Sanna Mäensivu
Työllisyyspäällikkö
Rovaniemen kaupunki/Rovaniemen seudun kuntakokeilu
10.1.2023

O 15/2021 vp Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannusvaikuttavuus

Rovaniemen seudun kuntakokeilu kiittää mahdollisuudesta lausua asiaan.

Yleisesti aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden järjestämisestä kuntakokeilun näkökulmasta

Työllisyyden kuntakokeilun näkökulmasta tarkastusvaliokunnan käsittelemä aihe on erittäin tärkeä ja ajankohtainen. Jo kuntakokeilujen suunnitteluvaiheessa kokeiluun lähtevät kunnat pitivät epätarkoituksenmukaisena ratkaisua, jossa kuntakokeilulain mukaiset palveluiden hankinnat ja määrärahat jäivät valtiolle. Tällä hetkellä kuntakokeilukunnilla ei ole tarpeeksi tietoa palveluiden kustannuksista ja palveluiden vaikuttavuuden seuranta on haasteellista, koska sitä joudutaan tekemään manuaalisesti ja kaikkiin tietoihin (esimerkiksi työvoimakoulutusten tiedot) ei kunnilla ole pääsyä. TE-palveluiden siirron valmistelu kunnille edellyttää palveluiden kustannusten ja vaikuttavuustietojen tarkkaa avaamista ja analysointia.

Eri asiakasryhmille hankittavat ja tarjottavat palvelut

Asiakkaille tarjottavien palveluiden lähtökohtana tulee olla asiakkaiden tarpeiden syvällinen tuntemus. Työllisyyden kuntakokeilussa tätä asiaa on lähdetty ratkaisemaan asiakasvastaava –mallilla, jossa asiakkaalle nimetään oma asiakasvastaava. Asiakasvastaavan tehtävänä on johtaa ja koordinoida asiakkaan työllistymisprosessia, tarjota asiakkaille heidän tarvitsemansa palvelut tai ohjata asiakas toisen organisaation tuottamiin palveluihin. Emme voi riittävästi korostaa sitä, että asiakkaiden tunteminen on lähtökohta vaikuttavien palveluiden hankintaan ja tarjoamiseen. Kuntakokeilukunnissa on voitu ottaa aiempaa paremmin haltuun asiakkaat ja heidän tarpeensa asiakasvastaava-mallin käyttöönotolla. Kuntakokeilussa on myös resursoitu erilliseen palvelukoordinaattorin virkaan, jonka tehtävään kuuluu näiden aktiivisten työvoimapalveluiden hankintojen yhdyshenkilönä toimiminen ELY-keskuksen suuntaan. Lisäksi palvelukoordinaattori vastaa tiiviin yhteistyön ylläpitämisestä ja kehittämisestä palveluntuottajien suuntaan sekä palveluiden vaikuttavuuden seuraamisesta.

Esimerkiksi Rovaniemellä palvelut on tuotu yhteiselle alustalle/palvelupisteeseen, jossa työskentelee muun muassa kaupungin työllisyyspalveluiden, oppilaitosten ja te-toimiston henkilöstöä. Yhteisen alustan etuna on eri organisaatioiden asiantuntemuksen hyödyntäminen asiakkaiden tarpeisiin. Hyödynnämme myös erilaista tilastotietoa

asiakkaiden palveluiden suunnittelussa. Oikeellisen tilastotiedon syntyminen edellyttää kuitenkin sitä että asiakkaiden tilanteet ovat ajan tasalla myös asiakastietojärjestelmissä.. Kuntakokeilussa tapaamme asiakkaita paljon myös kasvokkain, mikä helpottaa asiakkaan palvelutarpeen arviointia. Asiakastyössä asiakkaalle tarjottavat palvelut edellyttävät osaamista asiakkaan palvelutarpeen tunnistamisessa, erilaisia työkyvyn ”hälytysmerkkien” tunnistamista sekä laajaa palveluverkoston vaihtoehtojen tuntemusta. Myös käytettävissä olevat määrärahat tulee tiedostaa palveluiden tarjoamisessa. Valtionhallinnon määrärahojen myöntämisen prosessi hankaloittaa asiakkaille tarjottavien palveluiden suunnittelua kun käytössä on siirtomäärärahoja sekä lisätalousarvioita.

