiaaliturvan uudistamista pohtineen Satakomitean työskentely, jonka Valtioneuvosto asetti 14.6.2007. Komitean tehtävänä oli halli-

tusohjelman mukaisesti laatia ehdotus sosiaaliturvan kokonaisuudistuksesta 31.12.2009 mennessä. Uudistuksen tavoitteena oli työn kannustavuuden parantaminen, köyhyyden vähentäminen sekä riittävän perusturvatason turvaaminen kaikissa elämäntilanteissa. Työskentelyn teemoihin kuuluivat perusturvan riittävyys ja sosiaaliturvajärjestelmän tarkastelu, sekä aktiivivaihtoehtojen ja työuran pidentämistä tukevan sosiaaliturvan ja sen kannustavuuden pohtiminen. Vaikka komitean työtä on osallistujien itsensäkin taholta arvosteltu ankarasti (esimerkiksi Soininvaara 2010) suomalaisen aktivointipolitiikan kehityksen kannalta komitean työskentely on merkityksellinen, koska se linjaa ja hahmottelee aktivoinnin toimeenpanoa ja kannustavaa sosiaaliturvaa. Soininvaara (2010, 281) tosin toteaa itsekin, että vaikka kokonaisuudistus jää saavuttamatta, sisältyy komitean mietintöön paljon hyviä periaatteita. (Sosiaaliturvan uudistamiskomitean (SATA) ehdotukset sosiaaliturvan uudistamiseksi 2009.)

Sata-komitean linjausten pohjalta käynnistettiin helmikuussa 2009 sosiaali- ja terveysministeriön alainen valtakunnallinen työpankkikokeilu, jonka tavoitteena oli löytää heikossa työmarkkina-asemassa oleville henkilöille väyliä avoimille työmarkkinoille edelleen sijoittamalla heitä yrityksiin työvoiman vuokrausperiaatteella. Työpankkikokeilua on jatkettu ja laajennettu edelleen ja kokeilun tavoitteena on, että vuoteen 2016 mennessä omalla liiketoiminnallaan toimeentulevat työpankkiyritykset työllistävät tai edelleen sijoittavat jopa 3100 lähinnä osatyökykyistä ja pitkäaikaistyötöntä henkilöä. (Valtakunnallinen työpankkikokeilu 2012.)

Sosiaali- ja terveysministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö ja Suomen Kuntaliitto olivat asettaneet maaliskuussa 2010 yhteisen asiantuntijaryhmän selvittämään heikossa työmarkkina-asemassa olevien työelämäosallisuuden lisäämistä. Ryhmä sai työnsä valmiiksi huhtikuussa 2011 evääksi uudelle hallitukselle. Ryhmä esitti sosiaalisen työllistämisen lainsäädännön kokoamista yhdeksi laiksi ja kuntouttavan työtoiminta-lainsäädännön uudistamista. Ryhmä otti myös kantaa kuntoutuksen kehittämiseen, aikuissosiaalityön vahvistamiseen ja asiakkaiden osallisuuden vahvistamiseen. (Ilmonen ym. 2011.)

Aktivointireformin toisen aallon aikana käynnistettiin useita muita aktivointiin kytkeytyviä lainsäädännöllisiä kehittämishankkeita ja aikaa luonnehtiikin aktivointipolitiikan vahva kehittämisvaihe. Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelman (2011) työllisyyspolitiikkaa koskevien linjausten pohjalta jatkettiin ja käynnistettiin muun muassa osatyökykyisten työllis-

tymisen edistämistä, osallistavaa sosiaaliturvaa, välityömarkkinoita, kuntakokeilua, nuorisotakuuta ja sosiaalihuoltolain kokonaisuudistukseen liittyvää työelämäosallisuuden edistämistä koskevia selvitys- ja kehittämishankkeita.

Huhtikuussa 2012 sosiaali- ja terveysministeriö asetti työryhmän valmistelemaan osatyökykyisten työllistymisen edistämiseksi laadittavaa toimintaohjelmaa. Työryhmän työskentelyä oli edeltänyt selvityshenkilö Markku Lehdon (2011) raportti osatyökykyisistä työmarkkinoilla. Työryhmä on käsitellyt raportissaan osatyökykyisten työllistymisen edistämistä sekä työelämässä että työelämän ulkopuolella olevien osatyökykyisten näkökulmasta. Työryhmä on ehdottanut ratkaisuja, joilla voidaan kannustaa työnantajaa palkkaamaan ja pitämään työssään osatyökykyisiä, löytää osatyökykyisen elämäntilanteeseensa tarvitsemia tukimuotoja ja hänelle sopivia työllistämispolkuja sekä yhteensovittaa nykyistä kannustavammin työkyvyttömyyseläke ja ansiotulot. Pääosin kesällä 2013 sosiaali- ja terveysministeriössä käynnistettyyn Osatyökykyiset työssä -ohjelmaan ja toimintakonseptiin johtaneessa työryhmän esityksessä on kehittämis ehdotuksia koskien ammatillista kuntoutusta ja Kelan palveluja, mutta myös kuntien palveluihin kuten työttömien terveydenhuollosta ja sosiaali- ja terveystyöpalveluiden tehostamisesta. Työryhmä toteaa muun muassa, että työhönvalmennus on osoittautunut tulokselliseksi tavaksi edistää osatyökykyisten työllistymistä ja tämän vuoksi kuntien, työeläkelaitosten, TE-toimiston ja Kelan tulisi lisätä valmennuksen käyttöä. (Toimintakonsepti osatyökykyisten työllistymiseksi 2013; Osatyökykyiset työssä -ohjelma 2013.)

2012 käynnistettiin Työ- ja elinkeinoministeriön ja Suomen Kuntaliiton yhteinen kuntakokeilu. Kuntakokeiluun valitut kunnat saivat erillistä hankerahoitusta suunnitelmassa esittämänsä toimintaan. Kuntakokeilun tarkoituksena on löytää uusia paikalliseen kumppanuuteen perustuvia työmarkkinoille integroinnin malleja rakennetyöttömyyden alentamiseksi. Se tarjoaa kunnille nykyistä paremmat mahdollisuudet vaikuttaa siihen, millä tavoin pitkään työttömänä olleiden palvelut järjestetään. Kokeilu ei muuta valtion ja kuntien välistä perustyönjakoa työvoimapalvelujen ja muiden työllistymistä edistävien palvelujen järjestämisessä. Valtio vastaa kokeilun aikana julkisten työvoimapalvelujen rahoituksesta ja kunta sen järjestämisvastuulle kuuluvien palvelujen rahoituksesta. Kokeilu päättyi 31.12.2015. Kokeilu on ollut Suomessa merkittävä. Sen tulosten pohjalta on ilmoitettu tehtäväksi päätökset kuntien ja valtion välisestä työnjaosta työllisyyden edistämisessä. (Arnkil, Spangar, Jokinen, Tuusa & Pitkänen 2014; Arnkil, Spangar, Jokinen, Tuusa & Pitkänen 2015.)

Työ- ja elinkeinoministeriön toimialalla hallituksen linjaukset johtivat 2013 nuorisotakuuna tunnettuun palvelulupaukseen nuorille. Nuorisotakuusta ei ole lakia vaan se on eri toimijoiden välinen sopimus sitoutumisesta nuorten tukemiseksi koulutukseen, työhön ja yhteiskuntaan. Takuulla tarjotaan koulutus-, harjoittelu-, työpaja-, kuntoutus- tai työpaikka alle 25-vuotiaille ja alle 30-vuotiaille vastavalmistuneille kolmen kuukauden kuluessa työttömyyden alkamisesta. Takuuseen sisältyi myös koulutustakuu, jonka mukaan jokaiselle peruskoulun päättävälle luvataan jatko-opiskelupaikka. Nuorisotakuu kosketi myös kuntia sopijaosapuolena. Kuntien järjestämässä peruskoulutuksessa, nuorisotyössä, etsivässä nuorisotyössä, nuorten työpajoilla, sekä sosiaali- ja terveystalveissa sopimus sitoo nuorten tilanteen erityiseen huomioimiseen. (Nuorten yhteiskuntatakuu 2012; Tuusa, Pitkänen, Shemeikka, Korkeamäki, Harju, Saares, Pulliainen, Kettunen & Piirainen 2014; Savolainen, Virnes, Hilpinen & Palola 2015.)

4.4 Aktiivireformin kolmas vaihe 2015– ; kohti kunnallista palvelua

Vuoden 2015 alusta tuli voimaan useita isoja muutoksia suomalaisessa aktiivipolitiikassa. Keskeistä muutoksille vaikuttaisi olevan kuntien roolin voimakas kasvu sekä rahoituksen, että palvelujen järjestämisen osalta. Kuntalehden verkkosivuilla 15.4.2015 uutisoitiin, kuinka ”Työttömyys käy kuntien kukkarolle” (Moliis 2015). Vuoden alusta voimaan tullut uudistus työmarkkinatuen rahoituksen osalta on kasvattanut yli kolmasosalla kuntien rahoitusosuutta.

Taulukko 4. Työmarkkinatuki vuosina 2014-2015

Aika	Saajat	Maksetut etuudet euroa	Korvatut päivät	Kunnan osuus euroa
2015	132 057	700 619 482	20 996 825	408 376 154
2014	88 689	495 459 399	14 807 247	247 729 688

Lähde: Suomen virallinen tilasto (2016a).

Vähimmäisturvan piiriin kuuluvan työmarkkinatuen rahoitusta muutettiin vuoden 2015 alusta siten, että kuntien rahoitusvastuu laajeni (Laki työttömyysturvalain muuttamisesta 1370/2014). Vuoden 2006 rahoitusmallia, jossa kunta vastasi 50 %:n osuudella yli 500 päivää työttömänä olleiden työmarkkinatuesta, laajennettiin 300 päivää työttömänä olleiden

siin. Lisäksi kuntien rahoitusvastuuta erityisen pitkään (yli 1000 päivää) olleiden työmarkkinatuesta nostettiin 70 %:iin. Muutoksella on selvästi haettu kunnan roolin kasvua ja pyritty aktivoimaan valtion taholta kuntia tuottamaan entistä enemmän aktivointipalveluja. Lakimuutoksen arviointia ja ennakkointia varten tuotettu tutkimus 2006 työmarkkinatuen uudistuksesta tuottaa selvää tietoa kuntien aktivoitumisesta rahoitusvastuun muutoksen kautta. Työttömien aktivointiaste nousi 10 %:sta 30 %:iin muutoksen vaikutuksesta (Riipinen, Järvinen & Valtakari 2014, 116).

Työmarkkinatuen rahoitusuudistus on osa laajempaa kokonaisuudistusta, josta hallitus antoi esityksensä eduskunnalle 2014 (183/2014). Uudistuksen keskiössä oli yhteispalveluna vuonna 2002 aloittaneen työvoiman palvelukeskusmallin lakisääteistäminen koko maata koskevaksi palveluksi, jota mm. selvityshenkilö Tarja Filatov oli esittänyt raportissaan työministeri Ihalaiselle (Filatov 2013). Monialaista yhteispalvelua koskevassa laissa säädetään työ- ja elinkeinotoimistojen, kuntien ja Kelan yhteistoimintamallista työttömien palvelutarpeen arvioimiseksi, palvelukokonaisuuksien suunnittelemiseksi ja työllistymisprosessien etenemisen ja seurannan vastuusta (Laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta 1369/2014).

Vuonna 2014 Suomen TYP-verkostoon kuului 37 valtakunnalliset kriteerit täyttävää palvelukeskusta. Manner-Suomen kunnista mukana oli noin 40 % Suomen kunnista eli 124 kuntaa. Sopimuksellisuuteen perustuvan TYP-toiminnan ulkopuolella oli lähinnä pieniä ja keskisuuria kuntia (Hallituksen Esitys 183/2014). Lakisääteistämisen myötä TYP-toiminta laajeni koko maahan ja vaikutti siten kuntien roolin muutokseen työttömien aktivoinnissa. Kuntien sitoutumista toimintaan haluttiin lisätä myös säätämällä toimintaa johtavan henkilön valinta ja palkkaus kuntien tehtäväksi. Uuden TYP-lain mukaiset yksiköt ovat käynnistäneet toimintansa tammikuussa 2016.

Aktivointiin, osallisuuteen ja aktiivisen kansalaisen ihanteeseen tähtäävä ajattelu on ollut vahvasti läsnä myös uuden Sosiaalihuoltolain (1301/2014) ja sen sateenvarjon alle kuuluvan erillisen sosiaalihuollon työelämäosallisuutta tukevan lainsäädännön valmistelussa (Sosiaalihuollon työelämäosallisuutta tukevan lainsäädännön ja palvelujärjestelmän uudistamistarpeita arvioivan työryhmän loppuraportti 2014). Uusi sosiaalihuoltolaki paikantaa sosiaalihuollollisen aktivoinnin kuntoutuksen käsitteen alle ja nimeää sosiaalisen kuntoutuksen uutena sosiaalipalveluna. Lakia valmistellut työryhmä kiteyttää ajatteluaan sosiaalisesta kuntoutuksesta seuraavasti:

”Kuntoutuksen sosiaalinen ulottuvuus on vahvistunut 1990-luvun alusta lähtien aktiivisen sosiaalipolitiikan sekä aikuissosiaalityön kehittämisen myötä. Samalla sosiaalisen kuntoutuksen merkitys syrjäytymisvaarassa olevien tai jo syrjäytyneiden henkilöiden sosiaalisen osallisuuden tukemisessa on korostunut. Nykyään sosiaalisella kuntoutuksella tavoitellaan useimmiten sosiaalihuollon asiakkaiden työmarkkina- ja elämäntilanteiden edistämistä ja elämänhallinnan lisäämistä, tai toimintakyvyn ja elämänhallinnan ylläpitoa silloin, kun työllistyminen avoimille työmarkkinoille ei ole mahdollista”. (Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistaminen 2012, 38.)

Laki määrittelee sosiaalisen kuntoutuksen sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen keinoin annettavaksi tehostetuksi tueksi, joka tähtää sosiaalisen toimintakyvyn vahvistamiseen, syrjäytymisen torjumiseen ja osallisuuden edistämiseen. Kunnan järjestämät, työllistymistä edistävät palvelut, ovat uuden lain myötä jäsennettävissä sosiaalisen kuntoutuksen toiminnaksi. Toistaiseksi silti myös vanhan sosiaalihuoltolain mukaiset pykälät työllistymisen edistämistä ja työtoiminnasta jäävät voimaan (Sosiaalihuoltolaki 710/1982). Myös laajempaa kuntoutuksen kenttää näyttää koskevan hyvinvointivaltion muutokset ja kuntoutuksen paradigman muutos valtaistavaan ja ekologiseen paradigmaan (Järvikoski 2013).

Sosiaalihuollon työelämäosallisuutta edistävän lainsäädännön on todettu olevan hajanainen. Uuden sosiaalihuoltolain sosiaalisen kuntoutuksen sateenvarjon alle liittyvästä toiminnasta on säädetty erillislaeilla kehitysvammaisten erityishuollosta (519/1977), vammaispalveluista (380/1987) ja kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001). Lisäksi vanha sosiaalihuoltolaki (710/1982) sisälsi pykälät vammaisten ja vajaakuntoisten työllistymisen tukemisesta ja työtoiminnasta, ja on edelleen voimassa työtoimintaa sääteleviltä osin. Sosiaali- ja terveysministeriö asetti tammikuussa 2012 nk. Teos-työryhmän selvittämään työelämäosallisuutta tukevan lainsäädännön kehittämistä ja toiminnan sisältöjä. Työryhmä esittää sosiaalisen kuntoutuksen jäsentämistä työelämävalmiuksia ja osallisuutta edistävään sosiaaliseen kuntoutukseen, ja että sosiaalihuolto keskittyisi jatkossa vaikeasti työllistyvien sosiaaliseen kuntoutukseen, jolla selkiinnytettäisiin vastuita sosiaalihuollon ja TE-hallinnon välillä. Sosiaalihuolto järjestäisi sosiaalista kuntoutusta niille työttömille henkilöille, joiden toimintakyky on vamman, sairauden, elämänhallinnan ongelmien, pitkittyneen työttömyyden tai vaikean sosiaalisen tilanteen takia alentunut ja jotka tämän vuoksi tarvitsevat tukea ja ohjausta. (Sosiaalihuollon työelämäosallisuutta tukevan lainsäädännön ja palvelujärjestelmän uudistamistarpeita arvioivan työryhmän loppuraportti 2014.)

Osallistavaa sosiaaliturvaa tarkastellut työryhmä (Osallistava sosiaaliturva 2015) on jäsentänyt aktiivisen sosiaalipolitiikan tavoitteita viiteen eri osa-alueeseen. Osallisuuden edistämisen ja syrjäytymisen ehkäisyn osa-alueella ei ole selkeitä työllistymistavoitteita, mutta mahdollisia siirtymiä työllistymisen suuntaan tuetaan. Työ- ja toimintakyvyn, sekä elämänhallinnan parantamisen osa-alueella tähdätään työvalmiuksien parantamiseen ja työllistymiseen pitkällä aikavälillä. Osaamisen ja työllistymisen edistämisen osa-alueella tavoitteena on työllistyminen lyhyellä aikavälillä, ja työn haun ja työn vastaanoton motivoinnin osa-alueella työllistyminen mahdollisimman nopeasti. Työryhmän jäsenyyksen viidennen osa-alueen muodostaa osallistumisen ja aktiivisena pysymisen tavoitteet, joka tähtää vapaaehtoisen osallistumisen kannustamiseen ja mahdollistamiseen. Työryhmän tarkempi jäsenitys on kuvattuna liitteessä (Liite 1.).

Toistaiseksi viimeisenä aktiivireformia koskehtavana siirtona työ- ja elinkeinoministeriö on Pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman (2015) viitoittamasti asettanut 1.10.2015 johtoryhmän ja valmisteluryhmän selvittämään vaikeimmin työllistyvien työvoimapalveluiden ja niiden resurssien siirtämistä kuntiin. Johtoryhmän on tarkoitus saada selvitystyönsä valmiiksi vuoden 2015 loppuun mennessä ja sen pohjalta päätetään vuoden 2016 alussa mahdollisiin valmisteluihin ryhtymisestä ja/tai kokeilun aloittamisesta. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2015.)

Edellä olen kuvannut suomalaisen aktiivipolitiikan lainsäädännöllistä kehitystä. Kuluva vuosikymmentä voi luonnehtia suomalaisen aktiivipolitiikan kokonaisvaltaisen perustan uudelleenmuotoiluksi. Säädettyt lait eivät kuitenkaan anna yksityiskohtaisia kuvauksia sille, miten aktiivipolitiikkaa Suomessa toteutetaan. Lait ovat väljiä ja suuntaa-antavia, ja itse aktivoinnin ja työelämäosallisuuden tukemisen sisällöt ja toimeenpanon tavat ovat järjestävän tahon määrittelyissä ja toiminnassa syntyviä. Aktiivipolitiikan toimeenpanoon ovat vaikuttaneet historiallinen kehitys, mutta myös Suomen valtion ja Euroopan ohjaus ohjelmien ja rahoituksen suuntaamisen kautta. Esimerkiksi etsivä nuorisotyö ja nuorten työpajatoiminta saavat rahoitusta Opetus- ja kulttuuriministeriöltä, ja Kaste-ohjelma sekä ESR-rahoituksen toimenpideohjelma suuntaavat aktivoinnin toteutusta tiettyyn suuntaan.

Aktiivipolitiikan suomalainen toimeenpano on merkinnyt kasvavaa vastuuta kunnille. Kunnallinen itsehallinto, paikalliset perinteet, työttömyyden kokonaiskuva ja paikalliset toimijat vaikuttavat suuresti siihen, millaisena aktivoinnin ja työelämäosallisuuden tukemisen pai-

kallinen toimeenpano näyttäytyy. Yhdenvertaisuus ja tasa-arvoisuus ei siten välttämättä toteudu koko Suomen mittakaavassa yhdenmukaisena toimintatapana vaan paikallisuus ja paikalliset toimijat muovaavat aktiivipolitiikan toimeenpanosta oman näköistään lain sallimissa rajoissa.

4.5 Suomalaisen aktiivipolitiikan toimeenpanon aikaisempi tutkimus

Aktivointipolitiikkaan kytkeytyvästä kuntien roolin muutoksesta ja sille säädettyjen uusien tehtävien toimeenpanosta on Suomessa toteutettu varsin vähän tutkimuksia. Opinnäytteenä toteutettuja pro gradu -tutkielmia on sen sijaan aihepiiriin liittyen toteutettu jo huomattavasti enemmän. Aikaisemman tutkimuksen jäljille pääsin tekemällä hakuja eri sähköisten portaalien kautta, sekä hyödyntämällä klassisesti aikaisempien tutkimusten lähdekirjallisuutta. Olen tutkimuksessani hyödyntänyt teorian muodostuksen osalta kansainvälistäkin tutkimusta, mutta oman tutkimukseni peilaamisessa hyödynnän pääasiassa suomalaista tutkimusta suomalaisesta aktivoinnin järjestelmästä.

Mika Ala-Kauhaluoman, Elsa Keskitalon, Tuija Lindqvistin ja Antti Parpon (2004) tekemä tutkimus kuntoutuva työtoiminnan lainsäädännön toimeenpanosta on laaja ja monitasoinen tutkimus. Tässä yhteydessä keskityn sen osoittamiin tuloksiin liittyen aktivoinnin toteutukseen (Ala-Kauhaluoma ym. 2004, 43-106). Aktivoinnin toteutuksen arviointia varten tutkimuksessa on toteutettu verkkokyselyt vuosina 2001 ja 2002 otostyyppisesti 50 kunnan sosiaalijohtajille ja 43 työvoimatoimiston johtajalle. Lisäksi lain toimeenpanon etenemistä on tutkittu 7 pilottipaikkakunnalla hyödyntäen eri tavoin kerättyä aineistoa. Tutkimus osoittaa, että lain sisältöön ja tavoitteisiin oltiin tyytyväisiä, mutta tavoitteiden toteuttamiseen ja toteutumiseen suhteuduttiin varauksellisesti. Tutkimuksen mukaan lain toteuttaminen oli alkanut hitaasti ja toimeenpanossa oli suuria paikallisia eroja. Lain määrällisiä tavoitteita ei ollut saavutettu, eli toimeenpanoa ei ollut saatu ulotettua kaikkiin lain piiriin kuuluviin ja paikkakuntakohtaiset erot asettivat oikeutetut eriarvoiseen asemaan. Keskeisin toimeenpanon ongelma oli aktivoitavien suuri määrä suhteessa työntekijäresurssiin. Uutta lain tuomaa työmallia pidettiin tervetulleena ja yhteistyö sosiaalitoimistojen ja työvoimatoimistojen välillä oli lisääntynyt. Toimistojen perustehtävien erilaisuus aiheutti kuitenkin myös jonkin verran kitkaa lain toimeenpanoon. Sosiaalitoimistoa arvosteltiin passiivisuudesta ja työvoimatoimistoja sitoutumattomuudesta. Haasteet koettiin ennen kaikkea taloudellisten

resurssien riittämättömyydessä, toimeenpanon ongelmissa kuten lain tulkinnassa, työtoimintapaikkojen määrässä ja yhteistyössä, sekä työttömien motivointiin liittyvissä kysymyksissä.

Myös Elsa Keskitalon tutkimus (2008) osoittaa, että aktivointireformin käynnistyminen oli monitahoinen prosessi ja joka viivästyi. Kuntatason toimijat vastustivat uudistuksia lähinnä riittämättömin resurssien vuoksi. Kuntouttava työtoiminta -lain tavoitteet nähtiin merkittävinä, mutta suhteettomina osoitettuihin resursseihin ja työllisyystilanteeseen nähden. Selvitäkseen lisääntyneestä työtaakasta, työntekijät käyttivät katutason byrokraateille ominaisia selviytymiskeinoja, kuten asiakkaiden luokittelua. Keskitalon (2008) tutkimuksen mukaan, Kuntouttava työtoiminta-lain säätämisen tarkoituksena oli sekä työttömien aktivointi, mutta myös palvelujärjestelmän aktivointi.

Matti Heikkilä ja Elsa Keskitalo (2002, 30) ovat omassa tutkimuksessaan päätyneet myös siihen, että työvoimapolitiikan ja sosiaalihuollon erilaiset missiot aiheuttavat jännitteitä aktiivisuuden eri tasoilla. Työvoimaviranomaiset joutuvat työskentelemään elinkeinopoliittisten ja sosiaalipoliittisten odotusten ristipaineessa ja moniongelmaisten asiakkaiden palvelu koettiin turhauttavana. Taloudellisen laman tuottamat asiakasmassat nähtiin kummassakin organisaatiossa enemmän toisen palvelusta hyötyväksi. Sosiaalitoimistoissa työn puute ja sitä seuranneet toimeentulon vaikeudet nähtiin ensisijaisesti työvoimahallinnon tehtäväksi, kun taas työvoimahallinnossa asiakkaiden katsottiin hyötyvän sosiaalipoliittisista toimista. Viranomaisilla oli myös poikkeavat käsitykset siitä mitä pitäisi tehdä. Sosiaaliviranomaisten toiveena oli jaettu vastuu ja yhteistyö, kun taas työvoimaviranomaiset olivat valmiimpia siirtämään vastuu moniongelmaisista pitkäaikaistyöttömistä kunnille. Jaetun vastuun ja yhteistyön teemat olivat yleisestikin sosiaaliviranomaisten odotuksena 2000-luvun alun muutoksista, kun taas työvoimaviranomaiset odottivat vastuun palauttamista kunnille moniongelmaisista asiakkaista.

Matti Tuusa (2005) on tutkinut kuntouttavaan työtoimintaan ja TYP-toimintaan liittyvää kuntouttavan sosiaalityön ammattikäytäntöjä ja kuvaa sosiaalityön suhdetta työllistämiseen. Tuusan tutkimuksesta ilmenee, miten vieraita kuntien sosiaalityölle työllistymiseen liittyvät näkökulmat ovat olleet ja sosiaalityössä on uskottu työvoimahallinnon hoitavan tämän tehtävän. Muutos kuntien sosiaalityössä on ollut nopea ja mullistava. Erityisesti yhteispalvelussa ja TYP-toiminnassa työskennelleiden sosiaalityöntekijöiden ja työvoimaneuvojien yhteistyö arkityössä tuotti monenlaisia ristiriitoja. Näitä selittävät toisaalta sosiaalitoimen ja

työhallinnon palvelumallien ja toimintakulttuurien erot, toisaalta huonosti suunnitellut ja epäselvät johtajuus- ja yhteistyörakenteet.

Vappu Karjalainen ym. (2008) ovat tarkastelleet kuntia työvoiman palvelukeskusten toimijaosapuolena. He ovat havainneet innostuksen lisäksi epäröintiä kunnan työllistämistehtävän laajuudesta kuntien kannanotoissa. Työllisyyden hoito nähtiin edelleen työhallinnon tehtävänä. Valmius kuntien profiilin nostoon työllistymisen hoidossa oli silti nähtävissä uusien työohjaajien ja -valmentajien palkkauksena työllistämisyksiköihin, sekä kuntien osallistumisena työllistämishankkeisiin ja toiminnan kehittämiseen.

Mikko Valtakari, Hannele Syrjä ja Pertti Kiuru (2008) ovat tarkastelleet TYP-toimintaa osana Julkisen työvoimapalvelun palvelurakenteen uudistamisen vaikuttavuus -tutkimustaan. Heidän mukaansa sosiaalipoliittisten tavoitteiden ja työvoimapoliittisten tavoitteiden yhteensovittaminen ei ole ollut ongelmattonta, mutta moniammatillisen yhteistyö on kehittynyt. Tutkimuksen mukaan kunnissa korostetaan hyvinkin vahvasti työllisyystavoitteita eikä pelkästään aktivointia ja työttömyydestä aiheutuvien menojen alentamista. Myös kuntouttavan työtoiminnan kehittäminen näyttäisi edistyneen erityisesti palvelukeskusyhteistyön tuloksena. Sen sijaan toiminnan vaikutus työllistämispalvelujen kehittymiseen on varsin vähäinen.

Toni Riipinen, Antti Järvinen ja Mikko Valtakari (2014) ovat tutkimuksessaan arvioineet työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen vaikutuksia. Tutkimuksen mukaan rahoitusuudistus on kasvattanut kuntien työllisyydenhoidon kuluja merkittävästi. Kustannusten kasvua selittää osaltaan palvelujen tuottamisen ja tarjonnan lisääminen, joka on edellyttänyt henkilöstön volyymin nostoa. Kunnat ovat rekrytoineet henkilöstöä erityisesti kuntouttavaan työtoimintaan koordinaattoreiksi, ohjaajiksi ja valmentajiksi. Työnjaon muutosta ei suoranaisesti nähdä tapahtuneen, mutta kuntien vastuun nähdään kasvaneen ilman resurssien ohjausta valtiolta. Lisääntynyttä vastuuta ei kunnissa pidetä negatiivisena, mutta muutoksia rahoitukseen odotetaan. Myös innovatiivisuus ja toimenpidevalikoima olivat kunnissa lisääntyneet. Kunnat olivat panostaneet mm. työpajatoiminnan kehittämiseen. Merkityksellimmät innovaatiovaikutukset oli saavutettu aktivointitoimien tuottamisprosessia tukevien henkilöiden kehittymisellä. Myös aktivointiaste oli kasvanut rahoitusuudistuksen myötä.

Vuoden 2015 lopussa päättyneen Työllisyyden kuntakokeilun osana on toteutettu arvioivaa tutkimusta. Helmikuussa 2014 valmistuneessa väliraportissa tarkastelun näkökulmana on ollut kuntakokeilun vaikutukset työnjaon uudistamiseksi ja yhteistyönparantami-

seksi valtion ja kuntien välillä. Raportissa todetaan kuntakokeilun avanneen uusia mahdollisuuksia paikallislähtöisen työllisyyttä edistävän kumppanuusmallin ”PTK 2.0” luomiseksi. Paikallistason työllisyydenhoidon tilanteessa heikoimpana koetaan yhteydet elinkeinopoliittikkaan, sekä työllisyyden hoidon vastuihin ja rooleihin, organisointiin ja johtamiseen liittyen. TE-toimistojen osallistumisen kuntien työllisyydenhoitoon todetaan vähentyneen. Haasteeksi kunnissa nousevat työllisyyden hoidon pitkäjännitteinen suunnitelmallisuus strategisella tasolla ja kuntien johdon sitoutuneisuus työllisyydenhoitoon. Kuntarakenteet, sote-uudistukset ja sosiaalityön uudistuva lainsäädäntö vie johtotason huomion työllistämisasiosta. (Arnkil, Spangar, Jokinen, Tuusa & Pitkänen 2014.)

Työllisyyden kuntakokeilun seurantatutkimuksen loppuraportissa on hyödynnetty aineistona kokeilukunnissa ja hankkeessa tuotettua monipuolista aineistoa asiantuntijahaastattelusta kuntakokeilujen tapaustutkimuksiin. Erityisesti keskityn tässä kuntien työllisyydenhoitoa koskeviin tuloksiin (Arnkil, Spangar, Jokinen, Tuusa & Pitkänen 2015, 74–97). Tutkimuksen mukaan kuntien työllisyydenhoitoa vaikeuttavat yleisemmin työnjaon epäselvyydet kuntien sisällä ja julkisen hallinnon rakenteelliset muutokset paikkakunnilla. Myös työllisyydenhoidon suunnittelemattomuuden ja epäsystemaattisuuden koetaan vaikeuttavan kuntien työllisyydenhoitoa. Yleisesti huono työllisyystilanne, ja TE-toimistojen käytännöt ja kuntien riippuvuus sen toiminnasta, koetaan kuntien työllisyyden hoitoa heikentävinä tekijöinä. Kuntien työllisyydenhoidon kehittämisessä pidetään tärkeänä työllisyyden hoidosta vastaavan ammattitaitoisen henkilöstön määrittämistä ja panostamista yritysten yritysyhteistyöhön. Tarpeellisena pidetään myös työnjaon selkiinnyttämistä ministeriötasolla ja kuntien ja TE-palveluiden välillä.

Suomalainen aikaisempi tutkimus on keskittynyt lakiuudistusten johdosta tapahtuneisiin muutoksiin kuntien palveluissa ja sosiaalityössä. Tutkimuksissa on pääosin tarkasteltu kuntouttava työtoiminnan, TYP-rakenteiden ja työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen merkitystä kunnille aktivointipoliittisesta näkökulmasta ja kunnan työllisyyden hoidon näkökulmasta, mutta työelämäosallisuuden ja aktiivisen sosiaalipolitiikan muodostaman kokonaisuuden haltuunottoon kuntanäkökulmasta ei aikaisemmalla tutkimuksella ole pyritty.

5 Tutkimuksen toteutus

Tutkimukseni lähtökohtana on tarkastella kuntien roolia ja toimintaa heikossa työmarkkina-asemassa olevien tukemisessa. Tavoitteenani on lisätä ymmärrystä kuntien työllisyydenhoidosta, työelämäosallisuuden ja työllistymisen tukemisen toteutuksesta kunnissa ja työelämäosallisuuden ilmiöstä itsestään. Tutkimukseni kautta haluan siis ymmärtää, miten ja miksi kunta tukee työelämäosallisuutta ja työllistymistä, sekä mitkä tekijät ovat vaikuttaneet kuntien työelämäosallisuutta tukevien palveluiden rakentumiseen.

Kiinnostukseni aihealueeseen on kuntatyön käytännöistä kumpuava ja praktinen, eli miten tehdään ja toteutetaan, ja millaisilla reunaehdoilla. Tutkimuksellani haluan nostaa esiin kuntien toimijoiden näkemyksiä työelämäosallisuudesta ja työllisyydenhoidosta, kuvata sen hallintorajat ylittävästä toiminnasta nousevaa moniäänisyyttä ja näkymiä tulevaisuudesta. Mielenkiintoni ei rajoitu pelkästään työllistymistä tukevien palvelujen rakenteeseen ja organisointiin vaan kiinnostavia ovat myös sosiaalisen kuntoutuksen palvelut, joiden yhdessä työllistymistä tukevien palveluiden kanssa voidaan katsoa muodostavan työelämäosallisuutta tukevien palveluiden kokonaisuuden. Tällöin myös mm. eläkkeellä olevien työtoimintapalvelujen järjestämisen ratkaisut ovat kiinnostavia. Työtoimintaan osallistuminen voidaan nähdä kuntouttavana, hyvinvointia lisäävänä toimintana, jonka mahdollistaminen voidaan nähdä yhtenä kunnan palvelutuotannon muotona.

Koska työelämäosallisuus on käsitteenä suomalaisessa yhteiskuntapoliittisessa keskustelussa uusi, olen pohjustanut varsinaista empiiristä tutkimusosiotani aihepiirin laajalla teoreettisella tarkastelulla. Rakentamassani jäsennyksessä työelämäosallisuus kytkeytyy käsitteenä aktiivisen sosiaalipolitiikan alle, aktiivipolitiikkojen muodostaman kokonaisuuden osaksi. Luvussa 3.5 esittämäni jäsenitys aktiivipolitiikoista on pyrkimykseni kuvata 2000-luvulla suomalaisessa yhteiskunnassa vahvistuneen aktiivin hyvinvointivaltiomallin osia.

5.1 Tutkimuskysymysten tarkentaminen

Tutkimuskysymysten tarkentaminen on ollut koko tutkimusprosessin läpi kulkenut tehtävä, johon on liittynyt omat haasteensa. Ennen kaikkea haasteeksi on noussut se, miten pukea

lyhyeen ja tiiviiseen muotoon ne laajat kysymyksenasettelut, joita prosessin aikana on ollut omassa mielessäni. Täsmentyneet tutkimuskysymyksetni ovat:

1. Mitä ovat työllistymistä ja työelämäosallisuutta tukevat palvelut kunnassa kuntatodimijoiden kuvaamina?
2. Mitkä tekijät selittävät kuntien työllistymistä ja työelämäosallisuutta tukevien palveluiden muotoutumista ja toimeenpanoa?

5.2 Kriittinen realismi ajattelutapana

Ihmistieteiden tieteenfilosofisessa perinteessä on erotettavissa kolme pääsuuntausta: positivismi (ja empirismi), relativismi (ja konstruktionismi), sekä realismi (Raatikainen 2004, 15). Tämä tutkimus kiinnittyy realismiin ja sen mukaiseen ajatteluun olemisesta ja tietämisestä. Realismikaan ei suinkaan ole yksi yhtenäinen suuntaus vaan se sisältää useita erilaisia variaatioita (Mäntysaari 2006, 145; Töttö 2006, 47). Tässä tutkimuksessani sitoudun löyhästi kriittiseen realismiin tekemättä kuitenkaan vahvoja erotteluja realismin sisällä vallitsevien näkemysten välillä.

Positivisteille maailma on sama kuin havaittava todellisuus ja relativisteille kaikki on ”suhteellista” eli kielen kautta rakentunutta. Kriittinen realisti näkee todellisuuden tässä välissä. Todellisuus ei realismin mukaisesti rajoitu vaan ihmismielen havaintoihin vaan kantaa myös sen ”tuolle puolen”. Realistit näkevät, että on olemassa ei-havaittavia teoreettisia olioita kielestä ja teorioista riippumattomasti, kuten alkeishiukkasia ja atomeja. Realismi ei toisaalta myöskään kiistä, etteivätkö varsinkin ihmistieteissä tutkimuskohteet ovat monella tapaa ihmismielestä, kielestä, yhteiskunnasta ja kulttuurista riippuvaisia. Realismille myös ”ideaaliset” oliot ja tapahtumat kuten uskomukset, merkitykset ja arvot ovat mahdollisia. Ihmistieteissä tutkimuskohteet ovat siten ihmismielestä riippuvaisia, mutta todellisuus on realistiselle tutkijalla ihmismielestä riippumaton. (Töttö 2004, Raatikainen 2004.)

