

# Aktivointi työhallinnossa: Case-tutkimus kuntouttava työtoiminta -lain toimeenpanosta työvoimatoimistoissa

*Mika Ala-Kauhaluoma*

## ABSTRACT

Activation in Employment Administration. Case Study of Implementation the Act on Rehabilitative Work Experience in Employment Offices

The study aims to explore the implementation of the activation process and its content in employment offices. The Act on Rehabilitative Work Experience came into force on September 2001. It obliges municipalities and employment offices to co-operate in order to create activation plan for each client. In addition to this the Act obliges the municipalities to arrange rehabilitating work experience.

The activation policy is always applied in the local settings and there may be local variation even in the context of universal activation programmes. Research on activation policies has increasingly adopted micro-level approaches in addition to outcome evaluations at macro level. Theoretical background of the research lies on implementation theory. When studying the implementation of the activation process and its content in employment services, Lipsky's (1980) street-level bureaucracy approach is employed as a theoretical frame of reference.

The research data has been collected through theme interviews from four employment offices of different sizes in different parts of Finland. The localities are Kauhava, Rovaniemi, Kuopio and Helsinki. Thematic interviews are used in order to gather information about four areas: 1) employment officers' interpretation of the activation programme 2) the activation plan process and its implementation 3) employment officers' coping strategies in the implementation and 4) co-operation between employment and social welfare administration.

The study forms a part of a more extensive

national evaluation study on the Act on Rehabilitative Work Experience that is being carried out by the Rehabilitation Foundation and STAKES. The study has been commissioned by the Finnish Ministry of Social Affairs and Health and the Ministry of Labour.

Keywords: Activation policy, evaluation, the Act on Rehabilitative Work Experience

## JOHDANTO

Perinteisen policy-analyysin keinoin ei ole kyetty vastaamaan usein esitettyyn kysymykseen: miksi poliittiset päätökset eivät huolellisesta valmistelusta huolimatta toteudu aiotussa muodossa? Kysymykseen vastaamiseksi tutkimuksen on entistä selkeämmin kohdennettava päätösten syntyprosessin ja yhteiskunnallisten vaikutusten väliin jäävälle alueelle eli päätösten toimeenpanoprosessin analyysiin (esim. Uusikylä 1997). Poliitiikan, hallinnon ja arviointitutkimuksen välimaastoon sijoittuva toimeenpanotutkimus kohdistuu sanakirjamääritelmänkin (implementation) mukaan päätösten toteuttamiseen tai täytäntöönpanoon.

Artikkelin tavoitteena on selvittää kuntouttava työtoiminta -lain keskeisimmän aktivointi-intervention, aktivointisuunnittelun, toteutumista ja toimeenpanoa paikallisella tasolla. Paikallisella tasolla viitataan tässä yhteydessä työvoimatoimistoihin, aktivointisuunnittelun toiseen vastuulliseen osapuoleen yhdessä sosiaalitoimistojen kanssa. Tutkimuksessa kuntouttava työtoiminta -lain toimeenpanoa ja toteutumista tarkastellaan alhaalta ylöspäin ja erityisesti ns. street-level bureaucracy lähtökohdasta (Lipsky 1980). Teoreettisena oletuksena on, että käytännössä lain viimeistelyssä ja täytäntöönpanossa etulinjassa ovat ns. katutason toimeenpanijat.

Tutkimuksellisenä menetelmänä on case-tutki-

mus. Tapaukset muodostuvat neljästä erilaisesta työvoimatoimistosta, Kauhavan, Rovaniemen, Kuopion ja Helsingin Malmin työvoimatoimistosta sekä niissä työskentelevistä työntekijöistä. Tekstin päähuomio kohdistuu työntekijöiden haastattelussa esiin nostamiin kokemuksiin ja näkemyksiin lainsäädännön toimeenpanosta.

Artikkelin rakenne on seuraava. Ensimmäisessä kappaleessa luodaan lyhyt katsaus kuntouttava työtoiminta -lain taustalla vaikuttavaan ajatteluun. Seuraavassa kappaleessa käsitellään implementaatiota sekä siihen liittyviä teorioita ja tämä kappale muodostaa tutkimuksen teoreettiset raamit. Kolmanneksi, ennen varsinaista empiiristä tulososiota, esitetään tutkimuksen aineisto ja menetelmät.

## 1. TYÖHALLINNON AKTIIVITOIMENPITEET JA AKTIIVISEN SOSIAALIPOLITIIKAN REFORMI 2001

Työhallinnon ja työvoimapolitiikan makrotason toimeenpanosta vastaavat useat eri ohjelmat ja strategiat. Näistä keskeisimmät ovat hallitusohjelma, EU:n työllisyyspolitiikan mukainen Suomen työllisyyspolitiikan toimintasuunnitelma ja työhallinnon strategia. Nyt käynnissä olevat ohjelmat ja strategiat jatkavat ja vahvistavat työhallinnon osalta sitä 1990-luvulla alkanutta mittavaa sosiaalipoliittista reformia, jota mm. Julkunen (2001) ja Kiander ym. (2002) ovat laajasti kuvanneet. Työhallinnon kohdalla reformi kiteytyy aktiivisen sosiaalipolitiikan ja aktiivisen kansalaisuuden kansainvälisen diskurssin kautta johdettuun ajatukseen aktiivisesta työvoimapolitiikasta.

Paavo Lipposen II hallituksen ohjelman keskeisiä tavoitteita oli tehostaa aktiivisen työvoimapolitiikan keinoja työhön hakeutumisen edistämiseksi. Lipposen toisen hallituksen ohjelmassa työttömien aktivointia korostettiin myös sosiaalipolitiikan alueella köyhyyden, syrjäytymisen ja huono-osaisuuden kasautumisen ehkäisemiseksi. Suomen työllisyyspolitiikan toimintasuunnitelmaan (vuoden 2002) on kirjattu Eurodppa-neuvoston Suomelle esittämä suositus aktiivisen työvoimapolitiikan tehostamisesta. Lisäksi toimintasuunnitelman ensimmäisessä pilarissa esitetään vuonna 2002 toteutettavaksi kahdeksan uutta aloitetta kohtaan nuorisotyöttömyyden torjuminen, pitkäaikaistyöttömyyden

ehkäisy ja työvoimapolitiikan aktivointi (suuntaaviivat 1 ja 2).

Aktivointitematiikka näyttäytyy lähestulkoon kaikissa politiikkapapereissa. Työministeriössä valmistellussa julkaisussa (työhallinnon strategia vuosiksi 2001-2003) työpolitiikan yhdeksi keskeiseksi tavoitteeksi asetetaan voimavarojen käytön painopisteen siirtäminen passiivisesta aktiiviseen ja aktiivisuusasteen nostaminen lähivuosina (emt. s.12, 16-17). Pääministerin syyskuussa 2002 asettaman työllisyystyöryhmän loppuraportissa korostetaan aktivointia mm. esittelemällä neljän EU-maan aktivointiohjelmia ja -toimenpiteitä (Työllisyystyöryhmän loppuraportti 2003). Saman tekee pääministeri Jäätteenmäen tuoreen hallituksen hallitusohjelma, jonka etusivulla todetaan mm. että onnistuminen työllisyystavoitteessa edellyttää aktiivisen työllisyyspolitiikan edellytysten parantamista (Hallitusohjelma 2003).

Työhallinnon toimenpitein tapahtuva työttömyysturvan asiakkaiden aktivointi pyritään aloittamaan heti työttömyyden kohdatessa. Vuonna 1998 työvoimatoimistojen palveluprosessia uudistettiin aktivoivampaan suuntaan. Työvoimatoimistoille tuli mm. velvollisuus laatia kaikille asiakkaille työnhakusuunnitelma sekä seurata tilanteen kehitystä määräaikaishaastatteluin. Muita työvoimatoimiston työnhakija-asiakkaan aktivointikeinoja ovat mm. osaamiskartoitusten tekeminen ja työnhakuryhmät. Varsinaiset aktiiviset työvoimapolitiittiset toimenpiteet voivat puolestaan tarkoittaa työvoimapolitiittista aikuis-koulutusta, työkokeilua, työharjoittelua tai työvoimatoimiston järjestämää kuntoutusta, oppisopimus-koulutusta tai koulutustukea pitkäaikaistyöttömille. Työvoimaviranomaisilla on myös mahdollisuus erilaisten työllistämistukien avulla työllistää työttömiä määrääjäksi normaalia työtä vastaavaan työhön.

Tämän tutkimuksen kannalta keskeiset suuntaaviivat aktiiviselle sosiaali- ja työvoimapolitiikalle on kehitelty ministeriötasoisessa aktiivinen sosiaalipolitiikka -työryhmässä. Työryhmä sai tehtäväkseen valmistella hallitusohjelman pohjalta toimenpiteitä, joilla pitkäaikaistyöttömien ja toimeentulotuen saajien työllistymistä voitaisiin tehostaa ja syrjäytymistä ehkäistä. Työryhmä jätti eriäviä mielipiteitä sisältäneen ehdotuksensa helmikuussa 2000. Työryhmän ehdotusten pohjalta valmistettiin laki kuntouttavasta työtoiminnasta, joka tuli voimaan syyskuun alussa 2001.

Lain tarkoituksena on aktivoida sekä kuntouttaa pitkään työttömänä olleita entistä tiiviimän viranomaisten ja asiakkaan yhteistyöhön perustuvan toiminnan avulla. Toiminta perustuu työttömän työmarkkinavalmiuksia edistävään aktivointisuunnitelmaan sekä toimenpiteisiin, jotka suunnitelmassa sovitaan toteutettavaksi. Uutena aktivoinnin toimintamuotona käytetään kuntien järjestämisvastuulla olevaa kuntouttavaa työtoimintaa. Kuntouttava työtoiminta on viimesijainen toimenpide, joka sovitaan aktivointisuunnitelmassa toteutettavaksi mikäli henkilöllä ei ole mahdollista osallistua työhön, koulutukseen tai perinteisiin aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteisiin (laista, ks. esim. Lindqvist ym. 2001; Ala-Kauhaluoma ym. 2002).

## 2. IMPLEMENTAATIOTEORIA JA POLIITTISTEN REFORMIEN KATUTASON TOIMEENPANO

Intervention tausta - siihen liittyvä historia, suunnittelu ja poliittinen päätöksenteko - vaikuttaa intervention saamaan muotoon ja sitä kautta syntyneisiin tuloksiin. Kuitenkin ja tästä huolimatta myös intervention implementaatiolla katsotaan olevan itsenäinen vaikutus tuloksiin (mm. Vedung 2000). Esimerkiksi jo Pressmanin ja Wildavskyn (1973) klassinen implementaation tutkimus osoitti vähemmistöryhmien työllistämiseen tähänneen toimintapolitiikan toimeenpanosta Oaklandissa, että toimeenpano ei ollutkaan policy-prosessin viimeinen ongelmaton vaihe, vaan olennainen ja kriittinen osa koko prosessin onnistumisen kannalta. Myös kotimaisessa, suhteellisen harvalukuisessa implementaatiota käsittelevässä kirjallisuudessa on korostettu implementaation toimijanäkökulmaa ja toimijoiden autonomisuutta toimeenpanossa (esim. Piirainen ja Suikkanen 1992, Suikkanen 1993).

Toimeenpanotutkimuksen kehityksessä voidaan erottaa kaksi kilpailevaa, toisilleen vastakkaista lähestymistapaa. Top-down lähestymistavassa tarkastellaan hierarkkisesti ylemmän tason kautta annetun toimintapolitiikan toteutumista alemmilla tasoilla (Sabatier & Mazmanian 1981, Leskinen 2001). Bottom-up-lähestymistavassa puolestaan analyysi aloitetaan toimeenpanoprosessin pohjalta, alhaalta ja keskitytään kohderyhmän ja virkamiehien, paikallistason eri toimijoiden väliseen vuorovaikutukseen (Winter

1987). Elmore (1982) käyttää bottom-up -ilmaisun sijasta käsitettä "backward mapping", jolla hän tarkoittaa takaapäin tapahtuvaa kartoitusta. Tällöin tarkasteluun ei lähdetä top-down mallin mukaisesti liikkeelle toimeenpanoprosessin huipulta, vaan viimeisestä mahdollisesta vaiheesta, pisteestä, jossa hallintotoiminta ja yksityiset valinnat leikkaavat ristiin (Leskinen 2001).