Tärkeää on huomioida, että erilaisille asiakasryhmille soveltuvat erilaiset palvelut. Tästä syystä palveluiden keskinäinen vertailu on vaikeaa. Esimerkiksi kolmannen sektorin ja kunnalle työllistämisen vaikuttavuutta ei voi verrata yksityiselle sektorille työllistämiseen tai starttirahaan koska lähtökohtaisesti ensin mainitut ovat suunnattuja vaikeammin työllistyville kuin jälkimmäiset. Kuntouttavan työtoiminnan tarkoituksena ei ole ensisijaisesti avoimille työmarkkinoille työllistyminen vaan kuntoutuminen siihen saakka, että asiakas kykenee osallistumaan julkisen työvoima- ja yrityspalvelulain mukaisiin palveluihin. Vaikuttavuuden vertailussa pitäisi huomioida niihin osallistuvien asiakkaiden tilanteiden erilaisuus. Työvoimakoulutukset on nostettu usein esiin vaikuttavina toimenpiteinä, mutta on huomioitava myös se, että vaikeimmin työllistyvät eivät usein edes pääse näihin koulutuksiin.

Vastaavatko tarjottavat palvelut mielestänne asiakkaiden tarpeisiin?

Osa työnhakija-asiakkaista saa avun heille tarjottavista aktiivisen työvoimapolitiikan palveluista ja osa ei. Lisäksi osalla asiakkaista palvelutarve on ensisijaisesti sosiaali-, terveys- tai kuntoutuspalveluissa vaikka he ovatkin työnhakija-asiakkaina. Aktiivisen työvoimapolitiikan palvelut ovat laissa liian tiukasti rajattuja jolloin palvelut eivät vastaa kaikkien asiakkaiden tarpeisiin ja niiden sisältöjen kehittäminen on erittäin vaikeaa. Kehittää voi lähinnä yhdistelemällä erilaisia palveluita toisiinsa. Vaikeammin työllistyvien osalta haasteena on se, että he eivät välttämättä edes pääse työvoimapoliittisiin koulutuksiin vaan koulutukset kasaantuvat helpommin työllistyvien kohderyhmässä. Tämän vuoksi myös palveluiden vaikuttavuuden arvioinnissa tulisi nykyistä paremmin huomioida asiakaskohderyhmä joka ohjautuu kuhunkin palveluun. Tulee myös huomioida, että vaikeammin työllistyvät tarvitsevat usein pidempikestoisia palveluita, joista aiheutuu enemmän kustannuksia. Lisäksi haasteena on palveluiden osittainen päällekkäisyys sekä se, että palvelutuotanto ei sopeudu tarpeeksi nopeasti työllisyystilanteessa tapahtuviin muutoksiin. Esimerkiksi viime vuosien nopea työttömyyden lasku on aiheuttanut asiakaspulaa osassa palveluista. Myös palveluntuottajien valikoima tulisi olla riittävän

laaja eikä keskittyä vain muutamille isoimmille palveluntuottajille. Kuntakokeilussa haasteena on myös ollut se, että kunta ei ole ollut hankinnoissa sopimusosapuoli eikä sillä ole ollut suoraa mahdollisuutta vaikuttaa sopimusten seurantaan tai laadun seurantaan. Palveluiden laadun seurantaa tulee tehdä ihan asiakaskohtaisestikin, jolloin palveluiden hankinta tulisi olla samassa organisaatiossa kuin asiakastyö.

Miten alueellanne seurataan kustannusten ja kustannusvaikuttavuuden kehitystä eri palveluissa? Mitä ongelmia olette havainneet liittyen saatavilla olevaan kustannustietoon?

Kuntakokeilukunnilla tietoa ei ole tarpeeksi saatavilla, seurantaa tehdään tällä hetkellä enemmän ELY-keskuksissa kuin kunnissa. Kuntien tulisi saada nykyistä enemmän tietoja palveluiden kustannuksista ja kustannusvaikuttavuuden kehityksestä sekä asiakaskohtaisista kustannuksista. Tätä tietoa tullaan tarvitsemaan TE-palveluiden siirrossa kuntiin. On erittäin tärkeää arvioida jatkossa, että mitä palveluja kunnat tuottavat itse, mitä tuotetaan yhdessä muiden järjestämisalueiden kanssa ja mitä hankitaan ostopalveluna. Lapissa on käytössä säännölliset seurantapalaverit palveluntuottajien kanssa jossa on myös mukana kuntakokeilun edustus. Lapissa ELY-keskuksen ja kuntakokeilukuntien välinen yhteistyö hankinnoissa ja palveluiden kehittämisessä on toiminut hyvin. Mutta erilaisista sopimusteknisistä ja tietosuojaan liittyvistä syistä kunnat eivät tällä hetkellä pääse tarvitsemansa tiedon lähteille. Myöskään asiakastietojärjestelmät (valtion URA-järjestelmä) eivät mahdollista tällä hetkellä kovinkaan syvällistä vaikuttavuuden arviointia. Ura-tietojen perusteella tehtävät tilastoseurannat kertovat enemmänkin yhden hetken läpileikkaustilanteen mutta eivät varsinaista muutosta tai sitä muutosta mikä on tapahtunut asiakkaiden tilanteessa. Vaikutusketjujen osoittaminen on myös haasteellista eikä voida aukottomasti osoittaa mitkä asiat/tekijät ovat vaikuttaneet asiakkaan tilanteeseen, sen muuttumiseen tai muuttumattomuuteen. Tärkeimpänä kehittämiskohteena näemme tällä hetkellä asiakastietojärjestelmän jonka avulla vaikuttavuuden seuranta helpottuisi. Asiakastietojärjestelmän ja tilastojen tulisi myös nykyistä paremmin huomioida asiakkaiden lähtötilanteiden erilaisuus.

