

HYNTTYYT YHTEEN

-Kainuun työllisyydenhoidon malli

Alueelliset työllisyyskokeilut 2017–2018

Kainuun hakemus

31.5.2016

Kainuun liitto

Pentti Malinen, maakuntajohtaja

Heimo Keränen, aluekehitysjohtaja

& työryhmä

Tiina Veijola, Kainuun TE-toimiston johtaja

Anne Huotari, Työllisyysasiantuntija/TYP-johtaja, Kajaanin kaupunki

Sisällysluettelo

1. TIIVISTELMÄ	3
2 KAINUUN TYÖLLISYYSKOKEILUN TAUSTA JA TARVE.....	4
2.1 Kainuu kokeilualueena.....	4
2.2 Kainuun työllisyyden tilannekuva	6
2.3 Työllisyshoidon kehittämisen kokemuksia ja lähihistoriaa.....	9
3 KOKEILUUN OSALLISTUJAT	10
3.1 Yhteistyön onnistumisen edellytykset Kainuussa	10
3.2 Osallistujien sitoutuminen ja roolit.....	11
3.3 Kokeiluun kohdennettavat resurssit.....	11
3.4 Kokeilun toimeenpanon organisointi.....	12
4 KOKEILUN SISÄLTÖ JA TAVOITTEET	13
4.1 Ydinprosessit ja toimijoiden roolit.....	15
Maakunnallisen työllisyshoidon mallin kehittäminen	15
Sosiaalisen kuntoutuksen kehittäminen.....	17
Yhteinen malli pitkittyvästä työttömyydestä aiheutuvien kustannuksien vähentämiseksi.....	19
Työn vastaanottamisen kannustavuus.....	20
Yritysyhteistyö	21
Koulutussopimuskokeilu	23
4.2 Kokeilun kytkeminen OTE-hankeeseen.....	24
5 SEURANTA JA ITSEARVIOINTI	25
5.1 Seuranta	25
5.2 Arviointi	25
Arvioinnin tavoitteet ja viitekehys	26
Arvioinnin vaiheet ja arviointikysymykset	28
Käytettävissä olevat tiedonlähteet ja arviointimenetelmät.....	29
6 YHTEENVETO.....	29

1. TIIVISTELMÄ

Kainuu on kahdeksan kunnan muodostama harvaan asuttu noin 75 000 asukkaan maakunta, joka on kärsinyt pitkään korkeasta työttömyydestä ja erityisesti nuorten ikäluokkien muuttotappiosta. Alueen tasapainoinen kehittäminen ja palvelujen tasapuolinen turvaaminen vaativat monella tavalla innovatiivisia palveluratkaisuja. Erityisesti osaavan työvoiman saatavuuden turvaaminen vaatii uusia keinoja, jotta alueen elinvoima ja kilpailukyky voidaan turvata. Kainuun kunnat ovat tottuneet yhteistyöhön, alueella toimii jo nyt maakunnallinen yhtenäinen integroitu sote sekä aktiivinen kolmas sektori.

Kainuussa työttömiä on 16 % työvoimasta. Kainuussa työttömillä työnhakijoilla on valtakunnan alhaisin koulutustaso ja keski-ikä on korkea, hieman yli 50 vuotta. Lähes tuhannella työnhakijalla (18 %) on asiakastietojärjestelmään merkitty vika, vamma tai sairaus. Usealla työnhakijalla terveysrajoitetta ei ole selvitetty tarkemmin eikä työllistymismahdollisuuksia kartoitettu.

Kainuun alueellinen työllisyyskokeiluhakemus on tehty yhteistyössä Kainuun kuntien, Kainuun liiton, Kainuun soten, Kainuun ELY-keskuksen ja Kainuun TE-toimiston kanssa. Kaikki osapuolet ovat vahvasti sitoutuneet kokeilun toteutukseen. Kelan, maakunnallisen elinkeinoyhtiö Kainuun Etu Oy:n, Kainuun Yrittäjien ja kolmannen sektorin toimijoiden kanssa on sovittu maakunnallisesta yhteisestä kokeiluhakemuksesta.

Kokeilun päätavoitteena on luoda kainuulaisille toimijoille yhteinen toimintamalli työllisyydenhoitoon. Yhteisen mallin kehittämisen erityisenä kohderyhmänä ovat osatyökykyiset työttömät. Osatyökykyisiä ja jopa työkyvyttömiä on Kainuussa työnhakijoina poikkeuksellisen paljon (lähes viidennes työttömistä työnhakijoista). On arvioitu, että osatyökykyisten asiakasprosesseja kehittämällä ja yhteistyötahojen rooleja selkeyttämällä saadaan alueella nopeimmin tuloksia ja päästään parhaaseen kokonaisvaikutukseen sekä saavutetaan huomattavia säästöjä julkisissa menoissa.

Kainuun maakunnallisen kokeilun tavoitteena on valmistautua vuoteen 2019, jolloin työvoimapalveluiden järjestäminen siirtyy maakuntien vastuulle. Kokeilussa tehostetaan nykyisen

palvelujärjestelmän toimivuutta, selkeytetään toimijoiden rooleja sekä kokeillaan uudenlaisia tapoja toimia myös yritysten, 3.sektorin ja koulutusorganisaatioiden kanssa maakunnallisen työllisyydenhoidon kehittämiseksi.

Kokeilu kohdistuu erityisesti osatyökykyisiin työttömiin työnhakijoihin, jotka tarvitsevat monenlaisia toimenpiteitä työllistyäkseen avoimille työmarkkinoille. Lisäksi kokeilussa haetaan kokonaistaloudellisesti ja inhimillisesti järkeviä ratkaisuja niille työttömille työnhakijoille, jotka eivät todellisuudessa enää ole työkykyisiä. Vaikuttavuuden näkökulmasta on tärkeää, että työllistymistä edistävät palvelut kohdistetaan tehokkaasti henkilöihin, joilla on realistiset mahdollisuudet kuntoutua tai valmentautua kohti työmarkkinoita.

Tämä kokeilu kytketään sosiaali- ja terveysministeriön Osatyökykyisille tie työelämään (OTE) – kärkihankkeeseen. Kärkihankkeen tavoitteet tukevat Kainuun kokeilua, koska molemmissa on tärkeimpänä tavoitteena yhteisen toimintamallin levittäminen yhteiskunnan rakenteisiin tarjoamalla alueella saumattomat palvelut.

Kainuun liiton organisoimalla jatkuvalla seurannalla ja sen rinnalla tehtävällä vuorovaikutteisella väliarvioinnilla varmistetaan toiminnan laatu, tuetaan toimintamallin kehittämistä ja tuotetaan aineistoja valtakunnalliseen arviointiin.

Kokeilu edellyttää useita laki- ja ohjemuutoksia. Muutoksilla parannetaan osatyökykyisten työllistymisedellytyksiä sekä helpotetaan yrityksen mahdollisuutta työllistää osatyökykyinen. Lakimuutosehdotukset on koottu yhteenvedoon ja ne on tarkemmin esitelty tekstissä toimenpiteiden yhteydessä.

2 KAINUUN TYÖLLISYYSKOKEILUN TAUSTA JA TARVE

2.1 Kainuu kokeilualueena

Kainuu on kärsinyt pitkään korkeasta työttömyydestä ja muuttotappiosta. Alueen tasapainoinen kehittäminen ja palvelujen tasapuolinen turvaaminen vaativat monella tavalla innovatiivisia palvelu- ja

logistiikkaratkaisuja. Erityisesti työvoiman saatavuuden ja osaamisen turvaaminen vaativat uusia keinoja, jotta suhteellisen sairas ja ikääntyvä väestö voidaan hoitaa ja resurssien hyödyntämisessä sekä alueen elinvoiman ja kilpailukyvyn vahvistamisessa onnistutaan.

Työttömyys on ollut alueella pitkään muuta maata korkeampi (noin 1,5-kertainen koko maahan verrattuna), mikä on pitänyt osaltaan yllä poismuuttoa alueelta ja on edelleen erittäin vaikeasti ratkaistavissa oleva ongelma. Muuttoliike on aluekehitystä voimakkaasti polarisoiva mekanismi, jossa muuttotappioalueet kärsivät monenlaisista negatiivisista kerrannaisvaikutuksista. Erityisesti ikärakenteen vanheneminen (keski-ikä nousee, työikäinen väestö vähenee ja "hoidettavien" osuus väestöstä lisääntyy) heikentää väestöllistä ja taloudellista huoltosuhdetta, mikä kasvattaa kustannuksia ja murentaa aluetalouden tuloperustaa. Tämä mekanismi kuormittaa julkista palvelusektoria ja kasaa erilaisia ongelmia myös yksityiselle sektorille ja sitä kautta työllisyyden hoitoon.

Kainuulle on tunnusomaista työvoimaan tulevan ja siitä poistuvan ikäluokan huomattava epätasapaino, ja siitä johtuva työvoimatarpeen kasvu. Tämä näkyy joillakin aloilla vakavina rekrytointiongelmoina, joita nykyinen työvoimareservi ei pysty tyydyttämään. Työmarkkinoiden toimivuuden kannalta alueelle epäedullinen väestörakenne supistaa maakunnan aktiivisen työvoiman ja myös aidosti työmarkkinoille kykenevän työvoimapotentialin hälyttävän pieneksi. Näistä syistä työvoiman ulkopuolelle siirtymisen ehkäiseminen on tärkeä toimenpidekokonaisuus, joka vaatii eri viranomaisten tehokasta yhteistyötä ja joustavia toimintatapoja sekä erilaistettuja, motivoivia oppimispolkuja ja -muotoja, jotka edistävät työttömien työllistymistä yksityiselle sektorille.