Evert Vedung (2000) erottaa neljä pääasiallisinta toimeenpanon tasoa: kansallisen tason, välittäjä-tason, katutaso ja intervention vastaanottajan tason. Kuntouttavaa työtoimintaa koskevan lain kohdalla voidaan ajatella, että kansallisen tason toimeenpanija on lainsäätävä valmisteluprosesseineen, välittäjinä toimivat työ- sekä sosiaali- ja terveysministeriö ohjeistuksineen, katutaso toimeenpanijana työvoimatoimistot (ja sosiaalitoimistot) työntekijöineen ja palvelun vastaanottajana työttömät laissa määritellyine kriteereineen.

Kuntouttava työtoiminta -lain toimeenpanoa voidaan siis tarkastella kaikilla edeltä mainituilla tasoilla. Lain tarkastelu voisi tapahtua joko ylhäältä alaspäin tai päinvastoin. Tässä tutkimuksessa lain toimeenpanoa ja toteutumista tarkastellaan alhaalta ylöspäin ja erityisesti ns. street-level bureaucracy lähtökohdasta (Lipsky 1980). Tästä johdettuna teoreettisena oletuksena on, että käytännössä lain viimeistelyssä ja täytäntöönpanossa etulinjassa ovat katutaso toimeenpanijat. Asiakastyössä toimivat virkamiehet nostetaan toimeenpanoprosessin keskeisiksi toimijoiksi.

Lain toimeenpanon keskeisenä elementtinä pidetään työntekijöiden ja asiakkaiden yksilöllistä neuvotteluprosessia, aktivointihaastattelua, ja sen seurauksena allekirjoitettua aktivointisuunnitelmaa. Se, minkälaisen muodon lain toimeenpano viime kädessä saa, riippuu työvoimatoimistojen ja sosiaalitoimistojen aktivointisuunnitteluun osallistuvista työntekijöistä, heidän jokapäiväisistä toimintatavoistaan, päätöksistään ja vuorovaikutuksesta asiakkaiden kanssa. Tässä päivittäisessä työssä kehitetyt arkitutitit ja menettelytavat antavat siten varsinaisen sisällön ylä-tason (osin) abstrakteille poliittisille tavoitteille.

Richard Elmoren (1982) "backward mapping" käsitettä voidaan pitää suorana jatkona Lipskyn (1980) kehittämällä "street-level bureaucracy" lähtökohdalle. Kummassakin tarkastelu tapahtuu alhaalta ylöspäin kohdistuen viimesijaisiin toi-

mintapoliitikkojen toimeenpanijoihin, asiakastyötä tekeviin paikallisviranomaisiin. Liikkeelle lähtö tapahtuu kohderyhmän määrittelystä ja sen käytäytymisen tunnistamisesta. Pyrkimyksenä on yksinkertaistetusti tunnistaa ja saada esiin niitä prosesseja, joissa paikallisviranomaiset ohjaavat keskusjohtoiset ohjelmat kohti omia tai edustamansa organisaationsa tavoitteita

Street-level bureaucracy korostaa julkisen sektorin etulinjassa, tässä tapauksessa työvoimatoimistoissa tapahtuvaa työtä, jolle tyypillistä on harkinta ja yksilökohtaisuus. Viralliset, lain ja organisaation tavoitteet voivat olla myös ristiriidassa asiakkaiden tavoitteiden kanssa. Työvoimaneuvojien tulisi olla joustavia ja toimia asiakaslähtöisesti, mutta samalla noudattaa lakia ja ohjeita. Samanaikaisesti he painivat niukkojen resurssien kanssa; palvelun kysyntä on suurempaa kuin resurssit tarjota palveluita. Katutason näkökulman mukaan julkisille palvelujärjestelmille tyypilliset piirteet kuten esimerkiksi suuri asiakasmäärä, työn epäselvät tavoitteet ja rajoitetut resurssit, vaikuttavat asiakkaiden saamaan palveluun. Tämä kysymys on ajankohtainen myös kuntoutuva työtoiminta -lain toimeenpanossa.

Katutason toimeenpanijat joutuvat kehittämään erilaisia selviytymisstrategioita sopeutuakseen työhön kohdistuvista resurssivajeista. Resurssivaje tarkoittaa sosiaalisektorilla useimmiten puutetta ammattitaitoisesta henkilökunnasta ja sitä kautta puutetta ajasta, jota asiakkaille pystytään tarjoamaan. Ajan säästämiseksi työntekijät voivat esimerkiksi rajoittaa informaatiota palveluista, pyytää asiakkaita odottamaan vuoroaan tai tehdä itsensä tavoittamattomaksi. Toiseksi, työntekijät voivat harjoittaa myös ns. kerman kuorintaa eli valita asiakkaiksi ainoastaan ennakoita kaikkein helpoimpia tapauksia. Kolmas resurssivajetta kompensoiva strategia tunnetaan nimellä "regulatory capture theory" (ks. Vedung 2000). Teorian perusideana on siinä, että virkailijat houkuttelevat asiakkaita toimimaan haluamallaan tavalla omaa työtään helpottaakseen.

Tutkimuksen yhtenä tavoitteena on arvioida, joutuvatko kuntoutuva työtoiminta -lain toimeenpanijat kehittämään edellä kuvattuja selviytymisstrategioita sekä kuinka hyvin työvoimatoimistojen työntekijät pystyvät huolehtimaan nk. toimeenpanon onnistumisen tarpeista. Lenart Lundquistin (1987) mukaan jokaisen toimeenpanon tason on huolehdittava kolmesta erilaisesta tarpeista (properties) varmistaak-

seen implementaation onnistuminen. Näitä ovat ymmärrys interventiosta (comprehension), kyvykyys toteuttaa se (capability) ja tahto toimia (willingness). Ilman riittävää ymmärrystä intervention sisällöstä ja luonteesta sen toteuttaminen kohtaa ongelmia. Samoin toimeenpano ontuu ilman riittävää perusosaamista ja kykyä - tarvitaan esimerkiksi aikaa, energiaa ja taloudellisia resursseja. Kolmanneksi, toimeenpanijoilla tulee olla aito tahto ja oikea asenne toteuttaa interventio.

### 3. CASE-TUTKIMUS JA TUTKIMUKSEN AINEISTO

Case-tutkimuksesta löytyy monta erilaista määritelmää. Alan klassikon Robert K. Yinin (1983, 23) mukaan tapaustutkimus on empiiristä tutkimusta, joka monenlaista todistusaineistoa hyväksi käyttäen tutkii nykyistä tapahtumaa tai ilmiötä sen omassa ympäristössä, josta ilmiö ei ole selvästi erotettavissa. Olennaista on ilmiön tarkasteleminen omasta ympäristöstään käsin, esimerkiksi Walker (1982, ks. Syrjälä & Numminen 1988) jättää tapaustutkimuksen ulkopuolelle tutkimukset, jotka keskittyvät tarkastelemaan jotain ilmiötä sinänsä, ympäristöstään irrotettuna.

Case-tutkimus on viime vuosien aikana löytänyt tiensä myös arviointitutkimukseen. Michael Pattonin (1987) mukaan case-tutkimus on hyödyllinen erityisesti silloin kun tutkija yrittää selvittää ohjelman tai projektin oleelliset ja yksityiskohtaiset piirteet. Samoilla linjoilla on myös Euroopan komission julkaisema opaskirja arviointimeto- deista (MEANS 1999, 73). Oppaan mukaan case-tutkimus on suositeltavaa esimerkiksi kun halutaan syvennettyä tietoa ohjelmien toimeenpanon monimutkaisista prosesseista. Myös Petri Virtanen (2002) nostaa case-tutkimuksen esiin arviointitutkimuksellisenä metodina. Hänestä case-tutkimuksen tulee perustua aina teoreettisille ja käsitteellisille lähtökohdille - ja tältä osin erottua muista kvalitatiivisen tutkimuksen, lähinnä etnografisen tai grounded-theoryn, metodiperiaatteista.

Case-tutkimuksen keskeinen strategia on teorian pohjalta laaditun mallin tai vaihtoehtoisten selitysten vertaaminen empiriaan eli tapaustutkimuksen avulla löydettyihin tietoihin. Yleistäminen ei tällöin ole tilastollista vaan analyttistä, jolloin tutkittava tapaus ei ole otos jostain suuremmasta

tapausten joukosta johon voitaisiin yleistää (Yin 1983). Uusimmassa case-tutkimusta käsittelevässä kirjallisuudessa yleistämisen tematiikka on edelleen keskeisellä sijalla (esim. Gomm ym. 2000). Robert E. Staken (2000) logiikan mukaan case-tutkimuksen yleistäminen perustuu tapausten analyysiin siten, että niiden väliltä pyritään löytämään samankaltaisuuksia ja toisaalta tapauksia erottavia tekijöitä.

Case-tutkimuksen kirjallisuudessa kerrotaan harvoin tarkasti kuinka tutkijan tulisi käytännössä työssään edetä. Aloitusvaiheessa oleellista on määrittää moneenko tapaukseen analyysi ja aineiston keruu rajataan. Case-tutkimusta voidaan toteuttaa yhden (single-case) tai useamman (multiple-case) tapauksen voimin. Monitapausasetelmassa tutkimukseen sisältyy useampi kuin yksi tapaus. Kukin tapaus valitaan harkiten siten, että joko niistä odotetaan saatavan samanlaisia tuloksia (literal replication) tai vastakkaisia tuloksia, mutta ennustettavista syistä (theoretical replication) (Yin 1983; Syrjälä & Numminen 1998).

Käsillä oleva tapaustutkimus toteutetaan monitapausasetelmana. Tapaukset muodostuvat neljästä useassakin suhteessa erilaisesta työvoimatoimistosta: Kauhava, Rovaniemi, Kuopio ja Malmi (Helsinki). Tapaukset on valittu jälkimmäiseen (theoretical replication) perustuvan näkemukseen mukaan. On ennakolta oletettavissa että näissä eri kokoisissa, eri puolella Suomea sijaitsevilla ja erilaisissa toimintaympäristöissä toimivissa työvoimatoimistoissa toimeenpannaan ja toteutetaan kuntouttava työtoiminta -lakia eri tavoin.

Artikkelin aineisto muodostuu kolmesta eri lähteestä (1) tutustumiskäynteistä, (2) teemahaastatteluilta ja (3) työkokouksista. Työvoima- ja sosiaalitoimistoihin tutustuminen aloitettiin allekirjoittaneen ja kahden muun (nk. AKKU-projektin) tutkijan toimesta ennen kuntouttava työtoiminta -lain voimaantumista kesällä 2001. Vierailujen tarkoituksena oli tutustua työntekijöihin, lain ennakkovalmisteluihin ja keskustella tutkimuksen toteutuksesta. Tutkijat jalkautuivat toistamiseen keväällä 2002 jolloin lakia oli toteutettu noin yhdeksän kuukautta. Tuolloin tehtiin teemahaastattelut sekä työvoimatoimistoissa että sosiaalitoimistoissa. Allekirjoittanut haastatteli kustakin työvoimatoimistosta vähintään kahta työntekijää siten, että toinen haastateltavista oli aina toimiston johtaja ja toinen aktivointisuunnitteluun osallistuva työvoimaneuvoja. Teemahaastatelta-

via oli työvoimatoimistoissa yhteensä kymmenen ja heidän puheestaan muodostuu artikkelin keskeisin aineisto.

Tutkimuksessa mukana olevien toimistojen työntekijöille on lisäksi järjestetty Helsingissä yhteensä neljä ns. pilottikuntien työkokousta. Työkokouksien yhteydessä on pidetty yksi focus group-ryhmähaastattelu valittujen toimistojen edustajille sekä useampia vapaamuotoisia palautteenanto tilaisuuksia liittyen lain toimeenpanon kokemuksiin. Jokainen työkokous on dokumentoitu huolellisesti.<sup>1</sup> Lopuksi, ennen tulosten esittämistä artikkelin käsikirjoitus on käynyt kommenttikierroksella jokaisessa mainitussa työvoimatoimistossa.