Kriittiselle realismille on tunnusomaista nähdä todellisuus kerrostuneesti rakentuneena, mikä erottaa sen positivismista. Realismia edustava filosofi Roy Bhaskar esittää näkemyksen toisiaan täydentävistä maailman tasoista, jotka liittävät toimijan ja maailman toisiinsa. Bhaskarin ajattelussa maailman tasot ovat 1) ei-havaittava eli todellinen, 2) aktuaalinen eli tapahtuminen maailma ja 3) empiirinen eli kokemuksellinen alue (1998 Pekka Kuuselan

2006, 10 muk.). Vuokko Niiranen (2006, 194–195) on nostanut juuri kerrostuneisuuden tunnistamisen realismin vahvuutena organisaatioiden ja johtamisen tutkimuksessa. Hänen (emt.) mukaansa rakenteiden olemassaoloa ilman toimijoita on vaikea selittää, koska toiminta syntyy rakenteissa ja rakenteet on luotu toimintaa varten. Myös omassa tutkimuksessani olen kiinnostunut toimijoiden toiminnasta ja sen suhteesta rakenteellisiin mekanismeihin.

Itseäni kriittisessä realismissa viehättää sen pyrkimys ilmiöiden selittämiseen. Omalla tutkimuksellani pyrin löytämään selityksiä sille, miksi työllisyyden hoito ja työelämäosallisuuden tukeminen kunnissa on sellaista kun se on. Eli mitkä tekijät selittävät kuntien palveluiden rakentumisesta sellaiseksi kuin ne ovat.

Pertti Töttö (2006, 48) toteaa, että kriittisen realismin mukaan kaikki selittäminen on kausaalista. Sosiaalitieteellinen selittäminen kuitenkin eroaa luonnontieteellisestä selittämisestä, koska sosiaalisten ilmiöiden identifiointi edellyttää aina toimijoiden tekemistään koskevien omien käsitysten huomioimista. Positivistiselle kausaalisuudelle ominaista on säännönmukaisuus ja peittävän lain selitysmalli. Kriittiselle realismille säännönmukaisuus ei ole riittävä tai välttämätön ehto kausaalisuuden selittämiseksi vaan realistinen käsitys selittämisestä on väljä. Kriittisen realismin edustajille tieteellinen selittäminen on yhtä yksinkertaista kuin ihmisten arkinen tapa tehdä asioita ymmärrettäväksi itselleen. Kyse on generatiivisesta kausaalisuudesta. (Töttö 2004.)

Hyödynnän generatiivisen kausaalisuuden kuvaamisessa Ray Pawsonin ja Nick Tilley'n (1997) tapaa jäsentää kausaalisuuden elementtejä täydentäen sitä Pertti Tötön (2004) ja Marja-Liisa Kakkuri-Knuutilan ja Kaisa Heinlahden (2006) ajatuksilla. Realisteille kausaalisuus on seurausta siitä, että todellisilla olioilla ja asioilla on tietynlaisia rakenteita, joiden ansiosta niillä on kausaalisia mahdollisuuksia eli kykyjä, voimia ja taipumuksia (esimerkiksi sosiaaliset säännöt). Nämä ovat asioihin sisäänrakentuneita, suhteellisen pysyviä ominaisuuksia, joiden avulla ne voivat saada aikaan muutoksia. Kausaaliset mekanismit ovat näiden toisiinsa liittyvien voimien ja taipumusten toteutumista sosiaalisen todellisuuden eri tasoilla. Siten generatiiviset mekanismit itse asiassa synnyttävät säännönmukaisuutta ja selittävät osin kausaalisuutta. Taipumukset ja monitasoiset mekanismit eivät kuitenkaan vielä riitä täysin selittämään realisteille, miten jokin asia johtaa johonkin seuraukseen. Vasta kausaalisten mekanismien kontekstuaalinen ehdollistaminen johtaa säännönmukaisuuksien syntymiseen. Sosiaaliset rakenteet voivat olla nopeasti ajallisesti vaihtuvia ja

jopa ihmisen itsensä kontrollin ulottuvilla. Näin yhteiskunnallinen todellisuus voi samaan aikaan olla lainomaisten tendenssien hallitsema, mutta silti ihmisen toiminnan kautta harkitusti muunnettavissa (Niiniluoto 2006, 38–39).

Kriittisen realismin mukaan tiede pyrkii todellisuuden kuvaukseen ja selittämiseen. Tiede voi kuitenkin sen mukaan erehtyä ja teoriat ovat parhaimmillaan likimäärin tosia. Kriittisen realismin mukaan varmaa tietoa ei ole vaan tieteelliset teoriat ovat vakavia yrityksiä kuvata ihmismielestä riippumatonta todellisuutta. Tiede voi kuitenkin oppia virheistään ja korjata itseään, ja näin lähestyä totuutta. Ilkka Niiniluoto (2006, 42) näkeekin totuudenkaltaisuuden käsitteen kriittisen tieteellisen realismin vahvuutena. Totuudenkaltaisten teorioiden avulla ihminen voi kehittää soveltavaa tutkimusta, joka auttaa yhteiskunnallisten järjestelmien kehittämisessä. (Raatikainen 2004, 71–73.)

5.3 Tapaustutkimus tutkimusstrategiana

Tapaustutkimuksesta on kirjoitettu sekä tutkimusmetodina, että sateenvarjomaisena tutkimusstrategiana, jonka alle voidaan rakentaa erilaisia tutkimusasetelmia käyttäen erilaisia tutkimusmetodeja. Tapaustutkimus soveltuu erityisen hyvin selittävään (explanatory) tutkimukseen, jossa tutkimuskysymykset ovat muotoiltu muotoon miksi tai miten. (Yin 2003.)

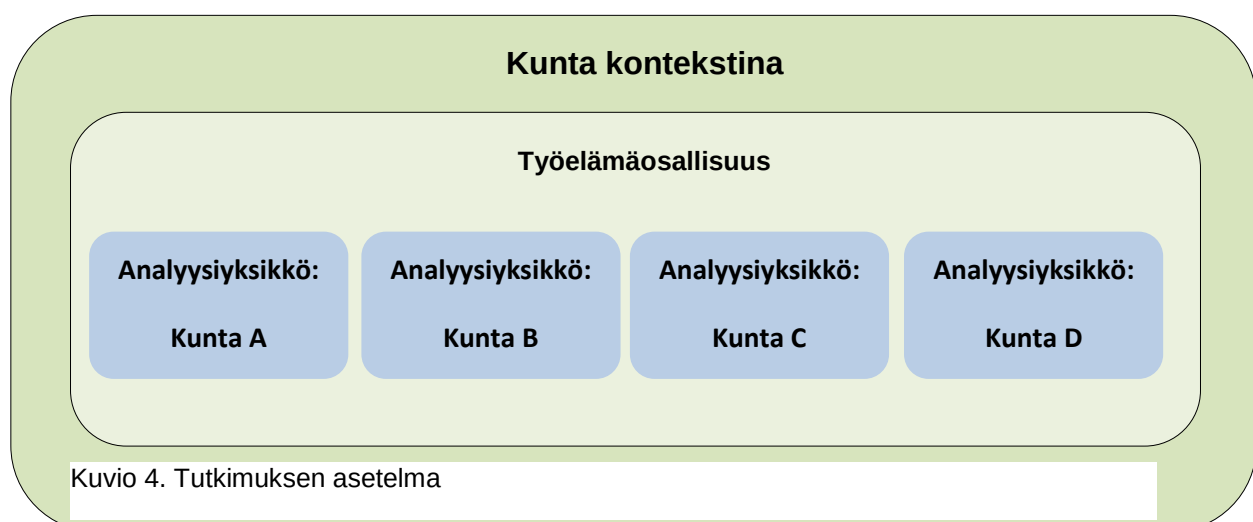
Tapaustutkimus pyrkii perusteelliseen ja tarkkaan kuvaukseen tutkittavasta ilmiöstä. Sen keskeisenä pyrkimyksenä on tehdä tapauksesta ymmärrettävä. Sille on ominaista, että se tutkii ajankohtaisia ilmiöitä konteksteissaan, ja että raja ilmiön ja kontekstin välillä ei ole selvä ja yksiselitteinen. Markus Laine, Jarkko Bamberg ja Pekka Jokinen (2007, 10) tunnistavat tapaustutkimuksen ominaispiirteinä kokonaisvaltaisuuden, kiinnostuksen prosesseihin, useanlaisten aineistojen käytön, aikaisempien tutkimusten hyödyntämisen ja tapausten ja kontekstin rajan hämärtymisen.

Tapaustutkimuksessa ”tapauksen” voi yhtä hyvin muodostaa yksilö, organisaatio tai sosiaalinen ilmiö. Keskeinen kysymys tapauksen määrittelylle on: mistä tämä tapaus on tapaus? Tapaustutkimus voidaan rakentaa yhden ainoan tapauksen tai useamman tapauksen analyysinä. Tapauksen tai tapausten tarkastelu kokonaisvaltaisesta tai sisään rakentumisen näkökulmasta muodostaa Robert K. Yinin (2003, 40) jäsennyksen tapaustutkimuksen asetelman perustyypeistä.

Tapauksen tai tapausten valintaan vaikuttaa oleellisesti näkökulma, josta käsin tutkittavaa ilmiötä halutaan tutkia (Stake 2000). Tapauksia voidaan haluta tutkia vain niiden itsensä vuoksi tai kuvaamaan ja selittämään tiettyä ilmiötä, tai tavoitteena voi olla tuloksien yleistettävyyden suhteessa samankaltaisiin tapauksiin tai suhteessa tiettyyn akateemiseen keskusteluun. Tutkimuksen tyyppi määrittelee yleistettävyyden rajat. Robert K. Yin (2003) erottelee viisi erilaista tapaustutkimuksen tyyppiä, kun taas Markus Laine, Jarkko Bamberg ja Pekka Jokinen (2007, 32) tunnistavat seitsemän erilaista tapaustutkimuksen tyyppiä: kriittinen, äärimmäinen, ainutlaatuinen, tyypillinen, paljastava, tulevaisuudesta kertova ja pitkäjänteisotokseen perustuva tapaus.

Tässä tutkimuksessa tapaustutkimus nähdään nimenomaan tutkimusstrategiana, joka ohjaa tutkimukseeni liittyviä valintoja. Työelämäosallisuus ilmiönä on erittäin ajankohtainen ja kunnat hallinto-organisaatioina muodostavat siihen kiinteässä yhteydessä olevan kontekstin, joka ei täysin ole edes irrotettavissa itse ilmiöstä. Christine Meyer (2001 Markus Laineen, Jarkko Bambergin ja Pekka Jokisen 2007, 38 muk.) toteaa teoriaan nojaavan aihealueen hahmottamisen olevan erityisen hyödyllistä tapauksissa, joissa ilmiön ja sen kontekstin välinen raja on hämärä. Tällä argumentaatiolla perustelen myös omassa tutkimuksessani keskeistä teorian osuutta, jolla sekä pohjustan ymmärrystä ilmiöstä, mutta jota myös tarkennan ja laajennan.

Tutkimukseni tutkii tapauksena työelämäosallisuutta kunnassa ja sen asetelma on rakennettu siten, että useammasta kunnasta hankittu aineisto muodostaa yhden tapauksen sisään rakentuneita analyysiyksiköitä (vrt. Yin 2003, 40). Kunkin analyysiyksikön tuottama tieto kumuloituu ”yhdeksi kuvaukseksi” ilmiöstä ja tutkimukseni edustaa siten tutkimustyyppijäsennyksessä tyypillistä tapausta. Toisaalta tutkimuksessani on kyse myös paljastavasta tapaustutkimuksen tyylistä, koska työelämäosallisuus kunnassa on tunnistettu ilmiö, mutta jota ei ole juurikaan tutkittu.



5.4 Tutkimuskuntien valinta ja kuvaukset

Tutkimuskohteekseni päädyin rajaamaan 10 000–20 000 asukkaan kunnat Etelä-Pohjanmaalla. Päädyin tähän ennen kaikkea kolmesta syystä. Ensinnäkin tämänkokoisten kuntien työllisyydenhoidon ja työelämäosallisuutta tukevien palvelujen kokonaisuutta tarkastelevaa tutkimusta ei Suomessa ole aikaisemmin juurikaan toteutettu. Toiseksi valintaan vaikutti tutkimuksen toteuttamiseen vaikuttavat omat taloudelliset ja ajalliset mahdollisuuteni suhteessa lisensiaattityön laajuusvaateisiin. Halusin myös tutkimuksellani saavuttaa käytännön hyötyä suhteessa omaan työhöni edellä mainitun kokoisessa kunnassa.

Etelä-Pohjanmaalla on seitsemän 10 000–20 000 asukkaan kuntaa tai kaupunkia (Suomen Kuntaliitto 2015). Lokakuussa 2013 lähetin sähköpostitse kyseessä olevien kuntien sosiaalipalveluista tai –työstä vastaaville johtajille (pois lukien oma työ- ja asuinkuntani) alustavan pyynnön tutkimukseen osallistumisesta. Oman työ- ja asuinkuntani rajasin tutkimuksesta pois, koska katsoin, että oma positioni työllisyyden hoidon ja työelämäosallisuuden tukemisen toimeenpanossa ei voisi olla vaikuttamatta aineistoon. Tämä lähestymisväylä kuntiin oli minulle luontevin, koska minulla oli jonkinlainen henkilökohtainen ja ammatillinen kontakti olemassa näihin henkilöihin. Sähköpostissani tosin pyysin heitä välittämään pyyntöni kunnissa mahdollisesti sellaisille henkilöille, jotka voisivat paremmin työnkuvansa puolesta toimia yhdyshenkilönä kuntaan päin.

Sain välittömästi tiedon kahdesta kunnasta ja heidän alustavasta kiinnostuksesta osallistua tutkimukseen. Koska yhteydenottoja ei tämän jälkeen tullut, päätin erään kunnan osalta kääntyä työllisyydenhoidon asioissa toimivaan eri hallintoalan johtajaan. Tämä yhteydenotto tuotti myös alustavan lupauksen osallistumiseen. Alkuvuodesta 2014 muun asian yhteydessä tapasin henkilökohtaisesti erään kohderyhmän kunnan sosiaalityön johtajan kanssa useamman kerran ja tapaamiset johtivat siihen, että sovimme alustavasti kunnan osallistumisesta tutkimukseen. Kun myöhemmin lähdin sopimaan tarkemmin kuntien kanssa aineistonkeruusta, jäi kunnista yksi pois. Kunnan edustaja kertoi peruuntumisen syyksi sen, että kunnan työllisyystilanne oli niin hyvä, ettei asioita ollut kauheasti mietitty.

Koska olin itse valmistautunut em. yhteydenottojen perusteella tarkastelemaan vähintään neljää kuntaa, päätin vielä sähköpostitse lähestyä yhtä kuntaa uudelleen. Kolme analyysiyksikköäkin olisi varmasti ollut riittävä, mutta katsoin useamman kunnan tarkastelun

tuovan mahdollista varianssia aineistoon. Tämän yhteydenoton johdosta sainkin vielä neljän kunnan mukaan.

Seuraavassa taulukossa kuvaan Etelä-Pohjanmaan tutkimuskohdekuntia työttömyyden ja kuntien osallisuudesta työttömyyden hoitoon kertovien tunnuslukujen avulla. Huittinen ja Kankaanpää toimivat satunnaisotannan pohjalta saman kokoluokan verrokkikuntina ja laajempaa vertailua varten olen ottanut mukaan myös Etelä-Pohjanmaan maakuntakeskus Seinäjoen, sekä Etelä-Pohjanmaan ja koko Suomen tasot.

Taulukko 5. Kuntien väkiluku ja työttömyys

Kuntien väkiluku ja työttömyys	Väkiluku 31.1.2015	Työttömiä työvoimasta % toukokuu 2015	Työttömiä työvoimasta % toukokuu 2014 *	Työttömiä työvoimasta % toukokuu 2012
Koko maa	5 475 525	12,5	11,5	8,3
E-P		9,4	8,4	6,2
Alajärvi	10 151	9,2	9,5	7,3
Alavus	12 094	8,2	7,1	6,5
Ilmajoki	12 181	8,7	7,4	6,4
Kauhajoki	14 009	10,9	10,4	7,9
Kauhava	16 909	7,0	5,6	4,5
Kurikka	14 147	10,6	10,3	7,7
Lapua	14 729	8,3	6,4	5,6
Seinäjoki	60 967	10,2	9,2	7,3
Huittinen	10 505	9,5	6,7	6,2
Kankaanpää	11 880	11,2	10,3	8,0
* Haastatteluajankohtana				

Lähde: Väestörekisterikeskus (2016); Suomen virallinen tilasto (2016d)

Kuten taulukosta 4 voidaan todeta, on työttömyys valittuina tarkasteluajankohtina noussut kaikissa vertailtavissa kunnissa. Etelä-Pohjanmaan työttömyys sijoittuu keskiarvoisesti alle maan keskiarvon ollen tarkastelukunnissa toukokuussa 2015 korkein Kauhajoella (10,9 %) ja alhaisin Kauhavalla (7,0 %). Eniten Etelä-Pohjanmaalla on kasvanut Kauhajoen työttömyys (3 %) ja vähiten Alavuden (1,7 %). Ainoastaan Alavudella ja Alajärvellä työttömyyden kasvu on em. ajankohtina ollut alle 2 %.

Kuntien kustannukset työmarkkinatuen osarahoituksesta ovat koko maan tasolla nousseet työmarkkinatukiuudistuksen (Laki työttömyysturvalain muuttamisesta 1370/2014) tammikuun 2014 tasosta tammikuuhun 2015 lähes 13 miljoona euroa. Etelä-Pohjanmaalla kuntien menot ovat kasvaneet uudistuksen myötä 271 000 euroa. Suurinta kustannusten kasvu on ollut suhteutettuna väkilukuun Seinäjoella (2,052) ja tutkimuskunnista Kauhajoella (1,326). Alhaisinta kasvu on ollut Alajärvellä (0,623), mutta kuitenkin suurempaa kuin verrokkikunnista Huittisissa (0,503) (Ks. liite 2.).

Kunnan osarahoittamaa työmarkkinatukea saavien osuus on lähes kaksinkertaistunut tammikuusta 2013 elokuuhun 2015. Etelä-Pohjanmaalla alhaisin kunnan osarahoittaman tuen saajien määrä on Alavudella (56) ja tätäkin alhaisempi verrokkikunnista Huittisissa (44). Myös yli 1000 päivää passiivista työmarkkinatukea saaneiden osuus on näissä kunnissa pienin. Eniten saajia tutkimuskunnista Etelä-Pohjanmaalla on Kauhajoella (122) ja Kurikassa (118), jotka myös väestöpohjaltaan ovat tutkimuskunnista suurimmat (Ks. liite 3.).

Taulukko 6. Kuntouttavassa työtoiminnassa aloittaneet 2011-2014

Kuntouttavassa työtoiminnassa aloittaneet	koko vuosi 2014	koko vuosi 2013	koko vuosi 2012	koko vuosi 2011
Koko maa	21 396	17 368	10 828	9 351
E-P	806	671	439	387
Alajärvi	49	39	22	38
Alavus	53	53	33	28
Ilmajoki	26	28	17	6
Kauhajoki	120	64	41	26
Kauhava	59	50	37	27
Kurikka	131	102	52	40
Lapua	43	42	32	36
Seinäjoki	152	127	98	95
Huittinen	88	57	55	51
Kankaanpää	115	109	97	122

Lähde: Suomen virallinen tilasto (2016b)

Kuntouttavaan työtoimintaan osallistuneiden määrät ovat nousseet jatkuvasti tarkasteluajankohdissa. Suurimmat lisäykset ovat Kauhajoella ja Kurikassa ja pienin lisäys on ollut Lapualla ja Alajärvellä. Seinäjoen kuntouttavan työtoiminnan lisäyksen osalta saattaa olla merkitystä Työllisyyden kuntakokeiluun osallistumisella.

Taulukko 7. Kuntien aktivointiasteet

Kuntien aktivointiasteet	Aktivointiaste % toukokuu 2015	Aktivointiaste % tammikuu 2015	Aktivointiaste % tammikuu 2014	Aktivointiaste % tammikuu 2013
Koko maa	35,9	31,9	30,0	31,2
E-P	42,1	34,9	35,1	34,1
Alajärvi	44,6	36,6	33,2	37,4
Alavus	51,4	44,1	39,8	36,7
Ilmajoki	34,7	30,0	25,8	27,9
Kauhajoki	46,8	39,2	39,3	38,1
Kauhava	46,9	34,7	43,1	42,0
Kurikka	53,0	40,4	41,8	34,1
Lapua	43,9	44,3	44,3	39,3
Seinäjoki	35	29,1	30,0	30,1
Huittinen	69,5	57,0	47,2	43,2
Kankaanpää	55,7	50,0	54,6	54,5

Lähde: Suomen virallinen tilasto (2016c)

Kuntien aktivointiaste kuvaa työttömien sekä kunnan järjestämiin palveluihin osallistumista että TE-toimistojen tarjoamiin toimenpiteisiin osallistumista. Aktivointiaste kuvaa siten julkisten toimijoiden aktiivisuutta kunkin kunnan alueella työllisyyden hoidon kokonaiskysymyksessä. Korkeimmat aktivointiasteet Etelä-Pohjanmaalla ovat vertailtavista kunnista Kurikassa ja Alavudella, ja alhaisimmat Ilmajoella ja Seinäjoella, jotka jäävät myös alle koko Suomen keskiarvon. Seinäjoki ja Ilmajoki ovat Etelä-Pohjanmaan kunnista ainoat, joissa on ennen velvoittavaa lainsäädäntöä ollut varsinaista TYP-toimintaa. Huittisen aktivointiaste on vertailtavista kunnista aivan omaa luokkaansa.

5.5 Aineiston keruu

Tapaustutkimukselle on luonteenomaista monenlaisen aineiston käyttö (Laine, Bamberg & Jokinen 2007, 10). Mikäli tutkimukseni olisi kohdentunut yksinomaan yhteen tutkittavaan kuntaan, olisi tutkimuksessa ehdottomasti tullut hyödyntää kunnasta saatavaa muuta aineistoa, kuten erilaisia dokumentteja. Tässä tutkimuksessa päädyin kokoamaan empiirisen aineiston yksinomaan fokusryhmähaastattelulla, mutta toteuttamalla sen useassa kunnassa.

Kunta on abstrakti käsite ja siten kunnan haastattelemineen on tutkimuksellisesti mahdotonta. Siksi kunnan toimintatapaa kuvaavina todistajina käytän tässä tutkimuksessa kuntatoimijoita, jotka näen tutkimuksen kohteena olevan ilmiön asiantuntijoina. Kuntatoimijat ovat tässä tutkimuksessa kunnan työntekijöitä, luottamushenkilöitä tai kunnan työelämäosallisuuden muutoin kytkeytyviä henkilöitä.

Asiantuntijahaastattelussa haastateltavien valinta perustuu joko heidän institutionaaliseen asemaansa tai muuhun osallisuuteensa tutkimuksen kohteena olevassa prosessissa. Tavanomaisesti asiantuntijoiden joukko on heikosti vaihdettavissa ja rajallinen. Asiantuntijahaastatteluilla on sitä keskeisempi merkitys, mitä rajatumpaa on ilmiöstä saatava dokumenttiaineisto. (Alastalo & Åkerman 2010, 373–376).

Asiantuntijoita käytetään aineistolähteenä kun halutaan tuottaa kuvaus jostain ainutlaatuisesta ilmiökentästä. Tässä tutkimuksessa asiantuntijoiden haastatteluja analysoidaan ilmiön faktuaalisina kuvauksina, kuitenkin siten, että faktat nähdään yhdessä haastattelutilanteessa vuorovaikutuksessa rakennettuina. Vuorovaikutus haastattelutilanteessa ei ole ongelmien lähde vaan aineiston ominaislaatuun kuuluvaa. (Alastalo & Åkerman 2010, 376–378.)

Asiantuntijahaastattelujen käyttöön aineistonkeruumenetelmänä liittyy eräitä haasteita. Koska aineiston keruu ja analyysi kietoutuvat haastattelututkimuksen prosessissa yhteen, tulee haastattelijan kyetä osoittamaan omaa asiantuntemustaan ja perehtyneisyyttään aiheeseen keskittyäkseen kysymyksiin, joista muutoin on vaikea saada tietoa. Haastattelijan perehtyneisyys myös edesauttaa asiantuntijoita tapahtumien mieleen palauttamisessa.

Asiantuntijahaastatteluissa on myös aina huomioitava tulkinnallisuus. Haastateltavat tulkitsevat tilanteita aina haastatteluajankohdasta käsin ja tällä saattaa olla vaikutusta sille, millaisia asioita nousee esiin ja millaisia merkityksiä tilanteille annetaan. Analyysiä tehtäessä on myös aina muistettava, että kertoessaan muiden toimijoiden käyttäytymisestä, kyseessä on aina toisen käden tieto. Myös ensikäden tieto on tulkinnallista, koska haastateltavilla on usein taipumus kuvata asioita kaunistellen tai jälkikäteen järkiperaistuen. Erityisen ongelmakentän muodostavat viranhaltijat, joiden toimintaa määrittää vahva ohjesääntö tai ammattietiikka. Analyysin luotettavuutta voidaan lisätä tämä ns. ammatillisuusmuuri ylittämällä. Parhaiten se on saavutettavissa luottamuksellisen haastatteluilmapiirin synnyttämisellä ja saman ammatillisen eetoksen jakamisella. Haasteensa asiantuntijahaastattelun käyttöön tuo myös haastattelijan aktiivinen ote haastatteluun, joka lisää riskiä, että haastattelija asettaa sanoja haastateltavan suuhun. Tätä riskiä voidaan vähentää kysymällä haastateltavan omia kuvauksia asiasta. (Alastalo & Åkerman 2010, 378–389.)

Fokusryhmähaastattelu soveltuu hyvin sosiaalisesti jaetun tiedon, asenteiden, mielipiteiden ja uskomusten tutkimiseen. Sen päätavoite on tuottaa ymmärrystä ilmiöstä kuvailemalla ja tulkitsemalla haastatteluun osallistuvien ilmiölle antamia merkityksiä ja tulkintoja. Menetelmän tavoitteena on rohkaista erilaisten näkemysten ja ajatusten tuottamiseen laajemman kuvan saamiseksi ilmiöstä. Menetelmä mahdollistaa myös ilmiöön liittyvien erilaisten näkemysten saavuttamisen. (Liamputtong 2011, 5).

Anu Valtonen (2005, 223–224) erottaa toisistaan ryhmähaastattelun ja ryhmäkeskustelun. Keskeisimpänä erona hän näkee, että ryhmähaastattelussa samat kysymykset esitetään ryhmän jäsenille vuoronperään, kun taas ryhmäkeskustelussa ryhmän jäsenten välille syntyvä keskustelu on oleellisempaa ja tutkimuksen kohteena voi olla myös ryhmän jäsenten välinen interaktio. Ryhmä rohkaisee, osallistujat saavat tukea toisiltaan sekä mahdollisuuden muistella ja pohtia asioita yhdessä. Fokusryhmähaastattelu antaa osallistujille mahdollisuuden jakaa tietoa yhteisössään ja reflektoida omia ajatuksiaan. Ryhmä myös kontrolloi itseään ja vastauksiaan; Haastattelutilanteessa se voi lisätä avoimuutta, sillä erityisesti tuttujen osallistujien ollessa mukana asioita on vaikeampi kaunistella. Ryhmän sisäiset normit voivat tulla helposti esille, vaikkei niitä erikseen kysyttäisikään. Ryhmällä voi olla myös negatiivinen vaikutus; Yhtä lailla ryhmädynamiikasta johtuen osallistujat voivat jättää kertomatta asioita, jotka he yksilöyksilöhaastattelussa voisivat kertoa. Tässä tutkimuksessa ryhmähaastattelun ja ryhmäkeskustelun välinen erottelu ei ole olennaista ja haastattelut

ovat muistuttaneet enemmän keskusteluja, vaikka aineiston litteroinnissa ja analyysissä itsessään ei ryhmän interaktiota ole sinällään tutkittu. (Hirsjärvi & Hurme, 2001.)

Kuntien yhdyshenkilöiden kanssa lähdimme pohtimaan, ketkä osallistuisivat kunnan edustajina ryhmähaastatteluihin. Lähtökohtaisesti olin esittänyt, että mikäli kunnassa oli olemassa työllisyyden hoidon tukena työllisyystiimi tai vastaava, voisi kyseinen ryhmä osallistua kokonaisuudessaan haastatteluun. Kahdessa haastatelluista kunnista ryhmä muodostuikin näin, tosin toisessa ryhmän muodostaminen oli ollut yhteyshenkilön tavoitteena ja ryhmä oli vastanimetty haastatteluajankohtana. Kahden muun kunnan osalta haastateltavien valinta tapahtui kunnan yhdyshenkilön toimesta perustuen tutkittavan aiheen asiantuntijuuteen ja eri hallintokuntien tavoittamisesta nouseviin perusteluihin. Kun yhdyshenkilöllä oli tiedossa haastatteluun osallistuvat, pyysin häntä välittämään osallistujille laatimani esittelykirjeen (Liite 4.).

Tutkimukseni aineiston muodostaa neljä fokusryhmähaastattelua, jotka toteutin tutkimukseen valikoituneissa kunnissa huhti-kesäkuussa 2014. Kuntien yhdyshenkilöiltä sain apua tutkimuksen esittelyn toimittamisessa etukäteen haastateltaville, sekä sopivan tilan ja ajankohdan löytämiseen kustakin kunnasta. Kahdessa ensimmäisessä haastattelussa minulla oli apuna tutkimusassistenttinani toiminut sosionomi (amk), joka ei osallistunut itse haastatteluun vaan varmisti tilan ja tarjoilun toimivuuden, sekä muistiinpanojen kirjauksen. Avustajan käyttö auttoi minua keskittymään itse haastattelujen vetämiseen ja avustajasta oli korvaamaton apu oman jännityksen lieventämisessä ja haastattelutilanteista oppimiseksi tilanteiden jälkipuinnin kautta.

Nauhoitin haastattelut käyttäen kahta nauhuria. Lisäksi kirjasin kevyesti muistiinpanoja haastattelun aikana kuten myös avustajani kahdessa ensimmäisessä haastattelussa. Haastattelujen alussa esittelin itseni ja kerroin tutkimukseni tarkoituksesta ja miten osallistujien puhetta tutkimuksessani käytetään. Kirjallisia lupia haastateltavilta en pyytänyt vaan alkupuheenvuorossani pyrin tarkistamaan sen, että kaikki olivat osallistumassa vapaaehtoisesti ja kuvaamaan miten aineistoa käytän.

Haastatteluihin osallistui yhteensä 21 haastateltavaa. Fokusryhmät olivat kunnissa erikoisia. Ryhmiin osallistui neljästä seitsemään osallistujaa, jotka pääosin edustivat kunnan eri hallinnon alojen viranhaltijoita. Mukana oli keskushallinnon, teknisentoimen, sosiaali-

toimen ja vapaa-aikatoimen edustajia esimiestasolta perustyöntekijöihin. Ryhmiin osallistui sekä mies- että naistyöntekijöitä ja myös eri ikäryhmät olivat edustettuina.

Haastattelujen toteuttaminen fokusryhminä oli onnistunut valinta ja ryhmissä vallitsi avoin ja luottamuksellinen ilmapiiri. Kaikki osallistuivat keskusteluun ja kaikkien näkemystä kunnioitettiin. Lähtiessäni toteuttamaan haastatteluja minulla oli mielessäni myös ajatus, että ryhmähaastattelutilanne tarjoaa osallistuville kunnille tilaisuuden pysähtyä yhdessä pohtimaan omaa tilannettaan ja tarjoaa tilan yhteiselle oppimiselle ja jaetun näkemyksen syntymiselle. Omasta kokemuksestani kautta tiedän, että yhteisen tilan ja ajan löytäminen strategiselle suunnittelulle ja ajatustenvaihdolle on haasteellista. Tältä osin koin mieluisia hetkiä kun huomasin, että ryhmissä syntyi ”a-haa” -elämyksiä ja esimerkiksi uusia ideoita työtoiminnan toteuttamiseen. Parhaiten oppimiskokemusta kuvaa ja minua tutkijani lämmitteää seuraava haastateltavan lainaus:

” Nyt täytyy sanoa, että tunne on molemminpuolinen. Ensinnäkin haluan kiittää, että sain tulla. En tiennyt yhtään, että mihin olin tulos. Mä opin valtavan paljon tästä. Ja arvostan sitä, että tälläiseen tilaisuuteen pääsin ja sinä teet tämmöstä työtä ja haastattelet meitä. Tää oli hieno juttu!” (aktB1)

Fokusryhmähaastattelut etenivät alun esittelyni jälkeen siten, että kukin haastateltava esittäytyi ja kertoi hallinnonalastaan tai työtehtävästään, sekä roolistaan kunnan työllisyyden hoidossa. Tämän jälkeen johdin haastatteluja neljän pääteeman kautta hyödyntäen laatimaani haastattelurunkoa (Liite 5.). Haastattelujeni pääteemat olivat 1) kunnan järjestämät palvelut, 2) toiminnan perusteet, 3) toiminnan organisoituminen ja 4) tulevaisuus. Tulevaisuuskysymyksen osalta käytin virikeaineistoa (ks. liite 6.), jonka jaoin haastattelun viimeisessä vaiheessa osallistujille.

Käynnistin myös haastattelujen litteroinnin haastattelujen ollessa vielä käynnissä. Litterointivaiheessa aineisto tuli jo tutuksi ja tapani jäsentää aineistoa muotoutui. Ruusuvuoren, Nikanderin ja Hyvärisen (2010, 13–14) mukaan litterointi onkin olennainen osa aineistoon tutustumista, jolloin aineiston analysointi jo käynnistyy. Litteroin aineiston sanatarkasti, jättäen kuitenkin pois tauot ja äännähdykset.

Koodasin haastattelut siten, että jaoin haastateltavat ammattialansa edustuksen mukaan siten, että nostin sosiaalitoimen työntekijät erikseen koodilla ”sos”, aktivointityötä tekevät koodilla ”akt” ja muut toimijat koodilla ”ku”. Lisäksi annoin sattumanvaraisesti kuntaryhmille koodit A, B, C ja D. Koska haastatteluihin osallistui yleensä useampi saman ammattiryhmän edustaja, lisäsin koodeihin vielä järjestysnumerot. Kokonaiskoodi oli siten esimerkiksi sosD1 tai kuA3.

5.6 Aineiston analyysi

Aineiston analyysimenetelmänä olen käyttänyt tutkimuksessani sisällönanalyysia. Menetelmää on luonnehdittu useimpiin laadullisiin aineistoihin soveltuvaksi analyysimenetelmäksi ja suhteessa tutkimuksen muihin strategisiin valintoihin nähden se tuntui luontevalta valinnalta. Sisällönanalyysi on tekstianalyysia, jossa etsitään tekstin merkityksiä. Tuomi ja Sarajärvi (2009,104) nostavat esiin tekstianalyysityylien erottelun maailmasuhteessa, joka kuvastaa todellisuuden tajuamista inhimillisenä ajattelutapana. Tuomelle ja Sarajärvelle (emt.) tekstianalyysien erottelu kulkee sisällönanalyysin sisällä. Osassa sisällönanalyysillä tuotetuista tutkimuksista tutkija tarkastelee todellisuutta ikään kuin ulkopuolisena (myös historiallinen analyysi) ja osa sisällönanalyytisistä tutkimuksista pohjautuu maailmasuhteeseen, jossa oleellista on näkymättömän ymmärtäminen maailman sisältä käsin ja sen osana.

Sisällönanalyysilla aineisto järjestetään hajottamalla se osiin, käsitteellistetään ja kootaan uudeksi loogiseksi kokonaisuudeksi. Tavoitteena on saattaa aineisto tiiviiseen muotoon ja saada luotua selkeä kuvaus tutkittavasta ilmiöstä. Sisällönanalyysissa tunnistetaan kolme erilaista analyysitapaa: aineistolähtöinen, teorialähtöinen ja teoriaohjaava. Aineistolähtöisessä analyysissa edetään aineiston ehdoilla rakentaen pelkistetystä aineistosta ryhmitteilyn ja käsitteellistämisen kautta tutkimuksen tuloksena esitettäviä malleja, käsitejärjestelmiä tai teemoja. Johtopäätösten tekemisessä tutkija pyrkii ymmärtämään, mitä asiat tutkitaville merkitsevät. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 108–113.)

Teorialähtöisessä sisällönanalyysissa ensimmäinen työvaihe on analyysirungon muodostaminen tutkimuksen viitekehyksen muodostamasta teoriasta tai käsitejärjestelmästä. Teo-

rialähtöisessä sisällönanalyysissä oleellista on siten tutkimuksen syntyminen aikaisemman tiedon pohjalta ja olemassa olevan teorian testaaminen uudessa kontekstissa. Teoriaohjaavassa analyysissä on tunnistettavissa aikaisemman tiedon merkitys, mutta se on enemmänkin uusia ajatusuria aukova kuin ”vanhaa” teoriaa testaava. Teoriaohjaavassa analyysissä aikaisempi teoria ohjaa ja suuntaa analyysia, mutta itse analyysi etenee pitkälti aineiston ehdoilla kuten aineistolähtöinen analyysikin. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 113–117.)

Tutkimuksessani analyysitapani on teoriaohjaava sisällönanalyysi, jossa ajatteluprosessissani vaihtelivat sekä aineistolähtöisyys että valmiit mallit. Aineistonanalyysin rinnalla tutkin ja jäsensin jatkuvasti aiheesta aikaisemmin kirjoitettua, joka tarjosi minulle aina uusia näkökulmia aineistoon ja johon peilata aineistoani. Aineiston analyysini käynnistyi aineiston litterointivaiheessa ja sitä seuranneessa aineistoon perehtymisen vaiheessa. Käytännössä tämä tarkoitti havaintojen tuottamista siitä, mistä aineistossa puhuttiin, mitä teemoja haastateltavat puheenvuoroissaan nostivat esiin ja miten ryhmän vuorovaikutus näyttäytyi. Haastatteluissani käyttämäni teemarunko toimi myös aineiston alustavan jäsentämisen apuna. Alustavan aineistoon tutustumisen kautta pystyin hahmottamaan sen, mikä aineistossa oli kiinnostavaa (ks. Tuomi & Sarajärvi 2009, 92).