Yhtenä ratkaisuna edellä olevaan haasteeseen on työvoiman, erityisesti muuttoherkän, nuoren työikäisen väestön saaminen alueelle paluumuuttajina, uusmuuttajina ja maahanmuuttajina. Toisena, tämän kokeilun kannalta relevantimpana, ratkaisuna on saada työ- ja osatyökykyiset työttömät töihin ja kohottaa työllisyysastetta eli saada mahdollisimman laajasti koko työvoima (ja työvoiman ulkopuolella olevat työikäiset) työelämään. Työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaantoa tulee alueella radikaalisti parantaa. Erityisesti Kainuussa tarvitaan aktiivista, uudenlaista työvoimapolitiikkaa, jossa eri osapuolet, myös yritykset, ovat aidosti yhteistyössä.

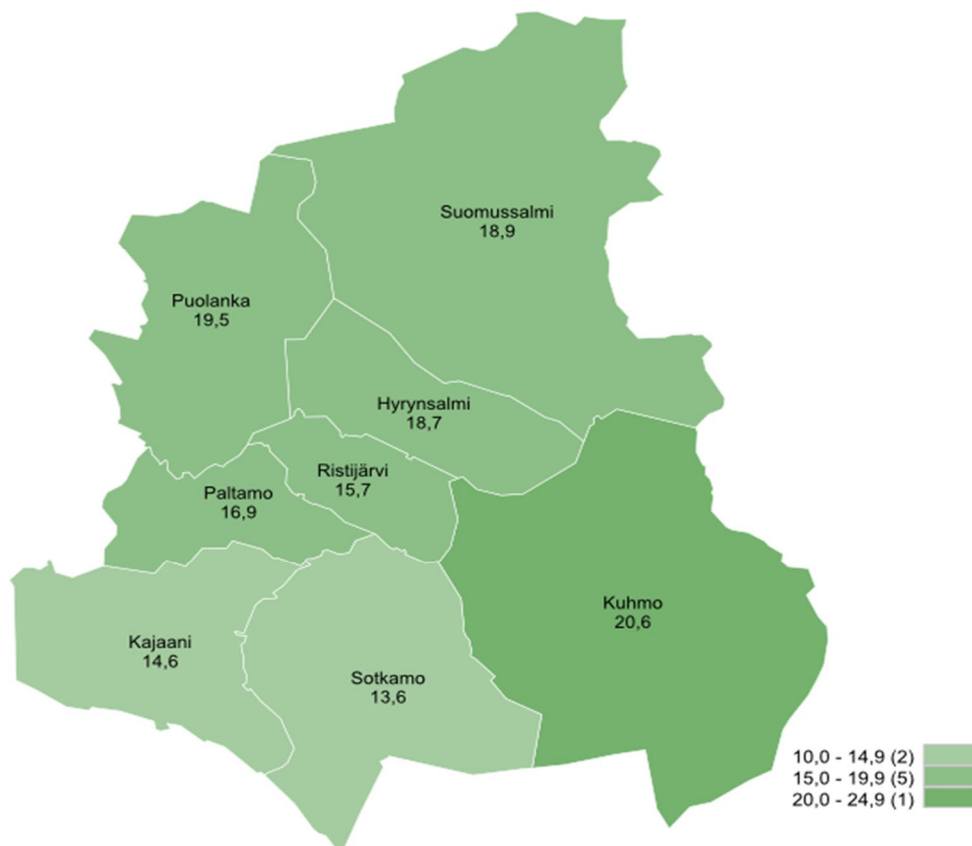
Pienillä ja keskisuurilla sekä mikroyrityksillä on alueella, toimialasta riippumatta, keskeinen rooli elinkeinoelämän monipuolisuuden ja alueen työllisyyden turvaamisessa. Kainuussa kehittämispanostuksia keskitetään yrityksiin, joilla arvioidaan olevan parhaimmat kannattavan kasvun mahdollisuudet tai suurin positiivinen alueellinen tai aluetaloudellinen vaikutus. Koulutus-, valmennus- ja erilaisilla työllistämistoimenpiteillä on turvattava erityisesti näiden yritysten työvoiman saatavuus. Kainuussa pyritään rakentamaan keskeisille elinkeinoaloille saumattomat oppimis- ja koulutusketjut, joilla tuetaan parhaiten myös korkean osaamisen yritysten säilymistä ja kehittymistä alueella. Erityisesti yritysrajapintaan tarvitaan uudenlaista ajattelua, kumppanuutta, kokeiluja ja valmennusmalleja.

2.2 Kainuun työllisyyden tilannekuva

Kainuun työttömyystilanne on erittäin haastava, siitäkin huolimatta, että se on kehittynyt myönteisesti viime aikoina. Työttömyys on erityisen vaikea Kehys-Kainuun kunnissa (ks. seuraava kuva). Työttömänä oli huhtikuussa 2016 yhteensä 5393 henkilöä. Työttömien määrä on laskenut alkuvuoden tapaan myös huhtikuussa. Työttömyys laski viime vuodesta 5,6 %. TE-toimiston asiakkaina olevien työttömien osuus työvoimasta oli 16,0 %.

Avoimia työpaikkoja oli TE-toimistossa huhtikuun lopussa enemmän kuin vuosi sitten, mutta uusia työpaikkoja tuli kuukauden aikana tarjolle hieman vähemmän. Kuukauden lopussa TE-toimistossa oli avoinna 653 työpaikkaa ja niistä kuukauden aikana avoimiksi tulleita, uusia työpaikkoja 592.

Työttömien työnhakijoiden osuus työvoimasta kunnittain



TEM Työnvälitystilasto / Työ- ja elinkeinoministeriö, Työnvälitystilasto

Kuva 1. Kainuun työttömyysaste kunnittain.

Huolimatta työvoiman kysynnän kasvusta pitkäaikaistyöttömyys kasvoi huhtikuussa edelleen viime vuodesta. Huhtikuun lopussa oli yhdenjaksoisesti yli vuoden työttömänä olleita työnhakijoita yhteensä 1 583; heistä 646 oli ollut työttömänä yli kaksi vuotta.

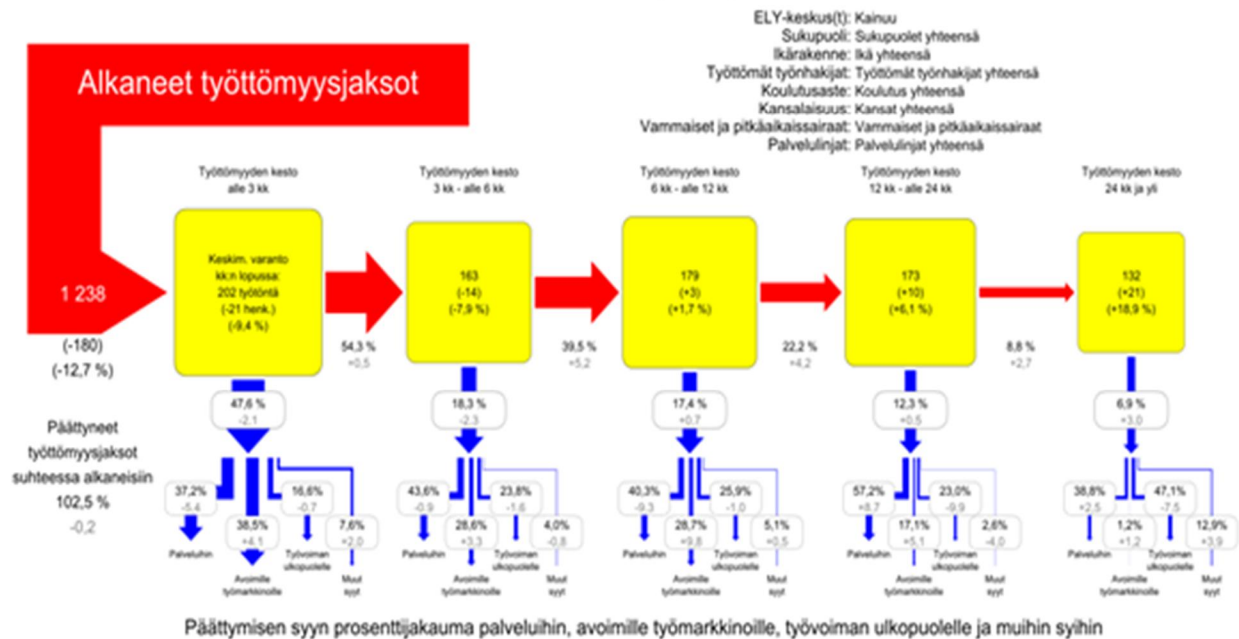
Pitkäaikaistyöttömyys koettelee etenkin vanhempia ikäluokkia. Yhdenjaksoisesti yli vuoden työttömänä olleista oli huhtikuun lopussa 64 % yli 50-vuotiaita. Pitkäaikaistyöttömistä 63 % on miehiä ja miehet ovat enemmistönä kaikissa ikäryhmissä.

Lähes tuhannella työnhakijalla (18 %) on TE-toimiston asiakastietojärjestelmään merkitty vika, vamma tai sairaus. Lisäksi käytännön työssä on tullut esille, että työnhakijoissa on henkilöitä, joilla

osatyökykyisyyttä ei ole diagnosoitu, syystä tai toisesta. Usealla työnhakijalla, joilla on diagnoosi, terveysrajoitetta ei ole selvitetty tarkemmin eikä työllistymismahdollisuuksia kartoitettu. Osatyökykyiset muodostavat alueella merkittävän työvoimareservin. Nykyinen toimintamalli ei kykene riittävän tehokkaasti ohjaamaan asiakkaita palveluihin, joiden avulla pystyttäisiin tukemaan jäljellä olevaa työkykyä ja lopulta saamaan heidät työmarkkinoille, tai "kunniallisesti" eläkkeelle (ks. kuva 2).