Aineistoa tulkitaan faktanäkökulmasta ja tapahtumia selostavasti. Faktanäkökulman käyttäminen tarkoittaa pelkistetyä sitä, että aineistosta etsitään tosiasiatietoja (Alasuutari 1993). Kiinnostuksen kohteena ei ole tällöin esimerkiksi puhutut diskurssit vaan kieltä pyritään tulkitsemaan käytännöllisessä mielessä. Kuntouttava työtoiminta -lain kohdalla tämä tarkoittaa sitä, että työntekijöiden puhe edustaa sellaisenaan "totuutta", niitä käytäntöjä ja kokemuksia joita lain toimeenpanossa ilmenee. Hirsjärvi & Hurme (1984) kuvaavat selonteon menetelmää jonkun yksilön kertomuksena tapahtumasta. Selonteolla pyritään avaamaan kyseessä olevan toimeenpanon "mustaa laatikkoa", kuntouttavan työtoiminnan toteutusta paikallistasolla.

Toimeenpanon tarkastelu lähtee siitä, kuinka eri toimijat eli työvoimatoimistoissa työskentelevät työntekijät kokevat lain kuntouttavasta työtoiminnasta ja sen toimeenpanon. Kyseessä on siten tapausten ja toimeenpanon tarkastelu toimijanäkökulmasta. Toimijanäkökulmassa painotetaan ymmärtävää näkökulmaa, mikä merkitsee eri toimijoiden erilaisten käsitysten ymmärtämistä ja erilaisen vuorovaikutuksen ja erilaisista todellisuuksista tuotettujen konstruktioiden tunnistamista (Sihto 1997). Tarkastelutapaa voi kuvata myös emansipatoriseksi. Tarkoituksena on antaa toimijoiden äänen kuuluu arviointiprosessissa. Tällöin tutkijan tehtävänä on olla avustajana toimijoiden näkökantojen ilmaisussa. Eri toimijoiden näkökantojen esiin tuonti ei välttämättä muodosta vain yhtä kokonaisuutta tai totuutta toteuttavasta politiikasta.

Kuvassa 1 on esitetty tutkimuksen empiirinen kehys kokonaisuudessaan. Tulosten raportoinnissa on päädytty sisällöllisiin perustein teema-



**Kuva 1. Kuntouttava työtoiminta -lain toimeenpano työvoimatoimistoissa evaluoinnin kohdentuminen**

kohtaiseen esitykseen. Teemoja on neljä: (1) toimeenpanon käynnistyminen, (2) toimintaympäristö, (2) interventio, (4) lain toteuttamisen kehittämistarpeet. Esitystapa noudattaa samalla myös kronologista järjestystä. Voidaanhan ajallisesti nähdä, että toimeenpanon käynnistymiseen liittyvät kysymykset yhdessä toimintaympäristön faktojen kanssa vaikuttavat myöhemmin intervention saamaan tulkintaan ja muotoon. Tämän ajallisen kehityksen kautta on mahdollista arvioida lain toimivia osia ja kehittämistarpeita.

#### 4. TULOKSET

##### *Toimeenpanon käynnistyminen*

Katutason tai "alatasen" toimeenpanovaiheessa on kyse paikallisista päätöksistä, jotka vaikuttavat "ylätasolta" tehtäväksi annetun politiikan toimivuuteen tai toimimattomuuteen. Laki kuntouttavasta työtoiminnasta on täysin uusi laki toimeenpantavaksi, se sisältää katutasolle täysin uusia velvoitteita, toimenpiteitä ja yhteistyön muotoja. Mutta koska lailla on monia yhtymäkohtia jo olemassa oleviin käytäntöihin, voidaan se myös nähdä osittaisena jatkumona jo vakiintuneelle

toimeenpanolle. Työvoimaneuvojien käsitykset reformista ja sen sisällöstä ovat ratkaisevassa asemassa siihen, miten lain toimeenpano käynnistyy. Silloin lainsäädäntö ja sen tavoitteet joutuvat tosiasialliseen testiin.

K:Kun lakia valmisteltiin niin millainen ennakkokäsitys ja suhtautuminen sulla oli siihen mitä tuleman pitää?

Joo, niin vanhoja pitäis ruveta muistelemaan. Jos toimistossa ajatteli, niin kyllähän näitä määriä ajatteltiin, että varman niitä on hirveästi ja ennakkokäsitys kyllä piti paikkansa. Kauhisteltiin, että miten me selvittäään siitä ja taas tällöinen uus juttu, velvoite meille. Mutta sitten kun me lähdettiin hirmu aikasin jo käymään keväällä näitä asioita ja valmistelemaan, niin kun semmonen perusajatus mun mielestä silloin oli, että tää lain tarkoitus kuitenkin hyvä. Että sinne yritetään sinne työmarkkinoille saada ihmisiä ja löytämään niitä polkuja. (Rovaniemi)

Ennakkosuhtautuminen lakiin oli myönteisen varovaista. Lähtökohdiltaan laki koettiin toimistoissa onnistuneeksi, käytännön toteutuksessa tosin arveltiin kohdattavan ongelmia (vrt. Parpo ym. 2001). Jokaisessa toimistossa oltiin ennak-

koon valmistauduttu lain tuloon. Pienessä toimistossa, kuten Kauhavalla, valmistautuminen oli pienimuotoista ja käynnistyminen saattoi konkretisoitua yhteiseen palaveriin sosiaali- ja työvoimatoimistojen kesken. Suuremmissa siihen liittyi enemmän toimijoita ja työryhmiä, niin toimiston sisällä kuin ulkopuolellakin. Kuopiossa ja Malmilla lakia oli edeltänyt myös sosiaalitoimen ja työvoimatoimen yhteistyöprojekti eräänlaisena lain pilottina. Käynnistymisvaiheen työvoimatoimistovetoisuus tuli haastatteluista myös selvästi ilmi.

No, sosiaalitoimen kanssahan pidettiin semmonen palaveri tässä Kauhavalla, kun Kauhavan sosiaalitoimi ei meinannut lähteä oikein niin kuin mukaan ollenkaan. Mutta ohjattiin tänne palaveeraamaan ja siinä sitten niin kun likipitään runnottiin sellainen systeemi, että saatiin se lähtemään se homma liikkeelle...sosiaalityöntekijät tuntuivat pitävän, että tämä ei niin kun ole heidän ensisijainen kiirellisyysjärjestys ollenkaan, että olisivat jättäneet tämän tekemisen ihan hamaan tulevaisuuteen, että kun heillä on lastensuojelut sun muut, jotka ovat heidän mielestään paljon tärkeämpiä ja oleellisempia hoitaa ensin ja tämä vasta sitten. (Kauhava)

Kokemukset mitä meillä on, ovat sen tyyppiset et ei tätä kuntapäässä oikein oo kanssa saatu jengoille tätä asiaa... - on jotenkin aistittavissa, että heillä sosiaalitoimistolla on nyt nämä lakisäätteiset tehtävät, ja nyt mitä uutta tulee, niin emme ehkä välttämättä siihen niin hirveesti voida niitä panostuksia tehdä. (Rovaniemi)

Lainsäätäjän näkökulmasta arvioituna lain tavoitteet näyttäytyvät katutasolle ymmärrettävinä, lähtökohdiltaan kysymyksessä on syrjäytymisen ehkäisy. Tätä tarkoitusta varten lähes jokaisessa haastattelussa mainittiin pyrkimys yksilöllisten polkujen rakentamiseen. Toisaalta laki antaa myös mahdollisuuden asiakaskunnan perusteelliseen seulontaan, aktivointihaastattelun avulla voidaan selvittää ketkä asiakkaista ovat tosiasiallisesti työmarkkinoiden käytettävissä ja ketkä eivät. Kenelle kannattaa rakentaa polkuja työelämään, kenelle jonnekin muualle.

K: No entäs sitten jos ajatellaan lainsäätäjän näkökulmasta, niin miten ruohonjuuritasolla tulkitaan, mikä oli se käsitys siitä, että miksi tehtiin se laki, miksi tämmöstä päätettiin ruveta toteuttamaan.

Mä vähän uskon, että siinä on varmasti se, että tää työttömyys ei pitkittyis ja mahdollisimman varhaisessa vaiheessa yritettäis saada niidä työmarkkinoille ja joilla työttömyys on jo pitkittynyt, että löydetäis niitä yksilöllisiä polkuja. (Rovaniemi)

Kyllähän siinä tietysti syrjäytymistä tai nykyäänhän pitäisi sanoa syrjäyttämistä halutaan tuota estää. Sehän on se viimeinen järki. Että eihän meillä mitään uutta oo kehitetty varmaan kymmeeneen, kymmeneen vuosiin tässä suhteessa. Tämä on uus. (Kuopio)

Mun mielestä tietoisuus siitä, että ketkä on työmarkkinoiden käytössä vielä asiakkaista ja ketkä ei ole. Että ketä siellä on. Että vois ihan tosisaan ruveta tekemään niitten eteen jotain, ketkä ei siellä enää ole. Et se, että mun mielestä se on semmonen väliin tai heitteillä oleva ryhmä. Et ihan oikeesti ja ne sais vapautuksen siitä, että jos he ei kykene töihin, niin he ei kykene. (Malmi)

Jokaisessa työvoimatoimistossa on määrätty lain toimeenpanosta vastaava virkailija. Hänen tehtävään on ollut lain käynnistämiseen ja toteuttamiseen liittyvät perusratkaisut. Vastuuvirkailijan tehtäviin on kuulunut suunnitella esimerkiksi, miten paljon resursseja toimintaan voidaan ohjata sekä päättää asiakasvalinnan priorisoinnista ja yhteistyön järjestämisestä. Suunnitteluvaiheen jälkeen vastuuvirkailija on esittänyt näkemyksensä toimiston johtajalle ja/tai johtoryhmällä jota kautta lopullinen linjaus on hyväksytty.

Toimistojen välillä on vaihtelua sen suhteen miten toimeenpano on lähtökohdiltaan organisoitu. Perusratkaisuja on kaksi: keskitetty ja hajautettu malli. Kauhavalla, Rovaniemellä ja Malmilla on päädytty keskitettyyn ratkaisuun, jossa kuntouttavaan työtoimintaan liittyvät tehtävät on keskitetty toimiston sisällä määrätuille henkilöille. Malmilla aktivointisuunnitelmista vastaa aktiivitiimi ja Rovaniemellä syvennettyjen palveluiden tiimi. Molempien tiimien toimintaidea on sama. Tiimit koostuvat tiiminvetäjästä ja kahdesta tai useammasta työvoimaneuvojasta joiden pääasiallisena vastuualueena on hoitaa toimistossa tehtävät aktivointisuunnitelmat. Kauhavalla, jossa aktivointiehdon täyttäviä on vähemmän, riittää että suunnitelmien laatimisesta vastaa kaksi virkailijaa. Keskitetty ratkaisu mahdollistaa hajautettuun malliin nähden työntekijöiden erikoistumisen. Sen perusteluina käytettiin paremman "kokeuksen ja tuntuman" hankkimista lain toteut-

tamiseksi. Käytännön tulosten tasolla tämän vaikutuksesta on kuitenkin vaikea osoittaa näyttöä.

kun alettiin miettiä että miten tämmönen toiminta istutettaisiin tähän meidän malliin, niin jotenkin se siinä sitten tuli keskusteluissa, että voisko aatella, että tämä aktiivitiimi alkaisi ottamaan tätä kuntouttavaa työtoimintaa. Ja niin sitten se tiimi alkoi. Me kyllä koulutettiin useampia henkilöitä tähän tehtävään. - - Me keskitettiin se kuitenkin määrätuille ihmisille tämä toiminta. Että se oli se syksy sitten se, että kun se oli uutta. Että jotenkin nähtiin, että määrätty porukka sitä hoitaa. Että jotenkin saatas semmosta kokemusta ja tuntumaa siihen. (Malmi)

Kuopion työvoimatoimistossa aktivointisuunnitelmien laatimiseksi päädyttiin hajautettuun ratkaisuun, jossa jokainen työntekijä on ainakin periaatteessa potentiaalinen aktivointisuunnitelman laatija. Aktivointisuunnitelman laatimisen katsottiin siellä kuuluvan jokaisen työvoimavirkailijan perustehtäviin joka on tarvittaessa otettavissa jokaisen käyttöön.