Toteutin aineistoni analysoinnin kaksiosaisesti keskittyen ensin erilaisista työelämäosallisuutta tukevista ja kunnan työllisyydenhoidon palveluista kerrottuun. Pelkistämisen vaiheessa poimin kuntatoimijoiden ilmauksista kaikki ajatuskokonaisuudet erilaisista palveluista. Ryhmittelyvaiheessa kokosin yhteen eri kuntien edustajien ilmaisut erilaista palveluista klustereiksi, esimerkiksi kuntouttavan työtoiminnan järjestämistä ja työvalmennusta koskevat maininnat. Käsitteellistämisen vaiheessa hain jäsennykseni työkaluksi aikaisempaa käsitteistöä, mutta lopuksi aineistosta itsestään nousi esiin palveluiden jäsentämiseen soveltuva ajatus palveluiden jatkumosta.

Aineiston analyysin toisessa osassa keskityin toiseen tutkimuskysymykseeni eli pelkistämään aineista ajatuskokonaisuudet, jotka kuvasivat syitä palvelujen rakentumisen taustalla. Aloittaessani aineiston ryhmittelyä, jouduin palaamaan takaisin aihepiiriä koskevaan teoriaan ja sen systemaattiseen jäsentämiseen edelleen. Aineiston analyysi ei siten ollut suoraviivainen prosessi vaan aineiston analyysi nosti toistuvasti esiin teemoja, joita analysoidakseen oli palattava teoriaan. Analyysistani rakentui siten eräänlainen kehämäinen spiraali, jossa aineiston analyysi ja teorian jäsentäminen seurasivat toinen toisiaan. Kimmo

Kurunmäki (2007, 88) toteaaakin, että laadullisen tutkimuksen analyyttinen kehys ja aineisto tarkentuvat tutkimuksen edetessä. Charles Ragin (1994 Kurunmäen 2007, 86 muk.) toteaa analyyttisten kehysten olevan systemaattisten ideoiden ja teorioiden hahmotelmia, joita tutkija kehittää ilmiön tarkastelun apuvälineeksi.

5.7 Tutkimuseettiset kysymykset

Tutkimuksen eettisten kysymysten pohdinnassa tarkastelu voidaan kohdentaa näkökulmien mukaisesti tutkimuksen suhteesta tutkittaviin, tiedeyhteisöön ja yhteiskuntaan. Suhteessa tutkittavaan arvioitavana ovat tutkittavien oikeuksien ja suojaamisen kysymykset, sekä aineiston hankintaan liittyvät kysymykset. Tiedeyhteisösuhteen näkökulmasta arvioitavana ovat tieteen sisäiset asiat, kuten tiedeyhteisön tunnustamien toimintatapojen ja tutkimuksen avoimuuden kriteerit, sekä muiden tutkijoiden kunnioittaminen. Tutkimuksen tarkastelussa suhteessa yhteiskuntaan nousevat keskiöön kysymykset tiedon soveltamisesta, sen käytöstä ja vaikutuksista. Eettisten näkökulmien lisäksi tutkimuksessa tulee arvioida sen luotettavuutta ja yleistettävyyttä. (Kuula 2006, 24–25, Mäkelä 2005.)

Arja Kuula (2006, 60) kiteyttää, että ihmisarvojen kunnioittaminen on eettisesti kestävien tutkimustapojen yhteinen lähtökohta. Tutkimuksen pyrkimyksenä on siten turvata tutkittavien itsemääräämisoikeus, vahingoittumattomuus ja yksityisyys. Oma aineistonkeruuni pohjautui fokusryhmähaastatteluun, johon osallistuminen oli vapaaehtoista. Ollessani yhteydessä kuntien yhdyshenkilöihin fokusryhmän kokoamiseksi, korostin tämän tiedon välittämistä mahdollisille osallistujille. Myös haastattelujen aluksi käytin aikaa tutkimukseni esittelyyn, tiedon keräämisen perusteluihin (ks. Holmila 2005) ja aineiston käsittelyyn, sekä varmistin osallistujien vapaaehtoisuuden.

Tutkimukseni aihepiiri ei sinällään ollut niin sensitiivinen, että olisin joutunut erityisesti pohtimaan tutkimukseen osallistumisen vaikutuksia haastateltavien hyvinvointiin ja yksityisyyden suojaan. Kiperimpinä näkemyksinä sensitiivisestä aiheesta nousivat esiin lähinnä erilaiset aatteelliset näkemykset, joita haastateltavat vastauksissa jonkun verran pohtivatkin. Näissä yhteyksissä korostin, että haastateltavat koodataan ja näkemykset tältä osin jäävät olemaan ainoastaan ryhmässä jaettuna tietona. Haastatteluissa korostin myös ryhmän sisäistä salassapitoa ja mielipiteiden kunnioittamista. Oman arvioni mukaan ryhmässä rakentui luottamuksellinen ja avoin ilmapiiri. Osallistujat uskalsivat ilmasta olevansa eri miel-

tä jonkun toisen kanssa ja haastateltavat nostivat erilaisia näkökulmia ja epäonnistumisina koettuja asioitakin esiin.

Tutkimuslupaan liittyvät menettelytavat nousivat tutkimuksessani esiin minua haastavina asioina. Ensikontaktien yhteydessä ja uudelleen haastatteluissa pyrin selvittämään kuntien tutkimuslupamenettelyyn liittyvistä toimintatavoista. Haastatteluvaiheessa päädyimme kuitenkin yhdessä kuntien yhdyshenkilöiden kanssa, että tutkimuslupien hankinta ei ole välttämätöntä, koska tutkimukseni aihepiiri oli yleinen ja jokaisen haastateltavan henkilökohmainen suullinen suostumus on riittävä. Tutkimussuunnitelmani jalostuessa päädyin kuitenkin jälkikäteen hakemaan kunnista tutkimusluvut ennen kaikkea siihen, että voisin nimetä tutkimukseen osallistuneet kunnat. Tutkimuslupien saamisen jälkeen pohdin kuitenkin edelleen, että edellyttääkö tutkimukseni asetelma minua nimeämään tutkimukseen osallistuneita kuntia. Lisäksi arvioituani kriittisesti tutkimuslupapyyntöäni ja saamiani vastauksia, päädyin haastateltavien anonymiteetin ja hyvän menettelytavan varmistamiseksi toteuttamaan tutkimukseni siten, että myöskään tutkimukseen osallistuneet kunnat eivät tutkimuksesta suoranaisesti käy ilmi.

Tutkimuksessani olen pyrkinyt hyvään tieteelliseen käytäntöön ja tiedeyhteisössä jaettujen eettisten normien noudattamiseen (ks. Kuula 2006, 34–35). Olen tavoitellut rehellisyyttä, yleistä huolellisuutta ja tarkkuutta tulosten esittämisessä ja niiden arvioinnissa. Tutkimuksen raportoinnissa olen pyrkinyt yksityiskohtaiseen raportointiin. Muiden tutkijoiden tutkimuksia ja tuloksia esittäessäni olen pyrkinyt varmistamaan asianmukaiset viittaustavat. Tutkimuksen tekijänä joudun myös arvioimaan kriittisesti itseäni eettisistäkin näkökulmista ja tältä osin tunnistan itsessäni kehitettävää. Aihepiirin ”imussa” ja työn ohessa tutkimuksen eettiset kysymykset olisivat ansainneet enemmänkin pysähtymistä ja pohtimista ennen aineiston keräämistä. Toimintaani en voi tältä osin olla täysin tyytyväinen.

6 Työllistymistä ja työelämäosallisuutta tukevat palvelut tutkimuskunnissa

Tutkimuksellani haen vastausta kahteen asettamaani tutkimuskysymykseen. Tässä luvussa vastaan niistä ensimmäiseen eli mitä ovat työllistymistä ja työelämäosallisuutta tukevat palvelut kunnassa kuntatoimijoiden kuvaamina?

Kuntien heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden työllistymistä ja työelämäosallisuutta tukevat palvelut näyttäytyivät haastatteluissa monimuotoisina. Laki kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001) ja sen perusteella järjestettävät palvelut nousivat tutkimuskunnissani voimakkaimmin esille, mutta myös sosiaalihuoltolain (710/1982) ja kehitysvammaisten erityishuollosta säädetyn lain (519/1977) perusteella järjestettävät palvelut mainittiin kunnissa. Vammaispalvelulain (380/1987) perusteella järjestettävä päivätoiminta mainittiin vain yhdessä kunnassa.

Kunnat järjestivät työtoimintaa ylläpitämissään pajoissa ja työllistämisyksiköissä, tarjosivat ohjaavia ja valmentavia palveluita, sekä tukivat työllistymistä tarjoamalla palkkatukityöpaikkoja ja kesätöitä nuorille. Kuntien monimuotoisten palvelujen kuvaaminen ja ymmärtäminen ilman jonkinlaista jäsenystä tuntui mahdottomalta. Pohdin ensin Valtakunnallisen työpajayhdistys ry:n ja VATES-säätiön (Välimaa ym. 2012, 22–31) työllistymisen tukemisen jaottelun hyödyntämistä analyysin työkaluna, mutta analyysin edetessä tämä ei kuitenkaan tuntunut enää toimivalta tavalta jäsentää haastattelujen kautta välittyvää kuvaa kuntien palvelukokonaisuudesta. Palveluita kuvaava jäsenyskehikkoni (ks. kuvio 5.) syntyi siten aineistolähtöisesti, kuntatoimijoiden kuvauksista rakentuneena yleiskehikkona ilmiön ymmärtämisen työkaluksi.

Olen jäsennyksessäni ryhmitellyt kuntien tarjoamat palvelut palveluihin ohjaaviin toimenpiteisiin (portinvartijapalvelut), työn tekemiseen ja toimintaan kiinnittyneihin yhteisöllisiin palveluihin (työtoimintapalvelut), ohjaus- ja valmennuspalveluihin (vahvistavat palvelut) ja kunnan muihin työelämäosallisuutta tukeviin toimintamuotoihin. Jäsennykseen sisältyvät palvelut ovat tiivistettyä tietoa tutkimukseen osallistuneiden kuntien tarjoamista palveluista ja eivät välttämättä edusta koko sitä palvelujen kirjoa, joita eri kunnilla on kuntalaisilleen tarjottavana.



Kuvio 5. Kunnan työllistymistä ja työelämäosallisuutta tukevat palvelut

Vaikka jäsenyskehikkoni on aineistolähtöinen, en luonnollisestikaan voinut irrottautua siitä esiymmärryksestä, joka minulla palvelujen sisältöön ja niiden määrittelyyn liittyy. Haasteellisimmaksi tuli sijoittaa etsivä nuorisotyö ja TYP-palvelut jäsenyskehikkoon, koska molemmat palvelut näyttäytyivät minulle sekä asiakasta ohjaavina portinvartijapalveluina, että vahvistavina palveluina. Näille palveluille on ominaista, että niiden parissa laaditaan suunnitelmia asiakkaan kanssa ja ne ohjaavat asiakasta tarvittavien palvelujen piiriin, mutta samalla työntekijät ovat itsessään asiakasta vahvistava ja tukeva palvelu. Etsivälle nuorisotyölle ei kunnissa tavanomaisesti ole valtuuksia päättää asiakkaalle annettavista palveluista, kun sen sijaan TYP-palveluilla nämä valtuudet ovat. Näin alkuperäinen ajatuseni jalostui ja TYP-palvelut sijoittuvat portinvartijapalveluihin, kun taas etsivän nuorisotyön sijoitin vahvistaviin palveluihin.

Jäsenyskehikkoon sisältyy ajatus palveluista eräänlaisena jatkumona tai polkuna, kuten haastateltavat työllistymistä ja työelämäosallisuutta tukevia palveluita kunnissa kuvaavat.

”Nyt pitäis löytää palkkatukipaikkoja, että näistä ne niin sanotut helmet, jotka ovat käyneet säännöllisesti. Aktiivisesti käy ja ovat käyneet tosi pitkäänkin ja ovat osoittaneet että ovat kuntoutuneet. Että heitä ruvettais palkittamaan sillä puolen vuoden työrupeamalla, josta saisivat oikein kunnan työtodistuksen, jos se vaikka auttais eteenpäin. Siellä on toki porukkaa, jotka on huippupaikas, kun ovat kuntouttavas [työtoiminnassa] ja jos siellä jaksavat käydä niin ihan hyvä juttu, mutta kyllä sieltä muutamia vois eteenpäin saada.” (aktD1)

”Meillä on se palveluprosessi. Mä oon rakentanu sitä niin, että me ollaan segmentoitu asiakkaita vähän eri toimenpiteisiin. Niin, että me yleensä lähetään liikkeelle pitkäaikaistyöttömienkin osalta, et ne tulis työkokeiluun tai nimenomaan työkokeiluun pajalle ja sieltä rakennetaan niitä jatkopolkuja” (aktB2)

Otteet kuvaavat kunnan työllistymisen ja työelämäosallisuuden tukemisen olevan ideaalisesti prosessi, jossa asiakkaat ohjataan palveluiden piiriin suunnittelun ja sopimisen kautta, ja jossa työtoimintapalveluiden ja vahvistamisen kautta päädytään kunnalle palkkatuetuun työhön ja siitä avoimille työmarkkinoille. Työtoimintapalvelut ja vahvistavat palvelut yhdistyvät prosessin keskeisimmäksi vaiheeksi, rinnakkaisina ja toisiinsa kytkeytyneinä palveluina. Työtoimintapalvelut pitävät sisällään pääsääntöisesti vahvistavan palvelun elementtejä, kuten työvalmennusta ja uraohjausta, mutta näitä voidaan tarjota myös ilman työtoimintaa tai liittyen työvoimapolitiittiseen toimenpiteeseen.

6.1 Portinvartijapalvelut

Portinvartijapalveluiksi olen nimennyt palvelut, joiden kautta asiakas pääsee osalliseksi kunnan järjestämistä työtoiminta- ja vahvistavista palveluista. Portinvartijapalveluita ovat kuntien sosiaalityö aktivointi- ja palvelusuunnitelmaprosessien kautta ja TYP-palveluissa toteutettavan työn kautta, sekä aktivointityöntekijöiden toteuttama tehostettu alkukartoitus.

Kuntien aikuissosiaalityö rakentuu sosiaalityöntekijöiden ja -ohjaajien työstä. Työntekijöillä on päätösvalta kuntouttavan työtoiminnan käynnistämisen ja myös muiden lakien perusteella tehtävien asiakaskohtaisten päätösten suhteen. Kaikki pitkäaikaistyöttömät eivät ole entuudestaan työntekijöiden asiakkaina vaan asiakassuhde käynnistyy vasta aktivointiprosessin myötä.

Kuntouttava työtoiminta-lain (189/2001) velvoittamat pitkäaikaistyöttömien aktivointisuunnitelmat laaditaan aikuissosiaalityössä yhdessä TE-toimiston kanssa. Lain mukaan suunnitelman tulee sisältää henkilön koulutusta ja työuraa koskevat tiedot, arvion aikaisempien julkisten työvoimapalvelujen vaikuttavuudesta, arvion aikaisempien työllistymissuunnitelmien ja kunnan tekemien henkilöä koskevien suunnitelmien toteutumisesta, sekä suunnitellut toimenpiteet. Ensisijaisia toimenpiteitä ovat työhön ohjaaminen ja julkiset työvoimapalvelut.

Voimakkaimmin asiakasohjautuvuutta aktivointisuunnitelmiin suuntaa ns. pitkäaikaistyöttömien lista. Kaikissa kunnissa listan olemassaolo ja merkitys aktivointisuunnitteluun ja palvelujen piiriin ohjautumiselle korostui. Pitkäaikaistyöttömien listalla viitataan työmarkkinatuen kuntalaskutuksen liitteenä tulevaan listaan henkilöistä, joiden etuudesta osan maksaa kunta. Kunta on velvollinen maksamaan kuntaosuutta aktiivitoimenpiteiden ulkopuolella olevista henkilöistä, kun taas aktiivisiin toimenpiteisiin osallistujien osalta rahoituksesta huolehtii kokonaisuudessaan valtio. Laskutuksesta vastaa Kela.

”Me tietenkin käydään läpi sitä Kelan listaa, mikä varmaan ei ole ihan...mutta käydään kyllä sitäkin läpi. Meillä on sellanen 65-80 tyyppiä, mitä me sitten mietitään, että mitä me niinku voisimme niille henkilöille tehdä ja ketä siellä on sellaisia, jotka vaan käy siellä ja sitte ketä on niitä pitempiaikaisia.” (sosA1)

Haastatteluissa korostuu kunnan toimijoiden aloitteellisuus pitkäaikaistyöttömien kunnallisiin palveluihin ohjaamisessa. TE-toimiston virkailijoiden ääni palveluihin ohjaamisen osalta ei haastatteluista välittynyt. Kelan henkilölistaus on kunnassa työkalu, jota kautta pitkäaikaistyöttömyyttä voidaan käsitellä yksilötasoa laajempänä ilmiönä, ja jonka pohjalta rakentaa kunnan palveluita asiakasryhmälle soveltuvaksi. Listan läpikäyminen tosin aiheutti sosiaalityössä eettistä pohdintaa, josta edellä kuvattu ote myös kertoo. Puhuja epäilee, että Kela-listan läpikäyminen ei ole sosiaalityön ammattieettisen hengen mukaista. Listalla olevien henkilöiden työllistettävyyden pohdintaan liittyy väistämättä henkilöstä olevien esitietojen hyödyntämistä ja henkilön tilanteen pohdintaa ilman asianomaisen läsnäoloa ja osallistumista keskusteluun. Henkilöt kategorisoidaan sen perusteella, mitä palveluja kullekin on osoitettavissa ja ovatko henkilöt listalla mahdollisesti jopa lähes pysyvästi. Tämän-tyyppinen henkilöiden luokittelu voi yksilökohtaiseen työskentelyyn nojaavassa sosiaalityössä tuntua arveluttavalta.

Aktivointityön tuleminen osaksi kuntien aikuissosiaalityötä on laajemminkin aiheuttanut kunnissa eettistä pohdintaa.

”Alussa ei tää nyt ihan helppoa ollut kun tulin tänne. Kyllä tässä sossupuolelakin oli pientä vääntöä. Väännettiin pitkäaikaistyöttömistä, että kauheesti hakkiin, eihän niitä sinne voi pakottaa, eihän se ole eettistä. Onkos se sitten eettistä jättää sohvalle makaan ja syrjäytyyn? (sosB1)

Ote kuvaa aktivointityön aiheuttamaa jännitettä kuntien aikuissosiaalityössä. Ristiriitaiset näkemykset syrjäytymisestä ja velvoittamisesta haastavat universaaliuteen pohjautuvat sosiaalityön eettiset ja kulttuuriset pohdinnat. Sensitiivistä työtettä arvostavan sosiaalityöntekijän arvojen ristiriitaisuus hänen edustumansa instituution kanssa saattaa aiheuttaa hankalia ristiriitatilanteita. (Juhila 2006, 113–115.)

Sosiaalityöhön liittyvistä kehitysvammahuollon ja vammaispalveluiden, sekä mielenterveyskuntoutuksen asiakkaiden ohjautumisesta työelämäosallisuutta edistäviin palveluihin käytiin vain vähän keskustelua. Kehitysvammaisten osallistuminen työelämäosallisuutta tukeviin palveluihin toimintakeskuksissa näyttäytyy kaikkein itsestään selvimmältä kuvattujen asiakasmäärien perusteella. Mielenterveyskuntoutujien palveluihin ohjautuminen on satunnaista ja toissijaista.

Kuntien sosiaalityö on yhtenä toimijana mukana myös työllistymistä edistävässä monialaisessa yhteispalvelussa, TYP-palvelussa. Tutkimistani kunnista vain yksi oli mukana TYP-toiminnassa ennen velvoittavaa lainsäädäntöä (1369/2014). Työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu on yhteistoimintamalli, jossa TE-toimisto, kunta ja Kela yhdessä arvioivat työttömien palvelutarpeet, suunnittelevat työttömien työllistymisen kannalta tarkoituksenmukaiset palvelukokonaisuudet sekä vastaavat työttömien työllistymisprosessin etenemisestä ja seurannasta. Monialaisen yhteispalvelun tavoitteena on edistää työttömien työllistymistä tarjoamalla heille heidän palvelutarpeensa mukaisia julkisia työvoimapalveluja sekä sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluja.

”Sitten meillä on siinä sosiaalityöntekijä puolet työajasta, joka toinen viikko siellä. Ja ehkä se koordinoi niin kuin eniten kuntouttavaa työtoimintaa, normaalia työtoimintaa. Tää on niinku tätä pitkäaikaistyöttömien kuntouttavaa mitä [TYP:n sosiaalityöntekijä] koordinoi, mutta sitten meillä on se perus kuntouttava työtoiminta toisaalta sitten sieltä, että sosiaalityöntekijä koordinoi. Siellä

typissä tekee moniammatillista näitten kans, pitkäaikaistyöttömien, mutta muitenkin vaikeasti työllistettävien kans...” (sosA1)

”Meillä oli täällä TYPin tyyppistä toimintaa, mutta se lakkas sitte. Me jatkettiin, tehtiin vähän niinkuin pienoistyyppi vaikka ei se typin nimellä oo täällä.” (sos B1)

”Vaikka meillä ei typpiä oo niin meillä yhteistyö toimii valtavan hyvin täällä. Perustasolla sitä tehdään niin kuin ihan arjessa sitä yhteistyötä ei vaan siellä typissä.” (sosC1)

Haastatteluissa TYP-palvelusta rakentuu kuva palvelusta, joka on jäsentymätön suhteessa kunnan aikuissosiaalityön ja TE-toimiston yhdessä tarjoamiin muihin palveluihin. Sosiaalityöntekijät tekevät TYP-palvelussa samaa työtä kun perustehtävässään kunnan aikuissosiaalityössä työttömien parissa. Kunnassa, jossa TYP-palvelua on, on rakentunut kuntouttavan työtoiminnan organisoinnista kaksikerroksinen palvelu. Osaa asiakkaista palvelee TYP:ssä ja osaa kunnan perussosiaalityössä. Uuden lain perusteella asiakkaan palveluista vastaava taho määrittyy tiettyjen asiakaskriteerien perusteella. Lain toimeenpanon suunnittelu on kunnissa vielä kesken.

Kahdessa kunnassa aikuissosiaalityön rinnalla on osoitettu resursseja aktivointityöntekijöiden toteuttamaan tehostettuun alkuarviointiin siten, että työntekijä voi tavata asiakasta itsenäisesti, sekä kartoittaa ja suunnitella asiakkaan palvelupolkua kunnan palveluissa. Näille työntekijöille kuuluu yleisemmin koko kunnan työllisyyspalvelujen koordinointi, ja heillä on erityistä asiantuntemusta, kontakteja ja ajantasainen tieto eri yksiköiden mahdollisuuksista ottaa asiakkaita vastaan. Nämä työntekijät osallistuvat usein myös aktivointisuunnitelman laadintaan yhdessä asiakkaan, sosiaalityöntekijän ja työvoimaneuvojan kanssa.

”Sen kun siinä aktivointihaastattelussa yritetään soittaa sinne tänne ja tuonne ja aika on niin lyhyt ettei siinä ihan ihmeitä pysty. Tästä on ollut apua että ne aktivointiasteet on parantunut. Ja just se et kun mä tapaam niitä jo aikaisemmin aikaa monta kun vain aika antaa myöten. [– –] Että nytkin kun mä kutsuin sieltä niitä uusia asiakkaita, mä tavallaan kerron jo etukäteen, mitä se kuty on ja mikä odottaa. Kun ne on siellä työmarkkinatukilistalla, että sellaset ihmiset, jotka mä oon vähintään kerran kaks tavannu, ne asennoituu siihen ihan erilail-

la kun se aktivointiaika tulee. Silloin ne on mielessään valinnu sen paikan, koska mä kerron, että mikkä on niinku vapaanakin, kun mä tapaan ne eka keran. Se hoituu siinä tilantees paljon helpommin.” (aktD1)

”Meillä on semmoinen koordinoitu ohjautumismalli. Meillä on yksi henkilö kenenkä kautta tänne meidän palveluihin ohjaututaan. Nää tulee sitten nää asiakkaat, jotka on aksuissa ollu tai [koordinaattorille] ohjataan myös sellaisia, jotka ei oo vielä aksussa ollu...ne on ne ajat tarkoitettu sitä varten, että jokaiselle tehdään se henkilökohtainen palvelusuunnitelma.” (aktB2)

Alkuarviointiin keskittyneille työntekijöille on osoitettu kunnan työllisyydenhoidon tehtävistä kokonaisvaltainen työnkuva. He pystyvät paremmin järjestämään aikaa asiakkaiden tapaamisille ja motivoimaan asiakkaita osallistumaan sekä suunnitelman laadintaan, että kuntouttavaan työtoimintaan. Alkukartoittajien tehtävänä on antaa tietoa aktivoinnista, pohdita asiakkaan tarpeiden ja toiveiden perusteella työtoimintapaikkaa ja suunnitella henkilökohtaista polkua. Sosiaalityöntekijöille ja -ohjaajille jää kuitenkin edelleen tehtävä koota aktivointisuunnitelma ja päättää kunnan palveluista.

Osin kunnassa järjestettäviin, työllistymistä ja työelämäosallisuutta tukeviin palveluihin pääsee ilman viranhaltijan päätöstä ja portinvartijapalveluita. Erityisesti nuorille on kohdennettu tällaista matalankynnyksen toimintaa etsivän nuorisotyön ja pajatoiminnan muodossa.

”Kun taas vastaavasti tää taidepaja on vastannu siihen huutoon, että meidän nuoret jättäytyy aksuista [aktivointisuunnitelmista] pois. Etsivän nuorisotyön rooli korostuu. Me ollaan haluttu hakee tällanen fyysinen työpaja etsivän nuorisotyön tueksi. Että saadaan koppi niistä nuorista ja nimenomaan vähän sellanen haastavampi porukka. Niille on tarjottu vähän vaihtoehtoisempaa toimintaa Sinne saa vaan tulla ja siellä saa vähän omaehtoisesti toimia. Ajatus ei oo se, että me työllistetään luoville aloille ketään vaan se, että me saadaan kiinnittymään meidän palveluihin.” (aktB2)

”Pääsääntöisesti siellä varmaan on kuntouttavassa työtoiminnassa tai sitten joitakin tämmösiä, joilla on jo eläkepäätös olemassa. He sanoo heitä vapaaehtoisiksi. Elikkä heille elämäntähtäystä ja elämänsisältöä tarjoaa.”(sosC3)

Matalan kynnyksen palveluilla on siis tehtävä nuorten motivoinnissa ja tutustuttamisessa työhön ja tekemiseen. Matalan kynnyksen palveluilla haetaan ratkaisua siihen, että nuoret saadaan virallisten palvelujen piiriin saattamalla heitä sinne. Myös aikuisille on tarjolla jonkin verran omaehtoisuuteen pohjautuvia tapoja osallistua. Varsinkin yhdistyspohjaiset työllistämisyksiköt tarjoavat mahdollisuutta osallistua toimintaan ilman hallinnollisia päätöksiä.

Vaikka kunnan sosiaalityöllä on rooli portinvartijana kunnan järjestämiin palveluihin, ei valtuutus riitä kuitenkaan poluttamaan asiakkaita palkkatuettuun työhön tai nuorten kesätyöllistämiseen. Kuntien toimialat hallinnoivat pääosin itse palkkatukityöllistämiseen osoitettuja vähäisiä määrärahoja ja tekevät itse ratkaisunsa keitä tehtäviin palkkaavat. Jonkin asteista vaikutusvaltaa sosiaalityöllä ja aktivointityöntekijöillä kuitenkin on suositella henkilöitä palkkatuettuihin työpaikkoihin ja eri hallintokunnilla on eriasteista kiinnostusta palkata pitkäaikaistyöttömiä tehtäviinsä.

6.2 Työtoimintapalvelut

Työtoimintapalvelut ovat työn tekemisen ja toiminnan ympärille rakentuneita kuntouttavia palveluita. Palveluissa tavoitteena on työnteon ja siihen liittyvän ohjauksen, sekä työ- ja yksilövalmennuksen avulla pyrkiä parantamaan yksilön kykyä ja valmiuksia hakeutua koulutukseen tai työhön, sekä kehittämään hänen arjenhallintataitojaan (Välimaa ym. 2012, 17-18). Työtoimintapalvelut tuotetaan pääsääntöisesti yhteisössä, jolloin osallistuja kiinnittyy muiden kuntoutujien tai työtoimintapaikan työntekijöiden muodostamaan yhteisöön.

Kunnat järjestävät työtoimintaa työllistämisyksiköissä, avotyötoimintana ja ryhmämuotoisena työtoimintana. Työtoiminnan sisältö on jäsennettävissä haastateltavien kertoman mukaan työn tekemiseen, työelämävalmiuksien kehittämiseen ja arjenhallinnan vahvistamiseen. Työtoiminnan elementtien voimasuhteet vaihtelevat eri toimenpiteissä ja asiakkaan tarpeiden mukaisesti. Pelkistetyimmillään työtoiminta on työn tekemistä, johon ei sisälly suunnitelmallista työelämävalmiuksien kehittämistä tai arjenhallintataitojen vahvistamista, vaan työn tekemisen oletetaan olevan riittävän vahvistava toimenpide itsessään työyhteisön opettaessa työelämän pelisääntöjä työn tekemisen yhteydessä. Toisaalta taas jossain ryhmämuotoisessa työtoiminnassa sisältö painottuu vahvasti arjenhallinnan vahvistamiseen. Työelämävalmiuksien kehittäminen ja arjenhallinnan vahvistaminen muodosta-

vat palvelujäsennyksessäni oman vahvistavien palvelujen kokonaisuuden, sillä niitä voidaan järjestää myös työtoiminnasta irrallisina palveluina.

Työtoimintapalveluja tuotetaan kunnissa erilaissa työllistämisyksiköissä, kuten työpajoilla ja toimintakeskuksissa. Työpaja on vakiintunut käsite yksikölle, jossa työllistymiseensä tukea tarvitsevalle on järjestetty toimintaa ja ohjausta. Työpajat syntyivät alunperin 1980-luvun puolivälissä vastaamaan nuorisotyöttömyyden asettamiin haasteisiin (Hassinen 2007, 11; Työ- ja yksilövalmennuksen perusteet 2012). Sittemmin työpajatoiminnan kohderyhmä on laajentunut myös aikuisiin. Toimintakeskukset puolestaan ovat pääosin kehitysvammaisille tarkoitettuja työtoimintayksiköjä.

Tutkimissani kunnissa on useita työpajoja ja lisäksi jokaisessa kunnassa on vähintään yksi toimintakeskus. Yhdessä kunnassa useampi eri toimialan työpaja on organisoitu yhteen palvelukeskukseksi. Kunnan työllistämisyksiköt ovat valtaosin sosiaalitoimen hallinnoimia, mutta nuorille suunnattua pajatoimintaa oli järjestetty myös kuntien vapaa-ajan- ja nuorisotyön kautta. Kunnissa oli myös yksittäisiä yhdistyksen ylläpitämiä työllistämisyksiköitä.

Asiakkaat sijoittuvat yksiköihin pääosin portinvartijapalveluiden kautta erilaisin hallinnollisin päätöksin kuntouttavaan työtoimintaan (189/2001), sosiaalihuoltolain mukaiseen työtoimintaan (710/1982) tai kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (519/1977) mukaiseen kuntoutukseen. Mutta myös TE-toimisto ja oppilaitokset hyödyntävät yksiköiden palveluja järjestäen työkokeiluja ja työssäoppimista yksiköissä.

Työllistämisyksiköihin sijoittumisen perusteissa on tapahtunut selvä muutos. Aikaisemmin työpajoihin sijoitetut tulivat lähinnä TE-toimiston ohjaamana työkokeiluun (aikaisemmin työharjoittelu- tai työkokeilu) tai palkkatuetuun työhön.

” Kuntouttava työtoiminta on laajentunut tosi paljon nuorten kohdalla. Jos mulle olis sanottu muutama vuosi sitten, että teille tulee nuoret kutyyn [kuntouttavaan työtoimintaan], niin olisin sanonut, että höpö, höpö. Ja nyt tuntuu, että se on ihan oikeesti järkevää [– –] Sehän on ketterä ja kätevä toimenpide, missä voidaan tehdä aika monipuolisia juttuja” (aktB2)

” Aluksi meidän suurin yhteistyökumppani oli TE-toimisto. Se oli palkkatukihmisiä suurin osa. Tänä päivänä suurin osa on kutyssä [kuntouttavassa työtoiminnassa] olevia [– –]. Kyllä sen huomaa tos kymmenes vuodes sen muutoksen, et mikä se on ollu. Ennen oli muutamia kutys. Ja mitä oltiin kunnan

kans tekemisis, oli melkein rahahakemusten tekemistä. Silloin se tosiaan oli TE-toimisto se yhteistyökumppani. Nyt on niin vähän TE-toimiston kanssa tekemistä, että kyllä se on kunnan tai kuntayhtymän.” (aktD2)

Edellä esittämäni otteet kuvaavat kuntouttavan työtoiminnan kasvaneen merkittävästi käytettynä toimenpiteenä työllistämisyksiköissä. Kuntouttava työtoiminta vaikuttaa syrjäyttäneen kaikissa tutkimissani kunnissa TE-toimiston työvoimapolitiittiset toimenpiteet pääasiallisena sijoittumisen perusteena kunnissa toimivissa yksiköissä ja kunnista on tullut yksiköiden palvelujen pääasiallinen tilaaja. Työllistämisyksiköiden ja kuntien välinen yhteistyö on lisääntynyt huomattavasti.

Edellä olevat otteet kertovat myös työllistämisyksiköiden profiloitumisesta entistä vahvemmin kuntouttamiseen. Työllistämisyksiköiden palvelut eivät ole vain työn teettämistä pajaympäristössä vaan nyt palveluilta odotetaan kuntouttavaa työtettä ja asiakkaiden saattamista avoimia työmarkkinoita kohti. Haastateltavien mukaan kunnan tehtäväksi on muotoutunut kuntouttavien palvelujen järjestäminen heikoimmassa työmarkkina-asemassa oleville, kun taas TE-toimisto on suunnannut palvelujaan lähempänä työmarkkinoita oleville työttömille ja sijoittaa asiakkaitaan toimenpiteillään yksityisiin yrityksiin.

Työllistämisyksikköjen asiakaskunta näyttää myös monimuotoistuneen kuntatoimijoiden kuvausten perusteella. Toimintakeskukset eivät ole enää ainoastaan kehitysvammaisille palvelujaan tarjoavia yksiköjä vaan palveluja käytetään myös muiden asiakasryhmien kuntouttamiseen. Varsinkaan sivukylissä toimivien yksikköjen ei ole mahdollista profiloitua palvelemaan tiettyä asiakaskuntaa vaan yksiköjä hyödynnetään laajasti. Samassa työllistämisyksikössä on siis mahdollista olla kuntoutumassa monen eri toimenpiteen kautta, jolloin myös asiakkaiden osallistumisestaan saama korvaus vaihtelee.

Tutkimukseni kunnissa toimivien työllistämisyksiköiden omistuspohja on moninainen, mutta vahvasti kuntakeskeinen. Kunnat tuottavat palveluita itsenäisesti, kuntayhtymien jäseninä tai osakkeenomistajina. Kuntien osuus työtoimintapalveluiden tuottamisesta on karkeasti arvioiden 90 %, kun se kuuden suurimman kaupungin osalta kuntouttavassa työtoiminnassa vuonna 2009 oli n. 63 % ja vuonna 2013 52 % (Borg & Ylinen 2010, 39; Ahlgren-Leinvuo 2014, 30). Vuoden 2013 Kuusikkokuntien työllistämispalveluja kuvaavan raportin mukaan kolmasosa Kuusikkokuntien kuntouttavasta työtoiminnasta hankittiin järjestöiltä ostopalveluna ja vaihteluväli oli suuri siten, että Helsingissä ostopalvelujen osuus oli

10,7 % kun taas Tampereella ostopalvelujen osuus oli peräti 89,3 % (Ahlgren-Leinvuo 2014, 30).

Tutkimistani kunnista järjestöt ylläpitävät työllistämisyksiköitä kahdessa kunnassa. Yhdistyksillä ja kunnilla on vahva keskinäinen luottamus ja kunnat arvostavat yhdistysten toimintaa.

”Tää on erittäin haluttu paikka. Sillä lailla kun [– –] on hermoja ja jaksamista, niin sinne voi laittaa sellasen heikkokuntoisenkin. Sitten ne siellä ihmeesti kuntoutuu.” (aktD1)

Ote kertoo, miten yhdistys pystyy vastaamaan kuntouttavalla työotteella paljon tukea tarvitsevan asiakkaan tarpeisiin. Samalla se kuitenkin kertoo myös siitä, miten ohjaajien henkilökohtaiset ominaisuudet ja osaaminen vaikuttavat toiminnan sujuvuuteen. Koska kuntien yhdistykset ovat pieniä, on vaarana, että toiminta päättyy ohjaajien siirtyessä eläkkeelle tai muihin tehtäviin. Isoja yhdistystoimijoita ei tutkimissani kunnissa ollut.

Tutkimieni kuntien työllistämisyksiköissä tehtävät työtehtävät ovat moninaisia. Työtä on tarjolla puurakentamisesta ompeluun, halonhakkuusta siivoukseen. Myös erilaisia purkamiseen ja kokoamiseen liittyviä tehtäviä on tarjolla. Työllistämisyksiköiden työ on vahvasti sidoksissa käsillä tekemiseen ja fyysiseen suorittamiseen. Perinteinen käsityöläisyys vaikuttaa vahvasti yksiköiden tekemisessä. Kuitenkin perinteiset käsityöläisammatit ovat avoimilta työmarkkinoilta pikkuhiljaa häviämässä ja työllistämisyksiköissäkin työn tekeminen vaatii uudelleensuuntaamista. Tietotekniikkaan ja median tuottamiseen liittyvät työtehtävät ovat työllistämisyksiköissä pikkuhiljaa kasvamassa, kuin myös hoiva-avustamiseen liittyvät työt.