Virrat eri kestoiseen työttömyyteen ja työttömyydestä ulos aikavälillä 01/2015 - 12/2015

Prosentit osoittavat virtojen suuruuden suhteessa alkamisvirtaan
Muutos edellisvuoteen prosenttiyksiköissä



Kuva 2. Virrat työttömäksi ja sieltä pois.

Kehitys on johtanut siihen, että samaan aikaan kun alueella on Suomen korkeimmat rekrytointiongelmat, Kainuun alueen kuntien osuus työmarkkinatukimenoista on kasvanut rajusti viime vuosina. Vuonna 2015 menot olivat 71 % suuremmat kuin vuonna 2014, kasvua 2,056 M€ (Työmarkkinatukiseuranta, Kela 2016).

Kainuun alueella on huomionarvoista on myös se, että työikäisiä (18-64 v.) työvoiman ulkopuolella eläkkeellä olevia henkilöitä on lähes 6 000, joka on n. 18 % työikäisestä työvoimasta (Työssäkäyntitilasto, Tilastokeskus 2016).

Kainuussa on vahva yhteinen näkemys siitä, että osatyökykyisten työttömien ongelmien hoitaminen vaatii aivan uudenlaisia keinoja: uudenlaista yhteistyötä ja lainsäädäntömuutoksia. Tätä kautta saadaan järjestelmään nopeimmin tehokkuutta ja sitä kautta säästöjä.

2.3 Työllisyydenhoidon kehittämisen kokemuksia ja lähihistoriaa

Kainuussa mm. kunnat ja 3.sektorin toimijat ovat toteuttaneet useita työllisyyttä edistäviä kehittämishankkeita. Hankkeissa on tehty asiakastyötä työttömien työllistymisedellytysten vahvistamiseksi. Myös toimijarakenteiden kehittämiseen liittyviä hankkeita on ollut. Vaikeasti työllistyvien osalta ongelmaksi on muodostunut ratkaisujen väliaikaisuus. Pysyvämpiluonteisia ratkaisuja kohti avoimia työmarkkinoita on syntynyt hyvin vähän. Syynä on usein työnhakijoiden työllistymisen esteiden monimuotoisuus (ml. osatyökykyisyys) ja riittämätön koulutus tai osaaminen suhteessa työmarkkinoiden vaatimuksiin.

Paltamossa oli vuosina 2009–2013 laaja valtakunnallinen työllisyyskokeilu, jossa koottiin laskennallisesti eri tahojen työttömyyden aiheuttamat kustannukset, ml. välilliset kustannukset sotelle. Tällä resurssilla työllistettiin pääosin osa-aikaisesti lähes kaikki työttömät. Toteutus tapahtui työsuhteen kautta palkkatason noudatella aiempien sosiaalietuuksien tasoa. Palkkatasoa säädeltiin työaika muuttamalla. Työttömyys prosentti Paltamossa oli parhaimmillaan vain 3.7 % (nyt taas 16,9 %).

Kokeilun kuluessa tuli näkyväksi työkyvyttömien ja osatyökykyisten suuri määrä, sekä monia sairauksia, joita ei muuten olisi havaittu. Keskeisessä roolissa oli työterveyshuolto ja paikan päällä työssä tapahtuva työkykyarviointi (ks. lisää Raija Kerättären Oulun yliopistossa tarkastetussa väitöskirjassa, D 1340, 2016).

Työttömien kannalta tärkeää oli kokonaisvaltainen moniammatillinen yhden luukun lähestymistapa, joka otti huomioon koko elämäntilanteen. Suurimman hyödyn kokeilusta kokivat saavansa nuoret ja

ikäntyneet työttömät, joiden joukossa oli paljon osatyökykyisiä. Useat henkilöt saivat eläkeratkaisun työkyvyttömyyden perusteella. (Ks. lisää THL:n Paltamon hankkeen loppuraportti, THL 18/2013.)

Kajaanin ja Kuhmon kaupungit osallistuivat vuosina 2012-2015 toteutettuun työllisyyden kuntakokeiluun. Kokeilu vahvisti kaupunkien roolia työllisyydenhoidon kokonaisuudessa. Lisäksi toimijakentän yhteistyön kehittäminen saatiin hyvälle alulle. Kajaanissa kehitettiin etenkin kaupungin ja yhdistyskentän välistä yhteistyötä. Kuhmossa saatiin vahvistettua kaupungin strategista otetta työllisyysasioihin, samalla vahvistettiin huomattavasti kaupungin omaa työllistämistoimintaa. Työhönvalmennus vakiinnutettiin palveluksi molempiin kaupunkeihin.

3 KOKEILUUN OSALLISTUJAT

3.1 Yhteistyön onnistumisen edellytykset Kainuussa

Institutionaalisella yhteistyöllä on Kainuussa pitkät perinteet. Erityisesti vuosina 2005–2012 toteutettu maakuntahallintokokeilu oli Suomessa ainutlaatuisen laaja-alainen kokeilu, joka hitsasi alueen kunnat ja Kainuun maakunta -kuntayhtymän sekä aluekehittämisen tiiviiseen yhteistyöhön erityisesti tämän kokeilun kannalta tärkeissä integroiduissa sote-palveluissa ja aluekehittämisessä sekä TE-palvelujen järjestämisessä. Tavoitteena on lisätä kokeilulla myös eri osapuolten poikkihallinnollista osallistumisaktiivisuutta ja uudistumisintoa sekä osaamista ja tehokkuutta.

Kainuussa luodaan menettelytavat, joiden mukaisesti eri kokeilun osapuolia, sekä järjestäjät että tuottajat, kannustetaan osallistumaan uudella työotteella toimintamallin kehittämiseen ja testaamiseen. Kokeilun kuluessa luodaan osallistumiselle foorumit ja huomioidaan työttömien (tässä tapauksessa erityisesti osatyökykyisten) esittämät näkemykset palvelujen kehittämisessä. Palvelujen tuottajille, erityisesti järjestöille, yrityksille ja koulutusorganisaatioille annetaan merkittävä rooli sekä palvelujen tuotannossa että palvelujen kehittämisessä. Kokeilukulttuuri ulotetaan erityisesti uusiin, tehokkaisiin ja yhdenvertaisiin tuottamistapoihin kaikkikanavaisesti.

3.2 Osallistujien sitoutuminen ja roolit

Alueelliseen työllisyyskokeiluun hakeutuminen on ollut alusta lähtien koko alueen ja kaikkien toimijoiden yhteinen tahtotila. Tämä kokeiluhakemus jätetään yhdessä, alueella on Kainuun liitolle annettu yhteisesti lupa jättää hakemus (Kainuun maakuntahallitus päätti asiasta 16.5.2016). Kokeiluhakemusta on käsitelty ja tehty avoimesti yhdessä. Asiasta on informoitu eri tahoja hakemuksen edetessä ja kuntien kanssa on sovittu, että maakunnallinen kokeiluhakemus priorisoidaan alueella tärkeimmäksi.

Kokeiluhakemukseen ovat sitoutuneet Kainuun liitto, Kainuun sote, Kainuun TE-toimisto ja Kainuun ELY-keskus (järjestäjätahoina); ja kaikki Kainuun kunnat, sote (on myös toteuttajatahona), Kela, Kainuun Ety Oy, Kainuun Yrittäjät sekä ja useat kolmannen sektorin toimijat (toteuttajatahoina). Eri toteuttajatahojen kanssa on keskusteltu kokeiluhakemuksesta ja näiden kaikkien tahojen suhtautuminen maakunnalliseen kokeiluun on ollut myönteinen ja kaikki ovat lähdössä kokeiluun mukaan.

3.3 Kokeiluun kohdennettavat resurssit

Kaikki tahot sitouttavat toimintaan ja järjestävät tarvittavan henkilöstöresurssin ja määrärahan. Resurssit määritellään tarkemmin yhteistyösopimuksessa. Kokeilua tuetaan arvioinnilla, jonka Kainuun liitto resursoi ja tarvittaessa erillisellä hanketoiminnalla, josta päätetään myöhemmin. Alustavasti on suunniteltu hyödynnettävän kokeilun tukena ainakin seuraavia hankkeita:

- Kokeilun valmisteluhanke, jonka avulla täsmennetään kokeilusuunnitelma, työohjelma ja tarvittavat sopimukset
- Kokeilun arviointihanke, jonka avulla kokeilun laatu ja riittävä tiedontuotanto varmistetaan
- Kohti osatyökykyisten työllistymisen palvelumalleja -hanke (ESR-hanke)
- OTE-hanke
- Mahdollisesti haettava sosiaalisen kuntoutuksen kehittämishanke (ESR-hanke)

3.4 Kokeilun toimeenpanon organisointi

Kainuussa on vakiintunut malli maakunnalliseen yhteistoimintaan: paikalliset keskeiset toimijat saadaan nopeasti yhteistyöhön ja tarvittavat yhteydet myös alueen ulkopuolelle aktivoidaan valmiista yhteistyöverkostosta. Toimintamalli rakennetaan seuraavasti:

1. Kokeilun käynnistämiseksi ja organisoimiseksi kutsutaan ensimmäisessä vaiheessa koolle kokeilun järjestämisestä vastaavat tahot, koollekutsujana maakuntajohtaja. Kainuun kokeilun starttivaiheesta sopivat sote kuntayhtymän johtaja, ELY:n ylijohtaja, kuntajohtajat ja TE-toimiston johtaja sekä Kelan aluevastaava ja maakunnallisen elinkeinoyhtiön johtaja.
2. Varsinaisen kokeilun valmisteluvaiheen käynnistyessä nimetään kokeilun johtoon **laaja ohjausryhmä**, johon kutsutaan mukaan kaikki keskeiset osapuolet. Lisäksi nimetään käytännön työtä suunnittelemaan suppeampi **johtoryhmä**, johon kutsutaan mukaan myös alueen oppilaitosten johtoa sekä muita substanssiasiantuntijoita (esim. järjestöistä ja yrityksistä) kutsutaan mukaan tarpeellinen määrä monipuolisen osaamisen varmistamiseksi. Johtoryhmän työtä tukemaan perustetaan tarvittava määrä operatiivisia asioita (substanssia) valmistelevia **työryhmiä**.
3. Johtoryhmässä luodaan ja valmistellaan yhteinen tilannekuva, yhteistyökonsepti ja sopimukset kokeilun läpiviemiseksi ja hallinnoimiseksi.
4. Valmisteluvaiheesta siirrytään mahdollisimman nopeasti ja joustavasti operatiiviseen kokeiluvaiheeseen; mahdollisuuksien mukaan jo samaan aikaan kun kokeilustrategiaa vielä viimeistellään, vuoden 2016 lopulla. Valmisteluvaiheessa täsmennetään myös vaikuttavimmat keinot mallin testaamiseksi. Seuranta sen rinnalla tehtävä väliarviointi viimeistellään kokeilusuunnitelman viimeistelyn rinnalla relevantiksi ohjausvälineeksi, varmistamaan kokeilun onnistuminen, oppiminen ja dokumentointi.
5. Varsinaisessa operatiivisessa vaiheessa toteutetaan ennakoiden ja joustavasti kokeilusuunnitelmaa ja seurataan sekä arvioidaan jatkuvana formatiivisesti painotettuna prosessiarviointina sen toteutumista. Toimintamallin tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta siis itsearvioidaan systemaattisesti.

Kainuun kokeilussa kootaan maakunnallisesti yhteen kaikki tarpeelliset työllisyys- ja kehitysrahoitusinstrumentit ja niiden päätösvalta; kuitenkin siten, että järjestämisvastuu, toteuttamisvastuu ja ohjaus sekä arviointi erotetaan toisistaan. Tämä toimintamalli kehitetään sellaiseen vaiheeseen, että se voidaan Kainuun osalta kytkeä suoraan osaksi tulevaa maakuntahallintoa.

4 KOKEILUN SISÄLTÖ JA TAVOITTEET

Syksyllä 2015 Kajaanin kaupunki selvitti kainuulaisten työllisyysenhoidon toimijoiden näkemyksiä työllisyysenhoidon nykytilasta ja tulevaisuudesta. Kyselyn keskeisimmät tulokset voidaan tiivistää seuraavasti:

- Työllisyysenhoidon kaivataan suunnitelmallisempaa ja kokonaisvaltaisempaa otetta pirstaleisen ja yksittäisten toimijoiden lähtökohdista lähtevän toiminnan sijaan.
- Toimijakentän selkeämpi työnjako ja yhteiseen näkemykseen perustuva toimijoiden roolien kirkastaminen on tarpeen.
- Olemassa olevien resurssien vaikuttavaan kohdentamiseen ja toiminnan yleiseen vaikuttavuuteen tulee kiinnittää enemmän huomiota.
- Työttömän työnhakijan palvelutarpeen arviointi tulee nostaa keskiöön osuvien asiakasohjausten varmistamiseksi.
- Matalan kynnyksen toimintaa ja työllistymispolun alkuvaiheen palveluita tarvitaan nykyistä enemmän.
- Työllisyysenhoidon tulee huomioida kunnissa strategisella tasolla ja huomiota tulee kiinnittää siihen, kuinka strategia jalkautetaan käytännön toimenpiteiksi.
- Työllisyysenhoidon koordinointi maakuntatasolla nähdään tarpeelliseksi.

Edellä mainituista toimijoiden kokemista kehittämistarpeista johtaen kokeilun päätavoitteeksi asettuu toimijoiden yhteistyön kehittäminen entistä vaikuttavampaa yhteistyömallia tavoitellen. Koska

osatyökykyisiä ja jopa työkyvyttömiä on Kainuussa työnhakijoina poikkeuksellisen paljon, toimintamallia pilotoidaan erityisesti **osatyökykyisten** kohderyhmällä. Osatyökykyisten työllistymisedellytyksiä parantamalla halutaan osaltaan vaikuttaa myös yritysten kokemuksiin haasteisiin saada palvelukseensa työvoimaa.

Yleistavoitteena on luoda alueellisesti tehokas työllisyyden, työhön ja mielekkääseen tekemiseen kiinnittymisen ja monipuolisen osaamisen vahvistamismalli, jossa työnjako on selkeä ja yhteistyö toimii tehokkaasti. Koko työllisyyspolitiikan hoitoa tehostetaan uudella yhteistyöllä ja uudella prosessilla, jossa ovat saumattomasti mukana järjestäjät ja toteuttajat. Tavoitteena on parantaa kokonaisvaltaista kehittämisotetta ja kumppanuutta työttömien ongelmien ratkaisemisessa ja hyvinvoinnin edistämisessä.

Erityistavoitteena on tunnistaa paremmin työkyvynrajoitteet ja osatyökykyisyys sekä parantaa ja tehostaa osatyökykyisten (pilottiryhmä) ongelmien ratkaisua ja edistää kohderyhmän hyvinvointia. Kohderyhmän valmiuksia parannetaan siten, että työelämän houkuttelevuus kasvaa ja motivaatio koulutuksen, valmennuksen tai kuntoutuksen kautta työelämään siirtymiseen lisääntyy. Kehittämistyön tuloksena yritykset voivat nähdä mahdollisuutena myös osatyökykyisen rekrytoinnin. Tavoitteena on löytää jokaiselle asiakkaalle hänen elämäntilanteeseensa, työ- ja toimintakykyyn sopiva palvelu mikäli hän ei ole suuntaamassa työmarkkinoille.

Toiminnallisena tavoitteena on luoda Kainuuseen maakunnallinen työllistämisen malli, jota tässä kokeilussa kehitetään erityisesti osatyökykyisten haasteita ratkaisemalla:

- Malli on alueellisesti vaikuttava seuraavasti: eri toimijoiden työ tehostuu, eri työmenetelmiä ja uusia työvälineitä otetaan käyttöön, työnjako paranee, työllisyys paranee ja elinkeinoelämä saa entistä paremmin ja joustavammin osaavaa työvoimaa.
- Malli on kohderyhmän osalta tuloksellinen seuraavasti: interventioprosessi tulee entistä inhimillisemmäksi ja motivoivammaksi, osaaminen ja elämänhallinta vahvistuvat, työhön ja mielekkääseen tekemiseen kiinnittyminen paranevat.

Indikaattorit, joita ainakin seurataan ovat:

- Työttömien kokonaismäärä ja osatyökykyisten määrä sekä osuus työttömistä
- Uudet osatyökykyisyys- ja työkyvyttömyysdiagnoosit
- Osatyökykyisten osallistuminen koulutukseen
- Työllistymistä edistävään monialaiseen yhteispalveluun (TYP) osallistuvien asiakkaiden prosessit: aloittavat ja lopettavat asiakkaat, syntyneet ratkaisut
- Osatyökykyisten perustamat yritykset/ryhtyminen yrittäjiksi
- Osatyökykyisten työllistyminen
- Työttömyyden rakenne ja laatu
- Interventioiden laajuus, tehokkuus ja laatu; tuloksellisuus kohderyhmässä (kivuttaessa työllistymisen portaita) ja vaikutus alueelle (erityisesti yrityksiin)
- Kohderyhmän ja toimijoiden kokemus ja oppiminen (laadullinen palaute ydinprosesseista)
- Yhteistyön ja kumppanuuden laajuus ja toimivuus (erityisesti järjestäjä - tuottaja -ulottuvuudella)

4.1 Ydinprosessit ja toimijoiden roolit

Maakunnallisen työllisyydenhoidon mallin kehittäminen

Esille nostettuihin haasteisiin ja tavoitteisiin valittuihin kehittämiskohteisiin vastataan maakunnallisen työllisyydenhoidon mallin avulla. Tavoitteena on selkiyttää toimijoiden rooleja sekä kirkastaa yhteistä tavoitetta ja toimintatapaa työllisyyden edistämiseksi. Erityisesti on tarpeen tarkastella palvelujärjestelmän kokonaisuutta ja sen toimivuutta sekä vahvistaa prosessiajattelua, jotta työllisyyttä edistävät palvelut olisivat työttömien palvelutarpeiden näkökulmasta oikea-aikaisia ja tarkoituksenmukaisia. Yhtenäistä toimintamallia kehitetään kokeilun aikana erityisesti osatyökykyisten työttömien ja alueen työvoiman saatavuuden näkökulmasta.