Kaikki tekee. Silloin sovittiin, kun laki tuli voimaan, tiimeissä keskustelivat, että tekeekö kaikki vai tietyt henkilöt ja kaikki oli sitä mieltä, että kaikki haluaa niitä tehdä. Et se on niin kun tiimin sisäinen asia. Esimerkiksi nuorten yksikössä me tehdään kaikki. Ja pääasiassa varmaan koko talossa tekee kaikki, toiset ehkä enemmän ja toiset vähemmän. Mutta kuitenkin periaate, että kaikki. (Kuopio 1)

- - että turhaahan on puhua mistään syrjäytymisen ehkäisystä, jos tää työkalu ei oo jokaisen pakissa. Että se on silloin jo byrokraisoitunut ja luutunut se homma, jos pannaan erikoisihmiset tekemään. Että se työ ja työvoimaneuvojan pitää pystyä ope- roimaan niin työnantajan palveluista alkaen niin tähän aksuasian aktivointisuunnitelma-asian hoitamiseen. Ei oo muuta mahdollisuutta. (Kuopio 2)

### *Toimintaympäristö*

Toimintaympäristön tai kontekstin on todettu useissa erityisesti ns. realistista arviointitutkimusta (esim. Pawson & Tilly 1997, Rostila & Kazi 2001) hyödyntävissä tutkimuksissa vaikuttavan ratkaisevalla tavalla siihen, minkä merkityksen ohjelma saa ja millaiseksi sen toimeenpano katutasolla muotoutuu. Toimintaympäristöä voi

tarkastella monelta eri tasolta, esimerkiksi ympäröivän sosio-ekonomisen rakenteen tai yhteistyöverkostojen tasolta. Tässä kohdin toimintaympäristö ymmärretään ennen kaikkea poliittiseksi, toimintaympäristöä tarkastellaan katutason (alatasen) toimijoiden silmin niiden reunaehtojen kautta jotka lainsäätäjä (ylätaso) on antanut säätäessään lain kuntouttavasta työtoiminnasta. Merkillepantavia kysymyksiä ovat tällöin mm. mikä vaikutus lainsäätäjän tahdolla (so. kirjoitetulla lailla kuntouttavasta työtoiminnasta) on lain toteutukseen, kuinka paljon harkintavaltaa laissa käytännössä on ja kuinka aktiivointi sijoittuu muihin, aikaisemmin säädettyihin, työvoimatoimistojen perustehtäviin.

Laissa kuntouttavasta työtoiminnasta on määriteltä suhteellisen tarkasti lainsäädännön kohderyhmä, aktivointisuunnitelman koostumus ja yhteistyömuodot. Työntekijäkohtainen harkintavaltaa on kapea.

"Kun mun ymmärtääkseni, siinä ei nyt sitä harkintavaltaa niin kauheesti oo, eikä sitä kovin paljon ole käsiin otettukaan, kyllä siinä on koitettu sen mukaisesti vaan tehdä" (Kauhava).

Työvoimatoimistojen työntekijöille tässä ei ole sinällään mitään uutta, ylätasen normiohjaus on perinteisesti ollut tiukkaa työhallinnossa. Esimerkkinä muista työnhakijapalveluista ovat työnhakusuunnitelmat, jotka pyritään laatimaan määrämuotoisiksi ja joiden laatiminen on varsin normiohjattua. Tästä on sekä etua että haittaa. Eduiksi voidaan laskea ainakin pyrkimykset laadun varmistamiseen ja asiakkaiden yhdenvertaiseen palveluun.

K: Onko tarkka lainsäädäntöön perustuva ohjaus mielestäsi hyvä vai huono asia?

- - toisaalta se on tietysti silleen, että jos aattelee niitä asiakkaita, että ne niin kun kaikki ois samassa asemassa, että jos se jää kovin semmoseksi sellaiseksi väljäksi, niin tuota siinä on tietysti se vaara, että eri paikoissa tehdään eri lailla. Että onko se sitten asiakkaitten ja veronmaksajien kannalta hyvä, että mä meen jonnekin toiseen toimistoon, että siellä ei välitetä ollenkaan ja toisessa välitetään ja noudatetaan jonkinlaista linjaa ja ohjetta. (Malmi)

On ehdottomasti oltava, koska ihmisiä on monenlaisia tekemässä, niin se on hyvä, että se on määrätty näin. (Kuopio 1)



No eihän sitä muuten tapahdu siinä, kyllä voidaan sanoa, että tämmöstä olis hyvä tehdä, niin ei me ainakaan joudettais semmosta tekemään, meillä on niin paljon muitakin töitä, että eihän meidän tarvitse koskaan olla pyydystämässä yhtään uutta tttelle sentään, että saatas aika kulua. Että jos tää olis vapaaehtoinen, niin eihän me tätä tehtäis. (Kuopio 2)

Toisaalta yksittäinen työntekijä voi kokea pysyvän tarjoamaan parempaa palvelua, joustavammalla ohjaamisella - sekä asiakkaan, itsensä että toimiston näkökulmasta. Monet vastaajista peräänkuuluttivatkin enemmän työntekijäkohtaista liikkumatilaa lain toteuttamiseksi.

No tietysti se sinänsä, mutta se käytännön toteutus tahtoo mennä vähän kankeeksi sitten helposti. (Kauhava)

Jossain mielessä se on hyvä asia, jos ajatellaan, että on tasa-arvoisessa asemassa. Mutta sitten jos ajatellaan ihan tätä käytännön työtä, niin siinä ne rajoitteet tulee esiin. - - tän lain puitteissa sen pitäis aina istua se sosiaalitoimivirkailija tossa pientä asiaa sen kanssa yhdessä tekemässä. Ja sä et voi mennä muuttamaan, se lakihan ei, siinä sanotaan, että suunnitelmaa ei saa muuttaa yksipuolisesti. (Malmi)

Mun mielestä tän tyyppisissä asioissa, missä ei myönnetä mitään taloudellisia etuuksia, ei mitään tarkkoja tuloarajajuttuja ole eikä semmottia, niin pitäis olla nimenomaan kysymys väljästä puitelainsäädännöstä. Ja semmonen niin kun arkijärjen käyttö sillä tapaa mahdollistettaisiin - - Mä sanon suoraan, että laki tulee niin kun osoittautumaan semmoseksi, että sitä ei voida toimeenpanna, ei se toteudu. (Rovaniemi)

Vaikka siis laki koetaankin monilta osin jäykäksi, on selvää että sen toteuttamisessa tarvitaan myös työntekijäkohtaista ajattelua ja harkintavaltaa. Työntekijät kokevat, että heidän tulee olla joustavia ja toimia asiakaslähtöisesti, mutta samalla noudattaa annettua lakia. Se kuinka suuren roolin työntekijät antavat itsenäiselle harkintavallalle on osittain yksilöllistä. Lain toimeenpanon keskeinen osa on työntekijöiden ja asiakkaiden yksilöllinen neuvotteluprosessi, aktiivointisuunnittelu. Tämän onnistuminen perustuu paitsi työntekijän kokemukseen ja vuorovaikutustaitoihin, myös ennen kaikkea "työpoliittisen mielikuvituksen" käyttöön. Saavutetut ratkaisut

ovat tässä mielessä työntekijä- ja tapauskohtaisia, ei niinkään toimistokohtaisia.

K: Kuinka paljon on tapauskohtausta tai työntekijäkohtaista harkintavaltaa koko laissa kaiken kaikkiaan?

Kyllähän siinä liikkumavaraa on, että kun ei me voida ketään pakottaa tänne esimerkiksi. Et kaikille esimerkiksi, olisi pakko tehdä aktivointihaastattelu ja polku takas työelämään, niin eihän ne kaikki asiakkaat tuu kuitenkaan - - Siitähän on sitten tietysti määrätty seuraamukset... (Malmi 1)

- - sitten kuitenkin kunnioitetaan sitä, että mikä on siinä neuvottelussa se sopimus sen asiakkaan kanssa, mitä tässä lähdetään eteenpäin. Että ei aleta niin kun sellaista, että jos siinä tilanteessa katotaan, että esimerkiksi jotkin terveystoimen palvelut on ensisijaisia, niin annetaan sitten rauhassa käydä se tie loppuun eikä aleta tavallaan sitä, että pitäis töitäkin tarjota, niin ensimmäiseksi sitten siihen säheltää väliin ja tarjoamaan töitä ja asiakas on ihan sekaisin. - - monetkin näistä asiakkaista on niin pitkään ollut meillä asiakkaina ja niille on erilaisia ollut toimenpiteet ja sen tyyppisiä ja ei ole tuottanut tulosta, niin maltetaan ottaa rauhassa, että mennään yks asia kerrallaan eteenpäin. (Malmi 2)

- - onhan meillä siinä varaa, ainakin ajallisesti kattoo, että koska tätä hommaa tarkastetaan seuraavan kerran, seuranta on ja näin. (Kuopio)

No esimerkiksi siinä mä käytän aika paljonkin, että kun asiakas tulee, että ruvetaanko sitä suunnitelmaa tekemään heti vai ei. Että jos mä näen, että asiakas on hirveen, että sitä ei kiinnosta yhtään tää homma ja ei millään tavalla motivoitu, me sitten sovitaan asiakkaan kanssa uusi aika... (Malmi 3)

Aktiivointisuunnittelun toimintaympäristö rakentuu myös suhteesta muihin työvoimatoimiston perustehtäviin ja -palveluihin. Perustehtävät jaetaan toimistoissa työnantajapalveluihin ja työnhakijapalveluihin. Molempien palvelumuotojen kysyntä on suurempaa kuin resurssit tarjota niitä. Resurssivaje näkyy konkreettisimmillaan puutteena ajasta, jota asiakkaille pystytään tarjoamaan. Siksi yksi merkittävä piirre kuntoutuva työtoiminta -lain toimeenpanon onnistumiselle on

kuinka hyvin se onnistutaan sovittamaan muihin toimiston palveluihin, erityisesti työnhakusuunnitelmaan ja -haastatteluun. Ratkaisevaa on myös se, kuinka katutason toimeenpanijat soveltavat eri palvelut yhteen ja millaisia selviytymisstrategioita he pystyvät kehittämään sopeutuakseen työhön liittyvistä resurssivajeista.

Toimiston sisäisten palveluiden priorisointi ja yhteensovittaminen on haaste, joka ratkaistaan eri toimistoissa omalla tavallaan. Esimerkiksi Kuopiossa ja osin myös Rovaniemellä myönnetään että kuntouttava työtoiminta ei ole palveluiden priorisointilistalla aivan kärkipäässä. Kauhavalla ja Malmilla vastaavaa erontekoa ei olla valmiita yhtä selvästi tekemään.

K: Miten aktivointi istuu tähän koko toimiston palvelupalettiin, miten se sijoittuu suhteessa muihin?

Ei se ihan mutkatonta oo. Mehän ollaan priorisoitu sillai, että ensimmäisenä työnantajat saa työvoiman, mikä meiltä irtoo. Ja toiseksi me hoidetaan se, että työttömät saa päivärahansa ajoissa. Mut sitten alkaa ruuhkaantua, on monenlaista hommaa ja niissä luotetaan aika pitkälle siihen, että sen virkailijan on itse älyttävä, että mikä tässä nyt on kiireellisempi, mikä tarpeellisempi tehtävä. (Kuopio)

- - ja sen yrityksen, sen löytäminen, sehän on vapaat työmarkkinat, elinkeinoelämä, joka voi työllisyysatilanteen tän tulppauksen mikä tässä on, niin avata. Jos me saadaan avoimia työpaikkoja ja näitä kansalaisia vapaille työmarkkinoille, niin sehän se ykköstavoite on. (Rovaniemi)

Mutta kyllä se aika vahvasti painottuu, että ne on sitten tämän aktivoinnin piirissä ja sitä kautta haetaan se ratkaisu. Ne jää tavallaan sinne omaan karsinaansa helposti nämä tyypit. Kun määräaikaishaastattelujahan ei oikeestaan sitten enää tehdä, vaan se on aktivointisuunnitelman tarkistamista tästä eteenpäin. Toki työnantajapalvelusta sitten työtä voidaan tarjota ihan yhtä lailla, mutta monestikin tässä on aika paljon semmosta väkeä, että niille ei avoimilta markkinoilta äkkiä sitä paikkaa löydä. Jotta kyllä siinä vähän se, että nää tämän kuvion piiriin jää pyörimään ja käytännössä sille virkailijalle sitten. (Kauhava)

Työnhakuhaastattelut ja -suunnitelmat ovat sukua aktivointihaastattelulle ja näiden tekoon osallistuneet työvoimaneuvojat ovat entuudestaan osaavia haastatteliijoita ja kirjaajia. Kysymys

kuuluu, miten aktivointisuunnitelmiin saatisiin kahden viranomaisen myötä jotain sellaista uutta ja oleellista, että ne erottuisivat työnhakusuunnitelmista ja vielä edukseen. Työntekijät itse tekevät selvän pesäeron työnhaku- ja aktivointihaastattelun välille. Aktivointisuunnitelmaa pidetään, perustellusti, syvällisempänä, asiakkaan elämätilannetta ja tulevaisuutta laajemmin kartoittava toimenpiteenä. Mutta työnhakusuunnitelmaan nähden myös asiakasta velvoittavampana.