Yksiköissä tehtävien töiden sisältöihin vaikuttaa käytettävissä olevat toimitilat ja ohjaajien oma ammatillinen osaaminen ja heidän toimialansa. Myös työtoimintaan osallistuvien asiakkaiden aikaisempi työkokemus ja osaaminen vaikuttaa työpajoilla tehtäviin töihin.

”Tällä hetkellä on keksitty tämmöstä erinäköstä puutyösysteemiä. Siellä voidaan kunnostaa vanhoja huonekaluja, sitten siellä on näiden rakennusten purkamisia, leikkimökkien rakentamista. [– –] on toiminut työpaja. Siinä on ollu vetäjänä rakennusmestari [– –]. Hänet on niinkuin keksitty meille. Me niinkuin ostetaan maksimissaan puolet hänen työpanostaan. Hän on tavallaan tän työpajan työnjohtaja, joka järjestää näitä töitä. Eihän nää [– –] ja tää [– –], ovat

naispuolisia, eivät puutyön ammattilaisia. Hän on niinku tämmönen henkilö. Hän omaa tälläset suhteet.” (SosD1)

”Mä oon koonnu tätä henkilökuntaa siten, että nää työnjohtajat on oman ammattialansa asiantuntijoita. Se vaikuttaa asiakkaisiin paljon, koska se työelämänäkökulma on aivan toisenlainen kun se ei tuukkaan sieltä sosiaalihuollon näkökulmasta se työn tekeminen. Mä oon pyrkiny rakentamaan tätä henkilöstöä tiiminä niin, että mulla on mahdollisimman erilaisia ihmisiä. Eri-ikäisiä, eri sukupuolta, erilaisella koulutustaustalla. Silloin me pystytään kehittämään. Ei me aina olla yhtä mieltä täällä asioista, mutta kyllä jokainen uskaltaa sanoa oman mielipiteensä mutta saa niinkun mahdollisimman paljon erilaisia näkökulmia.” (aktB2)

Otteet kertovat, että työllistämisyksiköiden ohjaajilta odotetaan jonkin konkreettisen käsityöläisammatin osaamista, jonka ympärille työllistämistoimintaa voidaan luoda. Yksiköissä halutaan tarjota oikeaa työtä ja tekemistä alan asiantuntijan ohjauksessa. Keskeistä on kuitenkin myös ohjaajien soveltuvuus tehtävään ja sopivien henkilöiden löytäminen tehtävään vaatiikin ”keksimistä”.

Ammattialakohtaisen osaamisen lisäksi ohjaajien työhön kuuluu sosiaali- ja kasvatustieteiden ammattitehtäviin kuuluvaa osaamistarvetta.

” Joo ja mä ainakin sitten asiakkailleni kyttyssä, jos siellä tulee nurinaa. Siellä tulee enää harvoin. Mää aina kysyn, että mikä oikeus sulla olis jäädä kotia kun mulla on oikeus ja velvollisuus lähtiä töihin. Olla täs yhteiskunnan mukana ja hoitaa asiani ja maksaa veroni. Sitä pitää olla kaikilla. Ja oikeestaan vaikka se tuntuu täs nyt tosi kovalta ja kylmältä, mutta tää on vaan fakta. Kun sitä on yks yö pureskeltu niin se nenän asento muuttuu. Mun mielestä me tehdään kasvatustyötä aikuisten parissa ja tää on sitä!” (aktB1)

Työllistämisyksikköjen ideaalityöntekijä näyttäytyykin siten jonkin käsityöläisammatin osajana yhdistettynä sosiaali- ja terveydenhuollon tai kasvatustieteiden ammattilaisuuteen, jossa painottuvat ohjaamisen ja henkilökohtaisen tukemisen, sekä ryhmän ohjauksen taidot. Työllistämisyksiköiden ohjaajat, joilta ohjaajakoulutus puuttui, hakivat sitä ahkerasti erilaisesta täydennyskoulutuksesta.

Ohjaajien ja asiakkaiden osaamisen lisäksi työllistämisyksiköiden työtehtäviin vaikuttaa alueen elinkeinorakenne. Lähialueen yritykset ovat osallistujien potentiaalisia työllistäjiä tulevaisuudessa.

” Me on hyvin paljon pyritty rakentamaan näitä meidän pajoja niin, erityisesti nuorten osalta, että me ollaan seurattu tän alueen elinkeinorakennetta. Että kotoapupajankin ajatus oli niinku se, että nuoret pystyis ohjautumaan sellaselle toimialalle, missä pystyy työskentelemään (aktB2)

Työllistämisyksiköt seuraavat paikallista elinkeino- ja työllisyysrakennetta ja suuntaavat työtehtäviään näihin tarpeisiin vastaaviksi. Mukauttamalla toimintaansa vastaamaan alueen tarpeita, työllistämisyksiköt pystyvät notkeasti tuottamaan valmentautujilleen sellaista osaamista, josta paikallisella tasolla on kysyntää. Paikalliset työllistämisyksiköt hyödyttävät näin parhaimmillaan sekä valmentautujia itseään, mutta myös paikallista elinkeinoelämää.

Yksiköt toimivat vahvasti yhteistyössä myös alueen koulutuksen järjestäjien kanssa mahdollistaen joustavia oppimispolkuja. Työllistämisyksiköt saattavat tarjota uudenlaisen oppimisympäristön nuorelle, jolla on vaikeuksia saada opintojaan etenemään kouluympäristössä. Työllistämisyksiköissä on opinnollistettu työtehtäviä, jolloin niistä saatiin näyttöä osaamisesta. Opinnollistamisen kautta osallistujille on mahdollista rakentaa eri ammattialojen tutkintoon tai osatutkintoon johtavia polkuja. Myös oppisopimuskoulutukseen osallistuminen yksiköissä on mahdollista.

Työn tekemisen lisäksi työllistämisyksiköt tarjoavat haastateltavien mukaan osallistujilleen monimuotoista toimintaa, jonka tavoitteena on elämänhallinnan eri osa-alueiden vahvistaminen. Yksiköissä liikutaan, tehdään ruokaa, hoidetaan terveyttä, tutustutaan alueen yrityksiin ja oppilaitoksiin, harjoitellaan sähköistä asiointia ja keskustellaan yhteiskunnan ajankohtaista asioista yksin ja yhteisönä ohjaajien kanssa. Muussa toiminnassa hyödynnetään paikkakuntien omaa tarjontaa ja oman alansa asiantuntijoiden osaamista.

Työtoimintaan osallistumiseen työllistämisyksiköissä kytkeytyy myös lähes aina osallistujan henkilökohtaisen työllistymistä edistävän suunnitelman tarkentaminen ja osallistujan henkilökohtainen sparraus ja tukeminen kohti avoimia työmarkkinoita tai muuta asetettua tavoitetta kohti. Työvalmennus tai vähintäänkin jonkin asteinen urapolutteinen yksilöohjaus sisältyy siten myös työtoimintapalveluihin osapalveluna. Eniten työtoimintaan kytkeytyvää

valmennusta annetaan työttömille osallistujille, kun taas eläkkeellä olevien kehitysvammaisten ja mielenterveyskuntoutujien valmentaminen on marginaalista.

”Ja sitten niitten asiakkaitten polkujen eteenpäin vieminen, selvittäminen ja auttaminen ja kaikki [– –], että sellanen asiakkaitten siihen niiden oman tilanteeseen keskittyminen ja siihen mitä he haluavat ja mihinkä suuntaan sitä vietään. Tietenkin ainahan siihen ei voi vaikuttaa, mutta se päämäärä. Se, että mitä asiakas haluaa [– –]. Työpajalla kuitenkin sen työn pitää olla niinku väline tehdä ja auttaa sitä ihmistä eteenpäin. Se työ ei voi olla se itse tarkoitus.”
(aktC1)

Edellä esitetty ohjaajan kuvaus kertoo sitoutumisesta asiakkaan itsensä asettamiin tavoitteisiin pajatoiminnassa. Työllistämisyksiköissä osallistumiseen liittyy itsensä tutkiminen, omien vahvuuksiensa kartoittaminen ja elämänsuunnan hakeminen. Työntekijän tehtävä on auttaa ja tukea asiakasta tässä tavoitteen asettamistyössä. Työn tekeminen on alisteista suuremmille tavoitteille.

Tutkimuksen kunnat tarjoavat työllistämispalveluita siihen erikoistuneiden työllistämisyksiköiden lisäksi ns. avotyötoimintana ja ryhmämuotoisena toimintana. Jokaisessa tutkimukseen osallistuvassa kunnassa järjestetään avotyötoimintaa kunnan tai kuntayhtymien eri yksiköissä avustavissa tehtävissä, sekä ostopalveluna sopimusperusteisesti eri järjestöjen kanssa. Lisäksi Sosiaalihuoltolain (710/1982) ja Kehitysvammalain (519/1977) perusteella järjestettävää työtoimintaa voidaan järjestää myös yksityisissä yrityksissä.

Kunnassa ja kuntayhtymissä työtoimintaan sijoitetut työskentelevät mm. lähettitoiminnassa, päivähoidossa, vapaa-aikatoimessa, uimahallissa, vanhuspalveluissa ja terveyskeskuksissa, kotipalvelussa, kiinteistöjen hoidossa, sekä ruoka- ja siivouspalveluissa erilaisissa avustavissa tehtävissä. Yhdistyspuolelta hankituista avotyötoimintapaikoista mainitaan erilaiset urheilu- ja liikuntajärjestöt, sekä uskonnolliset yhteisöt.

Avotyötoiminnassa kuntoutus painottuu vahvasti työn tekemiseen osana sitä työyhteisöä, johon asiakas on sijoitettuna. Avotyötoiminnassa asiakas on vahvasti ”omillaan” eikä välttämättä saa systemaattisesti työvalmennusta tai yksilöohjausta työtoiminnan osana.

”Itelläki kun menee vieraaseen työyhteisöön niin ei sinne oo helppo mennä ja sulautua sinne joukkoon. Ja sitten kun sä oot ollu 500 päivää kotona ja sun pitää yhtä-äkkiä mennä työyhteisöön mihinä sä et oo ikinä ollu. Kyllä se aika

hankalaa on. Ja vielä kun pitkäaikaistyöttömällä se itsetunto on aika alhaalla.”
(aktC1)

Ote kuvaa vieraaseen työyhteisöön menemistä avotyötoimintaan liittyvänä haasteena. Uuteen työyhteisöön liittymisessä on haasteensa kenelle tahansa työntekijälle, mutta pitkäaikaistyöttömille tilanteen arvioidaan olevan tätäkin vaikeampi. Työllistämisyksiköissä henkilökunta panostaa uuden tulijan perehdyttämiseen ja kiinnittymiseen työyhteisöön, mutta avotyötoiminnassa työn ohjaaminen kuuluu työyhteisön lähiesimiehelle tai hänen osoittamalleen henkilölle. Kunnat tunnistivat tässä avotyötoiminnan ohjauksessa selviä puutteita.

”Ongelma monesti on se, kun otetaan sellasia työntekijöitä, jotka on pitkään ollu poissa työelämästä. Siellä pitäis olla joku, joka niiden perään kattoo ja vie ne työmaalle ja sanoo mitä tehdään. Se vaatii oman osaamisensa näitten työntekijöitten kanssa, joka touhuu siellä. Että miten niitä ohjataan siellä ja joka ottaa sen vastuun. Ne ei oo ihan yksinkertaisia asioita. On ollu monia sellasia, joita joutuu niin sanotusti peräänkattomaan ja se syö sitten toisen työntekijän taikka sen esimiehen aikaa. Se on ollu ongelma tässä.” (kuC3)

Ote kertoo, että työtoiminnan järjestäminen tavallisessa työyhteisössä avotyötoimintana edellyttää henkilökunnan resurssin sitomista ohjaukseen ja perehdyttämiseen, sekä henkilökunnalta erityistä osaamista ohjauksessa. Pitkään työstä poissaolleet vaativat tehostettua ohjausta työpaikoilla ja pitkämielistä suhtautumista työtehtävien opettamiseen.

Kuntien toimijoiden kuvauksista on luettavissa kaksijakoinen suhtautuminen työtoiminnan järjestämiseen avotyötoimintana. Toisaalta se nähtiin kunnalle hyvänä toimintana kun saadaan lisää tekijöitä, mutta toisaalta koetaan, että kunnan työpaikkoja ei arvosteta, koska tehtäviin tarvittaisiin lisää myös palkattuja alansa osaajia. Kunta ei ole yksi suuri ”suojatyöpaikka” vaan tehtäviin tarvitaan tuotannolliseen tehokkuuteen kykeneviä alansa ammattilaisia, joista tiukkenevassa taloudessa on jouduttu jatkuvasti tinkimään. Tämä epäsuhta niukkenevien taloudellisten resurssien ja osaavasta henkilöstöstä tinkimisen ja työtoiminnan vaatiman ohjauspanoksen välillä estää kunnan eri hallinnonaloja sitoutumasta kunnan työllisyydenhoitoon kokonaisuutena. Ylemmät esimiehet kokevat olevansa puun ja kuoren välissä vastatessaan toisaalta toiminnan tehokkuuden vaatimuksien täyttämisestä ja toisaalta työllistämistavoitteista.

Työllistämisyksiköiden ja normaalien työpaikkojen avustavissa tehtävissä tapahtuvan avo-työtoiminnan väliin on kunnissa rakentunut kuntouttavan työtoiminnan ryhmiä, jotka hoitavat kunnissa joitain tiettyjä avustavia tehtäviä ja ryhmien toimintaan kuuluu myös elämänhallintaan ja työvalmennukseen kuuluvia elementtejä, kuten tutustumiskäyntejä, päihdetyötä ja terveydenhoitoa. Ryhmät on tyypillisesti nimetty toimintansa mukaisesti mm. vasara-ryhmäksi, risusavottaryhmäksi ja kynäryhmäksi.

Ryhmätoiminnasta vastaa ryhmän vetäjä, joka on kunnan muuta aktivointityötä tekevä työntekijä tai palkkatuella työskentelevä henkilö. Ryhmätoiminta on sosiaalitoimien organisoimaa, mutta työtehtävät tulevat eri hallintokunnilta. Ryhmätoiminnan järjestämisen koetaan kuormittavan vähemmän kuntien vähäistä henkilöstöä. Ryhmätoimintana on organisoitu myös jonkun verran mielenterveyskuntoutujille tarkoitettua sosiaalihuoltolain mukaista työtoimintaa (710/1982) esim. osana kotiin annettavia kuntoutus- ja asumispalveluita.

”Sen lisäksi hän on vetänyt tämmöstä PAV-ryhmää, missä on ollut sellanen 12-13 raskaita päihteiden käyttäjiä. Suurin osa listalla olevia henkilöitä. He on tavallaan kutyssä, kun heidät on saatu yhtenä päivänä viikos, joka on ollu neljä tuntia siihen ryhmään. Siellä on ollu terveydenhoitajaa puhumassa, kokemusasiantuntijaa. On käyty Seinäjoella pajaa katsomassa ja tämmöstä muuta ohjelmaa.” (SosD1)

”Työkohteita. Eli se on nyt organisoitu meillä sitte. Sen takia meillä onkin ollu halukkuutta tehdäki sitte täs asias yhteistyötä, koska ei meillä oo valmiuksia ottaa niitä sinne. Niitä on aikaisemmin otettu sinne yksittäisiä työntekijöitä toisen kaveriksi sinne. Mutta ny tää tapa on paljon parempi, mitä ollaan nyt käynnistetty ja ollaan tehtykin ja että siellä on ryhmä työskentelemäs, jossa on oma vetäjä. Sitä kautta me voidaan varmaan löytää enemmänkin näitä työryhmiä tuosta joukosta vielä jatkossakin. (kuC1)

Ryhmätoimintaa on otteiden mukaisesti rakennettu tietyille asiakasryhmälle soveltuvaksi. Pitkäaikaistyöttömien listalla olevien henkilöiden työllistymisen haasteista on rakennettavissa asiakasryhmiä, joiden tuen tarpeeseen voidaan osin vastata ryhmämuotoisesti. Työn tekemisen, elämänhallintaa vahvistavan tukemisen ja työvalmennuksen painottaminen toiminnassa vaihtelee ryhmän tarpeiden mukaisesti. Ryhmätoiminta nähdään parempana tapana organisoida kuntouttavaa työtoimintaa kuin yksittäisten kuntouttavien sijoittaminen tavallisiin työyhteisöihin avustaviin tehtäviin.

Kunnat järjestävät siis eri lakeihin perustuvaa työtoimintaa työllistämisyksiköissä, avotyötoimintapaikoissa ja työtoimintaryhmissä. Kunnan omasta palvelutuotannosta vastaa sosiaalitoimi ja nuorten osalta myös nuorisotoimi, mutta palvelua hankitaan myös kunnassa toimivista yhdistysten ylläpitämistä yksiköistä sosiaalitoimen kautta organisoidusti. Kunnat hankkivat palvelua yhdistyksiltä joko korvauksetta tai enintään valtion korvaaman kuntouttavan työtoimintapäivän hintaan eli 10,09 euroa. Olavi Kallion, Pentti Meklinin ja Jari Tammen tutkimuksessa (2006) työtoiminnan järjestämisen keskimääräinen nettokustannus oli 30,78 euroa. Tutkimieni kuntien kokoluokassa (10 000-19 999) kustannukset olivat keskimäärin 26,09 euroa. Kustannukset olivat pienimmillään pienissä alle 6000 asukkaan kunnissa ja suurimmat yli 100 000 asukkaan kunnissa. Kustannukset olivat niin ikään suuremmat TYP-palvelua järjestävissä kunnissa kuin palvelua järjestämättömissä kunnissa. Tutkimieni kuntien ostopalvelut ovat siis keskimääräistä edullisempia järjestää. Yhdistysten työtoimintapaikat eivät kuitenkaan synny tyhjiössä vaan kunnat myötävaikuttivat niiden syntymiseen omalla henkilöstöpanoksellaan. Tämän vuoksi pelkkä yhdistykselle maksettava korvaus ei kata kaikkia palvelun ostamisesta aiheutuvia kustannuksia, eikä ole vertailukelpoinen Kallion ym. (2006) tunnuslukujen kanssa.

6.3 Vahvistavat palvelut

Työelämävalmiuksia kehittävät ja arjenhallintataitoja vahvistavat palvelut muodostavat jäsennykseni kolmannen, ”vahvistavien palveluiden” kokonaisuuden. Vahvistavat palvelut voivat liittyä työtoimintapalveluihin niiden osana, mutta palveluita voidaan järjestää erikseen esim. työvoimahallinnon toimenpiteessä oleville tai ilman varsinaiseen työtoimintaan osallistumista. Vahvistavat palvelut joko edeltävät työtoimintapalveluita, toteutuvat niiden osapalveluna tai tukevat asiakkaita siirtymävaiheissa palvelusta toiseen tai avoimille työmarkkinoille.

Vahvistavien palveluiden ryhmään sijoittuvat kuntien työ- ja yksilövalmennuksesta vastaavat aktivointityöntekijät, joita kunnissa toimii eri nimikkeillä kuten työnsuunnittelija, yksilöohjaaja tai työvalmentaja. Osa näistä työntekijöistä työskentelee kiinteästi osana työllistämisyksikköä, mutta asiakkaisiin saattaa kuulua myös työllistämisyksikön ulkopuolella tuettavia. Työ- ja yksilövalmennuksen valmennuksen ohella vahvistavia palveluita ovat jäsennyksessäni etsivä nuorisotyö ja työttömien terveydenhoitajan palvelut. Kuntatoimijoiden

kuvauksissa myös erityisnuorisotyöntekijä ja kuntoutusohjaaja tuottavat osana työtään työelämäosallisuutta vahvistavia palveluita, sekä kunnan sosiaalityö ja -ohjaus.

Tutkimukseni perusteella työ- ja yksilövalmennuksessa keskeistä on asiakkaan saama henkilökohtainen ohjaus ja tuki, sekä asiakkaan tavoitteiden mukainen työskentely yhdessä työntekijän kanssa. Palveluprosessiin kytkeytyy asiakkaan kanssa laadittava, hänen henkilökohtaisia tavoitteitaan kohti vievä suunnitelma, jonka toteutumista arvioidaan ja tarkennetaan asiakkuuden aikana. Ohjaukseen sisältyy yksilöllisiä ohjaustilanteita, mutta myös eri tavoin toteutetut ryhmävalmennustilanteet ovat kunnissa tavallisia.

Työ- ja yksilövalmennuksen tehtävänä on työelämässä tarvittavien valmiuksien kehittäminen ja arjenhallintataitojen vahvistaminen (Työ- ja yksilövalmennuksen perusteet 2012). Työelämävalmiuksien kehittämistä ovat sellaisten taitojen opettelu, joita tarvitaan joko yleisesti tämän päivän työmarkkinoilla tai erityisesti tietyssä tehtävässä. Tutkimuskunnissa työntekijät auttavat asiakkaitaan työhakemusten laadinnassa, kertaavat työelämän pelisääntöjä ja pohtivat ammatillisen osaamisen kehittämistä. Työntekijät saattavat konkreettisesti tukea esimerkiksi opintojen eteenpäin viemisessä keskeytyneen koulutuksen loppuun saattamiseksi. Arjenhallintaa pyritään vahvistamaan tietoisuuden lisäämisellä terveyteen liittyvistä teemoista, kuten päihteistä ja liikunnasta ja konkreettisesti tukemalla virastoasioinneissa.

Kuntatoimijoiden kuvauksissa työ- ja yksilövalmennuksen tehtävään kuuluu työtoiminta- tai kokeilupaiikkojen, sekä palkkatukityöpaikkojen etsintä kunnan eri hallinnonaloilta ja yksiköistä, sekä yhdistyksistä ja yrityksistä. Paikkojen löytäminen ei aina ole helppoa ja tehtävästä selvitäkseen, työntekijät ovat kehittäneet työtapojaan.

” Kyllä se tuskien taival oli se sitten ensimmäisten kutypaikkojen löytäminen. Siis se asenne! Oli niinku niin vastaan. Tänne ei ketään oteta vaivooksi. Niitä on sitte pikkuhiljaa tullu lisää. Jokku jo täs vuosien saatos. Jokku osastot on antanu niitä paikkoja. Tämän jälkeen se on helpottanu. Nyt mulla on lista vaipaista kuntouttavan paikoista, kun aikasemmin mulla ei sitä ollu. Mä jouduin soittelemaan niitä ja metsästelemään ja siihen meni aivan jumalattomasti aikaa.” (aktD1)

Ote kertoo, miten työntekijä on hionut toimintatapojaan saadakseen asiakkaitaan työtoimintapalveluihin eri hallinnonaloille. Aikaisempi toimintatapa, jossa asiakkaalle haetaan

hänen tarpeitaan vastaavaa paikkaa suoraan, on korvaantunut listalla vapaista paikoista, johon asiakkaan voi sijoittaa. Menettelytapaa voisi kritisoida, että se heikentää asiakasläh- töisyyttä, koska sen sijaan että asiakkaalle järjestetään paikka hänen henkilökohtaisista tarpeista lähtien, niin hänet sijoitetaan vapaana olevaan paikkaan. Peilaten kuitenkin sii- hen vastustukseen, jota työntekijä on kokenut työtoimintapaikkojen luomisessa, työntekijä on kehittänyt tavan selviytyä tehtävästään parhaalla mahdollisella tavalla. Todennäköistä on, että hänen toimintatavallaan ja periksiantamattomuudellaan kuntaan on syntynyt työ- toimintapaikkoja, jotka muutoin olisivat saattaneet jäädä syntymättä.

Paikkojen etsinnän lisäksi työntekijöiden tehtäviin kuuluu kuntoutujien saattaminen työtoi- mintapaikkoihin, sekä perehdyttämisen ja opettamisen varmistaminen. Työntekijöiltä odo- tetaan yhteydenpitoa kuntoutujiin ja työtoimintapaikkoihin, ohjaavia keskusteluita ja arvi- oinnin varmistamista. Oleellista on asiakkaan suunnitelman eteenpäin vieminen, esteiden poistaminen ja seuraavan vaiheen valmistelu.

Etsivä nuorisotyö on käytössä yhtenä palvelumuotona jokaisessa tutkitussa kunnassa. Etsivä nuorisotyö perustuu nuorisolakiin (693/2006), jossa sen tehtäväksi on määritelty tavoittaa tuen tarpeessa oleva nuori ja auttaa hänet sellaisten palvelujen ja muun tuen pii- riin, joilla edistetään hänen kasvuaan ja itsenäistymistään sekä pääsyään koulutukseen ja työmarkkinoille. Etsivä nuorisotyö voidaan nähdä palveluna, jonka kautta ohjaututaan muihin työelämäosallisuutta tukeviin palveluihin, mutta joka itsessäänkin vahvistaa nuorten työelämätaitoja ja arjenhallintaa. Opetus- ja kulttuuriministeriö myöntää toimintaan kunnille kohdennettua avustusta vuosittain.

Vahvistavana palveluna jokaisessa tutkimuskunnassa on käytettävissä myös työttömien terveydenhoitajan työpanosta. Terveydenhoitajat suorittavat työttömien terveystarkastuk- sia ja ohjaavat asiakkaita tarkempiin tutkimuksiin ja lääkärin vastaanotoille. Terveydenhoi- tajilla on keskeinen rooli työkyvyn arvioinneissa ja eläkeselvittelyissä. Terveydenhoitajia osaamista hyödynnetään myös terveystiedon antamisessa työllistämisyksiköiden asiak- kaille ryhmävalmennuksena.

” Ja jälleen kerran omasta asiakaskunnasta niin, eika paljon siellä on sitä ter- veysremppaa. Mikä on voinu olla vuosikymmenet jo hoitamatta. Moni yli 50- vuotias mies sanoo, että armeija-aikana on verikokeet otettu. Tää on niin kuin

semmonen. Ja suoraan näihin eläkeselvittelyihin tietysti on liitännäinen. Kyllä näistä asioista pidetään huolta.” (aktB1)

Terveystilan selvittelyjä pidetään tärkeänä osana työelämäosallisuutta edistäviä palveluja. Työttömillä arvioidaan olevan erilaisia työllistymistä hidastavia terveydellisiä haittoja, joihin terveystalvelujen tehokkaalla hyödyntämisellä voidaan hakea ratkaisua.

Kuntien toimijat tunnistivat haastatteluissa myös muita kuntien järjestämiä palveluja, jotka osaltaan tukivat työllistymistä tai opintoihin ohjautumista. Kuntien erityisnuorisotyöntekijöillä nähdään omien asiakasnuortensa kohdalla merkittävä rooli perusopintojen loppuunsaattamisessa ja jatko-opintoihin hakeutumisessa, ja sitä kautta työelämään pääsyn tukemisessa. Yhdessä kunnista myös kuntoutusohjaajalla tunnistetaan olevan keskeinen rooli jatko-opintojen ja työelämään kiinnittymisen tukemisessa. Hänen asiakkaansa ovat nuoria, joilla on eriaisteisia oppimisvaikeuksia ja joiden tunnistetaan olevan palvelujärjestelmän väliinputoajia. Myös sosiaalityöhön ja -ohjaukseen on rakentunut työnkuvia, joissa työntekijän tehtävänä on intensiivisemmin ohjata asiakkaitaan työ- ja yksilövalmennuksen toimintatavoilla.

6.4 Kunnan muut työllistymistä tukevat toimintamuodot

Tutkimukseni neljännen jäsennyskategorian muodostavat kunnan erilaiset toimintamuodot ja -tavat, joilla ne pyrkivät tukemaan heikossa työmarkkina-asemassa olevien työelämäosallisuutta. Toimintamuodot eivät ole varsinaisesti palveluita, joita kohderyhmälle tarjotaan, vaan kuvaavat paremminkin toiminnan organisoitumisen tapoja.

Kunnan työllisyydenhoidon jatkumon viimeisenä vaiheena ennen avoimille työmarkkinoille siirtymistä nähdään kuntaan työllistymisen määräaikaisen palkkatuen kautta. Kunnat käyttävät valtion palkkatukeen osoitetuista määrärahoista 27 %:a ja ovat siten yksi merkittävä palkkatuella työllistävä taho. Palkkatuen käyttö kunnissa on vähentynyt 29 % tammikuuhun 2016 mennessä edellisen vuoden tammikuusta (Suomen virallinen tilasto 2016d). Kaikissa tutkimukseni kunnissa käytetään palkkatukityöllistämistä jossain määrin. Kunnat vaihtelevat sen suhteen kuinka palkkatukityöllistämiseen käytetään kunnan omia määrärahoja ja missä määrin palkkatuella palkkaaminen liittyy tiedostettuun toimintatapaan edistää pitkäaikaistyöttömien ja nuorten työelämäosallisuutta.

”Meillä on varmaan ollu viime vuonna henkilöstöraportissa, olisko 13 työllistetty. Eli kyllä volyymi on tosi pieni. Että oikeastaan käytetty varmaan sellaisissa paikoissa, joissa sijainen olis muutenkin tarvittu ja sitten on sattunu työkkäristä löytymään pätevä niin on saatu tuki.” (kuC2)

Kahdessa kunnassa kunnan talousarvioon ei varata erikseen määrärahoja tukityöllistämiseen ja palkkatuella työllistettävien rekrytointi on vähäistä ja sitä käytetään ennen kaikkea sosiaalialan rekrytoinneissa tehtäviin, jossa sijaisten rekrytointi on muutoinkin suurta. Kahdessa muussa kunnassa palkkatuen hyödyntäminen on pohditumpaa ja sille on keskitetty varattu erikseen määräraha kunnan talousarvioihin. Kaikissa tutkituissa kunnissa palkkatukijärjestelmän hallinnointi on keskitetty kuntien keskushallintoon henkilöstö- tai vastaavalle johdolle.

”Niin että me yleensä lähdetään liikkeelle pitkäaikaistyöttömienkin osalta et ne tulis työkokeiluun tai nimenomaan kutyyn pajalle ja sieltä rakennetaan jatko- polkuja [– –]. Meillä tulee työvalmennus kaikille mukaan siinä vaiheessa kun ne siirtyy meillä palkkatukityöhön [– –]. Eli sen palkkatukijakson aikana, sen ensimmäisen 6 kuukauden aikana on tällöinen ryhmäjuttu, ihan siellä työ- aikana toteutettava juttu, missä pureudutaan eri näihin työnhakuun liittyviin juttuihin ja sen lisäksi he saa sitä yksilövalmennusta. Sitä tiivistetään tosi paljon siellä palkkatukijakson loppupäässä.” (aktB2)

Ainoastaan yhdessä tutkituista kunnista palkkatuen käyttö kytkeytyy kiinteästi työllisyydenhoidon kokonaispalvelurakenteeseen ja palkkatukityöllistämistä toteutetaan systemaattisesti osana työllistymistä tukevaa polkua. Palkkatuetun työn käyttäminen osana työllisyydenhoitoa tunnistetaan silti jokaisessa kunnassa, mutta voimavarojen osoittaminen tähän on haasteellista. Palkkatukipaikan nähdään olevan palkinto aktivoitumisesta ja palkkatukipaikkojen vähäisyys kunnissa vaikeuttaa kunnan työllisyyden hoitoa. Asiakkaiden koetaan jäävän paikoilleen tiettyyn palveluun, jos palvelut eivät johda eteenpäin.

”Ja kyllähän se, eihän se kuty [kuntouttava työtoiminta] oo itse tarkoitus, että vaan niitä paikkoja. Täytyyhän siitä löytää niitä paikkoja eteenpäin. Onhan meillä niitäkin, jotka ikäänkuin on jääny polkemaan siihen kutyyn. Sitä seuraavaa askelta ei tule. Ei oo mahdollisuutta palkkatukeen tai johonkin tälläseen.” (sosC2)

Velvoitetyöllistäminen on julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (1366/2014) mukainen toimenpide, joka velvoittaa kunnat työllistämään eräitä 57–59 -vuotta täyttäneitä työttömiä kuuden kuukauden ajaksi. Velvoitetyöllistettäviä määrä vaihtelee kunnissa vuosittain. Velvoitetyöllistettävien palkkaamiseksi kunnat käyttävät samoja määrärahoja kuin muuhun palkkatuella työllistämiseen, ja tämä voi heikentää mahdollisuutta käyttää palkkatukityöllistämistä kunnassa työllistymisen edistämisen työkaluna palvelupolulla oleville henkilöille.

Tutkittavat kunnat edistävät työllistymistä myös tarjoamalla nuorille kesätyöpaikkoja kunnan eri toimialueilla. Eniten nuoria työllistetään kuntien puistoalueiden hoitamiseen. Nuorten työllistämisen määrä vaihtelee tutkimuksen kunnissa kolmestakymmenestä nuoresta aina noin sataan nuoreen. Nuoria hakijoita on kunnan kesätöihin enemmän kuin mitä kuntiin voidaan määrärahoilla palkata. Osassa tutkimuksen kuntia kunnat tukevat myös yrityksiä palkkaamaan nuoria kesäajaksi töihin. Taloudellinen tuki yrityksille on muutama sata euroa kuukaudessa.

Tutkituista kunnissa mikään kunta ei ollut omistajana tai osakkaana ns. sosiaalisessa yrityksessä (Laki sosiaalisista yrityksistä 1351/2003), jotka ovat myös lainsäädännöllä tunnistettu toimintatavaksi erityisesti osatyökykyisten ja pitkäaikaistyöttömien työllisyyden hoidossa. Yhdessä tutkitussa kunnassa viitattiin myös työllistämisyksikön toteuttamaan työpankki-toimintaan. Tulkintani mukaan toiminta ei kuitenkaan ole yhteyksissä sosiaali- ja terveysministeriön työpankkikokeiluun (Sosiaali- ja terveysministeriö 2015) vaan viittaa enemmänkin tietynlaiseen toimintatapaan.

Kunnan työllistymisen ja työelämäosallisuuden tukemisen tehtävät synnyttävät kuntiin myös palvelujen koordinoinnin ja asiakasohjautumista selkiyttävää tarvetta. Koordinoinnin tehtävät nivoutuvat pääsääntöisesti osaksi asiakkaiden kanssa tehtävää ohjaustyötä eivätkä muodosta itsenäisiä työkokonaisuuksia lukuun ottamatta yhtä kuntaa, jossa palvelujen tarve ja asiakasmäärät ovat suurimmat. Usein miten työelämäosallisuutta tukevien palvelujen ja kunnan työllisyydenhoidon kokonaishoidon vastuu on kuntien sosiaalityössä, sisäänrakennettuna perusturvajohtajien ja sosiaalipalvelujohtajien työnkuvaan, mutta myös osa koordinoituvuudesta on myös sosiaalityöntekijöiden ja -ohjaajien, sekä aktivointityöntekijöiden työnkuvassa. Työllistymistä työelämäosallisuutta tukevien palvelujen volyymin kasvaessa kunnissa koordinaation ja työllisyydenhoidon kokonaissuunnittelun tarve lisääntyy.

7 Työllistymistä ja työelämäosallisuutta tukevien palvelujen rakentumisen tutkimuskunnissa

Tässä luvussa vastaan tutkimukseni toiseen tutkimuskysymykseen, eli mitkä tekijät selittävät kuntien työllistymistä ja työelämäosallisuutta tukevien palveluiden muotoutumista ja toimeenpanoa. Kunnallisen aktivoinnin ja työelämäosallisuutta tukevien palvelujen ymmärtämiseksi ilmiönä, olen hyödyntänyt kuntatoimijoiden haastattelujen analyysissä aikaisempia tutkimuksia. Teoreettisesti tutkimustani ovat ohjanneet ennen kaikkea katutason byrokratia-teoria, sekä uusi hallintatapa. Ilmiön syvällisemmäksi ymmärtämiseksi tarkastelen seuraavassa kuntatoimijoiden näkemyksiä kuntien toiminnan perusteluista ja kunnan roolista, palveluiden kohderyhmästä, toimintaympäristön muutoksista ja niiden vaikutuksesta palvelujen rakentumiseen, kuntien strategisia valintoja ja johtajuutta, sekä toimintaan suunnattuja resursseja.

7.1 Kuntien toiminnan perustelut ja merkitys

Analysoimani kuntien toimijat ammentavat perustelut kuntien työllistymistä ja työelämäosallisuutta tukevan toiminnan järjestämiselle neljän näkökulman kautta: talous, hyvinvointi, työmarkkinat ja velvollisuus. Kuntien perusteluista ei ole löydettävissä kuntakohtaisia eroja vaan kaikkien kuntien vastauksista on löydettävissä kaikki näkökulmat. Merkittävää eroa ei ole myöskään sillä, kuka toimija mistäkin näkökulmasta puhuu. Kunnan teknisen alan työntekijät puhuvat yhtä painokkaasti hyvinvointivaikutuksista kuin sosiaalitoimen työntekijät. Toisaalta talousnäkökulma on hyvin vahvasti sosiaalitoimen työntekijöiden puheessa läsnä, koska he operoivat selkeästi kaikkein eniten myös työttömyydestä kuntaan kohdistuvien kustannusten kanssa.

Toiminnan taloudelliset perustelut nousevat haastateltavien puheesta voimakkaimmin esiin. Valtion taloudellinen ohjaus suuntaa kuntien toimintaa vahvasti. Kunnat rakentavat palveluitaan välttääkseen ns. sakkomaksujen maksamisen eli passiivisen työmarkkinatuen osarahoituksen. Työelämäosallisuutta tukevien palveluiden järjestämisen nähdään olevan kunnan taloudellinen etu.