Vuoden 2019 alusta lähtien yhteistyössä maakunnan kanssa työllisyyspalvelun tuottajina voivat toimia kunnat, yritykset ja yhdistykset. Kokeilussa pilotoidaan kuntien, yritysten ja yhdistysten palvelutuotantoa osatyökykyisten työllisyyden edistämiseksi seuraavista lähtökohdista:

- Kainuun liitto: tulee suunnitella, koordinoi, seuraa ja arvioi sekä vastaa aluekehittämisen ulottuvuudesta.
- Kunnat: Työllisyydenhoidossa on kunnittaisia eroja siinä, mitä työllisyyden edistämiseksi on kunnan omassa toiminnassa tehty ja kuinka suunnitelmallista tai strategista työllisyyden edistäminen on ollut. Useissa kunnissa on ollut työllisyyden edistämiseen liittyviä kehittämishankkeita, joista on saatu juurrutettua käytäntöön hyviä toimintamalleja vaihtelevasti. Kuntien roolissa tullaan vahvistamaan kuntien strategisempaa ja tavoitteellisempaa otetta työllisyysasioihin. Kunnan roolissa korostuu myös kunnan työllisyyttä edistävien rakenteiden, puitteiden ja palveluiden resursointi.
- Sote-kuntayhtymä: Kainuun sote tuottaa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut koko Kainuussa. Puolangan kunta kuuluu Kainuun soten toiminta-alueeseen vain erikoissairaanhoidon osalta. Soten rooli on työllisyyden rajapinnalla ollen työllisyyttä tukeva. Sosiaali- ja terveyspalveluilla luodaan sitä perustaa, joka työnhakijalla tulee olla kunnossa, jotta hänellä olisi realistiset edellytykset suuntautua kohti työmarkkinoita. Perusta tarkoittaa esim. riittävää terveyttä, työ- ja toimintakykyisyyttä sekä elämänhallinnallisia valmiuksia. Sosiaalisen kuntoutus ja sen kehittäminen työllistymispolun alkuvaiheen palveluna liittyy keskeisesti soten roolin. Terveydenhuollon osalta kehitettävää on mm. perusterveydenhuollon lääkäreiden osaamisen vahvistamisessa liittyen työttömien työ- ja toimintakyvyn arviointiin. Samaa tarkoitusta varten tarvitaan lisäksi resurssia psykiatrian alalle. Eläkeselvittelyprosesseja tulee arvioida ja kehittää.
- TE-toimisto: TE-toimisto on keskeisessä roolissa työttömien palvelutarpeiden arvioinnissa ja asiakkaiden palveluihin ohjaamisessa. Kehitetään toimijoiden välisiä asiakkaan tilannetta edistäviä tiedonkulun malleja, jotta asiakkaan olisi mahdollista saada oikeita palveluita oikea-aikaisesti.

- ELY-keskus: Työvoimapolitiittisen koulutuksen suunnittelu ja hankinta sekä yhteistyö uudenlaisen osatyökykyisten koulutusmallin suunnittelussa ja toteutuksessa oppilaitosten kanssa.
- 3. sektori: Kainuussa 3. sektorin rooli työllisyydenhoidossa on perinteisesti ollut vahva. Palkkatukityöllistämisen vähetessä yhdistysten rooli on kuitenkin murroksessa. Kokeilussa pilotoidaan yhdistyskentän laajaa hyödyntämistä esim. kumppanuussopimus pohjaisesti. Haetaan kokemuksia siitä, millaiset palvelut on tarkoituksenmukaisinta tuottaa alueella 3. sektorin voimin tai avulla, ja mitä edellytyksiä toiminnassa on puolin ja toisin. Lähtöoletuksena on, että yhdistyskentällä on annettavaa etenkin matalan kynnyksen työllistämismahdollisuuksien tarjoajana ja sosiaalisen kuntoutuksen palveluiden tuottajana.
- Yritykset: mm. henkilöstöpalveluyritykset on syytä huomioida yritys yhteistyössä. Yhteistyö toimijoiden kanssa, joiden osaaminen keskittyy nimenomaan yritysten ja muiden työnantajien kontaktointiin ja työvoimantarpeiden selvittämiseen, on järkevää. Pilotoidaan uusia toimintatapoja erityisesti osatyökykyisten työmarkkinoille tukemiseksi.
- Oppilaitokset: Kytetään oppilaitokset ja muut koulutuksen järjestäjät mukaan toteuttamaan uudenlaista koulutusta, joka yritys lähtöisesti kehittää osatyökykyisten osaamista ja ammattitaitoa.
- TYP: Lakisääteinen työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu on toiminut Kainuussa jo vuosituhannen alusta asti. Toiminta on vakiintunutta, mutta TYP:n roolia on mahdollista edelleen vahvistaa etenkin kuntien tarpeet huomioiden. Kuinka TYP voi monialaisesti palvella entistä useampia kuntien maksuvastuulla olevia pitkäaikaistyöttömiä heidän työllistymistään edistävästi? TYP on toimijakentässä keskeisessä roolissa osatyökykyisten palveluita järjestettäessä ja jatkopolkuja selvittäessä.
-

Sosiaalisen kuntoutuksen kehittäminen

Kainuun sote on keväällä 2016 selvittänyt sosiaalisen kuntoutuksen tilannetta ja tarpeita Kainuussa peilaten siihen, mitä sosiaalihuoltolaki sosiaalisen kuntoutuksen järjestämisestä velvoittaa. Selvityksestä valmistuu raportti kesällä 2016, mutta jo tässä vaiheessa voidaan todeta tuloksista, että

palvelujärjestelmässämme on puutteita työllistymispolun alkuvaiheen palveluissa ja etenkin sosiaalisen kuntoutuksen palveluissa. Sosiaalisen kuntoutuksen palveluita tarvitaan kaikkein heikoimmassa työmarkkina-asetmassa oleville ennen työhön kuntoutumisen palveluita tai niiden rinnalla.

Sosiaalisen kuntoutuksen palvelut voivat olla osallisuutta ylläpitäviä ja/tai osallisuutta edistäviä palveluita. Osallisuutta ylläpitäviä palveluita tarvitaan henkilöille, joilla ei ole valmiuksiensa tai voimavarojensa puolesta edellytyksiä enää palata tai vielä hakeutua työmarkkinoille. Kyse on ns. päivätoimintatyypisistä palveluista. Osa asiakkaista, esim. nuoret, voivat voimavarojensa vahvistuessa siirtyä päivätoimintatyypisestä osallisuutta ylläpitävästä toiminnasta osallisuutta edistäviin työhön kuntoutumisen palveluihin, esim. kuntouttavaan työtoimintaan. Osalle asiakkaista taas päivätoiminta voi olla pysyvämmän omien tarpeiden ja voimavarojen mukainen tila. Inhimillisistä sekä resurssien käyttöön liittyvistä taloudellisista syistä myös tämän tunnistaminen ja tunnustaminen on tärkeää.

Kun asiakkaille ei ole tarjolla soveltuvia esim. osallisuutta ylläpitäviä sosiaalisen kuntoutuksen palveluja, heitä ohjataan palveluihin, jotka eivät ole heidän tilanteessaan tarkoituksenmukaisia ja joihin he eivät voi puutteellisten valmiuksien vuoksi sitoutua. Tämä ei ole tarkoituksenmukaista tai vaikuttavaa resurssien käyttöä. Niin asiakkaan kuin resurssien käytön ja palveluiden vaikuttavuuden näkökulmasta on tärkeää, että työllistymistä edistävät palvelut kohdistetaan henkilöihin, joilla on realistiset mahdollisuudet kuntoutua tai valmentautua kohti työtä tai koulutusta.

Sosiaalisen kuntoutuksen palveluilla on suuri merkitys hyvinvoinnin näkökulmasta. Sosiaalisen kuntoutuksen palvelut on hyvä ymmärtää myös ennaltaehkäisyn näkökulmasta. Yhteiskunta maksaa kansalaisten pahoinvoinnista aiheutuvat kulut joka tapauksessa mm. kalliina erikoissairaanhoidon kustannuksina.

Sosiaalisen kuntoutuksen palveluiden kehittämisen tarve on niin ilmeinen, että teemaan liittyen suunnitellaan haettavan syksyllä 2016 ESR-kehittämishankerahoitusta toimintalinjasta 5 Sosiaalinen osallisuus ja köyhyyden torjunta. Kehittämishanke kytkettäisiin osaksi alueellista työllisyyskokeilua (hakijana voisi olla Kainuun sote -kuntayhtymä).

Osatyökykyisyys liittyy keskeisesti sosiaalisen kuntoutuksen kehittämiseen. Oletettavaa on, että työnhakijoissamme on jopa satoja henkilöitä, jotka ovat todellisuudessa työkyvyttömiä. Hankkeeseen resursoitaisiin mm. kuntoutuslääkärin resurssia tarvittavia työkykyseivityksiä varten. Lisäksi sisältönä olisi muu asiakastyö sekä maakunnallisen toimintamallin luominen sosiaalisen kuntoutuksen palveluiden ja rakenteiden vakiinnuttamiseksi.

Sosiaalisen kuntoutuksen palveluita tulee kehittää, vaikkei hankerahoitusta saataisikaan. Pohdittavaksi tuolloin tulee, mitä pystytään tekemään esim. nykyisiä resursseja uudelleen organisoimalla.

Kainuun kokeilussa:

- Kehitetään ja resursoidaan terveyttä, hyvinvointia ja sosiaalista osallisuutta vahvistavia palveluita heille, joiden voimavarat sekä työ- ja toimintakykyisyys eivät ole riittävät työmarkkinoille edetäkseen.