No tää aktivointisuunnitelma on niin kun tarkempi. Tää on perusteellisempi. Tässä on aina sosiaalityöntekijä paikalla. Ja tää on velvoittavampi. Ja eihän näitä työnhakusuunnitelmia muuten tehtäisi näille, jotka on sosiaalitoimen asiakkaille, koska eihän ne tänne olis tullu asiakkaisiksi. (Kuopio)

Siinä tulee sitten ihan tämmösiä perhetaustoja, asumistilannetta, taloudellista tilannetta, toimeentuloa ja just näitä. Ja tietenkin tulee nää terveydelliset jutut tulee... Mutta näitä niin kun paljon tarkemmin sitten kartoitetaan ja just näitä työllistämisjuttuja, että kuinka on yleensä työllistynyt, onko omaehtoisesti vai meidän kautta. Et sillai kyllä paljon laajempia ne aktivointisuunnitelmat. (Rovaniemi)

Että jotenkin tuntuu, että sitä on ruvennut näitä ihmisiä niin kun käsittelemään tässä niin laajalajaisesti ja syvältä tehnyt aktivointisuunnitelmia, että nyt ei tahdo enää pystyä siihen semmoseen pinnalliseen.. Pitää oikein ittensä aina työstää, että tää on nyt vaan se tavallinen yksilöity työnhakusuunnitelma. (Kauhava)

Työvoimatoimistojen suhtautuminen ja yhteistyö oman hallinnonalan ylempiin viranhaltijaorganisaatioihin, työministeriöön ja TE-keskukseen, näyttäytyy asiallisena. Suhtautumistapa on yleensä myönteinen, mutta etäinen. Malmin, Kuopion, Kauhavan toimistoissa koetaan, että suhteet ylätasoon toimijoihin ovat olemassa, mutta ilman sen kummempaa sieltä suunnasta tulevaa tukea tai kontrollia. Rovaniemellä puolestaan tunnustetaan TE-keskuksen panos lain toteuttamiseksi.

- - meillä on hiton hyvä työvoimaosasto, siis se on aktiivinen. Se on aktiivinen, se pajuttaa työvoimatoimistoa ja ohjaa ja aivan toisella tapaa var-

**Taulukko 1. Tarkastellussa työvoimatöimistöissä ajalla 1.9.2001-31.12.2002 tehdyt aktivointisuunnitelmat, alle 25-vuotiaiden osuus tehdyistä suunnitelmista ja kuntouttavan työtoiminnan aloittaneet.**

Toimisto	Yhteensä	Alle 25 v. n, (%)	KUTY n, (%)
Kauhava	114	13 (11 %)	7 (6 %)
Rovaniemi	626	187 (30 %)	39 (6 %)
Kuopio	553	422 (76 %)	15 (3 %)
Helsinki (Malmi)	881	97 (11 %)	33 (4 %)
<b>Yhteensä</b>	<b>2174</b>	<b>719</b>	<b>94</b>

Lähde: työministeriön rekisteri 6.3.2003.

maan kun muissa TE-keskuksissa on tilanne. Että ihan voi antaa kymmenen pistettä työvoimaosastolle mitä tulee tämän asian valmisteluun.

### Interventio

Artikkelissa kuvataan yksittäisten interventiotapahtumien (työntekijöiden ja asiakkaiden työprosessien) sijaan toimistojen asiakasmääriä sekä niitä käytänteitä ja variaatioita mitä aktivointisuunnittelu voi saada. Lisäksi tuodaan esiin työntekijöiden käsityksiä siitä, millainen on hyvä aktivointisuunnitelma, kuinka asiakkaan pystyy aktivoimaan ja millaisia erilaisia asiakasryhmiä työntekijöiden kokemuksensa mukaan lain kriteerien kohteena on.

Tehtyjen interventoiden, aktivointisuunnitelmien, määrät vaihtelevat tarkasteltavissa toimistoissa suuresti (taulukko 1.). Tämä jo siitäkin luonnollisesta syystä, että aktivointiehdon täyttävien lukumäärät ovat eri kokoisilla alueilla erisuuruiset. Pienimmässä toimistossa, Kauhavalla, lain voimaantulosta vuoden 2002 loppuun mennessä aktivointisuunnitelmia oli tehty yhteensä 114, suurimmassa eli Malmin työvoimatöimistöissä vastaava luku oli 881.

Kuopiossa on tehty selvä painotus nuoriin aktivointiehdon täyttäviin asiakkaisiin, 76 prosenttia kaikista aktivointisuunnitelmista tehdään alle 25-vuotiaille. Muilla paikkakunnilla asiakaskunnan selvänä enemmistönä ovat yli 25-vuotiaat. On muistettava, että kyseinen ikäperusteinen jako on kirjattu lakiin mm. siten että alle 25-vuotiaille kuntouttava työtoiminta on velvoittavaa. Lain mukaan alle 25-vuotiaat osallistuvat aktivointisuunnitelman laadintaan myös aikaisemmassa vaiheessa kuin yli 25-vuotiaat (laki kuntoutta-

vasta työtoiminnasta 189/2001). Kuntouttavan työtoiminnan on tarkastelluissa kunnissa aloittanut vain keskimäärin 5 prosenttia kaikista asiakkaista, mikä on selvästi alle valtakunnallisen keskiarvon.

Läpikäytyt aktivointiprosessit ovat jokaisella työntekijällä omannäköisiansä - vaikka suunnitelmien tekemiseksi onkin helppo osoittaa kaikille yhteisiä työvaiheita. Työntekijän henkilökohtainen ammattitaito ja panos näkyy konkreettisimmiinlaan yhteisesti allekirjoitetussa aktivointisuunnitelmassa. Se minkälaiseksi suunnitelma lopulta muotoutuu riippuu luonnollisesti myös työparista, sosiaalityöntekijästä sekä asiakkaasta.

Tyypillinen aktivointisuunnitteluprosessi lähtee liikkeelle siitä, että sosiaalityöntekijä ja työvoimavirkailija varaavat yhteiset ajat ja lähettävät kutsun asiakkaalle aktivointihaastatteluun. Kutsun mukana menee infokirje ja pienimuotoinen kyselylomake asiakkaan työ- ja elämäntilanteesta. Työntekijät ovat useimmiten yhteydessä toisiinsa ennen tapaamista tai kokoontuvat viimeistään haastattelupäivänä vähän ennen asiakkaan saapumista. Tarkoituksena ei kuitenkaan ole, että työntekijät päättäisivät etukäteen esimerkiksi asiakkaalle sopivasta toimenpiteestä. Peruslähdekohdiltaan aktivointisuunnittelussa on kyse yhteisestä pysähtymisestä.

Kyllähän se on varmaan semmonen niin virkailijoille kuin sitten asiakkaillekin semmonen pysähtymisen paikka miettiä sitä omaa tilannetta ja meidän näkökulmasta tietysti asiakas miettii sitä, että mikä on sit se työn paikka sen elämässä ja asiakas varmaan miettii koko sitä elämäntilannetta ja sosiaalityöntekijä varmaan tuo sitä kokonaisnäkemystä siihen tilanteeseen...(Malmi)

Haastattelutilanteessa toinen työntekijöistä kirjaa haastattelussa läpikäytyt ja sovitut asiat tietokantaan, toinen toimii päähaastattelijana. Aluksi työntekijät kertaavat lain ja tapaamisen lähtökohdat. Toiseksi läpikäydään yhteisesti asiakkaan menneisyys, työ-, koulutus- ja elämänhistoria. Tämän jälkeen periaatteessa unohdetaan menneisyys ja lähdetään tulevaisuuteen, tavoitteisiin ja suunnitelmiin. Usein tulevaisuus jaetaan pidemmän ja lyhyemmän tähtäimen tavoitteisiin, johon suunnitelmassa pyritään. Vasta tämän jälkeen mietitään niitä keinoja joilla toivottuun tavoitteeseen päästäisiin. Lopuksi sovitaan suunnitelman tarkastamisajankohta ja allekirjoitetaan suunnitelma. Kaikista aktivointisuunnitelmista 83 prosenttia saatetaan päätökseen esitetyn kaltaisesti, yhden tapaamiskerran jälkeen (Ala-Kauhaluoma ym. 2002).

Useimmiten aktivointisuunnitelmassa sovitaan työnhausta tai työvoimapolitiisiin toimenpiteisiin osallistumisesta. Kuntouttavaan työtoimintaan ohjataan noin joka kymmenes asiakkaista (Ala-Kauhaluoma ym. 2002). Keinot joilla tavoitteisiin pyritään voivat kuitenkin olla hyvin moninaisia ja vaatia työntekijöiltä monipuolista osaamista, esimerkiksi paikkakuntakohtaista tuntemusta.

Ensinnäkin joka näitä tekee, niin sen pitäisi hallita omassa kaupungissa kaikki, jos esimerkiksi nuoria ajatellaan, niin mitä mahdollisuuksia nuorille on tässä. Jos sä et niitä hallitse, niin sun pitäisi tietää, minne soittaa. Se on a ja o, koska se ei oo aina työhallinnon toimenpide, minne se lähtee. (Kuopio)

Aktivointisuunnitelma sinällään ei aktivoi ketään. Kysymys on kokonaisuudesta, aktivointitapahtumasta. Onnistuneessa aktivointitapahtumassa merkillepantavaa voi olla ainakin palvelujen tarkoituksenmukaisuus, niiden onnistunut ketjuttaminen, motivoituminen ja pakko. Lainsäädännön valmisteluvaiheessa paljon kriittikkiä saaneet sanktiot saavat tukea työvoimaneuvojilta.

K: Auttaako tämän lain pakot ja sanktiot jotenkin aktivoitumisessa?

Auttaa. Aikuisillahan auttaa tietysti päivärahan menetys, totta kai se jollain tavalla auttaa. Ja nuorilla taas se, että kun ne jättää tulematta tänne, niin niillä kun 20 prosenttia alennetaan, niin ne huomaa, että tosissaan sinne pitää tulla. Mutta sehän ei tietysti oo hyvä lähtökohta semmonen.

Mutta kyllä se joittenkin osalta auttaa. (Kuopio)

No kyllä se tietenkin, monet kansalaiset vielä tässä maassa lähtee siitä, että yhteiskunta on mulle velkaa, joka saumassa yhteiskunta on mulle velkaa ja aina joku tuutti josta mua tuupataan, jos tulee ongelmia. Niin tuota kyllä tän tyypisten asiakkaiden asioissa tämmönen pysäytys ja se tavallaan niin kun valkenee kansalaiselle, että hitto ei tää enää meillä Suomessa enää sillä lailla, että mä voin saada työttömyysturvaa vastikkeetta. Pitää itsekin sen asian eteen tehdä jotain. Niin kyllä se on ihan jees, jos pysäytetään. (Rovaniemi 1)

No sanktiot auttaa aina. Ainakin näin, sanotaan niin kun meidän osaston. Tuolla nuorten yksikössä vaikuttaa, että ei välttämättä aina auta enää sekään, sanktiot. Sossusta sit kuitenkin saa... Mutta noin yleensä niin meillä, kun on pakko, niin se auttaa. (Rovaniemi 2)

Kyllä niin kun suurin osa töihin lähtee, se on semmosta mitä ne niin kun ne pystyy tekemään kuitenkin. Mutta onhan toki niitäkin, joita pitää sillä pakon uhalla laittaa. Mutta se on eri asia kuinka se työ sitten kestää. (Kauhava)

Aktivointi on myös tietynlaista tasapainoilua asiakkaan tunteiden kanssa, toiset asiakkaista saattavat kokea haastattelutilanteen ahdisteluna ja toiset välittämisenä. Onnistuneessa aktivointitapahtumassa asiakkaalle on syntynyt tunne että tässä ollaan hänen asiallaan, häntä kuunnellaan ja hänestä välitetään.