”Tavallaan näinpäin, että siis 2006 tullut se muutos, mikä tässä oli taustalla, että kunta maksaa 50 % näistä ja perustoimeentulotuesta valtio maksaa 50 %. Ennen sitä se oli niinku köydellä olis työntäny saada työllistettyä jonnekin. Ei kuntaa kiinnostanut yhtään se asia [– –] Sanotaan kuntouttava työtoiminta ennen vuotta 2006 oli kuollut kirjain. Kunnilla ei ollut mitään intressiä sijoittaa siihen yhtään mitään. Se ei käytännössä toiminut.” (sosB1)

”Siellä entistä enemmän ryhdyttiin panostamaan siihen, kun ne sakkomaksut edelleen lähti nousuun” (sosD1)

Kuntatoimijat tunnistavat vuoden 2006 työmarkkinatukilainsäädännöllä olleen keskeisen merkityksen kuntien palvelujärjestelmän aktivoitumisessa. Vasta valtion taloudellinen ”keppi” laittoi kunnat liikkeelle kuntouttavan työtoiminnan järjestämisessä. Samanlaiseen havaintoon ovat päätyneet työmarkkinatukiuudistusta tutkineet Riipinen, Järvinen ja Valta-kari (2014). Haastatteluista myös ilmenee, että erityisesti sosiaalitoimessa kannetaan huolta vuoden 2015 työmarkkinatukilain muutoksesta ja kuntien entisestään lisääntyvästä taloudellisesta vastuusta. Lähestyvä lakimuutos oli saanut aikaan kuntien edelleenaktivoitumista palvelujärjestelmänsä uudistamiseksi ja tehtävän hoitamisen tehostamiseksi.

Sakkomaksujen välttämisen lisäksi kunnissa nähdään työelämäosallisuuden edistämiseksi myös muita taloudellisia perusteluja. Hyvä työllisyystilanne ja laaja osallistuminen työelämään kerryttää kunnan verovaroja tarjoten näin kunnalle taloudellista etua. Työelämäosallisuutta edistävien palveluiden nähdään niin ikään vähentävän muiden palveluiden tarvetta ja tuovan sitä kautta kunnalle säästöjä ja taloudellista hyvää. Taloudellisesta näkökulmasta tarkasteltuna kunnat pyrkivät palveluita järjestelmällä ja työllisyyttä hoitamalla siirtämään rahoitusvastuun takaisin valtiolle.

Inhimillinen ja hyvinvointia korostava näkökulma nousee palvelujen perusteluna esiin kaikissa kunnissa. Palveluiden ja työllistymisen arvioidaan laajasti vahvistavan osallistujien elämänhallintaa ja arkea.

”Kukaan ei siitä porukasta halunnut jäädä kotiin. Niistä neljä lähti opiskelemaan. Kyllä ne koki sen tosi hyväksi. Oppii sen työelämän säännöt, kuuluu johonkin ryhmään ja tekee jotain hyödyllistä ja oppii esimerkiksi, että aamulla pitää herätä. Ja just se että alkoholin käyttö väheni. Ja sitten ne oli aktiivisempia myös vapaa-ajalla. Ne uskalti mennä jopa elokuviin. Sellaseen mihin ne ei ollu

enää vuosiin. Sitä vain jotenkin on kotona. Käy aamulla seitsemältä kaupas, etti tapaa ketään. Ei niinku uskalla mennä sinne silloin kun siellä on muitakin.” (aktD1)

”Se olis aika järkyttävää, että jos nää henkilöt, jotka käy päivittäin toimintakeskuksessa kehitysvammaapuolella, olis yksin kotona tai asuntolassa tai muissa. Vaikka sanot, että teidän toiminta on pienimuotoista. Kuinka he oppii arjessa pärjäämistä ja ryhmässä olemista kun he käy täällä päivittäin. Onhan sillä heidän hyvinvointiin valtava vaikutus.” (aktB2)

Edeltävät otteet kuvaavat erinomaisesti sitä hyvinvointivaikutusten kirjoa, joka työtoimintaan osallistumisella koettiin kunnissa olevan. Ensimmäinen ote pohjautuu haastateltavan omaan haastattelututkimusaineistoon omassa kunnassaan. Kuvauksen mukaan hyvinvoinnin paraneminen ei vaikuta ainoastaan työelämään vaan myös laajemmin osallistujien vapaa-aikaan. Otteesta nousevat hyvinvoinnin rakennuspalikoina esiin kyky oppia, osallisuus, liittyminen, toimiminen omaksi ja yhteiskunnan hyväksi, sekä terveys ja terveet elämäntavat.

Palvelun järjestämisen inhimillistä puolta korostaa myös heikoimmista huolen pitämisen ajatus. Kunnan tehtäväksi nähdään turvata heikoimmassa asemassa olevien oikeutta inhimilliseen elämään. Joskus palveluilla haetaan näyttöä ”korjaamattomasta pahoinvoinnista”, jolloin asiakasta hänen etunsa mukaisesti tuetaan siirtymiseen palvelujärjestelmästä toiseen.

”Sitten sekin pointti, jos sitten kuntouttava työtoiminta osoittaa että ihminen ei kerta kaikkiaan jaksa tai pysty tai kykene edes sitä minimiä siitä selviytymään. Se on tavallaan hyvä paperi kun sitä eläkettä hakee. Että saa sen todistuksen siitäkin. Se on yks lisäselvitys sinne hakemukseen. Hyvä tieto sekin.” (aktD1)

Ote kuvaa, kuinka kunnan järjestämien palveluiden tehtävä voi olla myös koota tietoa ja näyttöä asiakkaan huonokuntoisuudesta, jolloin ei ole inhimillistä odottaa ihmisen osallistuvan työllistämispalveluihin. Palveluihin osallistumisen kautta saatiin arviointitietoa asiakkaan todellisesta työ- ja toimintakyvystä ja laaditut hyvät lausunnot saattoivat johtaa ihmisen siirtymiseen pitempiaikaiselle sairauslomalle tai eläkkeelle.

Muita inhimillisestä näkökulmasta tuotettuja ajatuksia ovat palvelujen järjestämisen hoitaminen luottamuksen rakentamiseksi erityisesti nuorten palvelussa, jolloin palveluilla haet-

tiin nuorten kiinnittymistä yhteiskuntaan ja palveluihin. Tulkitsen tämän siten, että palvelulla haluttiin vahvistaa yksilön ja yhteiskunnan välisen luottamuksen syntymistä. Varsinkin nuorten kohdalla kunnan tehtävänä nähdään myös opettaminen työelämään ja työelämän pelisääntöihin. Kunnan roolin nähdään kytkeytyvän henkilökohtaisen tuen tarpeessa olevien tukemiseen.

Kuntatoimijat ovat mieltäneet vahvasti työllisyydenhoidon kunnan tehtäväksi. Tai kunnat kokevat laajemminkin hoitavansa työmarkkinoiden toimivuutta alueellaan. Kuntien tehtävänä nähdään ylläpitää toimintaa, joka edesauttaa työllistymistä, sekä tukee koulutuksen loppuunsaattamista ja ehkäisee koulutuksen keskeyttämistä. Osatyökyisten, kuten kehitysvammaisten, avoimille työmarkkinoille pääsyn tukeminen nähdään myös kunnan tehtävänä.

Kunnat pyrkivät luomaan edellytyksiä työllisyydelle omalla alueellaan ja haastateltavien vastauksissa korostuvat ennen kaikkea kunnan kyky tunnistaa paikallisia työvoimatarpeita. Kunnan palveluiden kautta halutaan vahvistaa paikkakuntaan kiinnittyneiden henkilöiden osaamista. Palveluilla katsotaan voitavan myös helpottaa työvoimapulaa tietyillä ammattialoilla. Kuntatoimijat kuvaavat kunnan osaltaan paikkaavan työmarkkinoiden toimimattomuutta järjestämällä työelämäosallisuutta tukevia palveluitaan. Kuntien rooli mielletään paikallisia työllisyyden hoidon palveluita kokoavana.

Palveluiden järjestämisen perusteluissa nousevat esiin myös pakko- ja velvollisuusnäkökulmat. Työllisyyden hoidon rakenne nähdään kunnissa ylhäältä annettuna ja jonka kanssa kunnan haluamisella ja tahtomisella ei ole tekemistä. Lain nähdään velvoittavan kuntia hoitamaan tehtävää ja valtion ohjauksen tukevan tätä pakkoa. Toisaalta pakko nähdään eräänlaisena moraalisen velvollisuutena ja vastuuna hoitaa heikossa työmarkkina-asetmassa olevien tilannetta.

Kuntatoimijat kokevat kunnan roolin työllisyydenhoidossa kasvaneen ja työllisyydenhoidon olevan kunnille uusi tehtävä.

”Eikö valtio vähän liikaa laita kunnille näitä velvoitteita. Ei meinaa rahkeet kestää. Mut nyt tuntuu, että kaikis asiois mennään nyt niinpäin et aina vain enemmän ja enemmän kunnille. Tää nyt on yks mielipide.” (kuD1)

”Jos ajatellaan sitä, että silloin kun kuntia on luotu. Ei silloin puhuttu työllistämisestä yhtään mitään. Kansakoululaitoksen perustamisesta ja vaivaishoidosta.” (sosD1)

”Mikä kuntien rooli on? Kyllä mun mielestä. Täs kokoajan tulee lainsäädännön muutoksia näitten virastojen välisestä. Sitä kuviota pitäs selkeyttää. Että jos kunnilla on vastuuuta, se pitäs olla selkeesti määritelty laissa ja myös niin että se pitää sisällään rahoitusta.” (aktB2)

Otteet kuvaavat kaikissa haastatteluissa läsnä ollutta virettä valtion ja kuntien välisestä tehtävien uudelleenjaosta. Lisääntyvä vastuu työllisyyden hoidossa koetaan haastavana ennen kaikkea rahoituksen puuttumisen vuoksi. Haastateltavat kokevat, ettei valtion rahoitus seuraa tehtävien perässä. Huolia liittyy myös työllisyydenhoitoon liittyvään ammatilliseen osaamiseen ja tehtävän sijoittumiseen kunnassa. Sosiaali- ja terveystalouden uudelleenjärjestämisen kautta mahdolliseen maakuntamalliin siirtyminen jättää avoimeksi kysymyksen, mihin työllisyydenhoitoon liittyvä kokonaisuus sijoittuu.

Kuntien toiminnan perusteluista voidaan tuottaa tulkinta kuntien aktivoinnin ja työelämäosallisuuden edistämisen palveluiden tavoitteista. Kuntien aktivoinnin ensisijainen tavoite näyttää olevan siirtää kuntien maksettavaksi tulleita kustannuksia takaisin valtion vastattavaksi. Pitkäaikaistyöttömien palvelut ja passiivista työmarkkinatukea saavien aktivointi korostuvat kaikkien tutkimuksen kuntien kuvauksissa korostaen aktivoinnin ensisijaista tavoitetta. Taloudellisen perustelun korostuminen vastaa valtion harjoittaman aktivointipolitiikan tavoitteita, jossa kuntien aktivointitoimintaa on haluttu vauhdittaa vuoden 2006 rahoitusuudistuksen kautta. Sen sijaan pitkäaikaistyöttömyyden ratkaiseminen ei suoranaisesti kuntien tavoitteissa välity ja tältä osin valtion aktivointipolitiikalla riittää vielä tekemistä. (Pitkäaikaistyöttömien työllistyminen ja syrjäytymisen ehkäisy 2011.)

7.2 Työllistymistä ja työelämäosallisuutta tukevien palvelujen asiakkaat

Tässä tutkimuksessa kuntien työelämäosallisuutta tukevien palveluiden ja kunnallisen aktivoinnin ensisijaisena asiakaskuntana korostuvat pitkäaikaistyöttömät ja nuoret. Kunnan osarahoittamaa työmarkkinatukea saavat pitkäaikaistyöttömät ovat ylivoimaisesti eniten läsnä haastateltavien puheessa palvelujen saajista. Pitkäaikaistyöttömien palveluihin pa-

nostaminen nähdään valtion resurssiohjauksen vuoksi selkeimmin kuntien tehtävänä ja tavoitteena. Myös nuorten palveluiden korostumista vaikuttaa ohjaavan valtion toimintaan ohjaamat resurssit, kuten Opetus- ja kulttuuriministeriön kohdennetut avustukset etsivään nuorisotyön ja nuorten työpajatoimintaan.

Myös kehitysvammaisten työtoiminnalla on vahva asema kunnan palveluissa. Jokaisessa tutkimassani kunnassa on kehitysvammaisille tarkoitettua työtoimintaa, jota tavanomaisesti järjestetään toimintakeskuksissa. Kehitysvammaisten asema on vahvasti tunnistettu lainsäädännössä ja toiminnalla on vuosikymmeniä ja jopa vuosisatoja jatkuneet perinteet. Sen sijaan mielenterveyskuntoutujien ja muiden vammaisten (osatyökykyiset) asema työelämäosallisuutta tukevissa palveluissa on huomattavasti heikompi.

”Ne on varmaan siellä hoitosuunnitelmissa. Kuntouttavaa osallistumista” (Sos C1)

”Mut se nousee toistuvasti ja multa kysytään paljon sitä, että eikö mt-kuntoutujille oo tarjolla mitään työtoimintaa. Mutta sellasille henkilöille, joilla on eläkelausunto. Me ei ylläpitävää toimintaa täällä järjestetä.” (aktB2)

Edellä olevat otteet kertovat eläkkeellä olevien mielenterveyskuntoutujien palveluun ohjautumisesta. Niistä syntyy kuva ohjautumisen satunnaisuudesta ja toissijaisuudesta. Näin siitäkin huolimatta, että myös mielenterveyskuntoutujien työelämäänsä osallistumisella on pitkät perinteet. Viittaus hoitosuunnitelmiin antaa kuitenkin ymmärtää, että mielenterveyskuntoutujien työtoimintaan osallistumisesta sovitaankin muualla kuin aikuissosiaalityön piirissä.

Palvelujen haastavimmaksi asiakasryhmäksi nousevat erilaisista oppimisvaikeuksista ja neuropsykiatrisista oireista kärsivät, joiden paikkaa palvelujärjestelmässä on vaikea määrittää.

”Meillä on aika paljon tarjokkaita ammattioppilaitoksista, joissa on mukautetun koulutusohjelman käyneitä nuoria, joilla on erilainen tausta. Nää on sellasia häilyviä ja hankalia asiakkuuksia. Me joudutaan tekeen vammaispalvelun kanssa yhteistyötä, että mietitään mikä on paras ratkaisu asiakkaille. Ja mielenterveyskuntoutujat on toinen.” (aktB2)

”Se on se ongelma, nehän ei oo kehitysvammasia, eikä ne oo... Ne voidaan luetella vammaisiksi, mutta vaikeavammaisia ne ei oo, ne tippuu palveluista pois. Ne on väliinputoajia, että jos miettii näitä asperger ja muut tietyt asteet siitä. Ne tippuu. Eläkkeelle ei pääse, työmarkkinoilla ei oo käyttöä niille. Vähän heikolta näyttää, koska sosiaalihoitolain mukainen työtoiminta ei oo subjektiivinen oikeus, niin se on aika yksinkertainen. Ei. Oikeestaan ihan vaan jostakin on pakko.” (sosB1)

Edellä olevat otteet kuvaavat oppimisvaikeuksista kärsivien putoamista palvelujärjestelmien välimaastoon, jossa haastavilla työmarkkinoilla selviäminen on lähes mahdotonta ja toisaalta eläkkeelle pääsyn mahdollisuus on olematon, eikä tuota mahdollisuuksia osallisuuteen. Tiukassa taloudellisessa tilanteessa kunnat joutuvat priorisoimaan järjestämiään palveluitaan ja tässä painottuvat kunnan kannalta ne palvelut, joista on mahdollisuus saada maksuosuutta muulta taholta.

Kuntatoimijoiden kuvauksissa pitkäaikaistyöttömillä on ennen kaikkea elämänhallinnan puutteesta ja terveydentilasta aiheutuvia haittoja työllistyä. Ymmärryksen palvelujen asiakkaiden työllistymisen haasteista rakentuu kuntatoimijoiden kuvauksista siitä, miten palvelut ovat vaikuttaneet osallistuneiden ulkoiseen olemukseen, elämänlaatuun ja sisältöön.

”Malliesimerkki. Toimintakeskukse, sellanen 60-vuotias mieshenkilö, aikaisemmin alko-ongelmaa ehkä pikkuusen nykyisinkin, 5-6 vuotta siellä. Joka päivä hän sinne aktiivisesti pyöräilee. Sitten kun toimintakeskus on ollut lomalla, hänen viestinsä on aina yleensä ollut se, että hänellä ei oo mitään. Hänellä on tylsää. Määrätyillä henkilöillä se on näin. Sitten siellä on näitä tähtiä, jotka tavallaan pitäis saada. Ovat siellä hyvin ja aktiivisesti toimineet. Ovat saaneet statusta, alkoholin käyttö tai muut ongelmat on ehkä vähentynyt. Tullu nää päivärhythmit. (sosD1)

”Jos esimerkiksi tosta risusavottaporukasta joka lokakuun alusta on ollut. Niin mä oon selvästi huomannu niitten eleistä. Aivan eri ihmisiä. Paljon myönteisempiä ja virkiämmän näköösiä. Jopa juttelevat” (aktA1)

Pitkäaikaistyöttömät nähdään heterogeenisena ryhmänä, jossa asiakkaiden kunto vaihtelee. Osan arvioidaan olevan niin heikkokuntoista, että heidän olisi oikeammin kuulunut olla eläkkeellä tai sairauslomalla. Palveluiden tehtävänä nähdäänkin osin asiakkaiden työ- ja

toimintakyvyn arviointi ja eläkkeelle hakeutumisen tukeminen laadukkailla arvioinneilla ja lausunnoilla.

Pitkäaikaistyöttömyys nähdään erityisenä haasteena miesten kohdalla ja ikääntyneempien työttömien osalta. Pitkäaikaistyöttömien miesten ammatillinen osaaminen on kapea-alaista ja teollisuuden aloille pohjautuva koulutus ja työhistoria ei anna enää riittäviä kvalifikaatioita modernisoituneilla työmarkkinoilla. Ikääntyneiden työttömien osalta haasteet ovat samansuuntaiset.

Kunnan palveluilla nähdään myönteisiä vaikutuksia osallistuvien elämänhallintaan yleisesti. Asiakkaiden kuvataan virkistyneen, saaneen päiväänsä sisältöä ja rytmiä, kehittyneen ja ”saaneen itsestä kiinni”. Kuntoutuminen nähdään vähentyneenä alkoholin käyttönä ja tasapainoisempana mielialana. Kuntatoimijat näkevät merkityksellisenä yhteisöön kuulumisen, ja että asiakkaat saavat olla mukana jossakin. Itsetunto-ongelmien ja epävarmuuden koetaan vähentyvän palveluihin osallistumisen kautta.

Palveluihin osallistuvilla nuorilla kuvataan tyypillisimmin olevan vaikeuksia työhön ja koulutukseen sitoutumisessa. Palveluilla tuetaan nuorten koulun käyntiä ja kiinnittymistä palveluihin. Erityisenä kohderyhmänä nostetaan esiin erilaisia neuropsykiatrisia haasteita omaavat nuoret, joiden palvelujärjestelmä työelämäosallisuuden ja kuntoutuksen rakenteissa on hyvin selkiintymätön. Kunnissa tunnistetaan, että mukautetun koulutuksen käyneen nuoren, joka tarvitsee tukea työllistymiseensä, on vaikea saada tarpeen mukaisia palveluita.

Erityisenä kohderyhmänä kuntatoimijat nostavat esiin romanivähemmistöön kuuluvat työttömät. Kaikissa tutkimukseni kunnissa on iso romanivähemmistö, jonka vuoksi romanien työelämäosallisuuden edistäminen korostuu. Koulutuksen puute nähtiin vakavana uhkana romanivähemmistön hyvinvoinnille yhteiskunnan monimutkaistuessa entisestään. Huolena on, ettei romanivähemmistölle synny riittävästi taitoja ja uhkana on yhteiskunnasta syrjäytyminen. Haastateltavat kiinnittivät huomioita romanien huono-osaisuuden sukupolvittaiseen periytymiseen, koska romanit ovat vahvasti kiinnittyneitä omiin paikallisyhteisöihinsä ja kulttuuri tuntuu muuttuvan hitaasti.

Maahanmuuttajien työttömyys ei kunnissa nouse erityisenä haasteena esiin. Ainoastaan yhdessä kunnassa pohdittiin maahanmuuttajien työllistymisen kysymystä. Haastattelussa tilanteesta välittyi kuitenkin näkemys, että maahanmuuttajien työllistymisen haasteisiin

pystyttiin vastaamaan kunnan ja TE-toimiston, sekä koulutusta tarjoavien tahojen olemassa olevilla palveluilla.

Asiakkaiden yksilölliset, työllistymistä estävät tai hidastavat syyt eivät ole ainoat, jotka tunnistetaan työllistymisen haasteeksi palvelujen saajien kohderyhmässä. Rakenteellisen työttömyyden ongelmat nousevat myös esiin haastateltavien kuvauksissa.

”Kaikki apumiehen työt on aikaa sitten poistuneet ja Suomessa on iso ongelma se, että vaadittava työn tuottavuus on niin korkea avoimilla työmarkkinoilla, että sen riman ylittäminen on liian kova työ liian monelle” (kuA1)

Kuntien työllistymistä ja työelämäosallisuutta tukevien palveluiden asiakasmäärän arvioidaan olevan jatkuvassa kasvussa. Uusien palveluntarvitsijoiden tunnistaminen perustuu pääasiassa työmarkkinatuen kuntalaskutuksen piiriin tulevien etuudensaajien määrän lisääntymiseen. Kuntatoimijat ovat huolissaan kunnan kyvystä järjestää kuntouttavan työtoiminnan paikkoja ja ohjauspalveluita kokoajan kasvavalle joukolle pitkäaikaistyöttömiä. Kunnan vastuulle tulevien asiakkaiden nähdään olevan myös entistä heikompiakuntoisia

7.3 Toimintaympäristön muutokset ja vaikutukset palvelujen rakentumiseen

”Kaikki alkaa aina historiasta.” (sosD1)

Yksi toteuttamistani haastatteluista alkoi näillä sanoilla ja kuvaa hyvin sitä, miten kaikki toiminta pohjautuu aina johonkin aikaisemmin olleeseen sitä soveltaen ja muuttaen.

Työllistymistä ja työelämäosallisuuden palveluiden kokonaisuuden uudelleenrakentuminen on kaikissa tutkimissani kunnissa käynnistynyt vastikään. Käytän termiä uudelleenrakentuminen, koska missään kunnassa palveluja ei ole lähdetty rakentamaan tyhjästä vaan toiminnan taustalla on vanha historia ja vanhat toimintamallit. Uudelleenrakentumisen voi paikantaa käynnistyneen 2000-luvun lopussa ja kunnat ovat sen suhteen eri vaiheissa.

Kuntatoimijoiden kuvauksista on paikannettavissa kuusi uudelleenmuotoutumisen taustalla vaikuttanutta ja edelleen vaikuttavaa kehitystrendiä. Yksi kehityskulku liittyy kehitysvammaisten työtoiminnan ja ns. suojatyön rakenteisiin. Haastateltavat kertoivat, että kehitysvammaisten ja vähäisessä määrin myös muiden asiakasryhmien työtoiminnan tuottami-

sesta vastasi pitkään alueella kehitysvammaisten erityishuoltoapiiri (myöhemmin kuntayhtymä), jonka alaisten toimintakeskusten ja suojatyöyksiköiden toiminta siirtyi vähitellen maakunnassa kuntien omaksi toiminnaksi 1990–2000-luvulla. Palvelu koettiin kunnissa kalliiksi ja myös kuntayhtymä itse vauhditti toiminnan kunnallistamista. Toiminta oli varsinkin suojatyöyksiköissä keskittynyt erilaiseen tuotannolliseen tekemiseen, kuten esimerkiksi pesula-palvelujen tuottamiseen, ja toiminnan kunnallistuessa tuotannollisesta työstä luovuttiin muun muassa taloudellisin perustein. Suojatyöyksiköiden lopettaminen johti siihen, että kunnissa ei välttämättä ollut työllistämisyksiköitä ja pitkäaikaistyöttömien hoidon vastuun lisääntyessä kunnat ovat joutuneet pohtimaan työllistämisyksiköiden uudelleenperustamista.

Toinen kunnan palvelutuotantoon vaikuttanut, edellistä huomattavasti laajempi kehitystrendi, liittyy Suomen liittymiseen Euroopan Unioniin ja tämän kautta vahvistuneeseen hanke-toiminnan rantautumiseen. Kuntatoimijoiden puheesta on johdettavissa havainto, että työllistymistä edistävällä hanketoiminnalla on ollut merkittävä vaikutus kuntien työllisyydenhoidon palvelujen kehittymiseen. Jokaisessa tutkitussa kunnassa on ollut työllistymistä tukevaa hanketoimintaa. Osassa kuntia hanketoiminta on kytketty kiinteästi rakenteisiin ja kunnissa on useita työllisyydenhoidon kehittämishankkeita meneillään, kun taas osassa kuntia hanketoiminta on satunnaista ja jo päättynyttä. Hanketoimintaan osallistumisen aste voidaan nähdä selittävänä tekijänä kuntien eri tahtiin kehittyneelle työllisyyden palvelutoiminnalle.

”Mun virkamääräykseen on viime keväänä lisätty, että minun tehtävä on huolehtia hankkeista. Tarvittaessa suunnittelee hankkeita, kehittää toimintaa ja hankkii ulkopuolista rahoitusta. Sitä vartenhan on hankkeita ja hankerahoitusta. Nehän on niitä kehittämisen työkaluja.”(aktB2)

Ote kertoo kunnan määrätietoisesta kehittämistyöstä ja hankkeiden monipuolisesta hyödyntämisestä kehittämistoiminnassa. Kunnan toimintarakenteet ja -prosessit on rakennettu siten, että hankerahoituksen hyödyntäminen on mahdollista. Hankkeissa kehitetyn toiminnan juurruttamisessa on kunnissa myös eroja. Osasta kuntia hankkeessa kehitetyt toimintamallit on saatu juurrutettua osaksi perustoimintaa, mutta osassa hankkeen luoma toimintatapa on päättynyt hankkeenkin päättyessä. Haastateltavien kommentaissa oli havaittavissa kaipuuta hyviin hankkeissa toteutettuihin toimintatapoihin.

Hanketoimintaan liittyy myös aktivointityötä tekevän ammattiryhmän voimakas kasvu kunnissa. Ammattinimikkeitä näille työntekijöille ovat mm. työvalmentajat, pajaohjaajat, työn ohjaajat, työvalmentajat ja yksilöohjaajat. Käytän tästä työntekijäryhmästä Katarina Thorénin (2008) käyttämää aktivointityöntekijät nimeä. Aktivointityöntekijät toimivat henkilökohtaisina valmentajina ja työnohjaajina työllistämisyksiköissä ja arviointiprosesseissa. Näiden työntekijöiden työhistoria on tavanomaisesti lähtenyt hankkeessa työskentelystä ja jossain tapauksissa työ on jatkunut hankkeen päättymisen jälkeen osana kunnan perustoimintaa. Tämän ammattiryhmän vahvistumisen myötä kuntien työllistymistä tukeva toiminta on jäsentyneempää ja tavoitteellisempaa.

Neljäntenä palvelujen kehittymiseen vaikuttaneena toimintaympäristön muutoksena on aikuissosiaalityön vahvistuminen. Myös diskurssi aikuissosiaalityön synnystä on paikannettavissa 1990-luvun alkuun. Vaikka aikuisten parissa tehtävää sosiaalityötä on ollut aina sosiaalityön alkuajoista lähtien, on aikuissosiaalityö erityisenä toimintakenttänä vahvistunut vasta lähiaikoina (Vrt. lastensuojelu). Leila Kankainen (2012, 5) kytkee aikuissosiaalityön synnyn toimeentulotukityön siirtymiseen muille ammattiryhmille ja sosiaalitoimistojen aikuisten parissa tehtävän työn uudelleenmuotoutumisen rakentuneen tätä kautta. Aikuissosiaalityötä raamittaa ennen kaikkea sosiaalihuoltolaki ja siihen kytkeytyvät erityislait, mutta myös vallitsevat yhteiskuntapolitiittiset, taloudelliset ja hallinnolliset diskurssit. Yksityisen vastuun korostuminen on korostanut kansalaisihanteena aktiivisuutta, johon myös aikuissosiaalityön tavoitteet kytkeytyy. (Juhila 2008, 48.)

Tutkimuksessani havaintoja aikuissosiaalityöstä rakentui eri tavoin. Työntekijät esittäytyivät aikuissosiaalityöntekijöiksi ja -ohjaajiksi, ja nämä työntekijät kertoivat tekevänsä aktivointisuunnitelmia ja järjestävänsä kuntouttavaa työtoimintaa. Sosiaalityöntekijät ja ohjaajat kuvasivat yksilöllisen työn olevan kokonaisvaltaista, sillä ”eihän kukaan veneen alta lähde töihin” (sosA1). Hallinnollisesti työelämäosallisuuden tukeminen jäsennetään osaksi aikuissosiaalityötä kaikissa tutkimissani kunnissa. Aktivointityö ja työelämäosallisuuden tukeminen näyttäytyy aineistossa vahvasti aikuissosiaalityöhön sitoutuneelta toiminnalta ja aikuissosiaalityön tekijät ovat omaksuneet roolinsa aktivoijina. Haastatteluni teemat eivät kuitenkaan linkittyneet aikuissosiaalityön rooliin ja rakentumiseen, ja siksi syvällisempää analyysiä tältä osin ei aineistosta voi tehdä.

Uuden hallintatavan maihinnousuun liitettävät julkisen hallinnon muutokset ovat jäsennykseni viides trendi. Kaikissa tutkittavissa kunnissa oli tapahtunut isoja rakenteellisia muu-

toksia. Kuntaliitokset, liikelaitostamiset ja uudet kuntayhtymärakenteet sosiaali- ja terveydenhuollossa olivat myllertäneet kaikissa kunnissa, ja joiden osana myös työelämäosallisuuden palveluiden rakenteita oli pysähdetty tarkistelemaan.

”Sit on niinku paljon työtoiminnan koordinaatiota kehitetty ja laajennettu. Ja varsinkin silloin vuosi sitten kun meillä tuli tää hallinnon juttu, että tästä [– –] tehtiin tällänen osaprosessi meidän organisaatioon. Tätä toimintaa on jouduttu laajentamaan. Silloin nää työvalmennusprojektit ei ollu vielä meidän alla. Ne toimi omina yksiköinä. Siellä oli vähän sekavaa asiakasohjautumista.”
(aktB2)

Edellä kuvattu ote kertoo toiminnan hallinnon uudelleenjärjestämisestä asiakasohjautumisen tehostamiseksi. Ote kertoo toiminnan hajauttamisesta ja osittamisesta, josta toiminnan tietystä osasta rakennettiin osaprosessi. Toiminnan hajauttaminen siirsi strategisen vallan yksittäisiltä hankkeilta koordinoivalle tasolle. Ote viittaa myös uudelleentarkkuuttamiseen, sekä mittaamiseen ja markkinoistumiseen, koska ”prosessointi” viittaa jonkin asteiseen tuotteistamiseen ja suoritteiden mittaamiseen.

Hajauttamisesta kertoo myös seuraava ote:

”Sitten myöskin tehtiin asiakkaiden segmentointia niin että nää työosuusrahalta työskentelevät siirrettiin kehitysvammahuollon puolelle. [– –] Meillä pitää olla työtön työnhakija. Tietysti yhtenä syynä on se, että asiakkaita olis tarjolla joka paikasta. Kaikkia ei pystytä palvelemaan. Että meidän on keskityttävä siihen mikä on meidän näkökulmasta tärkeintä.” (aktB2)

Asiakkaiden segmentoinnista kertova ote kuvaa hajauttamisen lisäksi katutason byrokraateille ja –organisaatioille ominaisesta selviytymiskeinosta tilanteessa, jossa resurssit ovat rajalliset ja asiakkaiden tarpeet rajattomat (Lipsky 2010, 33-39).

Uuteen hallintatapaan liittyvästä hajauttamisesta kertoo myös kuntatoimijoiden puhe muutoksista valtion ja kunnan välisissä suhteissa.

”Se on tietysti jollain tavalla nolla summapeli. Kunnat parkuu, että kun valtio siirtää heille lisää vastuuta ja valtio ulkoistaa kustannuksia kunnalle. Tää ei oo hyvä tie. Täs näitä suhteita muklataan kokoajan. Se aiheuttaa häiriöitä toimintaan [– –]. Pitäs ehkä poistaa kokonaan sellasta yhteisvastuuta. Että tuo asia

on tuon kassan vastuulla ja tuo asia on tuon kassan vastuulla. Silloin ei oo helposti vastuuta kenelläkään.” (kuA1)

”Tää on varmaan tämmönen tyypillinen viime vuosi kehityskulku, miten valtio on siirtäny kunnille tehtäviä ja rahoitusta ei oo tullu mukana. Vaan se on tullu niinku jonkun tehtäväksi ja siitä ei oikein kokonaisvaltaista otetta oo ehditty monissa kunnissa saamaan.” (kuC1)

”Niin [TE-toimisto] vastaa koko roskasta, joka meidän pitäs toteuttaa. Se on tosi epämääräistä. Että jos he katsoo, että heillä on vastuu asiakkaiden ohjautumisesta. No onhan niillä nytkin. Me tehdään vaan palsuja täällä. Nehän päättää ketä tänne tulee. Ei siinä mitään. Jos todetaan, että valtio siirtää kunnille näin ison osan pitkäaikaistyöttömien hoidosta. Se täytyy silloin turvata se vastuu laissa [– –] eikä niin, että rahat on työkkärin kautta ja toiminta on meillä. Koska se aiheuttaa tosi paljon ristiriitaa ja hankaluutta. Koska se on edelleen täysin eri organisaatio, jossa on aivan erilaiset tulostavoitteet ja toimintatavat.” (aktB2)

Kuntatoimijat suhtautuvat työllisyydenhoidon lisääntyvään vastuun siirtämiseen valtiolta kunnille kriittisesti. Erityisesti hankaluutena koetaan rahoituksen ja koetun vastuun eriytyminen. Hajautetun tehtävän heikkoutena nähdään kokonaisvaltaisuuden puute, jolloin kokonaisvastuuta ei kannu kukaan. Kuntatoimijoiden näkemyksistä on myös löydettävissä tarve vahvemmalle ohjaukselle ja pitkäaikaisemmalle suunnittelulle. Lakiin toivotaan muutosta vastuiden selkeyttämisestä. Suoranaista tyrmäystä kuntien työllisyyden hoidon kasvavalle vastuulle ei anneta, mutta resurssien puute nähdään huomattavana hankaluutena.

Uuteen hallintatapaan kytkeytyvä tehokkuuden tavoittelu ilmenee valtion vetäytymisellä paikallisen tason toiminnasta. Kuntatoimijat näkevät TE-toimistojen karsiminen ja TE-toimiston työntekijöiden etääntymisen paikallisesta työllisyydenhoidon kokonaisuudesta palvelua heikentävänä asiana.

”Sitten se jo, että TE-toimisto meni Seinäjokehen. Niin, että se on entisestään vähentäny kanssakäymistä. Että ennenhän siellä kävi suoraan asioita hoitamaa ja tuli samalla hoidettua monta muutakin asiaa. Nyt niitä hoidetaan sähköisesti. Ei edes tiedä minkä näkösiä ihmisiä siellä on” (aktD2)

”Väitetään ettei se mitään muuta, mutta kyllä se tosiaasia on. Sitten kun niitäkin [TE-toimiston virkailijoita] vähennetään ja niillä on kaiken aikaa joku organisaatiouudistus menos. Niin niillä on varmaan itelläki pallo hukas...” (kuD1)

”Onko siellä [TE-toimistossa] ne tehtävänjaot määrätty niin. Ei ne yksinkertaisesti tuonne kentälle päin enää kerkiä. Hyvin paljon ne sieltä mullekin soittaa, että teillä olisi siellä tällänen henkilö, että olisko sille mitään?” (aktA1)

”Sehän vaan vähenee ja vähenee. Se henkilökohtainen kanssakäyminen työvoimaneuvojan kanssa. Sinne ilmoittaudutaan netin kautta. Ja sieltä soitetaan ja sieltä ne antaa listan, täs on. Ilmoittaudu näihin, koulutukseen vaikka ja hae. Jos sä soitat, niin kuin ennen vanhaan on soitettu omaan työvoimatoimistoon, että nyt tarvittais tällästä, nyt tarttis työntekijää tuonne. Nyt jos soitetaan niin pitää soittaa Kauhajoelle ja menee viis päivää ennen kuin sieltä tulee mitään listaa niistä ketä on [palkkatukeen oikeutettuja]. Ellikkä kyllä se on etääntyny.” (sosA2)

”Sielläkin on tahti tihentynyt. Ennen otettiin tunnissa yksi asiakas, nyt enää puoli tuntia on, että sieläkin joudutaan kiristämään, että saataisiin mahdollisimman paljon tehtyä ja sitten näitä listoja lyhennettyä” (sosC2)

Valtion hallinnon tehostamistoimilla nähdään olevan vaikutusta sekä suhteessa asiakkaisiin, että itse kunnille. Aikaisemmin paikkakunnilla toimineet TE-toimistot olivat keskeinen yhteistyökumppani kunnille yritysysteistyössä ja työttömyyden alueellisessa hoitamisessa. TE-toimistojen keskittäminen maakuntakeskukseen ja muutamille muille paikkakunnille nähdään palvelujen heikentymisenä, koska TE-toimiston työntekijöiltä katoaa paikallisen palvelujärjestelmän tuntemusta. TE-toimiston palvelujen tehostamisen arvioidaan vaikuttavan myös asiakkaiden saamaan palveluun määrällisesti lyhentyneinä vastaanottoaikoina ja henkilökohtaisten kohtaamisten vähentymisenä. Väistämättä jää pohtimaan, ovatko tehostamistoimenpiteet tuottaneet todellakin tehokkuutta ja taloudellista säästöä, mikäli palveluprosesseja tarkasteltaisiin kokonaisuutena. Vai onko niin, että kustannukset ovat siirtyneet ainakin osittain valtiolta kuntien harteille?