Yhteinen malli pitkittyvästä työttömyydestä aiheutuvien kustannuksien vähentämiseksi

Kainuussa maksettiin työmarkkinatukimaksuja vuonna 2015 lähes 8,6 miljoonaa euroa. Kuntien osuus maksuista oli 4,9 miljoonaa euroa (Kelasto 2016). Kunnalla on lakisäateinen tehtävä edistää asukkaidensa hyvinvointia. Työllä on merkittävä vaikutus ihmisen hyvinvoinnille. Työstä koituvan hyödyn lisäksi palkkatyöstä koituu alueelle verotuloja. Pitkittyneeseen työttömyyteen tulee puuttua paitsi inhimillisistä, niin myös kuntataloudellisista syistä.

Nykylainsäädäntö ei ole pysynyt ajan tasalla kuntien vahvistuneeseen rooliin nähden. Kunnissa halutaan laajentaa toimivaltuuksia pelkästä maksajan roolista aktiivisen toimijan rooliin. Nykysysteemi ei anna kunnille kunnollisia mahdollisuuksia ja työkaluja toimia siten kuin olisi tarkoituksenmukaista, niin työttömän kuin palvelujärjestelmän ja yhteiskunnankin näkökulmasta.

Etenkin työttömyyden pitkittyessä on todennäköistä, ettei kaikkien työttömien palvelutarpeisiin voida vastata TE-palveluilla. On oletettavaa, että monet hyötyisivät ensisijaisesti kuntien/soten palveluista.

Kainuun kokeilussa:

- Haetaan lainsäädännön muutoksia siihen, että kunnilla olisi oikeudet saada TE-toimistosta tiedot kunnan maksuvastuulla olevista työttömistä ilman asiakkaan suostumusta heidän tilanteidensa edistämiseksi yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa. Kokeilun sisältönä on suunnitella ja pilotoida toimijoiden yhteinen toimintamalli pitkään työttömänä olleiden aktivoimiseksi ja palveluiden piiriin saamiseksi. Erityisenä kohderyhmänä on osatyökykyiset.
- Toimintamalliin sisältyy, että haetaan uusia avauksia siihen, kuinka kunnissa haetaan aktiivista vastinetta sille rahalle, joka on tähän mennessä maksettu ns. passiivitukena. Haetaan kunnittain ja maakunnallisesti uusia toimintatapoja siihen, että maksut saadaan jollain aikavälillä pienenemään sijoittamalla ne kunnassa työllisyyttä edistävään aktiiviseen toimintaan. Työllistetään paitsi listalta poistamisen näkökulmasta, niin ennen kaikkea myös työttömän valmiuksien kehittämisen näkökulmasta. Näin voidaan pidemmällä tähtäimellä vaikuttaa työttömyydestä aiheutuviin julkisiin kustannuksiin.
- Toimintamalliin sisällytetään vahvasti ennaltaehkäisyn näkökulma. Mitä tehdään toisin tai paremmin toimijoiden yhteistyönä, ettei työttömyyttä pääse syntymään tai etteivät alkaneet työttömyysjaksot pääse pitkittymään?
- Haetaan ratkaisuja työkyvyttömille työnhakijoille (eläkeselvittelyt jne.).
- Muutos ohjeistukseen: TE-toimistolle annetaan oikeus käyttää määrärahoja ja työaika eläkeselvittelyjen tekemiseen sekä mahdollisuus ostaa asiantuntija-arviointeja työ- ja toimintakyvyn selvittämiseksi.
- Lakimuutos tarvitaan: Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) ja Henkilötietolaki (523/1999).

Työn vastaanottamisen kannustavuus

Voimassa olevassa lainsäädännössä on osa-aikaisen työn vaikutukset sosiaaliturvaan rajattu siten, että työtön voi ansaita enintään 300 €/kk ilman, että se vaikuttaa työttömyysturvaan (työttömyysturvalaki

1290/2002, 5 §). Toimeentulotukea saava voi ansaita enintään 150 €/kk ilman, että se vaikuttaa hänelle myönnettävän tuen määrään (toimeentulotukilaki 1412/1997, 11 §).

Käytännössä on todettu, että työttömän talous voi olla hyvin haavoittuvainen pienillekin muutoksille esim. tuen maksuaikataulujen muuttuessa. Vaikkei sallitut ansiorajat ylittyisikään, tulojen ilmoituskäsittelyt saattavat vaikuttaa tukien maksuaikatauluihin siten, että työtön joutuu taloudellisesti entistäkin tiukemmalle odottaessaan tukien saamista. Tällä on vaikutusta siihen, ovatko työttömät aina halukkaita ottamaan vastaan lyhyt- tai osa-aikaista työtä. Tässä yhteydessä voidaan puhua ns. kannustinloukusta.

Pienetkin työpätkät voivat osoittautua hyvin merkittäviksi askeleiksi kohti työelämää. Töiden vastaanottaminen ei saisi hankaloitua byrokratian takia. Kainuun kokeilulla halutaan vahvistaa ja tukea yleisemminkin sitä asennetta, että työn hakeminen on työttömän työtä ja työttömän tulee osallistua hänelle tarjottuihin palvelutarpeen mukaisiin toimenpiteisiin ja palveluihin. Työttömällä on vastuu omasta tilanteesta, mutta järjestelmän kannustavuutta tulee myös parantaa. Osatyökykyisille nimenomaan osa-aikatyöt voivat olla luonteva mahdollisuus hyödyntää jäljellä olevaa työkykyä.

Kainuun kokeilussa:

- Kehitetään malli, jossa työn vastaanottaminen on kaikissa olosuhteissa kannustavaa eikä sekoita asiakkaan taloutta tukien maksuaikataulumuutosten vuoksi.
- Ns. kannustinloukkuihin puuttumalla saadaan tietoa esim. TYP:n asiakkaiden työkyvystä ja -halukkuudesta.
- Lakimuutos tarvitaan: Työttömyysturvalain 300 euron suojaosuuden ja 150 euron etuoikeutetun tulon korottaminen toimeentulotuessa esimerkiksi kokeiluluonteisesti 600 euroon ja 300 euroon.

Yritysyhteistyö

Osatyökykyisten työllisyyden edistäminen edellyttää nykyistä tiiviimpää työnantajayhteistyötä, siis Kainuun kokeilussa:

- Haetaan muutama iso yritys yhteistyökumppani, joiden kanssa mallinnetaan osatyökykyisen työllistämisen prosessia, esimerkiksi tiedotetaan ja selvitetään tuen tarvetta puolin ja toisin.
- Lisätään yleisesti työnantajien tietoisuutta osatyökykyisten työllistämiseen liittyvistä mahdollisuuksista huomioiden erityisesti alat joissa jo on tai ennakoitaan tulevan työvoimapulaa.
- Henkilöstöpalveluyritysten kautta on saatavissa etenkin osa-aikatöitä ja mahdollisuuksia pilotoida erilaisia yhteistyömalleja.
- Neuvotaan ja tuetaan osa-aikaisessa yrittäjyydessä.

Tämän kokeilun tavoitteena on edistää myös osatyökykyisten yrittäjyyttä ja yritystoimintaa sekä tukea olemassa olevan yritystoiminnan kasvua. Uusia malleja haetaan työmarkkinatason ratkaisusta, yritystoiminnan tukipalveluista ja koulutusorganisaatioyhteistyöstä.

Seuraavia keinoja räätälöidään osaksi kokeilua:

1. Puretaan pienten yritysten säätelyä siten, että on mahdollista kokeilla pienten esim. tuettujen työntekijöiden käytössä. Käytännössä siis kokeillaan pienten yritysten työllistämiskynnyksen madaltamista ja työllistämistä edistävää mallia: esim. kimppatyöllistämistä, jossa eri työnantajat katsottaisiin samaksi työnantajaksi.
2. Annetaan yrityksille neuvontalupaus, jolla yritystä tuetaan ja neuvotaan joustavasti, jopa useita vuosia, mikäli yritys työllistää ja kouluttaa osatyökykyisen.
3. Organisoidaan yrityskohtaiset räätälöidyt koulutukset ja valmennus siten, että ne tukevat kohderyhmän sijoittumista yrityksiin. Lisäksi tiivistetään yrityspalveluja tarjoavien organisaatioiden yhteistoimintaa: alueen työllisyys-, koulutus-, tutkimus- ja kehitysorganisaatiot toimivat yrittäjän suuntaan kuin yksi organisaatio.
4. Testataan koulutussopimuskokeilu, joka on oppisopimusta kevyempi, ammatilliseen osa- tai perustutkintoon johtava työssä oppimisen malli (perustuu osatyökykyisen työnhakijan, yrittäjän ja koulutuksenjärjestäjän väliseen sopimukseen)

Koulutussopimuskokeilu

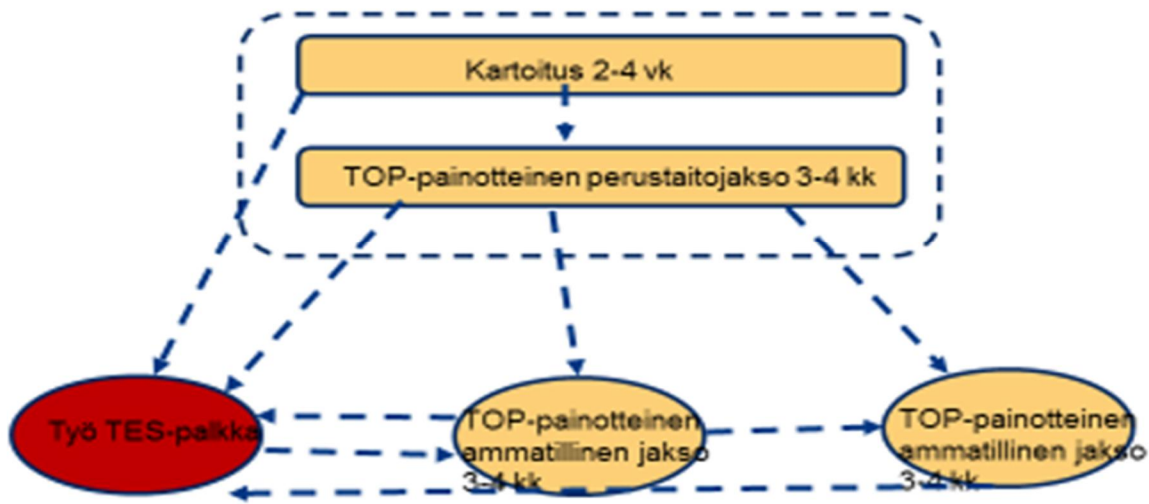
Koulutuksen toteuttamista pitää tarkastella uudesta näkökulmasta. Vaikka lähtökohtana kokeilussa on osatyökykyiset henkilöt, malli palvelisi myös jatkossa kaikkia opiskelijoita ja sitä kautta myös työelämää. Painopiste teoreettisesta koulumaisessa ympäristössä tapahtuvasta oppimisesta pitää muuttaa käytäntöpainotteiseksi, todellisissa työtilanteissa tapahtuvaksi oppimiseksi. Käytännössä koulutus voi tapahtua kahdessa toisistaan eroavassa ympäristössä siten, että käytännön ammattitaito ja osaaminen saadaan työpaikoilla.