Asiakas saatta kokea ahdistavana sen, että on kaks virkailijaa ja nyt pitää tavallaan joku konkreettinen juttu hänen, mihin hän lähtee mukaan. (Rovaniemi)

No se on mun mielestä se, että se välittäminen ja se seuranta ja että heidän asioitaan selvitetään. Sillä ne sitoutuu siihen. (Malmi)

Siinä on se hyvä, että ollaan asiakkaan asialla ja se asiakas huomaa sen, että ollaan asiakkaan asialla ja sitä asiaa ei jätetä. Vaan varataan uus aika. Monta kertaahan se on niin, että kerran käy ja nähdään seuraavan kerran vuoden päästä. Semmonen paneutuminen asiakkaan asiaan, niin sanottu. Ja se asiakaskin sen huomaa. (Kuopio)

Kuntouttava työtoiminta -laissa aktivointi toimii periaatteessa kaksisuuntaisesti, laki velvoittaa

työntekijät määrämuotoiseen yhteistyöhön asiakkaan kanssa ja työntekijät velvoittavat asiakkaan aktivointisuunnitelman tekoon. Onnistuakseen tässä, virkailijoiden on osattava suostutella asiakas toimimaan haluttuun suuntaan. Kyseessä on yksi Evert Vedungin (2002) mainitsemista työntekijöiden selviytymisstrategioista (regulatory capture theory). Kuopiossa sama asia todettiin siten, että huippuunsa virittäytyneen aktivoijan on osattava manipuloida asiakasta.

Niin kyllähän siinä pitää olla vuorovaikutustaidot huippuluokkaa ja mieluiten manipuloijan kykyä, että saa sen homman putkeen...

K: Mitä siinä pitää osata manipuloida?

Ehkä tarvittavat taustat, etevät vuorovaikutustaidot riittää, mutta kyllä siellä on sellaisia tapauksia, että väsyttämällä puhuttava siihen hommaan yhden kerran, toisen kerran, kolmannen kerran, neljännen kerran eikä saa sanoa, että tästä ei tuu mitään. Painaa päälle ja tietysti parhaat siihen kykenee, ei siinä mitään. (Kuopio)

K: Onko tässä kysymyksessä myös virkailijoiden aktivoiminen?

On tietenkin. Että voidaanhan ne jättää tuota pienemmälle keskustelulle nää asiakkaat ja sillä hyvä. Eihän siinä koira perään hauku, mutta jos on ammatillista kunnianhimoakin, että kun näkee semmosen asiakkaan, jossa olisi selvästi ainesta ihan kaivelematta ja sen pystyy niin kun aktivoimaan niin, että hän ottaa ne mahdollisuutensa esille ja käyttöön, niin kyllähän se on sille virkailijallekin palkitsevaa, että on saanut semmosta aikaan (Kuopio).

Työvoimaneuvojien käsitys lain kohderyhmästä on samankaltainen sijaitseva työvoimatoimisto Malmilla, Rovaniemellä, Kauhavalla tai Kuopiossa. Työntekijät kohtaavat asiakasryhmän heterogeenisenä ja löytävät sieltä erilaisia koostumuksia. Kärjistetyimmillään asiakkaat ovat jaettavissa hyviin ja huonoihin tai helppoihin ja vaikeisiin. Jälkimmäiset muodostavat ylivoimaisen enemmistön. Hyvät, mutta harvat ovat niitä joilla on terveyttä, ammatillista koulutusta ja motivaatiota. Huonoilta edelliset ominaisuudet puuttavat.

Siinä on hirveen paljon eri ryhmiä, niin kun ihmisillä on niin erilaisia tilanteita - - Et siitä mä olen

yllättynyt, kuinka on niinkin paljon semmosia, et hyväkuntoisia, ettei ole vaan sitä työpaikkaa vaan löytynyt. Mutta ainahan voi sanoa niin, ettei työpaikkaa ole löytynyt... (Malmi)

Siellä on ihan tavallisia kansalaisia, tavallisia työttömiä. On ihan kuranttia porukkaa, sit on vielä tämmöstä epäkuranttiakin tavaraa paljon. (Rovaniemi 1)

Siellä on hyvin paljon mielenterveysongelmaisia, juoppoja ja jos jonkunlaista kremppea, terveydellistä syytä. Sitten näitä syrjäkyläisten poikamiesmeisiä, jotka on jäänyt sinne kotia...Ja sitten on tosiaan hyvänkin koulutustaustan omaavia varsinkin tuossa hallinto-, toimiston ja kaupallisen työn ryhmässä, mutta ei oo niitä paikkoja hakijoille, niin ilmeisesti työttömyys pitkitty. (Rovaniemi 2)

Mutta sillai tietenkin varmaan yks toinen, joka on aika vaikea työllistää, on tämmösiä psyykkisiä ongelmia omaavat ihmiset. Että se siinä tulee sitten toisena vastaan, että on nää päihdeongelmaiset ja sitten on nää psyykkisesti ongelmaiset, jotka kuvittelee kuitenkin, että heistä johonkin on. Ja loppujen lopuksi ei oo, eikä kukaan ota - - Helpompiakin tapauksia listalla olis varmaan ollut. (Kauhava)

Kyllä kai siinä kaikista vaikeimmassa tilanteessa olevaa väkeä ja aika vähän varmaan semmosia, jotka on niin kun satunnaisesti sinne laskusäännon perusteella joutunut. Ja ja käytännössä esimerkiksi nuorissa niin paljon niitä alkoholi- ja huumeongelmia, että ne on todella vaikeessa tilanteessa. (Kuopio)

Varsinkin lain käynnistymisen ensimmäisinä kuukausina oli monin paikoin näyttöjä siitä, että työntekijät valitsivat asiakkaikseen listoilta kaikkein helpoimpia tapauksia. Lain alkuvaiheessa aktivointi aloitettiin keskimäärin lyhyemmän aikaa työttömänä olleista ja nuoremmista ikäryhmistä (esim. Ala-Kauhaluoma ym. 2002). Etukäteen ongelmattomiksi kuviteltujen asiakkaiden kanssa oli ilmeisen paljon helpompaa harjoitella työntekijöillekin uutta aktivointitilannetta. Ensimmäiset asiakkaat toimivat ikään kuin "harjoituskappaleina". Työntekijät käyttivät silloin hyväkseen selviytymisstrategiana ns. kerman suurintaa. Säästääkseen aikaa, päästäkseen sinuiksi uuden työmallin kanssa ja palvellakseen paremmin myöhemmin saapuvia ja vaikeampia asiakkaita kyseinen valinta oli perusteltu.

### *Kehittämistarpeet*

Kuntouttava työtoiminta -lakiin liitettyjä heikkouksia ja vahvuuksia työ- ja sosiaalitoimistojen näkökulmasta on arvioitu syksyllä 2002 (Ala-Kauhaluoma & Parpo 2002). Tuolloin kuntien sosiaalijohtajien ja työvoimatoimiston johtajien suhtautumista lain toimeenpanoon tarkasteltiin kyselyn perusteella. Kyselyn mukaan toimeenpanon aikana ilmenneet lainsäädännön edut näkyivät selvimmin lisääntyneenä viranomais-ten välisenä yhteistyönä. Yleisesti myös katsottiin, että lainsäädäntö on antanut viranomaisille uuden toimintatavan vaikeasti työllistyvien ongelmien ratkomiseksi. Varauksellisimmin suhtauduttiin lainsäädännöstä esitettyihin väittämiin, jotka liittyivät työttömän työllistymisedellytysten paranemiseen. Suurimmaksi ongelmaksi sekä sosiaalijohtajien että työvoimatoimistojen johtajien mukaan koettiin viranomais-ten resurssipula. Melko suureksi ongelmaksi sosiaalijohtajat ja työvoimatoimiston johtajat nostivat myös onnistumisen asiakkaan motivoinnissa. Lisäksi jonkin verran vaikeuksia sosiaalijohtajien ja työvoimatoimistojen johtajien näkemysten mukaan esiintyisopivien kuntouttavan työtoiminnan järjestämispaikkojen löytämisessä.

Edellä mainitut kehittämistarpeet ovat varmasti mitä suurimmalta osin edelleen ajankohtaisia. Ohjelmaan ja sen toimeenpanoon liittyviä toimivia osia, lupaavia käytäntöjä, on sivuttu edellisissä luvuissa. Yksittäisiä kipupisteistä on tunnistettavissa kymmeniä ja ne ovat tyypillisesti paikallisia. Paikallisuus merkitsee sitä, että vaikeudet ovat joko toimiston sisäisiä tai paikkakunnan työ- ja sosiaalitoimiston välisiä - ja siten ratkaistavissa pääosin paikallisin järjestelyin. Ne liittyvät yleensä erilaisiin työkäytäntöihin, esimerkiksi yhteistyöhön tarvittavien työaikojen yhteensovittamiseen, organisointiin, asiakasvalintoihin tai kirjaamiskäytäntöihin. Toisaalta paikallisesti esiintyvät ongelmat voivat liittyä työntekijöiden välisiin tai työntekijöiden ja asiakkaiden välisiin asenteisiin ja suhtautumistapoihin. Kolmannen paikallisesti ratkaistavissa olevan ongelmakokonaisuuden muodostaa lainsäädännön tulkin-nasta johtuvat vaikeudet. Tähän kokonaisuuteen liittyvät epäselvyydet kohdistuivat tosin enimmäkseen lain toteuttamisen ensimmäisiin kuu-kausiiin.

Tässä kohdin tuodaan julki lain epäkohdista kaksi keskeisintä. Molemmille epäkohdille on

yhteistä ainakin se, että ne haittaavat jokaisen toimiston jokaista kuntouttavan työtoiminnan lakia toimeenpanevaa työntekijää. Ne eivät siis ole pelkästään yksittäisiä tai paikallisia haittatekijöitä. Työvoimatoimistojen kokemuksen mukaan kuntouttava työtoiminta -lain toteuttamista katutasolla rajoittavat eniten lainsäädännön laajuus suhteessa annettuihin resursseihin sekä lain tiukaksi säädetty määrämuoto menettelytapoi-neen.

### *Lainsäädännön laajuus*

No huonoa on se, että näin työllistävä laki sääde-tään, valmistellaan vieraassa talossa ja heitetään vaan, että pankkaas pojat toimeen. Tietenkin olis pitänyt olla työviranomais-ten mukana valmiste-lussa ja ottaa huomioon se, että mihinkä resurssit riittää - - Eihän siinä ole mitään järkee, että saa-tetaan virkamiehistö tällaseen tilanteeseen, että annetaan järjettömän laaja tehtävä. Se ei ole hyvien tapojen mukaista, eikä se oo viisasta eikä sopivaa. Se on just tommosten öykkäripäälliköi-den tyyli, että heitetään lehmänraato siihen, että repikää jätkät siitä. (Kuopio)

Jo ennen lain voimaan astumista oli pelät-tävissä, että vaikka suhtautuminen kuntouttava työtoiminta -lakiin on enimmäkseen positiivista, sen toimeenpano tulee kohtaamaan katutasolla vaikeuksia (vrt. Parpo ym. 2001). Suurimmaksi ongelman aiheuttajaksi pelättiin tuolloin lain vaa-timusten ja annettujen resurssien epäsuhtaa. Tämä epäsuhta on käynyt pelätyllä tavalla toteen ja on mitä suurimmassa määrin edelleen ajan-kohtainen. Vuonna 2002 aktivointisuunnitelma ennätettiin tehdä noin 20 prosentille samana vuonna aktivointiehdon täyttäneistä.