Kuntien omaan toimintaan kohdistuvat taloudellisuus-, tehokkuus- ja vaikuttavuusvaateet kuuluvat kuntatoimijoiden puheessa lähinnä sijaisten oton karsimisena ja aktivointityöhön käytettävän ajan lyhentymisenä. Kuntien henkilöstön karsiminen mm. teknisessä toimessa

on vaikeuttanut mahdollisuuksia ottaa kuntouttavaan työtoimintaan, koska työtä koetaan olevan niin paljon, ettei työtoimintaan osallistuvan ohjaaminen muiden tehtävien ohessa ole enää mahdollista. Puhetta selontekovelvollisuudesta tai mittareista ei kuntatoimijoiden puheessa kuulu juuri muutoin kuin Kelan pitkäaikaistyöttömien listaukseen liittyen. Listalla olevien henkilöiden määrä on tulkittavissa kaikkien kuntien käyttämäksi mittariksi, jolla kunnan suoriutumista tehtävästään mitataan. Myös kuntouttavaan työtoimintaan osallistuneiden määrää seurataan kunnissa. Yhdessä tutkituista kunnista puhe ydin- ja osaprosesseista, benchmarkkauksesta, asiakasmääristä ja työttömyysluvuista antaa kuvan vahvistuneesta selontekovelvoitteesta.

Markkinoistumiseen ja kilpailuttamiseen liittyvää puhetta ei kuntatoimijoiden puheessa ole läsnä. Työelämäosallisuutta tukevien palvelujen osalta kunnat tuottavat itse valtaosan palveluista, ja vaikka osasta kuntia kunnan sisällä on omaksuttu tilaaja-tuottaja-mallin mukainen palvelujen tuottamisen tapa, on tuottaja näissä tapauksissa hyvin kiinteässä yhteydessä tilaajaan ja toiminta perustui enemmänkin neuvoteltuun ja sovittuun järjestykseen. Aktivointiin ja työelämäosallisuuden tukemiseen kytkeytyviä palveluita on tutkituissa kunnissa ulkoistettu vain minimaalisesti. Myös tämä palvelujen organisaatiosta ulosvieminen perustuu paikallisten toimijoiden kuten yhdistysten kanssa sovittuun käytäntöön kuin hankinta- ja ostopäätöksiin tai kilpailuttamiseen avoimilla markkinoilla. Palvelujen tiiviillä kytkeytymisellä kuntiin koetaan olevan etua.

”Sit semmonen , et jos [meidän] toimintamallia. Se mikä on poikkeavaa muualle, on mun virka. Mä oon suoraan kunnan alla ja mun vastuulla on työllisyysasiat. Monissa kunnissa, joissa nää palvelut on yhtiöitetty tai säätiöitetty, niin niillä ei oo selkeätä henkilöä siellä kaupungissa kenen vastuulle kuuluu tilanteen seuranta ja kokonaisvaltainen kuvion suunnittelu. Niin se on kyllä ongelmallista.” (aktB2)

Ote kertoo luottamuksesta siihen, että lähellä kuntaa johdetut palvelut pysyvät paremmin kunnan hallinnassa. Palvelujen ulkoistamisella ei nähdä saavutettavan kuntien kannalta etua vaan enemmänkin siitä nähdään olevan haittaa. Etelä-Pohjanmaalle ei ole syntynyt merkittäviä yksityisen sektorin toimijoita työllistymisen tukemisen alalle. Ainoastaan yhden yhdistyksen toiminnan voi arvioida ulottuvan useampaan kuntaan ja sen tuottavan kiinteänä palveluna ja hanketoimintana koko maakuntaa kattavaa palvelua kunnille.

Edellinen ote kertoo myös uuden hallintatavan ytimessä olevan monitoimijuuden ja verkostojen hallintaan liittyvän johtamisen ja hallinnoinnin tunnistettavuudesta kuntien toiminnassa. Kunnan työllistymistä ja työelämäosallisuutta tukevien palvelujen osalta puhe monitoimijuudesta, yhteistyöstä ja verkostoista kuuluu kunnan sisäisen toiminnan organisoitumisessa, sekä paikallisen tason hallinnoinnissa. Viittaukset laajempaan, esimerkiksi maakunnalliseen yhteistoimintaan ovat heikkoja. Päinvastoin TE-toimistojen keskittymiskehitys vaikuttaa etäännyttävän TE-toimiston paikallisesta hallinnasta.

Kuntien sisäinen monitoimijuus vaihtelee tutkituissa kunnissa. Tarve yhteistoiminnalle on tunnistettu kaikissa, mutta tältä osin kunnat ovat eri kehityksen vaiheessa.

”Meillä on aktiivinen yhteistyö elinkeinotoimen kanssa täällä [– –]. Hallintojohtaja on kiinnostuneesti mukana ja sen kanssa on kiva tehdä yhteistyötä. Se on mukava kaveri tällaisessa asiantuntijaverkostossa. Jakaa mielellään tietoa. Täytyy olla yhteistä tekemistä aika paljon.” (aktB2)

”Vaikka kyllähän se meillä on nähty aika pitkälle sosiaalipuolen työnä tähän asti. Mutta nyt vähän niin kuin orastais sillä tavalla, että ollaan saamassa kaikki tähän mukaan. Kyllähän se kaikkien hallintokuntien tehtävä on. Se ei voi olla yksin sossun, vaikka sossu aktivoinnin tekeekin.” (sosC2)

Edelliset otteet kuvaavat kahta monitoimijuuden osalta eri kehitysvaiheessa olevaa kuntaa. Yhteinen tekeminen, ja asiasta kiinnostuneet ja sille omistautuneet työntekijät, ovat kehittyneen monitoimijuuden ydinasioita. Hallintokuntien välinen yhteistyö ja yhdessä tekeminen nähdään työllistymisen avainasiana.

Paikallisella tasolla monitoimijuus esiintyy ennen kaikkea kunnan ja yhdistysten välisenä yhteistyönä työllisyyden hoidon kysymyksessä. Kaikissa kunnissa yhdistykset tuottavat osan kuntouttavan työtoiminnan paikoista ja tästä yhteistyöstä on laadittu kunnan ja yhdistyksen välisiä sopimuksia. Kaikissa tutkituissa kunnissa yhdistystoimijat ovat paikallisella tasolla toimivia pieniä yhdistyksiä, kuten erilaisia urheiluseuroja tai uskonnollisia järjestöjä. Yhtä kuntaa lukuun ottamatta, kaikissa kunnissa on yhdestä kahteen työllistymistä tukevien palvelujen tuottamiseen keskittynyttä yhdistystä. Nämä yhdistykset ovat kunnille keskeisiä yhteistyökumppaneita.

Verkostojen hallinnoimiseksi ja yhteistyön syventämiseksi osassa kuntia on muodostettu lähinnä vapaamuotoisia työryhmiä työllistymisen teeman ympärille. Kahdessa kunnassa

työryhmän perustamisen tarve on tunnistettu ja niiden luominen oli ajankohtaista haastattelujen aikaan. Yhdessä tutkituissa kunnassa työryhmätoimintaa on ollut jo pidemmän aikaa, ja erilaiset hankkeiden ohjausryhmät, laajennettu työllisyyden ohjausryhmä ja toiminnan ympärille tiiviisti kytketyt sidosryhmät ovat yhden kunnan ratkaisu toiminnan hallinnalle.

Työllistymistä ja työelämäosallisuutta tukevien palveluiden muotoutumista selittävät toimintaympäristön muutokset eivät kytkeytyneet ainoastaan jo tapahtuneisiin muutoksiin. Myös tulevaisuuden laajat muutokset puhuttivat kuntatoimijoita. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudelleenjärjestäminen mietityttää ja sillä on jo vaikutuksia työelämäosallisuuden kehittämiseen ja palveluiden rakentamiseen.

”Se riippuu mitä meiltä tilataan kun tää sote-ratkaisu tulee. Ei nyt käynnistellä oikein uusia.” (sosB1)

”Mutta mä ajattelin niin kuin sitä, että sitten niinku sosiaalihuoltolain mukaiset palvelut, mitkä ohjataan sote-alueelta. Täähän ei oo välttämättä sitä. Kuka hoitaa sitten niinkun kunnassa nämä asiat?” (sosA1)

”Lähtökohtasesti näkisin, että tää kaksisuuntainen liikenne, en näin sivusta katsojana, en näe sille mitään perusteita. Näen sen hyvin keinotekoisena ja naurettavana suorastaan. Puhutaan saman tyypisistä asioista. Samanaikaisesti toista siirretään paikallistasolle ja toista valtakunnan tasolle. Ei siinä oo mitään logiikkaa. Jos uskotaan suuruuden ekonomiaan, silloin molempien pitäis liikkua samalle suunnalle. Sitten taas jos nähdään, että lähellä asiakasta tapahtuva toiminta on lähtökohtasesti tehokasta, silloin pitäis olla samaan suuntaan liikkees. Ehkä tää kertoo sellasesta... Meillä on varmaan sellanen 20 vuoden kurjistumisen kautta sopeutuminen niin kuin tähän globaalin talouden kilpailukykytekijöitten muutokseen. Tää kertoo sellasesta tilapäisestä vision puutteesta. Ei tiedetä mihin mennään niin säntäillään edestakaisin panii- kis.” (kuA1)

Pitkittyneet laajat rakenteellisesti uudistukset vaikuttavat hidastavasti kunnissa tapahtuvaan toiminnan kehittämiseen. Kunta ja sote -uudistuksen ratkaisuja odotetaan. Iso kysymys on myös työelämäosallisuutta tukevien palvelujen sijoittuminen rakenneuudistuksessa. Nyt kunnissa aikuissosiaalityöhön vahvasti paikantunut työelämäosallisuuden tukemi-

sen palvelujärjestelmä on jäämässä ilman omistajaa, kun sosiaalipalvelut ovat siirtymässä laajemmille järjestämis- ja tuotantoalueille.

7.4 Määrätietoista rakentamista vai hallitsematonta ajalehtimistä

Mika Ala-Kauhaluoman ym. (2004) mukaan kuntouttavan työtoiminnan toimeenpano käynnistyi Suomessa hitaasti ja paikkakuntien välillä oli suuria eroja. Toni Riipinen, Antti Järvinen ja Mikko Valtakari (2014) puolestaan toteavat työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen tavoitelleen kuntien aktivoinnin tehostumista ja onnistuneen siinä. Samalla he myös toteavat kuntien erilaisten toimintaympäristöjen, valittujen strategioiden ja toimintatapojen tuottaneen erilaisia painotuksia kuntien työllisyyden hoitoon, vaikka lainsäädäntö on sama. Heidän tutkimuksensa mukaan työmarkkinatuen rahoituksen muutoksella on ohjattu onnistuneesti kuntouttava työtoiminta-lainsäädännön toimeenpanoa.

Edellä kuvattujen tutkimusten tulokset näkyvät myös omassa aineistossani. Vaikka kuntouttava työtoiminta-lainsäädäntö tuli voimaan 2001, tutkimieni kuntien palvelujärjestelmän ja aktivoinnin paikallisen toimintatavan muotoilun voi määrittää käynnistyneen vasta 2000-luvun lopussa. Kehitysvammaisten toimintakeskuksia lukuun ottamatta keskusteluissa viitattiin pääosin viimeisen viiden vuoden aikana tapahtuneisiin toiminnallisiin muutoksiin. Työelämäosallisuutta edistävien palveluiden ja kunnallisen aktivoinnin kehittäminen on siis varsin tuore ilmiö.

Haastattelujen ajankohtana keväällä 2014 kunnissa oli käynnissä vilkas kehittämisen vaihe kuntien valmistautuessa laajentuvaan vastuuseen pitkäaikaistyöttömien kustannusvastuun kasvaessa. Kaikissa kunnissa oli käynnissä tai käynnistymässä toiminnan kehittämiseen tähtääviä hankkeita, ja kolmessa kunnassa nämä hankkeet olivat selvästi kunnan tiiviissä hallinnoinnissa. Lisäksi kunnissa rakennettiin uusia työllistymistehtävään kytkeytyviä työnkuvia organisaatiomuutoksiin liittyen, perustettiin työryhmiä työllisyyden hoitoon, toteutettiin työllistämisyksiköiden uudelleenorganisointia ja kehittämistä, vahvistettiin työllisyydenhoidon työntekijöiden tiimiytymistä ja kehitettiin työtoiminnan uusia toimintatapoja.

Kuntien palveluiden muotoutumisen eteneminen on ollut eritahtista ja muutosten laajuus on ollut kunnissa erilaista. Toisissa tutkimukseni kunnissa palvelurakenne on hyvin pitkälle organisoitu ja uudistettu ripeässä vauhdissa, kun taas toisissa muotoutuminen on vasta aluillaan. Kuntatoimijoiden haastatteluista ei synny kuvaa, että palvelujen rakentamista ja organisointia olisi toteutettu suunnitelmallisesti kuntien ja alueen tarpeista ja tavoitteista käsin vaan palvelujen muotoutumiseen ja kehittymiseen oli vaikuttanut enemmänkin valtion ja EU:n hanketoimintaan suuntaama kehittämisrahoitus, sekä niiden saamiseksi asetetut kriteerit.

Kirjoitetut työllisyysstrategiat tai –ohjelmat loistavat poissaolollaan kunnissa. Yhdessäkään kunnassa ei kerrota työllisyydenhoitoa koskevien laajempien suunnitelma-asiakirjojen olemassaolosta, mutta kuntien yleisissä strategioissa arvioidaan olevan joitain viittauksia työllisyyden hoitoon. Ainoastaan yhdessä tutkituista kunnassa ohjautumismallit, tulokortit ja prosessikuvaukset kertovat ”aukikirjoitetusta” toimintamallista ja pitkälle edenneestä työllisyydenhoidon jäsennyksestä, vaikka tässäkään kunnassa ei varsinaisesti esitetty olevan työllisyysstrategiaa tai vastaavaa laajempaa pohdintaa kunnan työllisyyden hoidon tehtävästä. Kuntakokeilun väliarvioinnissa kuntien suunnitelmallisuuden puuttuminen on myös tunnistettu ja sen on arvioitu vaikuttaneen heikentävästi työllisyydenhoidon kehittymiseen kunnissa (Arnkil ym. 2014).

Huolimatta laajempien strategioiden puuttumisesta, on kuntien toimijoilla näkemyksiä ja ”yhden miehen” suunnitelmia työelämäosallisuutta ja työllistymistä tukevasta toiminnasta. Osin strategialinjauksia on kirjattu erilaisten hankerahoitusten hakemuksiin, ja näistä suunnitelmista olisi rakennettavissa laajempia strategisia kokonaisuuksia.

”Saataisiin sellainen kehittämiskoordinaattori palkattua. Joka niinku ehkä tai mulla olis sellanen ajatus, että tää koordinaattori ja tää kunnan, tai työllistämisryhmä tai työelämäosallisuudenryhmä. Ja sitten me voitais niin kuin ideoida ja tää koordinaattori tekis sitä työtä myös yritysten kanssa ja olis sellanen linkki. Ja edelleen pidettäisiin [– –], joka olis siten työn suunnittelijana tai työvalmentajana.” (sosA1)

Edeltävässä otteessa kuntatoimija kuvaa hankesuunnitelmaan kirjattua ajatusta kunnan työelämäosallisuutta tukevan toiminnan kehittämisestä. Samantyyppisestä keskustelusta on kyse myös alla olevassa otteessa, jossa kuntatoimijat käyvät vuoropuhelua kunnan työllisyyden hoidon kokonaisuuden kehittämisestä.

- Haast.: Millasia tavoitteita?
- kuC1: Kyllähän tää saattajatoiminnan kehittäminen on keskeinen tässä.
- sosC2: Ja kyllä mä nään tässä ihan merkittävänä tän asennemuutoksen minkä tämä vois tuoda tullessaan.
- sosC1: Ja varmaan se yhteistyön lisääminen.
- kuC2: ja varmaan ihan ne käytännöt näille esimiehille. Ne säännöt. Milloin niitä otetaan ja mistä rahasta. Vaikka kuinka sitä toivotetaan, että pitäis ottaa niin se nyt ei vaan ihan kaikissa...
- kuC1: Kirjallinen ohjeistus...
- kuC2: Niin ohjeistus. Miten menetellään ja valtuudet ja ihan tuonne luottamushenkilölle asti. Talousarvioon, että miten ne siellä budjetissa menee. Niinku sellanen yhteinen päämäärä ja näkemys, millanen kaupunki on työllistäjänä ja miten meidän kannattaa sitä hoitaa.
- sosC2: ja sellanen toimintamalli, ettei joka kerta tarttis erikseen selvittää, että mistä on kysymys. Että päästäis nopeammin varsinaiseen...
- sosC3: Ja se valmius panostaa näihin kutuyn tuleviin...

Edellä olevat otteet kertovat, miten kunnassa tunnistetaan kehittämistarpeita ja -välineitä työllisyysstrategiaan kytkeytyvinä osa-alueina. Yhteisen päämäärän asettelusta ja strategian luomisesta, toimintamallin kehittämisestä ja työtoiminnan laadun varmistamisesta, sekä tiedottamisesta olisi johdettavissa ne puitteet, jolle yhteisen työllisyys- tai vastaavan strategian rakentaminen on mahdollista toteuttaa.

Tutkimukseni teoriaosassa olen esittänyt kunnan työllisyyden hoidon kuuluvan kunnan yleiseen toimialaan. Erityislainsäädäntöön pohjautuvat työelämäosallisuutta säätelevät lait sen sijaan on vahvasti ohjattu sosiaalihuollolliseksi toiminnaksi. Silti, kuten tutkimukseni tähänastisista havainnoista ja tuloksista voi päätellä, kunnan tuottamat palvelut ja sen käyttämän toimenpiteet muodostavat loogisen palvelujatkumon heikossa työmarkkina-asemassa oleville ja niitä tulisi johtaa strategisesti samansuuntaisesti.

Kuntien yhtenä keskeisimpänä haasteena tutkimuksessani näyttäytyy strategisen johtamisen asemoituminen kunnan organisaatiossa. Kenelle vastuu palveluista ja kokonaisuudesta oikein kuuluu?

”Onko tämä nyt yksi niistä jutuista meidän kunnassa, että vastuu on laajasti hajautettu, eikä aina oikein tiedä kenellä se on? (kuA1)

Kaikissa tutkimissani kunnissa vastuu toiminnan koordinoinnista vaikuttaa sijoittuneen sosiaalitoimeen ja osaksi aikuissosiaalityötä. Sosiaalityö nähdään keskeisenä toimijana työllistämisprosessissa, koska työntekijöillä nähdään olevan valmiiksi kontakteja asiakkaisiin ja heidän koetaan tuntevan henkilöitä parhaiten.

”Teillä on se kosketus ja se porukka, joka on työttömänä... tavalla tai toisella ne on kuitenkin sosiaalitoimen kans tekemisis näistä taloudellisista syistä....toimeentulotuki kulkee sosiaalitoimen kautta...teillähän on jo niihin...te tunnette porukat suoraan...ootte kosketuksis jo muutenki.” (kuA2)

”Ja kyllä jotenki sitte sitä itteki...siitä sosiaalityön näkökulmasta. Meillä on ne henkilöt, me tunnetaan ja tiedetään ne henkilöt mitä ne tarvii ja mihin ne pysyy ja mitä ne voi. Mä koen että pystytään tekemään enemmän kun se lähtee niin kuin meiltä ja sen takia mä oon varmaan ihan hurahtanu. Jos me vaikka annettais se lista jollekin, johonki osastolle. Me oltais ihan hermona et ei ne tajua, ymmärrys. Me ollaan siinä jotenkin niin lähellä. Me tiedetään ne tyypit. Ainanahan on yllätyksiä, ettei pystykkään tai pystyykin johonkin mitä ei oo ajattelukkaan että pystyy.” (sosA1)

”Kyllä mä itte henkilökohtaisesti näen, että tää on enemmän sosiaalityötä kuin sitä hallinnollista.” (kuD1)

”Kyllä [– –] siinä ihan oikias on, tavallaan ne pitäs kuulua tähän” (sosD1)

Edellä esitettyjen otteiden mukaisesti mandaatti työllisyyden hoidossa nähdään kunnan muissa hallintokunnissa sosiaalitoimelle kuuluvana, mutta näin nähdään myös itse sosiaalitoimessa. Sosiaalitoimella arvioidaan olevan kosketuspinta palveluja tarvitseviin asiakkaisiin ja koska pitkäaikaistyöttömyydestä aiheutuneet kustannukset ovat pääsääntöisesti tiliöity kunnan sosiaalitoimen kustannuspaikoille, nähdään niiden hillitsemisen ja siihen kytkeytyvän toiminnankin kuuluvan sille. Myös sosiaalityötä johtavat työntekijät tunnistavat sopuisasti tehtävän kuuluvan heidän toimialaansa.

”Niin meidän kustannusten kautta se tulee. Kun meille lankee ne kustannukset pitkäaikaistyöttömistä. Ja sitten tietysti kun on paljon ihan tulottomia ihmisiä, joilla ei oo mitään tuloja.” (sosA1)

Haastatteluissa ei kerrota, miten kunnissa on päädytty tiliöimään kustannukset sosiaali-toimelle, mutta tämän kautta kuntiin vaikuttaa syntyneen strateginen linjaus siitä, että kus-tannukset ja niiden hillitseminen ovat sosiaalitoimen tehtävä. Kritiikkiä sen sijaan tehtävän kuulumisesta yksinomaan sosiaalitoimelle nousi aikuissosiaalityötä tekeviltä työntekijöiltä, jotka kyseenalaistivat omat mahdollisuutensa ja resurssinsa toimia asiassa yksin.

”Niinkun mää haluaasin, että se olis koko kunnan rooli, et siinä olis niinku kaikki mukana aivan sitten me. Koska se on mun mielstä liian iso paukku niin-ku pelkästään vaan sosiaalitoimelle.” (sosA2)

”Vaikka kyllähän se on meillä nähty aika pitkälle sosiaalipuolen työnä tähän asti. Mutta nyt vähän niin kuin orastais sillä tavalla että ollaan saamassa kaikki tähän mukaan.” (sosC2)

Sosiaalitoimen työntekijät peräänkuuluttavat koko kunnan yhteistä vastuuta työllisyyden hoidossa ja kokevat tehtävän liian monimuotoiseksi yksinomaan sosiaalitoimelle kuuluva-na. Aineiston perusteella arvioisinkin, että pisimmälle työllisyydenhoidon mallissaan ovat edenneet ne kunnat, joissa eri hallintokunnat ovat sitoutuneet tai sitoutettu toimintaan mu-kaan. Erityisesti keskushallinnon vahva mukanaolo näyttäytyy haastatteluissa positiivisena voimavarana, mutta myös teknisen toimen tarjoamat monipuoliset työtehtävät kuntoutetta-ville tekevät siitä houkuttelevan kumppanin. Myös vapaa-aikatoimen nuorisopalveluihin kuuluvat palvelut ovat keskeisiä kumppaneita.

Monitoimijaisen työllisyydenhoidon strategisen johtamisen välineenä kunnissa on perustet-tu poikkihallinnollisia työryhmiä. Osassa kuntia työryhmiä on useita ja ne näyttäytyivät pi-kemminkin tukevan johdettua linjaa, kun taas osassa kuntia työryhmät ovat vasta perus-teilla ja niistä haetaan tukea strategiselle johtamiselle.

Poliittisesta työllisyydenhoidon johtamisesta ei syntynyt keskustelua juuri lainkaan. Ainoas-taan yhdessä kunnassa keskusteltiin siitä, miten kaupunginhallitus on linjannut hallintokun-tiensa toimintaa siten, että kaikkia veloitettiin mahdollisuuksiensa mukaan osallistumaan kuntouttavan työtoiminnan paikkojen luomiseen. Tältä osinkin on mahdollista, että juuri esittelijänä toimivan virkailijan sitoutuminen työllisyydenhoitoon edesauttaa asian viemistä poliittiseen käsittelyyn. Paikallisten poliitikkojen kerrotaan olevan kiinnostuneita pitkäaikais-työttömyydestä syntyneistä kustannuksista, mutta kiinteästä mukanaolosta suunnittelussa ja ohjauksessa ei haastatteluista synny kuvaa.

Vaikka olen edellä esittänyt, että vastuu nähdään sosiaalitoimelle kuuluvana, ei tämä tarkoita välttämättä kunnan työllisyydenhoidon koko kokonaisuutta. Henkilöstötoimi ja keskushallinto operoivat palkkatukityöllistämisen kanssa kunnissa ja kunnan työllisyydenhoidtoa ei toteuteta kokonaisuutena. Ainoastaan yhdessä tutkimistani kunnissa myös palkkatuen käyttö työllistymisen työkaluna on vahvasti kytköksissä kokonaisuuteen, vaikka se sitä toisen hallinnon alalla hoidetaankin. Kahdessa kunnassa on työllisyydenhoidon aktivointityöntekijöitä sosiaalitoimen lisäksi keskushallinnon alla ja myös nuorisotoimet operoivat nuorten työllistämiseen liittyvissä asioissa kunnissa. Tehokkaan ja vaikuttavan kokonaisuuden aikaansaamiseksi kunnissa todellakin tarvitaan monitoimijuutta ja yhteistä strategista johtamista.

7.5 Puhetta panoksista

Hyödynsin työelämäosallisuutta ja aktivointia tukevien palveluiden resurssien analyysissä Michael Lipskyn (2010, 29–33) ajattelua byrokraattiseen päätöksentekoon vaikuttavista resursseista organisaation näkökulmasta. Lipskyn (2010) mukaan yksittäiseen asiakkaaseen käytettävä aika ja hänestä käytettävissä oleva tieto ovat merkityksellisiä byrokratiatyön toimeenpanolle, sekä itse työntekijät ja heidän osaamisensa. Myös tukipalvelujen, kuten ict-tuen ja vastaanottotyön saatavuudella on vaikutusta byrokratiatyölle. Näkemykseni mukaan tukipalveluihin voidaan kytkeä myös soveltuvien työkalujen, kuten erilaisten ohjelmistojen ja arviointimenetelmien saatavuus.

Kaikissa tutkimissani kunnissa on lisätty henkilöstöresurssia aktivointi- ja työelämäosallisuutta tukevaan työhön. Henkilöstölisäykset eivät olleet kohdentuneet aktivointisuunnitelmia laativien sosiaalityöntekijöihin tai -ohjaajiin vaan aktivointityötä tekevien ammattiryhmään. Nämä pajaohjaajat, yksilöohjaajat ja työvalmentajat työskentelevät yhteydessä kuntien aktivoinnista vastaavaan sosiaalityöhön ja ovat sen alle organisoituja.

Tarkan työntekijäpanoksen selvittäminen on hankalaa, koska kunnissa on hyödynnetty toiminnan järjestämiseksi erilaisia määräaikaista kehittämishankerahoituksia ja vahvistavan työotteen lisäksi työntekijälle saattaa kuulua alkukartoituksen tai palvelukoordinoinnin laajempia tehtäviä. Aktivointityöntekijöiden rekrytoinnissa on hyödynnetty mielikuvituksellisia kombinaatioita käyttäen kuntaliitoksissa ja muissa uudelleenjärjestelyissä syntyneitä

työntekijöitä. Aktivointityöhön palkattu henkilöstö on usein määräaikaista, erilaisin hanke-
rahoituksen turvin luoduissa työtehtävissä. Valtaosassa kuntia lisäykset ovat vaatimatto-
mia 1-2 työntekijän lisäyksiä, mutta selvästi suurempi panostus on yhdessä tutkituista
kunnissa. Aktivointityöntekijöiden määrä kunnissa on kuitenkin selvässä kasvussa ja työ
nähdään tärkeänä kunnan roolin kasvaessa työllisyydenhoidon kysymyksessä.

”Silloin kun mä tulin tänne, mulla oli 2 osa-aikasta työntekijää ja 1 kokoaikai-
nen. Meillä on nytten yli 15. Meillä on yks sosionomi töissä. Mä oon koonnu
tätä henkilökuntaa siten, että nää työnjohtajat on oman ammattialansa asian-
tuntijoita. Se vaikuttaa asiakkaisiin paljon, koska se työelämänäkökulma on
aivan toisenlainen kun se ei tuukkaan sieltä sosiaalihuollon näkökulmasta se
työn tekeminen. Sitten mä oon pyrkiny rakentamaan tätä henkilöstöä tiiminä
niin, ett mulla on mahdollisimman erilaisia ihmisiä. Eri-ikäisiä, eri sukupuolta,
erilaisella koulutustaustalla. Silloin me pystytään kehittämään.” (aktB2))

Edellä kuvattu ote kertoo, että työntekijöiden määrällisen resurssin lisäksi työntekijöiden
henkilökohtaiset ominaisuudet, koulutus ja osaaminen ovat työssä hyödynnettävää pää-
omaa. Työllistämisyksiköissä varsinaisessa työn tekemisen ohjaamisessa hyödynnettiin
yksikön toimialan (esim. metalliala) osaajia, jolla tavoiteltiin lähemmäs oikeata työn teke-
mistä pääsemistä. Myös toiminnan kehittämisen näkökulmasta aktivointityöntekijöiden tu-
leminen eri koulutustaustoista nähtiin merkityksellisenä.

Minulle tutkijana ehkä yllättävääkin oli se, miten aktivointityöntekijät ovat sitoutuneet hank-
kimaan työhönsä soveltuvaa lisäkoulutusta. Kaikissa kunnissa on henkilöstön koulutuk-
seen panostettu ja erityisesti työvalmentajan erikoisammattitutkinto on monella hankittuna
tai työn alla.

”Eli mä aloitin 1½ vuotta sitten työvalmentajan erikoisammattitutkinnon, joka on
ihan uus tutkinto [– –] . Hakeuduin siihen sen takia, että mä oon kokenu ettei
työpajaohjaajille oo mitään koulutusta tarjolla. Mä tunsin, ettei mun omat taidot
riitä enää siihen työhön, että jostain piti saada apua siihen. Tosi hyviä koke-
muksia oon saanu ja vinkkejä tähän työhön.” (aktC1)

Erityisesti oman ammattialansa asiantuntijoista rekrytoituilla aktivointityöntekijöillä koros-
tuu tarve ohjauksen ja laajemman sosiaalisen työllistämisen viitekehyksen haltuunotolle.
Työntekijät kokevat ammattitaitonsa kasvaneen ja vahvistuneen saamansa lisäkoulutuk-

sen myötä. Myös kunnat työnantajina tukevat henkilöstönsä lisäkoulutusta. Sosiaalialan koulutuksen saaneet henkilöt työskentelevät pääosin yksilöohjauksen ja työhön valmennuksen työorientaatioilla, jolloin heidän ei suoranaisesti oletettu hallitsevan mitään työn teettämiseen liittyvää taitoa.

Koulutukseen ja oman ammattitaidon kasvattamiseen kytkeytyvän sitoutuneisuuden lisäksi työelämäosallisuutta tukevien palvelujen voimavarana on myös henkilöstön ja johdon sitoutuminen aktivointitehtävään.

”Ja sitten meillä on sosiaalijohtaja, joka on kiinnostunut näistä asioista. Olen kuullut semmosta, että on sosiaalijohtajia, jotka ei kannata kuntouttavan työtoiminnan järjestämistä ollenkaan.” (aktB2)

”Ja jos ajatellaan meidän työyhteisöä. Se osaaminen ja voima ja vimma, joka tää on. Niin täähän on aivan valtava. Jos salamas on kauhiasti energiaa niin se salama jää toiseksi kun katotaan mitä meillä täällä on. Se tulee siitä, että on hyvä pomo, me saadaan toteuttaa ittee, me tehdään sitä työtä niis raameis, mikkä meille annetaan. [– –] on aina sanonu, että meillä on erilaisia persoonia. Se on totta. Me tuetaan toinen toisiamme. Me ollaan...meillä ei oo muutosvastarintaa, me ollaan koulutushalukkaita, me ollaan innokkaita. Siis me ollaan niin hyviä tyyppejä ettei tällääsiä löydy mistään!” (aktB1)

Edellä olevat otteet kuvaavat toimintaa ohjaavien johtajien sitoutuneisuudella olevan iso merkitys koko henkilökunnan motivoituneisuudelle. Hyvä esimies toimii aktivointityön henkisenä moottorina ja saa alaisensa kukoistamaan tehtävässään. Johdonmukainen toiminnan organisointi ja selkeät asetetut tavoitteet raamittavat toiminnan hyvää johtajuutta. Hyvä esimiestyöskentely näkyy aineistossa selkeästi aktivointityön voimavarana.

Jälkimmäinen ote kuvaa myös henkilöstön sitoutuneisuuden ja asialle omistautuneisuuden olevan merkittävä voimavara kunnan aktivoinnin ja työelämäosallisuuden tukemisen onnistumiselle. Joustavuus, myönteisyys ja innokkuus ovat toiminnan kehittymisen kannalta tärkeitä voimavaroja esimerkiksi kuntien vastuiden kasvaessa ja aktivoitavan väestön lisääntyessä.

Michael Lipskyn (2010) teoriassa tiedolla on merkitys toiminnan voimavarana. Kuntien aktivointityön ja työelämäosallisuuden tukemisessa se näyttäytyy kahden tasoisena resurssina.

”Että ohjaajan kannalta tiedonkulku. Saatan tehdä puoli vuottakin töitä ihmisen kanssa tai kun olen päässyt johonkin tulokseen että mikä hänellä on, se on ollut työvoimatoimiston tiedossa, mutta tää salassapito estää tiedonkulkua. Että pystyis heti paneutumaan siihen asiakkaaseen ja siihen. Siinä menee ennen kuin mä itte havaatten sen ongelman ja onko jotain kun ei oo ennen havaattu. Pystyis auttamaan sitä asiakasta ennemmin.” (aktC1)

Edellä oleva ote kertoo asiakkaasta saatavan riittävän tiedon nopeuttavan pääsyä kuntoutuksen ytimeen ja asiakasta koskevan tiedon olevan siten yksi avain tehokkaaseen aktiivointityöhön. Toisen tason tietoresurssia on organisaation sisäinen tieto kunnallisesta aktiivoinnista ja sen järjestelmästä.

”Kyllähän sen varmaan pitää lähtee ihmisestä ja sen työllistamisestä ja syrjäytymisen ehkäisystä sen meidän ajattelutavan vielä enemmän kuin mitä nykyään. Enemmän pyörii sakkolistojen ympärillä ja taloudellisissa perusteluissa. Taloudellinen ajattelutapakin viedä laajemmalle, että saadaan tietoisuus siitä paljonko yhden syrjäytyneen nuoren kustannukset kunnalle ja yhteiskunnalle on. Kun meillä on tulossa työvoimapulaa monellakin aloilla.” (kuC1)

”Se just on se, että tiedetään toistensa tekemisestä. En mä osaa sanoa. Kyllähän tää kokonaisuutena on hajanaasta” (kuD1)

Edellä kuvatut otteet kertovat organisaatioiden sisällä näkemyksestä, että jaettu tieto aktiivoinnista ja sen tavoitteista koetaan tärkeänä. Jaettu tieto ja yhteinen arvopohja työllisyydenhoidolle tunnistetaan kunnissa merkittävänä voimavarana, mutta tavoitteiden selkeyttämisessä ja strategisessa ohjauksessa nähdään vielä kehittämisen tarpeita. Myös kuntakokeilun väliraportti (Arnkil, Spangar, Jokinen, Tuusa & Pitkänen 2014) nostavat esiin kuntien hallintorajat ylittävän strategisen ohjauksen tarkeyden.

8 Tutkimuksen tulokset ja pohdinta

Olen asettanut tutkimukseni tavoitteeksi ymmärtää, mitä ovat kuntien työllistymistä ja työelämäosallisuutta tukevat palvelut ja miten ne ovat muotoutuneet sellaisiksi kun ovat. Tutkimukseni lähtökohtana on tuottaa tietoa ennen kaikkea käytäntönäkökulmasta, eli kuntien työllisyydenhoitoa ja työelämäosallisuutta tukevia palveluita suunnitteleville ja niissä työskenteleville.

8.1 Tutkimustulosten yhteenveto

Tutkimukseni ensimmäinen kysymys oli, että mitä ovat työllistymistä ja työelämäosallisuutta tukevat palvelut kunnassa kuntatoimijoiden kuvaamina. Kuntien työllistymistä ja työelämäosallisuutta tukevat palvelut jäsentyvät tutkimuksessa portinvartijapalveluihin, työtoimintapalveluihin, vahvistaviin palveluihin ja muihin työllistymistä tukeviin toimintamuotoihin. Portinvartijapalveluita ovat kunnissa aktivointityöntekijöiden toteuttama tehostettu alkukartoitus, TYP-palvelut ja aikuissosiaalityön piirissä toteutettavat palvelu- ja aktivointisuunnitelmat, joiden kautta asiakkaille mahdollistuu osallistuminen muihin palvelumuotoihin.

Työtoimintapalvelut ovat työllistämisyksiköissä, avotyötoimintapaikoissa tai ryhmissä toteuttavaa toimintaa, jossa asiakas saa työntekoon, sekä työelämävalmiuksien ja arjenhallintataitojen kehittämiseen tukea ja ohjausta. Kuntien alueilla toimivissa työllistämisyksiköissä on tapahtunut selvä muutos asiakaskunnan ohjautumisen suhteen; TE-toimiston asiakasohjaukset työvoimapolitiittisena toimenpiteenä ovat selvästi vähentyneet ja asiakaskunta tulee sen sijaan kunnan ohjauksesta kuntouttavaan työtoimintaan. Tämän myötä työllistämisyksiköistä on rakentunut monipalvelukeskuksia, johon asiakkaat sijoittuvat eri toimenpiteisiin, eri lakien mukaisesti ja erilaisin osallistumisesta saatavin etuuksin. Kuntouttavan työtoiminnan vahvistuessa käytetyimpänä toimenpiteenä työllistämisyksiköissä, myös kuntien odotukset kuntoutuksellisen työotteen suhteen ovat lisääntyneet.

Työtoiminnan järjestäminen avotyötoimintana jakaa mielipiteitä kuntatoimijoiden keskuudessa. Toisaalta sen nähdään tuottavan avustavia työntekijöitä eri kunnan toimipisteisiin, mutta toisaalta työtoimintaan osallistuvien työn ohjauksen nähdään vaativan paljon voima-

varoja ja heikentävän kunnan työpaikkojen arvostusta. Ryhmätoiminnan järjestämisen nähdään kuormittavan vähemmän kuntien vähäistä henkilöstöä ja kuntien kiinnostus työtoiminnan järjestämiseen ryhmässä on kasvamassa.