Kokeiltava malli ei olisi oppisopimuskoulutusta, mutta siinä olisi samoja elementtejä. Säädosmuutoksilla voitaisiin edistää työntajien halukkuutta käyttää oppisopimusta. Ehdotetaan kokeiltavaksi mallia, jossa ensimmäisenä vuotena voitaisiin tukea opiskelijaa työttömyysetuudella (vrt. omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella), jonka jälkeen hän aloittaisi työsuhteessa. Käytännössä se voitaisiin toteuttaa siten, että henkilö työskentelisi yrityksessä keskimäärin kolme päivää viikossa ja kaksi päivää hän olisi tietopuolisessa tai työsaliopetuksessa oppilaitoksessa. Näin toimien voitaisiin varmistaa työelämän odottamat laaja-alaiset ammatilliset- ja työelämävalmiudet.

Suomen ammatillisen koulutusjärjestelmän vahvuus on osaamisperusteisuudessa ja opintojen henkilökohtaistamisessa. Malliin on syytä yhdistää erityisesti koulutuksen osaamisperusteisuus, yksilöllistäminen, vahva aikuiskoulutus sekä tutkintojen osista rakentuva tutkintomalli.

Koulutusta voitaisiin toteuttaa työvoimapolitiisessa koulutuksessa vielä joustavammin samalla mallilla. Seuraavassa kuvassa alustavia kaavailuja mallin rakenteesta (kuva 3).

Koulu yrityksessä, työvoimapolitiittinen koulutus



Kuva 3. Koulu yrityksessä -malli.

4.2 Kokeilun kytkeminen OTE-hankkeeseen

Alustavan suunnitelman mukaan Kainuun kokeilu olisi tarkoituksenmukaista liittää Sosiaali- ja terveysministeriön pilotteihin, joissa kehitetään ja otetaan käyttöön osatyökykyisten työllistymistä ja osallisuutta tukevia toimintamalleja. Pilotit ovat osa OTE Osatyökykyisille tie työelämään -kärkihanketta. Kainuun kokeilun suunnitelma on OTE-hankkeen kanssa yhteneväinen tavoitteiden ja toteuttamisen näkökulmasta.

Osallistuminen OTE-hankkeen pilotointiin lisäisi entisestään kokeilun vaikuttavuutta. Lisäksi valtakunnalliseen koulutukseen osallistuminen ja sitä kautta osaamisen lisääminen olisi hankkeen kautta helpommin toteutettavissa.

5 SEURANTA JA ITSEARVIOINTI

Seuranta on kokeilun toteutuksen ohjaamista kohti suunnitelmassa määritellyjä tavoitteita sen omalla ohjausjärjestelmällä, jossa kokeilutiimi, johtoryhmä ja ohjausryhmä yhdessä johtavat kokeilun parhaaseen mahdolliseen lopputulokseen. Seurannan fokus on resurssien käytössä ja resursseilla aikaan saatavassa toiminnassa sekä niiden ohjauksessa (prosesseissa) siten, että tavoitteita kohti edetään mahdollisimman tehokkaasti. Seuranta on siis yksi kokeilun ydinprosessi.

Tässä kokeilussa, seurannan rinnalla, arvioinnilla "arvotetaan" kokeilun onnistumista ja hyödyllisyyttä. Toteutuksen aikainen arviointi (on going evaluation) auttaa kokeilun toteutusta seurannan tukena siten, että se pääsee mahdollisimman hyvin tavoitteisiinsa. Lisäksi se tuottaa monipuolista eksplisiittistä tietoa ja "oppimista" kokeilusta.

5.1 Seuranta

Kokeilun seuranta valmistellaan osaksi sen toteutusta, suhteellisen perinteisellä tyylillä, noudattaen rakennerahastohankkeiden seurantalogiikka.

Käytännössä kokeilu siis alkaa ohjausryhmän, johtoryhmän ja kokeilutiimin kokoamisella ja varsinaisen työohjelman tarkentamisella. Tässä tapauksessa on hyödyllistä julkistaa kokeilun alkaminen näkyvästi, jotta yhteistyökumppanit, toimenpiteiden kohderyhmät ja muut osalliset osaisivat varautua sen alkamiseen ja mahdollisiin omiin toimenpiteisiinsä kokeilun käytännön toteutuksessa. Viestintäsuunnitelma hoidetaan myös kuntoon viimeistään tässä vaiheessa. Kokeilun alkuun voidaan järjestää myös aloitusseminaari, jossa voidaan koota vielä viimeiset evästyksset kokeilun toteutukseen ja saadaan kokeilulle julkisuutta.

5.2 Arviointi

Arvioinnin tarkoituksena on tukea kokeilun seurantaa ja **arvioida kokeilua kriittisesti, mutta toimintaa tukien ja rakentavasti kehittäen**. Arvioinnin perustehtävänä on tukea kokeilun toteutusprosessia,

tuotosten syntyä kohderyhmässä sekä osoittaa kokeilun synnyttämät tulokset sen eri kohderyhmissä sekä pysyvät rakenteelliset ja alueelliset vaikutukset. Arvioinnissa pyritään löytämään niitä mekanismeja, joilla tehokkuus, tuloksellisuus ja vaikuttavuus voidaan jatkossa parhaiten saavuttaa. Näin arviointi tukee omalta osaltaan jatkon suunnittelua ja maakuntahallintoon siirtymistä.

Arvioinnin tavoitteet ja viitekehys

Kokeilun arviointi tehdään kokeilun rinnalla jatkuvana arviointina, seurannan tukena. Arvioinnissa tarkastellaan kokeilun tavoitteiden relevanssia, toteutusprosessin sujuvuutta ja tehokkuutta sekä tuloksia ja vaikutuksia. Arviointi tuottaa muutosehdotuksia tavoitteiden saavuttamiseksi ja luontevan, vaikuttavan toimintamallin synnyn varmistamiseksi. Arviointi on osa kokeilun jatkuvaa laadun arviointia ja varmistusta siten, että sen arviointitulokset voidaan ottaa huomioon kokeilun ohjauksessa, siis kokeilun etenemisen suunnittelussa ja toteutuksessa.

Arviointi auttaa myös kriittisen kokonaiskuvan muodostamiseen kokeilun roolista kehittämislohkolla ja toimintaympäristössään. Sen tehtävänä on tuoda esille onnistumiset ja epäonnistumiset sekä niiden syyt ja seuraukset. Arviointi on osa yhteistä oppimisprosessia ja seurantatiedon tuottamisprosessia, myös valtakunnalliselle seurannalle. Tämän vuoksi tiedon jatkuva tuottaminen ja jakaminen sekä dialogi toteuttajien kesken ovat arvioinnin ydintehtävä.

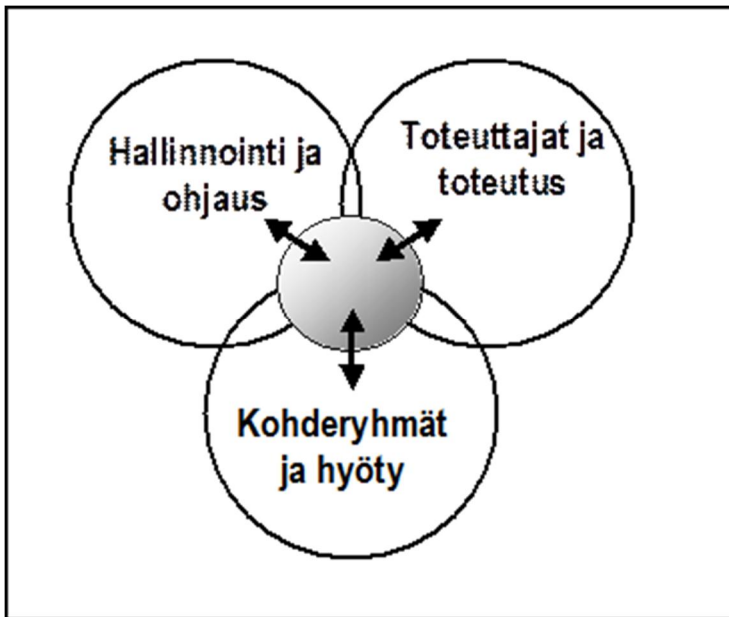
Arvioinnin kohteena ovat seuraavat asiat:

- Kokeilun relevanssi eli osuvuus ja sen jatkuva parantaminen (Kokeilun lähtökohdat, tavoitteet sekä vastaavuus kehittämistarpeisiin ja tarpeiden mahdolliset muutokset) - **tehdäänkö kokeilussa oikeita asioita?**
- Kokeilun käynnistyminen, toteutuksen ja yhteistyön sujuminen (Kokeilun toimeenpano sekä keinot ja ohjaus) - **tehdäänkö asioita oikein?**
- Kohderyhmään kohdistuvien interventioiden onnistuminen - **tehdäänkö interventio oikein ja saadaanko aikaan tavoiteltuja asioita?**
- Kohderyhmän työelämävalmiuksien ja ammatillisen osaamisen parantuminen sekä henkisen ja fyysisen terveyden kohentuminen (kohderyhmäläisten motivoituminen, muutosvalmius ja

elämänhallinta sekä terveys) - saadaanko aikaan tavoiteltuja asioita ja mitä tulee tehdä jatkoa ajatellen?