Paitsi että aktivointisuunnitelman laatiminen on viranomaisille uusia käytäntöjä muovaava toi-mintamuoto, on se myös prosessi, jonka suorittaminen vaatii runsaasti henkilöstöresursseja. Lainsäädännön edellyttävä työ on työvoimainten-siivistä ja se on periaatteessa mahdollista hoitaa joko palkkaamalla uutta työvoimaa tai kuormit-tamalla olemassa olevaa henkilöstöä. Käytän-nössä kuitenkin selvää on, että lakia joudutaan toimeenpanemaan olemassa olevin työvoima-resurssein: yhdessäkään työvoimatoimistossa ei ole palkattu uutta henkilöstöä lainsäädännön

toteuttamiseen. Tämä on johtanut väistämättä siihen, että työntekijät ovat resurssivajetta paikataksaan joutuneet ottamaan käyttöönsä erilaisia selviytymisstrategioita, joista yleisimpänä erilaiset asiakkaiden sisääntuloon liittyvät priorisointitavat.

Laista käsin tässä on niin isoja massoja, että ei pysty hoitamaan. Että tähän aksun piiriin on minusta otettu niin valtavasti niitä ihmisiä, että sitä ois ehkä voinut enemmän rajata ja sitten panna, että mitkä nyt sitten ensisijaisesti pitäis hoitaa - - Tämmönen annettu homma tehtäväksi ja ihmisiä ois, joita kiinnostaisi se tekeminen ja tää ei oo kuitenkaan tulostavoitteissa. (Kuopio)

Lainsäädännön laajuudesta johtuen ongelmia aiheuttaa lisäksi siihen liittyvä raskas seuranta- ja voimassaolovelvoite. Asiakkaat pysyvät lainotteessa niin kauan kuin heidän työssäoloehdonsa täyttyy. Ellei asiakkaalle onnistuta löytämään pysyvää ratkaisua on aktivointiprosessi käynnistettävä uudelleen. Entuudestaan suuret asiakasmäärät kertaantuvat - ja samalla kertaantuu katutason työmäärä.

- - kun nämähän pysyy tässä piirissä niin kauan kun ne sen työssäoloehdon saa. Eli meillä voi olla monta semmosta, jotka on kuusvitoseksi tämän piirissä eli se on sitten jatkuvaa pyörystä niitten kanssa. Eli aina kun niille saadaan joku toimenpide, niin ne on välittömästi taas tämän piirissä kun toimenpide loppuu. Eli kertaantuu tämä väki täällä koko ajan, mitä siinä pitää pyöritellä. Se tuntuu kaikista pahimmalta, että jos sais jotenkin muutenkin vihellytyksi pelin poikki helpommalla hommalla kuin sen työssäoloehdon täyttymiseltä, niin sitten tämä paremmin menis järkeen. (Kauhava 1)

Jos vaikka henkilölle yhdistelmätuella järjestettäis vaikka vuodeksi töitä. Niin aattelis, eikö se nyt sen tilannetta jo muuttaisi sillai, ettei se välittömästi, kun se taas tulee työttömäksi, niin se on heti ensimmäisenä päivänä heti tämän lain piirissä. Totta kai siinä joku väliaika vois olla, että vois ihan sanotaan normaalisti miettiä töitä ja olla työnhakijana ja sitten tulis vaikka jonkun tietyn ajan päästä tai jälkeen taas vasta sen piiriin uudestaan. (Kauhava 2)

Työntekijät ovat yksimielisiä siitä, että asiakkaiden seuranta ja jatkotapaamiset ovat suunnitelman teon jälkeen avainasemassa pysyvien

ratkaisujen varmistamiseksi. Ns. jatkuvan tuen periaate on yksi tuetun työllistymisen (supported employment) perusperiaatteista ja sen soveltamisen tärkeys myös kuntouttavan työtoiminnan lainsäädännön kohdalla on tunnustettu. Toteutuksen esteenä ovat työvoimavirkailijoiden niukat resurssit. Tuetussa työllistymisessä jatkuvasta tuesta vastaa asiakkaan henkilökohtainen työvalmentaja (ks. esim. Härkäpää ym. 2000). Vuoden 2003 alusta uudistettiin lakia julkisesta työvoimapalvelusta siten, että työvoimatoimistot voivat hankkia työnhakija-asiakkailleen työvalmennusta työhönvalmennussäätiöiltä tai vastaavilta palveluyksiköiltä, joissa toimii asianmukaisesti koulutettuja työvalmentajia (laki julkisesta työvoimapalvelusta 1295/2002). Työhallintoon on nyt siis luotu peräkkäin kaksi toisilleen läheistä lakikokonaisuutta joiden tulisi kohdata, mutta jotka eivät ainakaan nykyisellään kohtaa.

Se seurantahan mun mielestä on kaikista tärkeintä. Mutta mihin se seuranta sitten lopetetaan. Tuossa tuo mua vähän ihmetyttää tuossa laissa ja muutenkin sekoittaa, että kun se tavallaan on niin kauan voimassa kun asiakas ite haluaa ja vaikka se ois töissäkin, niin se on vielä voimassa. (Rovaniemi)

No ehkä meillä varmaan vois jotenkin tai sitä pitäis miettiä, että jonkunlaista tukihenkilötoimintaa tai tämmöstä, että kyllä ne jotkut sitten asiakkaan vaatii sitä, että siinä ois tiiviimpää se yhteistyö. Tai joku ois tiiviimmin siinä mukana auttamassa erilaisiin työelämään - - Et meidän virkailijat kyl lähän heillä on näitä seurantatapaamisia ja joittenkin asiakkaitten kans on ihan viikonkin välein tavattu, mutta pitkän päälle ei pystytty tavallaan repeämään - - Että jotkut jotka on syrjäytynyt sieltä työelämästä, niin kyl lähän ne tarvii päivittäin sitä tukea sitten, vaikka ne on jo töissä ihan normaalityöpaikassakin. En tiedä, olisko se sitten, pystyykö sosiaalitoimi sitä järjestämään tai joku vapaaehtoisuustyö tai jotain tämmöstä. (Malmi)

### *Lainsäädännön määrämuotoisuus*

Sitten tämä jotenkin, tämä turha juhlaisuus, että kaikki niin paperille ja moneen kertaan täytyy tuonne koneelle laittaa ja sitten taas eri paperia tehdä, nimiä alle ja tämmöstä. Että vähän niin kun turhan

juhlallinen systeemi, että se vois niin kun jotenkin köykäsemminkin noihin ratkaisuihin päästä. (Kauhava)

Kuntouttava työtoiminta -laissa on määritelty suhteellisen tarkasti lain kohderyhmä, aktiivointisuunnitelman koostumus ja yhteistyömuodot. Lain työntekijäkohtainen niukka liikkumavara on loogisessa yhteydessä työntekijöiden kuormittumisen suhteen. Kauhavan, Rovaniemen, Kuopion ja Malmin työvoimatoimistojen työntekijät toivat selvästi esiin, että lain määrämuotoinen toimeenpano on tehty oman harkintavallan kustannuksella liian massiiviseksi ja jäykäksi.

No sanotaanko näin, että kun näitä ihmisiä on kattonut, mitä ketkä tän lain piiriin kuuluu, niin siellähän on hyviä tapauksia paljon, että tuntuu turhalta tehdä sosiaaliviranomaisen kanssa yhteistyötä. (Kuopio)

Erityisen haitalliseksi ja turhauttavaksi työntekijät kokevat määrämuotoisen hallinnonalojen pakkoyhteistyön. Näin varsinkin silloin, kun työntekijällä on tuntuma että asiakkaalle olisi löydettävissä ratkaisu työhallinnon omillakin toimenpiteillä tai muuten kevyemmin järjestelyin. Toisinaan joissakin tapauksissa sosiaalivyöntekijää tarkoituksenmukaisempi yhteistyökumppani olisi esimerkiksi terveydenhuoltoalan ammattilainen.

Nyhdän siinä on kunnan sosiaalitoimi otettu semmoseksi yhteistyökumppaniksi, että se ei välttämättä ole kaikkien kohdalla oikea se yhteistyökumppani. Et jos me aatellaan meidän asiakkaita, niin siellähän saattaa olla joku muu, voi olla terveyspuoli ja niin edelleen, että riippuu vähän kunnasta, mutta kun Helsinki on niin, niin täällä ei välttämättä sitten. Tää on niin valtava, että jotenkin niin kun joskus olisi parempi, että siellä olisi lääkäri ja asiakas ja se meidän virkailija neuvottelemassa siitä tilanteesta eikä välttämättä sitten se sosiaalivyöntekijä. (Malmi)

Vaikka lakiin liittyvä jäykkä ohjeistus tuo mukanaan tiettyjä etuja, niin yksittäinen työntekijä voi kokea pystyvänsä tarjoamaan parempaa palvelua, joustavammalla ohjaamisella - sekä asiakkaan, itsensä että toimiston näkökulmasta. Tällöin suuremmalla tapaus- ja työntekijäkohtaisella liikkumatilalla olisi mahdollista saavuttaa parempia tuloksia pienemmillä panoksilla.

Että vois harkita itse, etkä todella tarvitsee sitä verkostoitumista. Että neidän vois sitten muuten niin kun me ollaan linjattu, että aktivoidaan muuten ja

käydään niitä asiakkaita läpi. Että ne ei unohdu sinne kuitenkaan, mutta se ei ole se kolmikantayhteistyö heti alussa. (Rovaniemi 1)

Asiakkaittenkin kautta tulee vähän tän tyyppistä palautetta, että työhallinto tekee semmosta haastattelutyövoimapolitiikkaa. Se on nää työnhakusuunnitelmat, on aktiivointisuunnitelmaa ja kaikkea tämmöstä, niin nyt esimerkiksi tässä tullaan näihin tilanteisiin, että kansalaisella on aika tuorekin työnhakusuunnitelma vasta tehtynä. Siitä huolimatta hänelle pitää tehdä aktiivointisuunnitelma. En mä tiedä, onko se välttämättä sitten niin tarkoituksenmukaista. Eli jonkun asteista harkintaa enempi siihen suuntaan, että tämän kansalaisen kanssa meillä ei itse asiassa välttämättä tarvis edetä lain niin kun tarkoituksessa ollenkaan. Siis nää volyyminhan on hiton suuret, suuret, että ihan sitäkin taustaa vasten, niin ton tyyppistä harkintamahdollisuutta mun mielestä pitäis on olla enemmän. (Rovaniemi 2)

## 5. YHTENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Artikkelissa on selvitetty kuntouttava työtoiminta -lain keskeisimmän aktiivointi-intervention, aktiivointisuunnittelun, toteutumista ja toimeenpanoa työvoimatoimistoissa.<sup>2</sup> Päähuomio on kohdistunut työvoimatoimistojen työntekijöiden haastatteluissa esiin nostamiin kokemuksiin ja näkemyksiin lainsäädännön toimeenpanosta. Tutkimuksellisenä menetelmänä on käytetty case-tutkimusta. Tapaukset muodostuvat neljästä erilaisesta työvoimatoimistosta ja niissä työskentelevistä työntekijöistä. Työvoimatoimistot ovat Kauhava, Rovaniemi, Kuopio ja Malmin työvoimatoimisto Helsingistä.

Kuntouttavan työtoiminnan laki on osa yleiseurooppalaista kehitystä, jossa työttömiä aktivoivia ohjelmia on asteittain otettu käyttöön 1990-luvun alusta lähtien. Aktiivointi- tai workfareohjelmien juuret ovat kuitenkin 1970-luvun USA:ssa. Aktiivointiohjelmassa oikeus minimiturvaan ja velvollisuus osallistua aktivoiviin toimiin kytketään toisiinsa. Muutoksen taustalla on nähtävissä sekä OECD:n että EU:n politiikka, joka on tukenut kansallisten sosiaaliturvajärjestelmien muutosta 'passiivisesta aktiiviseen', tukemaan työllisyyttä ja syrjäytymisen ehkäisyä. Huolimatta yhteisestä politiikan suunnasta kansallisten aktiivointiohjelmien toimeenpano eroaa monessa suhteessa toisistaan heijastaen esimerkiksi erilaisia kansallisia valintoja ja hyvinvointitraditioita.