Vaikuttavuuden arvioinnissa tulisi pystyä myös huomioimaan vaikeammin työllistyvien asiakkaiden pidemmät asiakaspolut sekä useiden eri organisaatioiden tuottamien palveluiden kokonaisvaikuttavuus. Osa työnhakija-asiakkaista tarvitsee ennen työllistymistään yhteen sovitettuja sosiaali-, terveys- ja/tai kuntoutuspalveluita. Tällaisen asiakaspolkujen esiin saaminen seurannassa ja tilastoissa on vaikeaa. Tiedolla johtamisen kehittäminen on yksi suurimmista kehittämisen kohteista aktiivisessa työvoimapolitiikassa ja Rovaniemen seudun kuntakokeilu pitää erittäin hyvänä, että tarkastusvaliokunta kiinnittää tähän kokonaisuuteen ja sen kehittämiseen huomiota.

Sanna Mäensivu
Työllisyyspäällikkö
Rovaniemen kaupunki/Rovaniemen seudun kuntakokeilu
10.1.2023

Miten tietojen sisältöä tulisi näkemyksenne mukaan kehittää seurannan parantamiseksi?

Asiakastietojärjestelmän suunnittelussa tulee ottaa vaikuttavuuden seuranta nykyistä paremmin huomioon. Vaikuttavuuden arvioinnissa tulisi myös nykyistä paremmin pystyä arvioimaan verkostomaisen yhteistyön merkitystä asiakkaan työllistymisen polulla. Tietojen sisällöissä ja vertailuissa pitäisi ottaa paremmin huomioon asiakaskohderyhmä. Välttämättä ei aina ole kyse siitä että jonkun toisen palvelun vaikuttavuus on parempi kuin jonkun toisen vaan siitä minkä kohderyhmän asiakkaita mihinkin palveluun ohjautuu. Tarvitaan ehdottomasti parempaa vaikuttavuuden seurantaa erityisesti vaikeimmin työllistyvien kohderyhmästä ja heidän palveluistaan. Lisäksi tosiasiallisesti työkyvyttömät pitäisi pystyä erottamaan erilaisissa seurannoissa ja tilastoissa jolloin saadaan todellinen tilanne esiin. Vaikuttavuuden seuranta pitäisi olla systemaattista ja suunnitelmallista ja kuntakokeilukuntien tulisi olla siinä mukana nykyistä paremmin.

Mitä hallinnollisten kustannusten sisällyttäminen osallistumiskustannuksiin edellyttäisi teidän näkökulmastanne?

Tähän on vaikeaa ottaa kantaa muuten kuin toteamalla että tämä olisi tärkeä kehittämiskohta. Asiakkaiden motivointiin, asiakasohjaukseen, suunnitelmien tekemiseen sekä asiakasprosessin seuraamiseen käytettävä työaika on merkittävä. On kuitenkin vaikeaa pilkkoa sitä selkeästi laskettavaan muotoon koska tämä työ nivoutuu niin tiiviisti koko asiakasprosessin hoitamiseen ja sitä tehdään eri vaiheissa prosessia. On kuitenkin selvää, että mikäli tähän työhön ei ole riittävästi resursseja, silloin myöskään palveluihin ohjaaminen ei toimi. Mikäli hallinnollisia kustannuksia seurattaisiin nykyistä tarkemmin, edellyttäisi se jotain automatisoitua raportointia. Mihinkään erillisiin manuaalisesti tehtäviin seurantoihin ei ole aikaa.

Rovaniemen seudun kuntakokeilun puolesta

Sanna Mäensivu

Työllisyyspäällikkö, Rovaniemen kaupunki