Vahvistavat palvelut sisältävät työelämävalmiuksien ja arjenhallinnan ohjauksen elementtejä joko työtoiminnan osana tai omana palvelunaan. Tällaisiksi palveluiksi olen ryhmitellyt työ- ja yksilövalmennuksen, etsivän nuorisotyön ja terveydenhoitajan palvelut. Kunnan muita työllistymistä tukevia toimintamuotoja ovat nuorten kesätyöllistäminen ja palkkatuetujen työpaikkojen tarjonta, sekä kunnan työllisyydenhoidon palvelujen koordinointi.

Kunnissa palveluiden kuvataan muodostavan jatkumon, jossa asiakas portaalta portaalle nousee kohti avoimia työmarkkinoita. Kuntien palkkatukityöpaikkojen nähdään toimivan ponnahduslautana joko työllistymiseen kunta-alalle tai avoimille työmarkkinoille. Työtoimintapaikkoja asiakkailleen järjestävät näkevät kuitenkin haasteena sekä työtoimintapaikkojen saamisen vaikeudet, että palkkatukityöpaikkojen puutteen.

Tutkimukseni toinen kysymys kytkeytyi palvelujen rakentumisen, eli mitkä tekijät selittävät kuntien työllistymistä ja työelämäosallisuutta tukevien palveluiden muotoutumista ja toimeenpanoa? Kuntien työelämäosallisuutta tukevien palvelujen laajentuminen kunnissa on tapahtunut 2000-luvun lopusta lähtien. Kuntien roolin vahvistuminen on siten suomalaisessa yhteiskunnassa hyvin tuore ilmiö. Palveluiden muotoutumista ja toimeenpanoa selittävät tekijät jäsentyvät tässä tutkimuksessa neljäksi kokonaisuudeksi: taloudellinen ohjaus, asiakkaat, toimintaympäristön muutokset ja paikallinen johtaminen.

Kuntien pääasiallisena tavoitteena on vähentää sen osuutta pitkäaikaistyöttömien työmarkkinatuen kustannuksissa painottamalla työttömyyden perusteella järjestettäviä palveluita. Valtion taloudellisella ohjauksella tunnistetaan olleen iso merkitys kuntien palvelutoiminnan aktivoitumiselle; työmarkkinatukiuudistukset vuosina 2006 ja 2015 ovat tehostaneet aktivoinnin toimeenpanoa kunnissa. Tutkimukseni tulokset tukevat tältä osin Toni Riipisen, Antti Järvisen ja Mikko Valtakarin (2014) tutkimusta, jossa vuoden 2006 työmarkkinatukiuudistuksella todettiin olleen selkeä ja positiivinen vaikutus kuntien työllisyydenhoidon aktivoitumiseen. Tutkimukseni tukee Riipisen ym. tutkimusta myös siltä osin, että kuntatoimijat korostavat myös työllisyydenhoidon inhimillistä ulottuvuutta, ja siten kuntatoimijat argumentoivat työllisyydenhoidolla olevan kaksinainen merkitys: kustannuspoliittinen ja inhimillinen. Tutkimuksessani työmarkkinatukiuudistukset eivät kuitenkaan ole ainut talou-

dellisti kuntien työllisyydenhoitoa selittävä tekijä vaan taloudellisesti ohjaavaa merkitystä on ollut myös valtion ja Euroopan Unionin kuntiin ohjaamalla hankerahoituksella.

Asiakasohjautuvuuden ja palveluiden kehittämisen tärkein työkalu kunnissa on ”Kelan sakkolista”, eli Kela laskuttaman työmarkkinatuen kuntaosuuden henkilölistausliite. Palveluita järjestetään ennen kaikkea pitkäaikaistyöttömille, ja katutason byrokratiatyölle ominaisesti asiakkaita joudutaan segmentoimaan ja priorisoimaan tietyn ryhmän palveluihin pääsemistä. Muiden kuin pitkäaikaistyöttömien ohjautuminen työelämäosallisuutta tukevien palvelujen piiriin on sattumanvaraista.

Taloudellisen ohjauksen ja asiakasohjautuvuuden lisäksi erilaiset toimintaympäristön muutokset selittävät kuntien työelämäosallisuuden ja työllisyydenhoidon palveluiden muotoutumista. Tutkimuksessa toimintaympäristön muutokset jäsentyvät kuutena kehitystrendinä: suojatyön murros, hanketoiminnan vaikutukset, aktivointityöntekijöiden ammattiryhmän kasvu, aikuissosiaalityön jäsentyminen, uuden hallintatavan rantautuminen ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudelleenjärjestäminen.

Myös paikallisella johtamisella, sekä siihen kytkeytyvillä valinnoilla ja resursoinneilla on merkitystä työelämäosallisuutta tukevien palveluiden muotoutumiseen. Palveluiden muotoutuminen on kunnissa ollut hyvin eritahtista ja muutosten laajuus on ollut erilaista. Kirjoitetut työllisyysstrategiat puuttuvat kunnista, mutta suunnitelmallisuutta on löydettävissä erilaisista hankesuunnitelmista. Kunnan toimijat ovat sisäistäneet kunnan tehtävän työllisyyden hoidon kysymyksessä vahvasti, mutta eri hallintokuntien välillä vastuun jakautumisessa on tunnistettavissa koettua epätasapainoa. Kunnan työllisyydenhoidon kokonaisuus ei ole pääsääntöisesti keskitetysti johdettua vaan eri hallintokunnat operoivat jonkin työllisyydenhoidon osa-alueen kanssa. Kaikissa tutkimuskunnissa tunnistettiin sosiaalityöllä olevan keskeinen rooli työllisyydenhoidon kysymyksessä, mutta vastuu oli jäsentymätön. Sosiaalityössä resurssit tehtävän hoitamiseen koettiin riittämättömänä ja sosiaalityön toimijat peräänkuuluttivat koko kunnan yhteistä sitoutumista erityisesti pitkäaikaistyöttömyyden hoitamiseen. Edellä kuvatut tutkimukseni tulokset ovat hyvin samansuuntaiset Työllisyyden kuntakokeilun seurantatutkimuksen kanssa (Arnkil ym. 2015), jonka mukaan juuri työnjaon (kuntien sisäinen ja valtio/kunta) epäselvyydet ja suunnitelmallisuuden puute olivat keskeiset kuntien työllisyydenhoitoa vaikeuttavat tekijät.

Kuntatoimijoiden kuvaamana kunnan toiminnasta heikossa työmarkkina-asemassa olevien kuntoutuksen ja työllisyydenhoidon kentässä rakentuu kuva aktivointipolitiikan tavoitteiden

ja aktivoinnin ensisijaisuudesta. Aktivointipoliittisten tavoitteiden painottuminen kuntien toiminnassa on toistaiseksi jättänyt aktiivisen sosiaalipolitiikan tavoitteet, osallisuuden ja toimijuuden tukemisen toissijaisiksi. Tätä tulkintaani perustelen sillä, että Sosiaalihuoltolain mukaisen työtoiminnan § 27e ja § 27d työllistymistä tukevan toiminnan (710/1982) mahdollisuudet tunnetaan kunnissa heikosti ja niiden kautta järjestettävän kuntouttavan toiminnan palvelut, niiden organisointi ja asemoituminen muuhun työllisyydenhoidon kokonaisuuteen kunnissa on jäsentymätöntä. Kehitysvammaisten työtoimintapalvelut toimintakeskuksissa toisaalta tunnistetaan hyvin, mutta niidenkään yhteyttä kunnan työllisyyden hoidon kokonaisuuteen ei systemaattisesti tunnisteta.

Sosiaali- ja terveysministeriön toteuttaman kuntakartoituksen (Klem 2013) mukaan 104 kunnasta 86 %:ssa järjestettiin kehitysvammaisten työtoimintaa, 84 %:ssa kuntouttavaa työtoimintaa, 72 %:ssa SHL § 27e mukaista työtoimintaa ja 55 %:ssa SHL § 27d mukaista työllistymistä tukevaa toimintaa. Kartoituksen osalta prosentit yllättivät minut positiivisesti, mutta kartoituksesta ei tosiasiallisesti käy ilmi SHL työtoimintaan osallistumisen laajuus osallistujamäärinä. Oman tutkimukseni osalta SHL työtoimintaa järjestettiin 100 %:sti, mutta toimintaan osallistujien määrä oli vaatimatonta ja osallistuvat asiakasryhmät, sekä palveluista järjestämisestä tehtävät päätökset olivat kunnissa jäsentymättömiä. Samansuuntaisesta haasteesta on kirjoitettu myös edellä mainitussa kuntakartoituksessa (Klem 2013), jossa Sosiaalihuoltolain mukaisten palvelujen (§27d ja 27e) osalta vastaajien erottelukykä on jouduttu pohtimaan.

8.2 Tutkimuksen johtopäätökset

Tutkimukseni tulosten, sekä aikaisemman tutkimuksen ja suomalaisen aktiivipolitiikan kehityksen synteesin kautta esitän johtopäätöksiä siitä, mihin kunnissa tulisi kiinnittää huomiota työllisyydenhoidon kysymyksessä. Toisaalta kysymys ei ole vain kunnan toiminnasta ja palveluista vaan yhteistyöstä kunnan ja valtion, sekä muiden toimijoiden kuten kolmannen sektorin kanssa. Kunta ei voi kehittää toimintaansa muusta yhteiskunnasta irrallisena vaan uuden hallintatavan oppien mukaisesti yhdessä muiden kanssa. Kuntatoimijoiden haastatteluihin pohjautuvista tutkimuksen tuloksista on nostettava erityisesti yksi johtopäätös esiin: Kunnissa kaivataan valtion ja kuntien välisen työnjaon selkeyttämistä, taloudellisen ja toiminnanjärjestämisen vastuun nivomista yhteen, sekä toimintaa ohjaavia linjauk-

sia! Siten näen esittämäni johtopäätökset myös valtionhallinnossa huomioitavina, jotta vastuun- ja työn jakamista voidaan selkiinnyttää.

Kunnan toimintatavan kehittämiseksi:

- 1) Jäsennetään kunnan työllisyydenhoidon kokonaisuus, mukaan lukien kunnan yleiseen toimialaan kuuluvat toimintamuodot ja erityislakien perusteella järjestettävät toiminnot,
- 2) Huomioidaan jäsennyksessä eri aktiivipolitiikat ja niiden näkökulmat työllisyyden, aktiivisuuden ja osallisuuden tukemiseen (aktiivinen työvoimapolitiikka, aktivointipolitiikka ja aktiivinen sosiaalipolitiikka)
 - Edellyttää toisaalta myös valtion näkökulman täsmentämistä siltä osin, että miten pitkälti sille perinteisesti kuuluvia tehtäviä ollaan valmiita siirtämään kuntien vastuulle
- 3) Selkiinnytetään työllisyydenhoidon kokonaisuuden vastuut kunnassa ja kokonaisuuden johtaminen ja koordinointi
 - yhteinen vastuu, eritytetty vastuu vai jaettu vastuu
- 4) Luodaan kunnan työllisyydenhoidon kokonaisuutta kuvaava ja tavoitteita asettava, kirjoitettu strategia
 - Kunta yhteisönä, eli kaikki työllisyydenhoidon toimijat mukaan
- 5) Nivotaan hanketoiminta ja kehittäminen perustoimintaan
 - Kehittämistoiminnasta on saatavissa todellisia hyötyjä kunhan hankkeet toteuttavat laadittua strategista suunnitelmaa eivätkä ole siitä irrallisia
- 6) Kiinnitetään koko kunnan henkilöstö työllisyydenhoidon ja työelämäosallisuuden tukemisen tavoitteisiin riittävällä tiedottamisella ja kouluttamisella
- 7) Varmistetaan kunnan tarpeita vastaavat riittävät ja monipuoliset palvelut
 - työllistämisyksiköt, ryhmät, avotyötoimintapaikat, palkkatukityöllistäminen, työvalmennus, yksilöohjaus
- 8) Arvioidaan ja seurataan toimintaa
 - Strategiseen suunnitteluun kytketään toiminnan eri näkökulmia mitattavat mittarit

Kunnan työllistymistä ja työelämäosallisuutta tukevien palveluiden kehittämiseksi:

- 1) Selkiinnytetään asiakkaiden ohjautumista työllistymistä ja työelämäosallisuutta tukeviin palveluihin
 - Työttömyyden perusteella järjestettävät palvelut, kuntouttavat palvelut ja osallisuutta tukevat palvelut,
- 2) Määritellään kunnan eri toimipisteisiin avotyötoimintapaikat, joiden ylläpitoon ja vaadittavaan ohjaukseen eri hallintokunnat voivat sitoutua
- 3) Varmistetaan uusien työtoimintapaikkojen etsintä ja luominen kunnassa ja yhdistyksissä, sekä ryhmissä ja työllistämisyksiköissä
- 4) Tunnistetaan aktivointityötä tekevien työntekijöiden rooli kunnan palvelukokonaisuudessa ja varataan toimintaan riittävät resurssit
 - työnsuunnittelijat, -etsijät, -valmentajat, yksilöohjaajat
- 5) Täsmennetään työvalmennuksen ja yksilöohjauksen tehtävää kunnan tarjoamina palveluina
- 6) Varataan palkkatukityöllistämiseen määrärahoja
- 7) Täsmennetään palkkatukityöllistämistä työelämäosallisuutta tukevien palveluiden jatkumossa varaamalla ainakin osa kunnan työllistämismäärärahasta tukea työllistymiseensä tarvitsevien työllistämiseksi
 - kytketään työvalmennus osaksi em. palkkatukityösuhteista työtä
- 8) Kiinnitetään erityistä huomiota ”väliinputoajaryhmien” osallisuuden varmistamiseksi
 - Varmistetaan esimerkiksi neuropsykiatristen asiakkaiden pääsy osallisuutta ja kuntoutumista tukeviin palveluihin
 - kytketään osallistava toiminta osaksi terveydenhuollon hoitoketjuja (”työresepti”)
- 9) Varmistetaan työkyvyn arvioinnin mahdollisuudet ja työttömien terveydenhoito
- 10) Innovoidaan paikallisten yritysten ja elinkeinoelämän kanssa uusia yhteistyön muotoja työpaikkojen luomiseksi ja kuntouttavan toiminnan kehittämiseksi

8.3 Tutkimuksen yleistettävyyden ja luotettavuuden arviointi

Marja Holmila (2005) on pohtinut tutkimuksen hyödyn suhdetta eettisyyteen erityisesti yhteisötutkimuksessa. Hyödytön tutkimus on epäeettistä ja siksi tutkimuksen hyödyn kohdetta tulisi aina pohtia tutkimuksessa. Yhteisötutkimuksessa, jollaiseksi oman tutkimukseni näen, erityinen kysymys vielä on, tulisiko tutkimuksen hyödyttää tutkittavaa pienyhteisöä itseään? Tutkimukseni tulee arvioni mukaan hyödyttämään osallistuneita kuntia, mutta toki kuntia laajemminkin. Tutkimukseni rakentaa tietoa, jota vasten kuntien on mahdollisuus peilata omia työllistymisen ja työelämäosallisuuden tukemisen käytäntöjään ja niiden toimeenpanoa.

Tutkijan perimmäisenä tehtävän on tuottaa luotettavaa tietoa todellisuudesta. Holmila (2005) nostaa esiin luottavuuden lisäämiseksi tutkijan tiedonintressin tunnistamisen. Tiedon keräämisen tarkoituksen oivaltaminen on tärkeä lähtökohta tutkimuksen eettisten kysymysten pohdinnalle. Oma tutkimusintressini olen kuvannut jo aikaisemmin praktiseksi, eli tavoitteeni on edistää kuntien ja valtion ymmärrystä kuntien työelämäosallisuuden tukemisesta. Tunnistan tarkastelevani ilmiötä myös sosiaalityön ammattilaisena.

Oman tutkijaposition pohdinta liittyy tutkimuksen luottavuuden arviointiin (Tuomi & Sarajärvi 2009, 140). Tutkijapositioni nousi omassa tutkimuksessani erityiseksi haasteeksi, koska en kokenut olevani ”täysin ulkopuolinen” suhteessa tutkittavaan ilmiöön. Koko tutkimusprosessini ajan (4 vuotta) olen työni kautta saanut olla ratkaisemassa työelämäosallisuuden ja työllisyyden hoidon kysymyksiä kunnassa, ja saanut osallistua laajemminkin esimerkiksi maakunnallisen TYP-palvelun luomiseen ja kertoa näkemyksiäni sen rakentamisesta valtakunnallisilla areenoilla. Nämä mahdollisuudet osallistua ovat vaikuttaneet siihen, että ymmärrykseni ilmiöstä on rakentunut ja kasvanut ei vain tutkimusaineistoni ja aikaisemman tiedon kautta, vaan myös osallistuvan havainnoinnin kautta. Tutkijana en ole siten täysin kyennyt irrottautumaan roolistani sosiaalityöntekijänä ja palvelualueen johtajana sillä myös työni kautta minulle on rakentunut tietoa kuntien työelämäosallisuuden kokonaisuudesta. Omalla positiollani on siten väistämättä merkitystä jo kysymysten asettelussa, asiantuntijahaastattelujen toteutuksessa, aineiston analyysissä ja tulosten tulkinnassa, sekä ilmiön selittämisessä ja ymmärtämisessä. Pyrkimyksenäni on ollut kriittisesti arvioida omia tulkintoja ilmiöstä ja suhtautua puolueettomasti.

Luotettavuuden arviointiin liittyy myös pohdinta kuntien valikoitumisesta tutkimukseen. Kuten aikaisemmin olen raportoinut, niin yksi kunnista jäi tutkimuksesta pois, koska ”aiheitta ei ollut kauheasti mietitty” hyvän työllisyystilanteen vuoksi. Tutkimukseen saattoi valikoitua siten niitä kuntia, jossa palveluita oli jo rakennettu, ja aiheita pohdittu. Tämä saattaa vääristää kokonais kuvaa kuntien työllistymisen ja työelämäosallisuuden tukemisesta kuvaten yksinomaan niitä kuntia, joissa on aktivoitu ja kehitetty palveluita vaikeasti työllistyville. Toisaalta tutkimuskuntien palveluiden sisällöllinen ja määrällinen varianssi, sekä toiminta-ajatuksen kehittymisen eriateisuus, sekä se, että Etelä-Pohjanmaa perinteisesti on hyvän työllisyyden aluetta suhteessa muihin maakuntiin, lisää tutkimuksen luotettavuutta suhteessa sen antamaan kuvaan kuntien työelämäosallisuuden tukemisesta.

Luotettavuutta pohdittaessa on mietittävä, miten tutkimuksen luonne ja tutkimusaihe ovat mahdollisesti vaikuttaneet osallistuneiden vastauksiin. Aikaisemmin kuvatessani ryhmähaastattelun menetelmää, olen kuvannut miten ryhmän kautta voidaan saavuttaa luotettavaa tietoa, koska ryhmän sisäinen dynamiikka kontrolloi osallistujia. Ryhmähaastattelun menetelmän voi arvioida siten lisäävän informanttien luotettavuutta.

Tapaustutkimukselle on luonteenomaista, että se pyrkii yksittäisen tapauksen kautta edustamaan jotain yleistä (Yin 2003, Laine, Bamberg & Jokinen 2007). Oleellista on, että tieto on tuotettu niin pätevästi, luotettavasti ja uskottavasti, että sitä voidaan yleistää. Kaikilla tutkimuksilla on omat pätevyysalueensa, eli mihin tieto on yleistettävissä ja siirrettävissä. (Ronkainen, Pehkonen, Lindblom-Ylänne & Paavilainen 2011, 129–130)

Olettamukseni on, etteivät Etelä-Pohjanmaan 10 000–20 000 asukkaan kunnat lähtökohdaisesti poikkea Suomen muista vastaavan kokoisista kunnista. Tutkimukseni raportoinnissa olen jäsentänyt ilmiötä aikaisemman tiedon valossa, käyttänyt haastateltavien lainauksia sekä pyrkinyt tutkimusprosessin yksityiskohtaiseen raportoimiseen ja analyysin johdonmukaisuuteen tuottaakseni pätevää tutkimusta, ja tätä kautta varmistanut tutkimuksen tulosten yleistettävyyttä. Tutkimukseni tulokset ovat tietyn varauksin siirrettävissä selittämään vastaavankokoisten kuntien työelämäosallisuuden tukemisen palveluita ja niiden rakentumista. Esimerkiksi tiivis yhteistyö isompien tai lukumääräisesti useampien kuntakumppaneiden kanssa saattaa oleellisestikin vaikuttaa toimintatapojen ja palveluiden rakentumiseen.

8.4 Pohdinta

Tutkimukseni tulokset osoittavat, että valtion taloudellinen ohjaus on ollut merkittävä selittävä tekijä palveluiden rakentumiselle kunnissa. Palveluiden eriaikainen ja –tasoinen kehittyminen, sekä toiminnan jäsentymättömyys kertovat kuitenkin siitä, että kansalaisten yhdenvertaisuuden vuoksi itse toiminnan ja palveluiden kehittäminen tarvitsee poliittista ja toiminnallista ohjausta. Kunnissa kuluu valtavasti voimavaroja ”pyörän uudelleen keksimiseen”, koska työllistymistä ja työelämäosallisuutta tukevien palvelujen, sekä kunnan työllisyydenhoidon kokonaisuuden parhaiden käytäntöjen ja toimintatapojen levittämistä ja ohjausta ei ole riittävästi ja helposti saatavilla.

Tulokseni osoittavat myös, että ”kunta” ei ole yksi yhtenäinen toimija vaan eri hallintokuntien ja poliittisten toimijoiden erilaisista intresseistä rakentuva organisaatio. Kunnan työllisyydenhoidon ja osallisuuden palvelujen hoitamiseksi tarvitaan vahvaa keskusjohtovetoista sitoutumista palveluiden kehittämiseksi ja työpaikkojen luomiseksi. Mikään hallintokunta yksin ei pysty luomaan ”oikeita työ(toiminta)paikkoja” työttömien yksilöllisiin tarpeisiin vastakseen.

Työllistymistä ja työelämäosallisuutta tukevien palveluiden ja koko aktiivipolitiikan tulevaisuuden osalta nostan esiin kaksi teemaa pohdittavaksi: kunnat vai sote-alueet ja sosiaalityön tulevaisuus. Toisaalta nämä kaksi teemaa sekoittuvat vahvasti.

On ollut mielenkiintoista seurata suomalaisen palvelujärjestelmän kehittämistä viime aikoina. Työllistymistä ja työelämäosallisuutta koskevien palveluiden osalta itseäni hämmentää palveluiden paikka tulevaisuudessa. Tällä hetkellä kuntien vastuuta ollaan kasvattamassa edelleen työllisyydenhoidossa, mutta mitä tapahtuu, kun sote-alueet aloittavat toimintansa ja kuntien sosiaali- ja terveyspalvelut siirtyvät näille itsehallintoalueille hoidettavaksi. Ovatko kuntiin siirtyvät työllisyydenhoidon tehtävät osa sosiaalityötä vai mikä hallintokunta ottaa työllisyydenhoidon vastattavakseen?

Työkokemukseni perusteella tiedän, että varsinkin Suomen suurissa kaupungeissa työllisyydenhoidon kokonaisuus on eriytetty omaksi hallinnonalakseen tai osaksi keskushallintoa. Omassa tutkimuksessani kaikissa kunnissa palvelut olivat sosiaalitoimi-vetoisia. Kysymykseni kuuluukin, mitä näiden palveluiden järjestämisen osalta tavoitellaan? Kunnissa tarvitaan valtakunnan tasoista ohjausta, että kunta- ja maakuntatason palvelujärjestelmiä

voidaan kehittää haluttuun suuntaan. Vai onko kyse vain yksinomaan valtionhallinnon tehostamistoimenpiteistä ja työvoimapolitiikan toimeenpanon siirtämisestä kuntiin? Halutaanko aikuisten palveluista rakentaa kokonaisuus, joka tukee työllistymistä, kuntoutumista ja osallistumista myös silloin kun henkilöllä ei ole riittävästi voimavaroja?

Tulevaisuuden uhkana on, että työllisyydenhoidon kokonaisuus pysyy edelleen eriytyneenä. Työvoimapolitiikan toimeenpano vaan siirtyy kuntiin, kun taas osaksi sosiaalityötä erityislainsäädännöllä suunnatut palvelut siirtyvät sote-alueille. On mahdollista, että palveluiden toimeenpanot vaan vaihtavat paikkaa. Olisi toivottavaa, että jo tässä kohtaa käytäisiin linjaava keskustelu ja päätöksenteko siitä, mihin suomalaista aktiivipolitiikkaa ollaan viemässä.

Toinen teemani oli sosiaalityön tulevaisuus työllisyydenhoidon kysymyksessä. Aikuissosiaalityön vahvistumisen kautta työikäisen väestön tarvitsemat palvelut ovat jäsentymässä yhdeksi kokonaisuudeksi. Mikä on työelämäosallisuutta ja työllistymistä tukevien palveluiden rooli osana tätä kokonaisuutta? Tutkimuskunnissa sosiaalityössä oli vahva eetos työelämään kuntouttavien palveluiden nivoutumisesta osaksi sosiaalityötä. Osaamisvajeita tunnistettiin, samoin kuin se, ettei työ voinut olla yksin sosiaalityön harteilla. Ovatko työllistymistä ja työelämäosallisuutta tukevat palvelut osa tai osittain aikuisten parissa tehtävää sosiaalityötä?

Toimeentulotuen siirto vuoden 2017 alusta tekee tilaa ”uudelle” aikuisten parissa tehtävälle sosiaalityölle. Miten sosiaalityön sisällä sosiaalityöntekijät näkevät roolinsa tulevaisuudessa? Oma näkemykseni on, että työllistymistä tukevat palvelut ovat osa aikuisten parissa tehtävää sosiaalityötä ja toimeentulotuen siirtyminen Kelan hoidettavaksi antaa tilaa tämän toiminnan kehittämiseksi, mikäli vapautuvia voimavaroja ei vain tukahduteta. Mikäli sosiaalityössä ei nyt pystytä tästä tehtävästä ottamaan koppia, niin on vaarana, että sosiaalityöstä tulee entistä vahvemmin pienen marginaalissa olevan ihmisryhmän auttamista. Vaikka marginaalissa olevien ihmisten auttaminen on yksi perimmäinen ja arvokas sosiaalityön tehtävä, saattaa sosiaalityö näivettyä minimaaliseksi osaksi suomalaista palvelujärjestelmää.

Suomalainen aktiivipolitiikka tarvitsee lisää tutkimusta eri näkökulmista ja tutkimukseni tarjoaa useita jatkotutkimuksen aiheita. Sosiaalihuoltolain mukainen työtoiminta on vielä erittäin tutkimaton palvelumuoto samoin kuin muut sosiaalisen kuntoutuksen toimintamuodot. Uuden hallintatavan ja aktivointipolitiikan kytkökset ovat maailmanlaajuisesti suuren tutki-

muksellisen mielenkiinnon kohteena ja myös suomalaisen järjestelmän kytkökset tarvitsisivat syvällisempää tarkastelua, mihin tämän tutkimuksen puitteissa olen itse voinut edetä. Myös katutason byrokratia-teorian viitekehys tarjoaa sosiaalityön tutkimukselle edelleen hedelmällisiä näkökulmia.

Selvää lienee kuitenkin se, että kuntien työllistymistä ja työelämäosallisuutta tukevilla palveluilla tai valtion työvoimapoliittisilla toimenpiteillä ei ratkaista työttömyyttä itsessään. Viime kädessä näissä palveluissa on kyse työvoiman varastoinnista työkykyä ylläpitämällä ja kehittämällä. Työttömyyden ratkaisemiseksi tarvitaan työtä ja työpaikkoja!

Lähteet:

Ahlgren-Leinvuo, Hanna (2014) Kuuden suurimman kaupungin työllistämispalvelut vuonna 2013. Helsinki: Helsingin sosiaali- ja terveysvirasto, Espoon sosiaali- ja terveystoimi, Vantaan sosiaali- ja terveystoimi, Turun hyvinvointitoimiala, Tampereen hyvinvointipalvelut & Oulun hyvinvointipalvelut, Kuusikko-ryhmän julkaisusarja.

Aktiivinen sosiaalipolitiikka-työryhmän muistio (1999). Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 1999:20.

Ala-Kauhaluoma, Mika (2007) Toimeenpanon ratkaisuja ja arvioinnin haasteita. Tutkimus uusista työllistymisen tukemisen tavoista. Akateeminen väitöskirja. Helsinki: Kuntoutussäätiön tutkimuksia 76/2007.

Ala-Kauhaluoma, Mika & Keskitalo, Elsa & Lindqvist, Tuija & Parpo, Antti (2004) Työttömien aktivointi. Kuntouttava työtoiminta-lain sisältö ja vaikuttavuus. Helsinki: Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus, Stakes tutkimuksia 141.

Alastalo, Marja & Åkerman, Maria (2010) Asiantuntijahaastattelun analyysi: faktojen jäljillä. Teoksessa Johanna Ruusuvaara & Pirjo Nikander & Matti Hyvärinen (toim.) Haastattelun analyysi. Tampere: Vastapaino, 372–394.

Allardt, Erik (1976) Hyvinvoinnin ulottuvuuksia. Porvoo: WSOY.

Anttiroiko, Ari-Veikko & Haveri, Arto (2007) Uusi paikallinen hallintatapa. Teoksessa Ari-Veikko Anttiroiko, Arto Haveri, Veli Karhu, Aimo Rynänen & Pentti Siitonen (toim.) Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampere: Tampere University Press, Kunnallistutkimuksia, 164–181.

Arnkil, Robert & Karjalainen, Vappu & Saikku, Peppi & Spangar, Timo & Pitkänen, Sari (2008) Kohti työelämälähtöisiä integroivia palveluja. Työvoimatoimistojen ja työvoiman palvelukeskusten arviointitutkimus. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, työ ja yrittäjyys 18/2008.

Arnkil, Robert & Spangar, Timo & Jokinen, Esa & Tuusa, Matti & Pitkänen, Sari (2014) Kohti uutta paikallislähtöistä työllisyyttä edistävää kumppanuusmallia. Kuntakokeilun seurantalutkimuksen 1. väliraportti.
https://www.tem.fi/files/40302/Kuko_valirap_2014final_TEM_esipuhe.pdf. Viitattu 12.9.2015.

Arnkil, Robert & Spangar, Timo & Jokinen, Esa & Tuusa, Matti & Pitkänen, Sari (2015) Kokonaisvoimavarat käyttöön työllisyyden edistämisessä. Työllisyyden kuntakokeilun (2012-2015) seurantalutkimuksen loppuraportti. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys 47/2015.

Aspvik, Ulla. Psyykkisesti vajaakuntoisten avotyötoiminta. Toiminnan kehittämisprosessi ja merkitys osallistujien elämänlaadulle. Oulu: Oulun Yliopisto.

Bhaskar, Roy (1998) Philosophy and scientific realism. Teoksessa Margaret Archer & Roy Bhaskar & Andrew Collier & Tony Lawson & Alan Norrie (toim.) Critical realism. London & New York: Routledge, 16-47.

Björklund, Liisa & Hallamaa, Jaana (2013) Miten kannustaa ihmisiä työmarkkinoille eettisesti ja kestävästi? Teoksessa Vappu Karjalainen & Elsa Keskitalo (toim.) Kaikki työuralle! Työttömien aktiivipolitiikkaa Suomessa. Helsinki: Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos THL, 150–170.

Borg, Pekka & Ylinentalo, Eero (2010) Kuuden suurimman kaupungintyöllistämispalvelut 2009. Helsinki: Helsingin sosiaalivirasto, Espoon sosiaali- ja terveystoimi, Vantaan sosiaali- ja terveystoimi, Turun sosiaalikeskus, Tampereen hyvinvointipalvelut, Oulun sosiaali- ja terveystoimi, Kuusikko-työryhmän julkaisusarja 8/2010.

Borghi, Vando & Van Berkel, Rik (2007a) New modes of governance in Italy and the Netherlands: The case of activation policies. Public Administration: 2007:1, 83–101.

Borghi, Vando & Van Berkel, Rik (2007b) Contextualising new modes of governance in activation policies. International Journal of sociology and social policy 2007:9/10, 353–363.

Brodkin, Evelyn Z. (2013a) Street-level organizations and the welfare state. Teoksessa Evelyn Z. Brodtkin & Gregory Marston (toim.) Street-level organizations and the welfare state. Washington, DC: Georgetown University Press, 17–34.

Brodtkin, Evelyn Z. (2013b) Work and the welfare state. Teoksessa Evelyn Z. Brodtkin & Gregory Marston (toim.) Work and the welfare state. Street-level organizations and workfare politics. Washington, DC: Georgetown University Press, 3–16.

Brodtkin, Evelyn Z. & Larsen, Flemming (2013) The policies of workfare. At the boundaries between work and the welfare state. Teoksessa Brodtkin, Evelyn Z. & Marston, Gregory (toim.) Work and the welfare state. Street-level organizations and workfare politics. Washington DC: Georgetown University Press, 2013, 57–67.

Brodtkin, Evelyn Z. & Marston, Gregory (toim.) (2013) Work and the welfare state. Street-level organizations and workfare politics. Washington, DC: Georgetown University Press.

Carmel, Emma & Papadopoulos, Theodoros (2002) The new governance of social security in Britain. Teoksessa Jane Milar (toim.) Understanding social security: Issues for social policy and practice. Bristol: Policy Press, 32-53.

Eichhorst, Werner & Konle-Seidle, Regina (2008) Contingent convergence: A comparative analysis of activation policies. Bonn: IZA Discussion paper series 3905.

Eräsaari, Leena (2011) Sosiaalipalvelut käännöksen jälkeen. Teoksessa Elina Palola & Vappu Karjalainen (toim.) Sosiaalipolitiikka. Hukassa vai uuden jäljillä? Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos THL, 181–203.

Eräsaari Leena (2014) Sosiaalityö markkinoilla. Teoksessa Riitta Haverinen, Marjo Kuronen & Tarja Pösö (toim.) Sosiaalihuollon tila ja tulevaisuus. Tampere: Vastapaino, 125–140.

Ewalt, Jo Ann G (2001) Theories of Governance and New Public Management: Links to Understanding Welfare Policy Implementation. Prepared for presentation at the Annual conference of the American Society for Public Administration Newark, NJ March 12, 2001.

Filatov, Tarja (2013) Selvitystyö välityömarkkinoiden mahdollisuuksista tukea vaikeasti työllistyvien työelämään osallistumista ja työmarkkinoille pääsyä. Selvityshenkilö Tarja Filatovin raportti työministeri Lauri Ihalaiselle 2013. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö, TEM raportteja 7/2013.

Hallituksen esitys Eduskunnalle vammaisten ja vajaakuntoisten työllistymistä edistäväksi lainsäädännöksi HE169/2001.

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

Hassinen, Markku (2007) Työtä ja toimintaa suurella sydämmellä. Valtakunnallinen työpajayhdistys ry. 10-vuotta. Historiikki. Helsinki: Valtakunnallinen työpajayhdistys.

Haveri, Arto (2007) Kunnallispolitiikka ja kuntajohtaminen Teoksessa Ari-Veikko Anttiroiko, Arto Haveri, Veli Karhu, Aimo Ryyänen & Pentti Siitonen (toim.) Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampere: Tampere University Press, Kunnallistutkimuksia, 341–351.

Haveri, Arto & Rönkkö Pentti (2007) Kuntaorganisaatio ja sen johtaminen. Teoksessa Ari-Veikko Anttiroiko, Arto Haveri, Veli Karhu, Aimo Ryyänen & Pentti Siitonen (toim.) Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampere: Tampere University Press, Kunnallistutkimuksia, 67–75.

Heikkilä, Matti & Keskitalo, Elsa (2002) Aktivointipolitiikka ja työvoima- ja sosiaalihuollon yhteistyö. Poliitiikan muutos ja paikalliset käytännöt. Helsinki: Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus Stakes, Aiheita 8/2002.

Heinämäki, Liisa (2012) Valtionhallinnon ohjelmaohjaus kuntien sosiaali- ja terveydenhuollossa 2000-luvulla. Akateeminen väitöskirja Itä-Suomen Yliopisto. Helsinki: Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos THL, Tutkimus 75/2012.

Hirsjärvi, Sirkka & Hurme, Helena (2001) Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Yliopistopaino.

Holmila, Marja (2005) Pienyhteisön tutkimisen eettiset ongelmat. Laadullisen sosiaalitutkimuksen eettiset kysymykset. Kutsuseminaari 2.5.2005. Helsinki: Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus Stakes.

Hämäläinen, Kari (2013) Aktivointipolitiikan talouspoliittiset tavoitteet, tulokset ja merkitys yhteiskunnassa. Teoksessa Vappu Karjalainen & Elsa Keskitalo (toim.) Kaikki työuralle! Työttömien aktiivipolitiikkaa Suomessa. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos THL, 173-189.

Hämäläinen, Kari & Tuomala, Juha & Ylikännö, Minna (2009) Työmarkkinatuen aktivoinnin vaikutukset. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, työ ja yrittäjyys 7/2009.

Ilmonen, Kari & Kerminen, Päivi & Lindberg, Erja (2011) Työelämäosallisuuden lisääminen on yhteinen asia. Asiantuntijaryhmän ehdotukset heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden työelämäosallisuuden lisäämiseksi. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2011:4.

Juhila, Kirsi (2008) Aikuisten parissa tehtävän sosiaalityön yhteiskunnallinen paikka. Teoksessa Arja Jokinen & Kirsi Juhila (toim.) Sosiaalityö aikuisten parissa. Tampere: Vastapaino, 48–81.

Juhila, Kirsi (2009) Sosiaalityön selontekovelvollisuus. Janus 2009:4, 296–312.

Juhila, Kirsi (2006) Sosiaalityöntekijöinä ja asiakkaina. Sosiaalityön yhteiskunnalliset tehtävät ja paikat. Tampere: Vastapaino.

Julkunen, Raija (2006) Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu. Helsinki: Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus Stakes.