Ensimmäinen perusteellinen suomalainen sovellus aktivointiohjelmista, laki kuntouttavasta työtoiminasta, näyttäytyy katutasen toimeenpanon osalta monijakoisena. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että työvoimatoimistoissa lain toimeenpanon organisointi, paikallinen ohjaus ja tuki sekä intervention tulkinta ja sijoittuminen muihin tehtäviin on ratkaistu toimistokohtaisesti. Toisaalta yksilölliset asiakasprosessit ovat kuitenkin aina enemmän asiakkaiden ja työntekijöiden kuin toiminnan ohjaavien organisaatioiden näköisiä. Tästä huolimatta erikoisissa ja erilaisissa toimintaympäristöissä toimivissa työvoimatoimistoissa lakia toimeenpannaan yllättävänkin samankaltaisten, poliittisen päätöksenteon ylätasen sanelemien reunaehtojen kanssa.

Jokaisessa työvoimatoimistossa oltiin valmistautunut lain voimaan astumiseen. Pienissä toimistoissa, kuten Kauhavalla, valmistautuminen oli pienimuotoista ja käynnistyminen saattoi konkretisoitua yhteiseen palaveriin sosiaali- ja työvoimatoimistojen kesken. Suuremmissa toimistoissa valmistautumiseen liittyi enemmän toimijoita ja työryhmiä, niin toimiston sisällä kuin ulkopuolellakin. Toimeenpanon organisoinnin perusratkaisut ovat keskitetty ja hajautettu malli. Kauhavalla, Rovaniemellä ja Malmilla päädyttiin keskitettyyn ratkaisuun jossa kuntouttavaan työtoimintaan liittyvät tehtävät on keskitetty toimiston sisällä määrätuille henkilöille. Kuopiossa aktivointisuunnitelmia laaditaan hajautetusti jolloin jokainen työvoimaneuvoja on potentiaalinen aktivointisuunnitelman laatija.

Lain saama asema muiden toimistojen tarjoamien palveluiden joukossa ja asiakasvalintaan liittyvät painotukset vaihtelevat toimistokohtaisesti. Kuopion työvoimatoimisto erottuu kummassakin suhteessa erityisellä tavalla muista tarkastelluista toimistoista. Kuopiossa lain toimeenpano ei ole tasaveroisessa asemassa suhteessa muihin toimiston palveluihin ja asiakasvalinnassa on tehty selvä painotus nuorin, alle 25 -vuotiaisiin aktivointitiedon täyttäneisiin (76 % asiakkaista). Muissa toimistoissa nuorten osuus kaikista kuntouttava työtoiminta -lain asiakkaista vaihtelee 11 ja 30 prosentin välillä.

Lainsäädäntö on antanut viranomaisille uuden toimintatavan vaikeasti työllistyvien ongelmien ratkomiseksi. Uudessa toimintatavassa kysymys on kokonaisuudesta, aktivointitapahtumasta. Onnistuneessa aktivointitapahtumassa merkillepantavaa on ainakin palvelujen tarkoituksenmukaisuus, niiden onnistunut keijuttaminen, motivoituminen

ja pakko. Pakko perustuu velvoittavuuteen joka sanktioiden nojalla koskee niin asiakkaita kuin työntekijöitä.

Samalla kun lainsäädäntö on antanut uuden toimintatavan vaikeasti työllistyvien ongelmien ratkomiseksi, on se unohtanut toiminnan vaativan panostuksen katutasolla. Tätä paikatakseen työntekijät ovat kehittäneet erilaisia selviytymisstrategioita sopeutuakseen työhön kohdistuvista resurssivajeista. Resurssivaje tarkoittaa kuntouttava työtoiminta -lain kohdalla ennen kaikkea puutetta ammattitaitoisesta henkilökunnasta ja sitä kautta puutetta ajasta, jota asiakkaille pystytään tarjoamaan. Ajan säästämiseksi työntekijät ovat sekä rajoittaneet informaatiota että asiakkaiden sisääntuloa. Myös kolmas selviytymisstrategiaksi kutsuttu keino (regulatory capture theory) on työntekijöiden päivittäisessä käytössä. Lain aktivointi toimii periaatteessa kaksisuuntaisesti, laki velvoittaa työntekijät määrämuotoiseen yhteistyöhön asiakkaan kanssa ja työntekijät velvoittavat asiakkaan aktivointisuunnitelman tekoon. Onnistuakseen tässä virkailijoiden on osattava määrättyssä ajassa suostutella asiakas toimimaan haluttuun suuntaan.

Lundquistin (1987) mukaan toimeenpanon tasojen on huolehdittava kolmesta erilaisesta perustarpeistosta (properties) varmistaakseen implementaation onnistumisen. Näitä ovat ymmärrys interventiosta (comprehension), kyvykkyys (capability) ja tahto (willingness). Kuntouttava työtoiminta -lain toimeenpanon katutasolta, työvoimatoimistojen työntekijöiltä, löytyy Lundquistin tarpeistosta ainakin ohjelman toimeenpanoon liittyvää ymmärrystä intervention sisällöstä ja luonteesta (comprehension). Toimeenpanijoilla näyttää selvästi olevan myös aito tahto ja asenne toteuttaa lakia (willingness). Sudenkuopaksi muodostuu kyvykkyys (capability), työntekijöiden kohtaama puute ajasta ja resursseista. Tämä on johtanut siihen, että kuntouttava työtoiminta -lain aktivointien palveluiden piiriin pääsee vain osa lain kohderyhmästä.

## VIITTEET

<sup>1</sup> Tässä artikkelissa keskitytään ainoastaan työvoimatoimistoja koskevaan aineistoon, sosiaalitoimistoja koskeva aineisto raportoidaan erikseen (Elsa Keskitalo). Kuntouttavasta työtoiminasta raportoi kolmas AKKU- projektin tutkija (Tuija Lindqvist).

<sup>2</sup> Tutkimus on osa laajempaa Kuntoutussäätiön ja Stakesin yhteistyössä toteuttamaa Kuntouttava työtoiminta

-lain arviointitutkimusta (ks. [www.stakes.fi/aktiiviohjelma](http://www.stakes.fi/aktiiviohjelma)). Arviointitutkimuksen rahoittajina toimivat sosiaali- ja terveysministeriö sekä työministeriö.

## LÄHTEET

- Ala-Kauhaluoma M. & Parpo A. Kuntouttavan työtoiminnan toimeenpano. Sosiaali- ja työhallinnon näkökulma. Stakesin aktiiviohjelma, työpapereita 3, Helsinki 2002.
- Ala-Kauhaluoma M., Keskitalo E., Lindqvist T., Parpo A. Aktiivisen sosiaalipolitiikan reformi 2001. Väliraportti kuntouttava työtoiminta -lain kohdentumisesta ja tuloksista. Stakesin aktiiviohjelma, työpapereita 4, Helsinki 2002.
- Alasuutari P. Laadullinen tutkimus. Vastapaino, Tampere 1993.
- Gomm R., Hammersley M., Foster P., (eds.) Case Study Method. Key Issues, Key Texts. Sage, London (2000).
- Härkäpää K., Ala-Kauhaluoma M., Hyvärinen M., Kokko R.-L., Narumo R. Tavoitteena työ. Tuetun työllistymisen kehitysnäkymiä. Kuntoutussäätiön työselosteita 21. Yliopistopaino, Helsinki 2000.
- Julkunen R. Suunnanmuutos. 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa. Vastapaino, Tampere 2001.
- Elmore R. Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions. Teoksessa Walter Williams (ed.). Studying Implementation: Methodological and Administrative Issues (1982), 18-35.
- Hallitusohjelma 2003. Pääministeri Anneli Jäätteenmäki. Neuvottelutulos 14.4.2003.
- Hirsjärvi S. & Hume H. Merkityksen ongelma haastateltututkimuksessa. Kasvatustieteen laitoksen julkaisuja A3/84, Jyväskylän yliopisto. Jyväskylä 1984.
- Kiander J. & Lönnqvist I. Hyvinvointivaltio, sosiaalipolitiikka ja taloudellinen kasvu. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki 2002.
- Laki julkisesta työvoimapaivalusta. 1295/2002
- Laki kuntouttavasta työtoiminnasta. 189/2001
- Lindqvist T., Oksala I., Pihlman M.-R. Kuntouttavan työtoiminnan käsikirja. Sosiaali- ja terveysministeriön oppaita 2001:8, Helsinki 2001.
- Lipsky M. Street-Level Bureacracy. Russel Sage, New York 1980.
- Leskinen H. Kunta vastuuseen. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennepolitiikan toimeenpano ja sen arviointi. Acta-väitöskirjasarja 1/2002. Suomen Kuntaliitto, Helsinki 2001.
- Lundquist L. Implementation Steering: An Actor-Structure Approach. Studentlitteratur, Lund 1987.
- MEANS Principal evaluation techniques and tools. Volume 3. European Commission 1999.
- Patton M. Q. How to use Qualitative Methods in Evaluation. Sage, Thousands Oaks ym. 1987
- Parpo A., Ala-Kauhaluoma M., Keskitalo E. Arvioita kuntouttavan työtoiminnan lain vastaanotosta. Stakesin aktiiviohjelma, työpapereita 1, Helsinki 2001.
- Pawson R. & Tilley N. Realistic Evaluation. Sage Publications, London 1997.
- Piirainen K., & Suikkanen A. Toimeenpanotutkimus. Osa 1. Janus 1992: 1, s. 15-18.
- Pressman J. & Wildavsky A. Implementation. How Great Expectations in Washington are dashed in Oakland. Univ. of California Press, Berkeley 1973.
- Rostila, I. & Kazi, Mansoor A.F. Realistinen arviointitutkimus toimintamallin kehittämisen välineenä. Teoksessa: Pirkko Vartiainen (toim.) Näkökulmia projektiarviointiin. Tasapainoteltua taloudellisessa, hallinnollisessa ja sosiaalisessa kontekstissa. Finnpublishers, Tampere 2001.
- Sabatier P. & Mazmanian D. The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis. Teoksessa Effective Policy Implementation, ed Sabatier P & Mazmanian D. Lexington Books, Toronto 1981.
- Sihto M. Terveyspoliittisen ohjelman vastaanotto. Tutkimus Suomen terveyttä kaikille vuoteen 2000 -ohjelman toimeenpanosta terveydenhuollossa. Stakes, tutkimuksia 74. Gummerrus, Jyväskylä 1997.
- Stake R. The Case Study Method in Social Inquiry. Teoksessa Gomm R., Hammersley M., Foster P., (eds.) Case Study Method. Key Issues, Key Texts. Sage, London 2000, s. 19-26.
- Suikkanen A. Sosiaalipolitiikan toimeenpanon tutkimuksesta. Sosiaalinen aikakauskirja 87 (1993), s. 45-52.
- Syrjälä L. & Numminen M. Tapaustutkimus kasvatustieteessä. Kasvatustieteiden tiedekunnan tutkimuksia 51. Oulun yliopisto, Oulu 1998.
- Työhallinnon strategia. Työhallinnon strategia vuosiksi 2001-2003. Työhallinnon julkaisu 253. Työministeriö Helsinki 2001.
- Työllisyystyöryhmän loppuraportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 2/2003. Helsinki 2003.
- Uusikylä P. Verkostot poliittisten päätösten toimeenpanossa: verkostoaanalyttinen tutkimus organisaatioiden välisistä vuorovaikutusrakenteista sosiaali- ja terveyspolitiikan päätöksenteossa ja toimeenpanossa. Lisensiaattityö, Helsingin yliopisto. Helsinki 1997.
- Yinin, Robert K. Case Study Research. Design and Methods. Sage, Thousands Oaks ym. 1983.
- Vedung E. Public Policy and Program Evaluation. Transaction Publisher, London 2000.
- Virtanen P. Big Conclusions with Small N's. Case Study as a Method in Evaluation Research. Hallinnon tutkimus, Evaluation Supplement, (2002): 4, s. 96-105.

*Tervetuloa  
Hallinnon tutkimuksen päiville  
Vaasan yliopistoon!*

**HALLINNON TUTKIMUKSEN PÄIVÄT  
3.-4.12.2003**

**Jatkokoulutusseminaari  
2.12.2003**

Teemana:  
Johtamisen etiikka: arvot, luottamus ja ristiriidat

Seuraa tiedotuksia Hallinnon Tutkimus -lehdessä sekä  
Hallinnon Tutkimuksen Seuran kotisivuilla osoitteessa  
<http://www.uta.fi/jarjestot/hts/>