- Onnistumiset ja epäonnistumiset – mitä opitaan ja miten opit huomioidaan jatkossa?

Arvioinnin tuloksena syntyy analyysejä, tulkintoja, suosituksia ja toimenpide-ehdotuksia ongelmakohtien ja hyvien käytäntöjen huomioimiseksi kokeilun aikana ja jatkossa. Tavoitteena on siis konkretisoida keskeiset tuotokset ja niiden syntyprosessi, tulokset kohderyhmissä ja tukea kokeilun eri osatoimintojen vaikuttavaa jatkototeutusta sekä jatkon suunnittelua. Arviointi kohdistuu seuraavan kuvan (kuva 4) mukaan.



Kuva 4. Arvioinnin ulottuvuudet tässä arvioinnissa (painotus kohderyhmissä ja niissä toteuttajissa, jotka hyötyvät kokeilusta).

Arviointi tehdään arviointikysymysten pohjalta siten, että arvioinnissa kiinnitetään erityistä huomiota tulosten **syntyyn** (esim. yhteistyö muiden samalle kohderyhmälle työtä tekevien toimijoiden kanssa) ja mahdollisiin **vaikutuksiin** (myös taloudellisiin) pitkällä aikavälillä. Keskeisenä viitekehysenä on seuraava vaikutusketju:

1. Tavoitteiden asettaminen niin, että ne toteutuessaan ratkaisevat kehittämisiongelmaa

2. Panokset suhteessa tavoitteisiin – riittävätkö resurssit tavoitteiden saavuttamiseen?
3. Tuotokset ja niiden syntyprosessi – miten hyvin toteutusprosessit tukevat tulosten ja vaikutusten aikaansaamista?
4. Tuotosten hyödyntäminen kohderyhmissä ja tulosten syntymekanismit
5. Tulosten muuttuminen pysyviksi vaikutuksiksi kohderyhmässä ja alueella

Arvioinnin vaiheet ja arviointikysymykset

Ensimmäisessä vaiheessa (arviointikysymykset 1 ja 2) pyritään arvioimaan kokeilun osuvuutta kohderyhmien ja alueen ongelmiin, toteutus- sekä ohjausjärjestelmää sekä kokeilun toteutettavuutta suhteessa tavoitteisiin.

Seuraavassa vaiheessa (arviointikysymykset 3 ja 4) on arvioinnin painopiste interventioiden (varsinaisen substanssin) arvioinnissa. Vastauksia pyritään löytämään seuraaviin kysymyksiin: toteutusprosessin tehokkuus ja kokeilun eteneminen; tavoitteiden saavutettavuuden todennäköisyys ja keinot tavoitteiden saavutettavuuden parantamiseksi.

Viimeisessä vaiheessa (arviointikysymykset 5 - 7) arvioidaan kokeilun tuloksellisuutta, vaikuttavuutta ja lopullisia hyötyjä sekä mahdollisia opetuksia. Tässä osiossa on kuitenkin otettava huomioon, että tuloksia ja erityisesti vaikutuksia voi syntyä vielä kokeilun toteutuksen päätyttyäkin. Tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta voidaan arvioida luotettavasti vain jo päättyneiden interventioiden osalta.

Arviointikysymykset:

1. Kokeilun relevanssi: Vastaavatko tavoitteet, tavoitteiden asettaminen, toteutusstrategia ja kokeilun toteutus (sisältö ja toimintatapa) kohderyhmien ja alueen toimijoiden sekä aluekehityksen tarpeita? Miten relevanssia voitaisiin parantaa?
2. Toteutuksen ohjaus ja seuranta: Toimivatko kokeilun hallinta-, ohjaus- ja seurantajärjestelmät siten, että toiminta on tehokasta ja osuvaa? Miten toteutusta ja seurantaa voitaisiin parantaa?
3. Toteutusprosessin tehokkuus: Onko käytetyillä tai käytettävillä keinoilla ja panoksilla saavutettu tai saavutettavissa riittävästi hyödynnettäviä tuotoksia? Miten tehokkuutta voitaisiin parantaa?

4. Miten yhteistyö järjestäjien ja tuottajien välillä toimii? Miten yhteistyötä voitaisiin tehostaa?
5. Konkreettiset tuotokset, tulokset ja vaikutukset: Mitä tuotoksia on syntynyt ja onko realistista odottaa, että tuotokset saavat aikaan haluttuja tuloksia kohderyhmissä ja haluttuja alueellisia vaikutuksia pitemmällä aikavälillä? Miten tulosten ja vaikutusten syntymekanismeja voitaisiin tehostaa?
6. Miten kokeilu vaikuttaa toimijoiden tehokkuuteen sekä alueen ja yritysten kilpailukykyyn sekä työllisyyteen? Miten näiden vaikutusten aikaansaamista voitaisiin tehostaa?
7. Millaisia hyviä ja huonoja käytäntöjä tai onnistumisia ja epäonnistumisia nousee esiin? Miten niiden huomioiminen jatkossa voitaisiin varmistaa?

Käytettävissä olevat tiedonlähteet ja arviointimenetelmät

Kokeilun arviointiin luodaan loogisen viitekehysten pohjalta oma arvioinnin viitekehys, johon aineistot kootaan. Arviointi siis tuottaa keskeisiä tehokkuus-, tuotos- ja tulos- sekä vaikutusmittareita, joita voidaan hyödyntää myös muissa yhteyksissä, esimerkiksi seurannassa ja arvioinneissa.

Kainuun liitto toteuttaa arvioinnin käyttäen apuna mm. seuraavia aineistoja ja menetelmiä: kokeiluasiakirjojen ja kokeiluinterventiostrategian analysointi; erilaisten raporttien ja seurantatulosten ja tilastojen analysointi; kyselyt ja kohderyhmien sekä keskeisten toimijoiden haastattelut (mm. fokusryhmähaastattelut); toimintaympäristöanalyysit; eksperttipaneelit. Seuraava taulukko selventää arvioinnin etenemistä sekä käytettävien menetelmien ja aineistojen suhteita.

6 YHTEENVETO

Kainuussa kannattaa kokeilla seuraavista syistä:

1. Kainuu on kompakti, yhtenäinen maakunta, jolla on vahva kokemus kokeiluista: Paltamon Työtä Kaikille -kokeilu ja Kainuun maakuntahallintokokeilu sekä sen ansiosta luotu jo toimiva integroitu

Kainuun sote -kuntayhtymä antavat erinomaisen pohjan kokeilla myös osatyökykyisten tehokasta, säästöjä tuottavaa työllistämistä.

2. Kainuu on laajasti ja yksimielisesti maakunnallisen kokeilun takana. Toimijat ovat valmiita resursoimaan kokeiluun vahvasti työpanosta ja aikaa sekä muita tarvittavia resursseja. Yhteistyötä ollaan valmiita syventämään ennakkoluulottomasti järjestäjien ja tuottajien, erityisesti kuntien, yritysten ja kolmannen sektorin, välillä.
3. Osatyökykyiset on kohderyhmänä relevantti, ajankohtainen, suuri ja riittävän haastava työttömien ryhmä, joka tarvitsee ja ansaitsee uusia toimintamalleja moninaisten ongelmien ratkaisemiseksi. Tällä hetkellä TE-hallinnolla ei ole riittävästi keinoja tukea kohderyhmän tehokasta työllistymistä; tarvitaan myös erilaisia lainsäädännöllisiä toimia viestinnän tehostamiseen ja kannustinloukkujen purkamiseen.
4. Kainuun kokeilua kyetään tukemaan vahvalla arviointisosaamisella, johon hakija Kainuun liitto on sitoutunut. Tätä kautta saadaan hyviä aineistoja ja vertailutietoa myös valtakunnalliseen arviointiin.

Kokeilun onnistuminen edellyttää lakimuutoksia seuraaviin lakeihin:

- Yhteinen malli pitkittyvästä työttömyydestä aiheutuvien kustannusten vähentämiseksi:
 - Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999)
 - Henkilötietolaki (523/1999)
- Työn vastaanottamisen kannustavuus:
 - Työttömyysturvalaki (1290/2002)
 - Toimeentulotukilaki (1412/1997)
- Koulutussopimuskokeilu käytännössä
 - Laki oppisopimuskoulutuksesta (1605/1992)
 - Laki julkisista työvoima- ja yrityspalveluista (916/2012) Työttömyysetuudella tuetun omaehtoisen koulutuksen käyttö osatyökykyisillä oppisopimuskoulutuksen ensimmäisenä vuonna iästä riippumatta perusopetuksen oppivelvollisuusiän ylittäneillä.