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

Järvikoski, Aila (2013) Monimuotoinen kuntoutus ja sen käsitteet. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2013:43.

Kakkuri-Knuuttila, Marja-Liisa & Heinlahti, Kaisa (2006) Mitä on tutkimus? Argumentaatio ja tieteenfilosofia. Helsinki: Gaudeamus.

Kaljunen, Leena (2011) Johtamisopit kuntaorganisaatiossa. Diskursiivinen tutkimus sosiaali- ja terveystoimesta 1980-luvulta 2000-luvulle. Akateeminen väitöskirja Lappeenrannan teknillinen yliopisto. Lappeenranta: Lappeenrannan teknillinen yliopisto, Acta Universitatis Lappeenrantaensis 422.

Kallio, Olavi & Meklin, Pentti & Tammi, Jari (2008). Kuntouttavan työtoiminnan taloudelliset vaikutukset kunnille vuonna 2006. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, työ ja yrittäjyys 4/2008.

Kananoja, Aulikki & Niiranen, Vuokko & Jokiranta, Harri (2008) Kunnallinen sosiaalipolitiikka. Osallisuutta ja yhteistä vastuuta. Juva: PS-Kustannus.

Kankainen, Leila (2012) Aikuissosiaalityön haasteet. Institutionaalinen näkökulma kehittämishankkeiden kuvaamaan sosiaalityöhön. Sosiaalityön ammatillinen lisensiaatintutkimus. Tampere: Tampereen Yliopisto.

Kari, Matti & Saari, Juho (2005) Sosiaalinen eurooppa. Euroopan unionin sosiaalipolitiikka. Helsinki: Eurooppa-tiedotus, Ulkoasiainministeriö.

Karjalainen, Jarno & Karjalainen, Vappu (2010) Kuntouttava työtoiminta-aktiivista sosiaalipolitiikkaa vai työllisyyspolitiikkaa? Empiirinen tutkimus pääkaupunkiseudulta.. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos THL, Raportti 38/2010.

Karjalainen, Vappu (2011) Aktiivisen sosiaalipolitiikan ristiriitainen tehtävä. Teoksessa Elina Palola & Vappu Karjalainen (toim.) Sosiaalipolitiikka. Hukassa vai uuden jäljillä? Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 227–248.

Karjalainen, Vappu (2013a) Työttömän palvelujärjestelmän aktivoituminen. Teoksessa Vappu Karjalainen & Elsa Keskitalo (toim.) Kaikki työuralle! Työttömien aktiivipolitiikkaa Suomessa. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos THL, 99-119.

Karjalainen, Vappu (2013b) Aktiivipolitiikan ajankohtaisuus. Teoksessa Vappu Karjalainen & Elsa Keskitalo (toim.) Kaikki työuralle! Työttömien aktiivipolitiikkaa Suomessa. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos THL, 207–224.

Karjalainen, Vappu & Karjalainen, Jarno (2011) Kuntouttava työtoiminta kunnissa. Arvioita toiminnan järjestämistavasta ja kehityssuunnista. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos THL, Raportti 46/2011.

Karjalainen, Vappu & Keskitalo, Elsa (toim.) (2013) Kaikki työuralle! Työttömien aktiivipolitiikkaa Suomessa. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos THL.

Karjalainen, Vappu & Lahti, Tuukka (2001) Kokeilusta käytännöksi. Miten edistää pitkäaikaistyöttömien aktiivikäytäntöjen yleistymistä? Helsinki: Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus, Stakes raportteja 264.

Karjalainen, Vappu & Saikku, Peppi & Pasuri, Auvo & Seppälä, Anja (2008). Mitä on aktiivinen sosiaalipolitiikka kunnassa? Näköalapaikkana työvoiman palvelukeskukset. Helsinki: Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus, Stakes raportteja 20/2008.

Kattelus, Mervi & Saari, Juho & Kari, Matti (2013) Uusi sosiaalinen Eurooppa. Euroopan unionin sosiaali- ja terveyspolitiikka. Helsinki: Eurooppatiedotus, Ulkoasiainministeriö.

Kautto, Mikko (2004) Sosiaaliturvalta työhön: suomalaisen hyvinvointivaltion reformi. Yhteiskuntapolitiikka 2004:1, 17–30.

Keskitalo, Elsa ja Karjalainen, Vappu (2013) Mitä on aktivointi ja aktiivipolitiikka? Teoksessa Vappu Karjalainen & Elsa Keskitalo (toim.) Kaikki työuralle! Työttömien aktiivipolitiikkaa Suomessa. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos THL, 7-18.

Keskitalo, Elsa (2008) Balancing social citizenship and new paternalism. Finnish activation policy and street-level practice in a comparative perspective. Helsinki: Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus, Stakes research raport 177.

Keskitalo, Elsa (2012) Pitkäaikaistyöttömien työhön aktivointi ja kuntouttaminen kuntien tehtäväksi. Kuntoutus 4/2012, 61–70.

Keskitalo, Elsa (2013) Tavoitteena aktiivinen kansalaisuus. Teoksessa Vappu Karjalainen & Elsa Keskitalo (toim.) Kaikki työuralle! Työttöminen aktiivipolitiikkaa Suomessa. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos THL, 45–72.

Klem, Simo (2013) Työllistymistä tukeva toiminta, työtoiminta ja työhönvalmennus sosiaalihuollossa. Kuntakartoitus 2013. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2013:23.

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

Kotiranta, Tuija (2008) Aktivoinnin paradoksit. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto, Jyväskylä studies in education, psychology and social research 335.

Kunnat ja työllistäminen (2000) Kunnallisen työllistämisen periaatteet, organisointi ja kehittämistarpeet. Kunta ja pitkäaikaistyötön-projekti. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Kurunmäki, Kimmo (2007) Vertailu. Teoksessa Markus Laine, Bamberg, Jarkko & Pekka Jokinen (toim.) Tapaustutkimuksen taito. Helsinki: Gaudeamus, 74–92.

Kuula, Arja (2006) Tutkimusetiikka. Aineistojen hankinta, käyttö ja säilytys. Tampere: Vastapaino.

Kuusela, Pekka (2006) Realismi, Kriittinen realismi ja sosiaalitieteet. Teoksessa Pekka Kuusela & Vuokko Niiranen (toim.) Realismin haaste sosiaalitieteissä. Kuopio: UNIpress, 9–22.

Laine, Markus & Bamberg, Jarkko & Jokinen, Pekka (2007) Tapaustutkimuksen käytäntö ja teoria. Teoksessa Markus Laine, Bamberg, Jarkko & Pekka Jokinen (toim.) Tapaustutkimuksen taito. Helsinki: Gaudeamus, 9–40.

Lammintakanen, Johanna & Rissanen, Sari (2011) Politiikka ja strategia sosiaali- ja terveysjohtamisessa. Teoksessa Sari Rissanen & Johanna Lammintakanen (toim.) Sosiaali- ja terveysjohtaminen. Helsinki: WSOYpro, 39–58.

Larsen, Elm Jorgen (2001) The active society and activation policy. Paper presented at the Cost A13 conference: Social Policy, Marginalisation and citizenship 2-4. November 2001. Aalborg: Aalborg University.

Lehto, Markku (2011) Kaikki mukaan! Osatyökykyiset työmarkkinoilla. Selvityshenkilön raportti. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmän muistio 2011:5.

Liamputtong, Pranee (2011) Focus group methodology. Principles and Practice. Lontoo: Sage.

Lipsky, Michael (1980) Street-level byreaucracy. Dilemmas of the individual in public services. New York: Russell Sage Foundation.

Lipsky, Michael (2010) Street-level byreaucracy. Dilemmas of the individual in public services. Updated edition. New York: Russell Sage Foundation.

Luhtasela, Leena (2009) Osallisuuden rakentuminen kuntouttavasssa työtoiminnassa. Licensiaatintutkimus. Kuntouttavan sosiaalityön erikoisala. Helsinki: Helsingin yliopisto.

Lundquist, Lennart (1987) Implementation steering: An actor-structure approach. Studentlitteratur. Lund: Lund political studies 54.

Lødemel, Ivar (2004) The development of workfare within social activation policies. Teoksessa Duncan Gallie (toim.) Resisting marginalization. Unemployment experience and social policy in the European Union. New York: Oxford University Press, 197–222.

Lødemel, Ivar & Gubrium, Erika (2014) Trajectories of change: Activation reforms from inception to times of austerity. Teoksessa Ivar Lødemel & Amilcar Moreira (toim.) Activation or workfare? Governance and neo-liberal convergence. New York: Oxford Univeristy Press, International policy exchange series, 327–348.

Lødemel, Ivar & Trickey, Heather (2001) A new contract for social assistance. Teoksessa Heather Trickey & Ivar Lødemel (toim.) 'An offer you cant't refuse'. Workfare in international perspective. Bristol: Policy Press, 1–40.

Meyer, Christine (2001) A case in case study methodology. Field Methods 13:4, 329–352.

Moliis, Pekka (2015) Työttömyys käy kuntien kukkarolle. Helsinki: Kuntalehti. <http://kuntalehti.fi/kuntauutiset/talous/tyottomyys-kay-kuntien-kukkarolle/>. Viitattu 6.3.2016.

Moreira, Amilcar & Lødemel, Ivar (2014) Introduction. Teoksessa Ivar Lødemel & Amilcar Moreira (toim.) Activation or workfare? Governance and neo-liberal convergence. New York: Oxford University Press, International policy exchange series, 1–18.

Mäkelä, Klaus (2005) Sosiaalitutkimuksen eettinen säätely. Laadullisen sosiaalitutkimuksen eettiset kysymykset. Kutsuseminaari 2.5.2005. Helsinki: Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus Stakes.

Mäntysaari, Mikko (2006) Tarkentuva tieto sosiaalityössä. Teoksessa Pekka Kuusela & Vuokko Niiranen (toim.) Realismin haaste sosiaalitieteissä. Kuopio: UNIPress, 137–162.

Niemelä, Pauli (2009) Ihmisen toiminnallisuus ja hyvinvointi sosiaalityön teoreettisen ymmärryksen perustana. Teoksessa Mikko Mäntysaari, Anneli Pohjola & Tarja Pösö (toim.) Sosiaalityö ja teoria. Jyväskylä: PS-kustannus, 209–236.

Niemi, Heidi (2012) Työttömien henkilöiden työllistymisen tukeminen kunnan tehtävänä. Työpoliittinen Aikakauskirja 4/2012, 16–27.

Niiranen, Vuokko (2006) Johtamisen kausaaliset voimat. Teoksessa Pekka Kuusela & Vuokko Niiranen (toim.) Realismin haaste sosiaalitieteissä. Kuopio: UNIPress, 193–218.

Nuorten yhteiskuntatakuu (2012). Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö, TEM raportteja 8/2012

Oksman, Ilkka (2011) Sosiaalisen työllistämisen nykytila ja kehittämisen tarpeet. Helsinki: Helsingin kaupunki.

Osallistava sosiaaliturva (2015) Työryhmän loppuraportti. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2015:20.

Osatyökykyiset työssä-ohjelma (2013) Osatyökykyisten työllistymistä edistävien säädösmuutostarpeiden ja palveluiden arviointi. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2013:37.

Oulasvirta, Lasse & Ohtonen, Jukka & Stenvall, Jari (2002) Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus. Tasapainoista ratkaisua etsimässä. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2002:19.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma (2011). Valtioneuvoston kanslia.

Palola, Elina & Karjalainen, Vappu (toim.)(2011) Sosiaalipolitiikka. Hukassa vai uuden jäljillä? Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos THL.

Palola, Elina & Parpo, Antti (2011) Kunnallista sopeutumisen sosiaalipolitiikkaa. Teoksessa Elina Palola & Vappu Karjalainen (toim.) Sosiaalipolitiikka. Hukassa vai uuden jäljillä? Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos THL, 47–78.

Pawson, Ray & Tilley, Nick (1997) Realistic evaluation. London: Sage Publications.

Pierson, Paul (toim.) (2001) The new politics of the welfare state. Oxford: Oxford University Press.

Pitkäaikaistyöttömien työllistyminen ja syrjäytymisen ehkäisy (2011) Tuloksellisuustarkastuskertomus 229/2011. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 7/2011. Helsinki: Valtiontalouden tarkastusvirasto.

Raatikainen, Panu (2004) Ihmistieteet ja filosofia. Helsinki: Gaudeamus.

Ragin, Charles (1994) Constructing social research: The unity and diversity of method. Thousand Oaks: Pine Forge Press.

Raivio, Helka & Karjalainen, Jarno (2013) Osallisuus ei ole keino tai väline, palvelut ovat! Osallisuuden rakentuminen 2010-luvun tavoite- ja toimintaohjelmissa. Teoksessa Taina

Era (toim.) Osallisuus. Oikeutta vai pakkoa? Jyväskylä: Jyväskylän ammattikorkeakoulun julkaisuja-sarja, 12–34.

Rajavaara, Marketta (2014) Yksilöllisestä henkilökohtaiseksi? Henkilökohtaistaminen hyvinvointipolitiikan uudistusideana. Teoksessa Riitta Haverinen, Marjo Kuronen & Tarja Pösö (toim.) Sosiaallihuollon tila ja tulevaisuus. Tampere: Vastapaino, 141–160.

Ratkaisujen Suomi (2015) Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma.

Rice, Deborah (2013) Street-level bureaucrats and the welfare state: Toward a micro-institutionalist theory of policy implementation. *Administration & Society* 2013: 45, 1038–1062.

Riipinen, Toni & Järvinen, Antti & Valtakari, Mikko (2014) Arvio työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen vaikutuksista. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys 28/2014.

Ronkainen, Suvi & Pehkonen, Leila & Lindblom-Ylänne, Sari & Paavilainen Aija (2011) Tutkimuksen voimasanat. Helsinki: WSOYpro.

Rönkkö, Pentti (2007a) Kunnan toiminta ja sen organisointi. Teoksessa Ari-Veikko Anttiroiko, Arto Haveri, Veli Karhu, Aimo Ryytänen & Pentti Siitonen (toim.) Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampere: Tampere University Press, Kunnallistutkimuksia, 11–31.

Rönkkö, Pentti (2007b) Kunnat ja muuttuva hyvinvointiyhteiskunta. Teoksessa Ari-Veikko Anttiroiko, Arto Haveri, Veli Karhu, Aimo Ryytänen & Pentti Siitonen (toim.) Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampere: Tampere University Press, Kunnallistutkimuksia, 88–109.

Ruusuvuori, Johanna & Nikander, Pirjo & Hyvärinen, Matti (2010) Haastattelun analyysin vaiheet. Teoksessa Ruusuvuori, Johanna & Nikander, Pirjo & Hyvärinen, Matti (toim.) Haastattelun analyysi. Tampere: Vastapaino. Tampere: Vastapaino, 9–36.

Saari, Juho (2013) Kuinka narulla voi työntää? Käyttäytymisen muuttamisen uudet innovaatiot. Taustaselvitys. Helsinki: Ehkäisevä päihdetyö Ehyt katsauksia 2/2013.

Sallinen, Sini (2007) Kunnan tehtävät. Teoksessa Ari-Veikko Anttiroiko, Arto Haveri, Veli Karhu, Aimo Ryytänen & Pentti Siitonen (toim.) Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampere: Tampere University Press, Kunnallistutkimuksia, 55–66.

Salonen, Mirja & Holma, Tupu (2001) Kunta ja pitkäaikaistyötön. Työllistymistä tukevien palvelujen kehittäminen kunnissa. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Salonen, Tapio & Ulmestig, Richard (2004) Nedersta trappsteget. En studie om kommunal aktivering. Rapportserie i socialt arbete nr 1, 2004. Växjö: Växjö Universitet.

Savolainen, Janne & Virnes, Elise & Hilpinen, Merja & Palola, Elina (2015) Nuorisotakuutyöryhmän loppuraportti ja suositukset jatkotoimiksi. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys 19/2015.

Sihto, Matti (1994) Aktiivinen työvoimapolitiikka. Kehitys Rehn-Meidnerin mallista OECD:n strategiaksi. Akateeminen väitöskirja. Sosiaalipolitiikan laitos. Tampereen Yliopisto. Tampere: Tampere University Press.

Sihto, Matti (2013) Työllisyys- ja aktivointipolitiikan tulevaisuuden näkymiä. Teoksessa Vappu Karjalainen ja Elsa Keskitalo (toim.) Kaikki työuralle! Työttömien aktiivipolitiikkaa Suomessa. Helsinki: Terveystieteen ja hyvinvoinnin laitos THL, 190-2016.

Soininvaara, Osmo (2010) Satakomitea. Miksi asioista päättäminen on niin vaikeaa? Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Teos.

Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistaminen (2012) Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamistyöryhmän loppuraportti. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2012:21.

Sosiaalihuollon työelämäosallisuutta tukevan lainsäädännön ja palvelujärjestelmän uudistamistarpeita arvioivan työryhmän loppuraportti (2014). Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2014:32.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2015) Työpankkikokeilu. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö. <http://stm.fi/hankkeet/tyopankkikokeilu>. Viitattu 27.12.2015.

Sosiaalisen työllistämisen työryhmän raportti (2004). Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2004:19.

Sosiaaliturvan uudistuskomitean (SATA) ehdotukset sosiaaliturvan uudistamiseksi (2009). Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:62.

Stake, Robert E (2000) Case studies. Teoksessa Norman K. Denzin & Yvonna S. Lincoln (toim.) Handbook of qualitative research. Second edition. Thousand Oaks, California: Sage Publications, 435–455.

Suomen Kuntaliitto (2015) Väestötietoja. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. <http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tilastot/vaestotietoja>. Viitattu 22.9.2015.

Suomen Kuntaliitto (2016) Kuntakokeilu. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. <http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/aek/tyollisyys/kuntakokeilu/Sivut/default.aspx>. Viitattu 6.3.2016.

Suomen virallinen tilasto (2016a) Työmarkkinatukiseuranta. Taulukko: Työmarkkinatukiseuranta: Kunnan osarahoittama työmarkkinatuki. Helsinki: Kela. <http://raportit.kela.fi/linkki/8238471>. Viitattu 4.3.2016.

Suomen virallinen tilasto (2016b) Työmarkkinatukiseuranta. Taulukko: Työmarkkinatukiseuranta: Aktivitoimenpiteissä aloittaneet. Helsinki: Kela. <http://raportit.kela.fi/linkki/8238471>. Viitattu 17.1.2016.

Suomen virallinen tilasto (2016c) Työmarkkinatukiseuranta. Taulukko: Työmarkkinatukiseuranta: Aktivointiaste. Helsinki: Kela. <http://raportit.kela.fi/linkki/8238471>. Viitattu 17.1.2016.

Suomen virallinen tilasto (2016d) Työ- ja elinkeinoministeriö, työnvälitystilasto. Työllisyyskatsaus. Helsinki: Työ ja elinkeinoministeriö. <http://www.tem.fi/tyo/tyonvalitystilasto>. Viitattu 17.1.2016.

Thorén, Katarina H. (2008) Activation policy in action. A Street-level study of social assistance in the swedish welfare state. Växjö: Växjö University Press, Acta Wexionensia nr 163/2008. Vårdvetenskap och socialt arbete.

Toikko Timo (2005) Sosiaalityön ideat. Johdatus sosiaalityön historiaan. Tampere: Vastapaino.

Toimintakonsepti osatyökykyisten työllistymiseksi (2013) Osatyökykyiset työssä. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2013:29.

Trickey, Heather (2001) Comparing workfare programmes - features and implications. Teoksessa Ivar Lødemel ja Heather Trickey (toim.) ´An offer you cant´t refuse´. Workfare in international perspective. Bristol: The Policy Press, 249– 293.

Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli (2013) Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Tammi.

Tuusa, Matti (2005) Sosiaalityö ja työllistäminen- Kuntouttavan sosiaalityön ammattikäytännöt kuntien aktivointi- ja työllistämispalveluissa. Lisensiaatintutkimus, kuntouttavan sosiaalityön erikosala. Tampere: Tampereen Yliopisto.

Tuusa, Matti & Pitkänen, Sari & Shemeikka, Riikka & Korkeamäki, Johanna & Harju, Henna & Saares, Aurora & Pulliainen, Marjo & Kettunen, Aija & Piirainen, Keijo (2014) Yhdessä tekeminen tuottaa tuloksia. Nuorisotakuun tutkimuksellisen tuen loppuraportti. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys 15/2014.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2011) Välityömarkkinat. <http://www.tem.fi/valityomarkkinat>. Viitattu 29.2.2016.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2015) Vaikeimmin työllistyvien työvoimapalveluiden siirtoa kunnille selvitetään. Työ- ja elinkeinoministeriön tiedotteet: Työ. 9.10.2015. https://www.tem.fi/tyo/tiedotteet_työ?89506_m=118983. Viitattu 11.1.2016.

Työ- ja yksilövalmennuksen perusteet (2012). Pekkala, Terho (toim.). Helsinki: Valtakunnallinen työpajayhdistys ry.

Töttö, Pertti (2004) Syvällistä ja pinnallista. Teoria, empiria ja kausaalisuus sosiaalitutkimuksessa. Tampere: Vastapaino.

Töttö, Pertti (2006) Kriittinen realismi ja sosiaalitieteiden menetelmät. Teoksessa Pekka Kuusela & Vuokko Niiranen (toim.) Realismin haaste sosiaalitieteissä. Kuopio: UNIpress, 45–76.

Valtakari, Mikko & Syrjä, Hannele & Kiuru, Pertti (2008) Julkisen työvoimapalvelun palvelurakenteen uudistamisen vaikuttavuus. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, työ ja yrittäjyys 19/2008.

Valtakunnallinen työpankkikokeilu (2012) Raportti toiminnasta ja ehdotukset toimintamallin kehittämiseksi sekä laajentamiseksi. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja muistioita 2012:16.

Valtonen, Anu (2005) Ryhmäkeskustelut -Millainen metodi? Teoksessa Johanna Ruusuvuori & Liisa Tiittula (toim.) Haastattelu. Tutkimus, tilanteet ja vuorovaikutus. Tampere: Vastapaino, 223–242.

Van Berkel, Rik & Borghi, Vando (2007) New modes of governance in activation policies. *International Journal of sociology and social policy* 2007:7/8, 277–286.

Van Berkel, Rik & De Graaf, Willibrord & Sirovatka, Tomas (2011) The governance of active welfare states. Teoksessa Rik Van Berkel & Willibrord De Graaf & Tomas Sirovatka (toim.) The governance of active welfare states in Europe. Work and welfare in Europe. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan, 1–21.

Van Berkel, Rik & Hornemann Møller, Iver (2002) The concept of activation. Teoksessa Rik Van Berkel & Iver Hornemann Møller (toim.) Active social policies in the EU. Inclusion through participation? Bristol: The policy Press, 45– 72.

Van Berkel, Rik (2013) Triple activation. Introducing welfare-to-work into dutch social assistance. Teoksessa Evelyn Z. Brodtkin ja Gregory Marston (toim.) Work and the welfare state. Street-level organizations and workfare politics. Washington, DC: Georgetown University Press, 87-102.

Väestörekisterikeskus (2016) Asukasluvut. Helsinki: Väestörekisterikeskus.
<http://www.vaestorekisterikeskus.fi/default.aspx?id=278&docid=0>. Viitattu 17.1.2016

Välimaa, Anne & Yli-Paavalniemi, Pasi & Pikkusaari, Suvi & Hassinen, Markku (2012) Sosiaalisen työllistämisen toimiala. Palveluilla tasa-arvoa työllisyyteen. Helsinki: Valtakunnallinen työpajayhdistys ry ja VATES-säätiö.

Yin, Robert K (2003) Case study research. Design and methods. Third edition. Thousand Oaks, California,: Sage Publications, Applied social research methods series volume 5.

Ylipaavalniemi, Pasi (2005) Erityistyölistämisen yksiköt heikossa työmarkkina-asemassa oleville henkilöille. Työllistämispalveluiden tilastollinen katsaus. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö & Vates-säätiö, Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2005:27.

Suomen säädöskokoelma

Invalidihuoltolaki 30.12.1946/ 907.

Kuntalaki 17.3.1995/ 365.

Laki kehitysvammaisten erityishuollosta 23.6.1977/ 519.

Laki kuntouttavasta työtoiminnasta 2.3.2001/ 189.

Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta 28.12.2012/ 916.

Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta 30.12.2014/ 1366.

Laki sosiaalisista yrityksistä 30.12.2003/ 1351.

Laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta 30.12.2014/ 1369.

Laki työttömyysturvalain muuttamisesta 30.12.2014/ 1370.

Laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista 3.4.1987/ 380.

Nuorisolaki 27.1.2006/ 693.

Sosiaalihuoltolaki 30.12.2014/ 1301.

Sosiaalihuoltolaki 17.9.1982/ 710.

Liitteet

Liite 1.

Taulukko 8. Aktiivisen sosiaalipolitiikan tavoitteet ja sisällöt

Vaikutusmekanismi ja tavoite	Kohderyhmä	Velvoittavuus	Toiminnan sisältö	Intensiivisyys	Päivärahan korotukset ja erilliset korvaukset	Vastuu / järjestäjä
(1) Osallisuuden edistämisen ja syrjäytymisen ehkäisy > ei selkeää työllistymistavoitetta	Työelämän ulkopuolella olevat työkäiset, joiden ensisijainen tavoite ei välttämättä ole työllistyminen, esim. vakavien sosiaalisten tai terveydellisten syiden takia	Vapaaehtoisia	Toiminnan kirjo laaja ja toteuttajien lukumäärä suuri Voi sisältää myös työtoiminnan tapaisia aneksia toimintakäytön ylläpitämiseksi Tuetaan siirtymää työllistymisen suuntaan jos mahdollista	Vaihtelee asiakkaiden tarpeiden ja käytettävissä olevien resurssien mukaan Ei kovin intensiivistä Melko alhaiset järjestämiskustannukset	Ei suoraa rahallista korotusta tai korvausta, kannusteena esim. ruokailu, bussilippu tms.	Kunnat ja kolmas sektori
(2) Työ- ja toimintakyvyn ja elämäntilanteen parantaminen > työllistymisvalmiuksien parantaminen > työllistymisen pidennällä aikavälillä	Työttömät, joiden työllistyminen epäodennakoista lyhyellä aikavälillä, esim. TYP-asiakkaat	Velvoittavaa	Toiminnan kirjo melko laaja ja toteuttajien lukumäärä melko suuri Voi sisältää myös työtoiminnan tapaisia aneksia esim. työkyvyn arvioimiseksi	Vaihtelee asiakkaiden tarpeiden mukaan Riittävän intensiivistä työllistymisvalmiuksien parantamiseksi Yksilöllisesti tavoitteellista	Riittävä korotus, jotta lisää motivaatiota ja sitoutumista	TE-hallinto ja kunnat
(3) Osaamisen ja työllistymisen edistämisen > työllistymisen lyhyellä aikavälillä	Työttömät, joiden työllistyminen edellyttää ammatillisen osaamisen kehittämistä	Vapaaehtoisia, TE-palveluna voi olla velvoittavaa	Ammatillista osaamista lisäävä koulutus/kuntoutus	Intensiivistä, tavoitteellista, määräaikaista	Voi olla korotuksia tai muita rahallisia kannustuksia	TE-hallinto, osatyökykyisten kohdalla myös Kela ja työeläkelaitokset
(4) Työhaun ja työn vastaanoton motivointi > työllistymisen mahdollistaminen nopeasti	Työttömät, joiden työllistymismahdollisuudet kohtuulliset	Velvoittavaa	Työhön ja työhaun kykyä	Riittävän intensiivistä, jotta motivoitavuus saavutetaan Alhaiset järjestämiskustannukset	Korotukset mahdollisia, mutta mahdollisia, jotta motivoitavuus ei vaarantu	TE-hallinto
(5) Osallistuminen, aktiivisen pysymisen > osallisuus, hyvinvointi	Kaikki työelämän ulkopuolella olevat työkäiset	Vapaaehtoisia	Toiminnan kirjo erittäin laaja ja toteuttajien lukumäärä hyvin suuri Vapaaehtoisuutta, harrastustoimintaa, järjestöjä, hankkeita jne. Omaehtoista toimintaa	Ei erikseen järjestettyä toimintaa, kannustetaan aktiiviseen osallistumiseen Toissijaista / toteutuu muun toiminnan ohella Alhaiset järjestämiskustannukset, kunta/valtio voi tukea järjestöjen toimintaa, antaa toimintiloja (esim. asukastilat) jne.	Ei korotusta tai muita rahallisia kannustuksia	Kolmas sektori, yhteistyö kuntien kanssa, jotka ohjaavat osallistujia toimintaan

Lähde: Osallistava sosiaaliturva (2015, 44).

Taulukko 9. Kuntien osarahoittama työmarkkinatuki

Kuntien osara- hoittama työ- markkinatuki €/kk	elokuu 2015	tammikuu 2015	tammikuu 2014	tammikuu 2013
Koko maa	35 0420 80	33 675 556	20 846 847	17 321 635
E-P	659 251	663 960	392 929	331 961
Alajärvi	28 531	25 482	19 163	16 031
Alavus	22 283	30 013	19 417	19 897
Ilmajoki	39 733	40 864	29 445	21 623
Kauhajoki	41 331	42 035	23 457	22 994
Kauhava	28 009	30 552	12 133	11 534
Kurikka	40 819	49 081	30 491	19 801
Lapua	36 442	33 557	14 272	14 796
Seinäjoki	327 859	312 983	187 857	151 146
Huittinen	13 508	19 505	14 213	11 537
Kankaanpää	43 603	42 338	24 860	18 355

Lähde: Suomen virallinen tilasto: työmarkkinatukiseuranta

Taulukko 10. Työmarkkinatuen saajat

Työmar- kinatuen saajat	elokuu 2015		tammikuu 2015		tammikuu 2014		tammikuu 2013	
	yli 300pv	yli 1000pv	yli 300pv	yli 1000pv	yli 300pv	yli 1000pv	yli 300pv	
Koko maa	86 922	35 272	81 428	33 388	56 137	32 569	47 998	
E-P	1 717	654	1 660	649	1 120	608	983	
Alajärvi	82	32	74	28	54	27	47	
Alavus	56	15	65	25	53	19	58	
Ilmajoki	105	44	107	40	81	48	64	
Kauhajoki	122	36	115	41	76	40	62	
Kauhava	72	20	76	19	37	19	39	
Kurikka	118	35	123	40	85	42	60	
Lapua	101	23	90	19	42	19	42	
Seinäjoki	814	359	765	348	526	315	452	
Huittinen	44	4	51	6	43	15	34	
Kankaan- pää	116	33	117	40	69	38	59	

Lähde: Suomen virallinen tilasto: työmarkkinatukiseuranta

Lähdethän mukaan osana kuntaryhmääsi focusryhmähaastatteluun!

Olen Jutta Paavola ja teen parhaillaan yhteiskuntatieteiden ammatillista lisensiaatin tutkimusta aiheesta kunta työelämäosallisuutta lisäämässä. Lisensiaattiopintoihin innostuin lähtemään puhtaasti omasta mielenkiinnostani syventää omaa osaamistani ja oppia uutta kunnista ja niiden tavoista edistää työllisyyttä. Päivätyössäni toimin Alavuden kaupungin sosiaalityön johtajana.

Panoksesi olisi tietysti omalta kannaltani ensiarvoisen tärkeä, että saan tutkimukseni toteutettua, mutta toivottavasti sillä olisi myös laajempaa merkitystä keskustelussa kuntien roolista työllisyyden hoidon kysymyksissä. Uskoisin haastattelun/keskustelun tukevan myös kuntaanne palvelujen kehittämisen näkökulmasta.

Tutkimuksessani tavoittelen nimenomaan kuntatoimijoiden näkemyksiä kunnan roolista työllistymisessä ja kunnan eri hallintokuntien edustajien ääntä kertomaan työllisyyden hoidosta eri näkökulmista. Tutkimukseni on tapaustutkimus Etelä-Pohjanmaan yli 10.000 asukkaan kunnista ja pyrkimyksenäni on tavoittaa vähintään 3-4 kunnan näkemykset.

Focusryhmähaastattelu on kestoaltaan noin 1½-2 tuntia ja haastattelu nauhoitetaan. Ryhmään osallistuu 4-6 osallistujaa kustakin kunnasta.

Tutkimukseeni kerään myös osallistuvia kuntia koskevia tilastotietoja ja siten tutkimusraportissa tulevat esiin ne kunnat, joissa tutkimus on toteutettu. Haastattelut ja lainattavat kommentit esitetään kuitenkin yleistyksinä, eikä kenenkään osallistujan yksittäinen näkemys ole yhdistettävissä puhujaan.

Haastattelussa keskustellaan seuraavista teemoista:

- | | |
|-------------------------------|-----------------------|
| 1 kunnan järjestämät palvelut | 2 toiminnan perusteet |
| 3 toiminnan organisoituminen | 4 tulevaisuus |

Jokaisen näkemys on tutkimuksen kannalta arvokas ja teemoihin ei ole oikeita/vääriä vastauksia. Toivon, että jokainen voi tuoda keskusteluun omia näkemyksiään käsiteltävistä asioista ja siten osallistua myös mahdollisesti oman kunnan palvelujen kehittämiseen.

Seuraavaksi toivon, että voisimme sopia haastatteluajankohdan.

Vastaan mielelläni tutkimusta koskeviin kysymyksiin

Jutta Paavola

040 5549 527 (työ 31.3.2014 saakka)

040 5818 458 (oma)

jutta.paavola@alavus.fi

Liite 5.

Haastattelurunko: Johdantokysymys	1. Mikä teidän näkemyksenne mukaan on kunnan rooli työllisyyden hoidossa?	
TEEMA 1. KUNNAN JÄRJESTÄMÄT PALVELUT	1. Miten teidän kunta tukee työllistymistä ja työelämän kaltaiseen toimintaan osallistumista? 2. Keitä näihin palveluihin osallistuu, kenelle järjestetään ja kuka saa? 3. Millaisia ajatuksia ja näkemyksiä teillä on kuntanne palveluista;	1. Palvelut, tukimuodot yksiköt? 2. Palkkatukityöllistäminen? (kuka hoitaa?) 3. Ohjaavat palvelut; työ(hön) valmentaja? 4. Hankkeet ja esim. kurssien järjestäminen? 5. TYP-toiminta? 6. Mille kohderyhmille kunta palvelua järjestää? entä eläkkeellä olevat?
TEEMA 2. TOIMINNAN PERUSTEET	1. Miten kunnassa perustellaan näiden palveluiden järjestämistä? (Miksi kunta järjestää näitä palveluita?)	
TEEMA 3. TOIMINNAN ORGANISOITUMINEN	1. Miten kunnan työllistymistä edistävä toiminta on organisoitu teillä? 2. Miten teidän kunnassa on linjattu työllistymistä edistävää toimintaa ja työllisyyden hoitoa?	1. Kuka vastaa mistäkin? Ketkä kaikki ovat mukana? Mikä toimiala vastaa? Ketkä ovat avainhenkilöitä? 2. Millaisia organisaatorakenteita toimintaa liittyy? Onko monitoimijaista työllisyystiimitms? Muita rakenteita? 3. Onko työllisyys tms. strategia tai toimintaohjeita? Pitäisikö olla? Kirjoitetut ja kirjoittamattomat pelisäännöt ja periaatteet? 4. Miten näkyy valtuustotasolla ja kaupunginhallituksen tasolla; Miten poliitikot ovat mukana? Tietääkö pää mitä jalat tekee?
TEEMA 4. TULEVAISUUS	1. Ohessa viimeaikaisia mainintoja liittyen tähän meidän teemaan (Kuntien vastuu pitkäaikaistyöttömyyden hoidossa kasvaa...) Mitä ajatuksia tämä herättää teissä? 3. Millaisena nähdään kuntien rooli tulevaisuudessa työllisyyden hoidon kysymyksissä? 4. Ajatuksia kunnan ja valtion välisestä työnjaosta? 5. Mitä haasteita kaavaillut sote- ja kuntauudistukset tuovat kunnan työllistymistä edistävälle toiminnalle?	1. Jaetaan klipit 2. Oman kunnan toiminnan kehittämistarpeet tulevaisuudessa? Miltä tulevaisuus näyttää teidän kunnan osalta?

Liite 6.

Haastattelun virikeaineisto:

”-Työn ja aktiivitoimien tarjonta ja niistä kieltäytymisen sanktiointi pannaan toimeen kattavasti kaikkien ELY-keskusten alueilla.

- Työllisyyspolitiikan toimeenpanoon ja työlainsäädäntöön liittyen useita toimenpiteitä on valmisteltu yhteistyössä työmarkkinajärjestöjen kanssa. Toimenpiteillä vaikutetaan työmarkkinoiden toimivuuteen ja tavoitellaan niin rakenteellisen työttömyysasteen alentamista kuin palveluiden tehostamista. Kokonaisuuteen liittyen valmistellaan useita lainsäädäntömuutoksia, jotka tulevat voimaan 1.1.2015. Uudistukset koskevat mm. pitkäkestoista työllistämistukea, sosiaalisia yrityksiä, työvoiman palvelukeskuksia, palkkatukea, sekä kuntien roolia pitkäaikaistyöttömien työmarkkinatuen järjestämis- ja rahoitusvastuussa...”

(5.3 Kehyslinjaukset 2015-2018; Rakennepoliittinen ohjelma (s.21))

”Kuntien rooli ja vastuu pitkäaikaistyöttömyyden aktiivisessa hoidossa korostuu. Kehyspäätöksen 2014-2017 mukaisesti osa yli 300 päivää työmarkkinatuelle olleiden pitkäaikaistyöttömien työmarkkinatuen rahoitusvastuusta siirretään kunnille vuoden 2015 alusta lukien. Työmarkkinatuen rahoitusuudistuksella luodaan mahdollisuuksia työmarkkinatuella olleiden pääsyyn aktivointitoimenpiteiden piiriin.”

(6. Kuntatalouden ohjaus 2015-2018; Valtion kuntatalouteen kohdistamat toimenpiteet; valtionavut kehyskaudella (s.53))

Lähde: Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2014-2017

(Valtiovarainministeriö 3.4.2014, VM/2306/02.02.00.00/2013)