

Selvitys heikossa työmarkkina- asemassa olevien palveluista Pohjoismaissa sekä Alankomaissa, Iso- Britanniassa, Saksassa ja Ranskassa

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja
Työ ja yrittäjyys
10/2012



TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ
ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET
MINISTRY OF EMPLOYMENT AND THE ECONOMY



Euroopan unioni
Euroopan sosiaalirahasto

ROBERT ARNKIL – TIMO SPANGAR – ESA JOKINEN

Selvitys heikossa työmarkkina-asemassa olevien palveluista Pohjoismaissa sekä Alankomaissa, Iso-Britanniassa, Saksassa ja Ranskassa

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja

Työ ja yrittäjyys

10/2012

Tekijät Författare Authors Robert Arnkil, Timo Spangar, Esa Jokinen	Julkaisuaika Publiceringstid Date Helmikuu 2012 Toimeksiantaja(t) Uppdragsgivare Commissioned by Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy Toimielimen asettamispäivä Organets tillsättningsdatum Date of appointment				
Julkaisun nimi Titel Title Selvitys heikossa työmarkkina-asemassa olevien palveluista Pohjoismaissa sekä Alankomaissa, Iso-Britanniassa, Saksassa ja Ranskassa					
Tiivistelmä Referat Abstract Työ- ja elinkeinoministeriön toimeksiannosta on tehty kartoitus heikossa työmarkkina-asemassa olevien työmahdollisuuksista ja palveluista pohjoismaissa, Hollannissa, Iso-Britanniassa, Ranskassa ja Saksassa. Kartoitus on tehty huhtikuun ja lokakuun 2011 välisenä aikana Robert Arnkilin, Timo Spangarin ja Esa Jokisen toimesta ja yhteistyössä kansainvälisten maa-asiantuntijoiden kanssa. Maakohtaisista eroista huolimatta yleiskuva kartoituksen sanomasta on varsin selvä: kaikissa kartoituksen kohteena olevissa maissa työmarkkinoiden suhteen eri tavoin haasteellisessa tilanteessa olevien ihmisten parempi integrointi työelämään oli suurin ja tärkein strateginen haaste, mitä siellä työvoima-, sosiaali-terveyspolitiikan suhteen nähtiin. Kaikissa maissa pyrkimyksenä oli näiden politiikkojen ja palveluiden integrointi niin että sosiaali- ja terveyspolitiikka ja palvelut saadaan paremmin tukemaan työelämään pääsyä, siellä pysymistä ja mahdollisimman hyvää kuntoutumista. Parhaiten toimivina ratkaisuna heikossa työmarkkina-asemassa oleville ja eri tavoin vajaakuntoisille eri maissa nähtiin normaalin työelämän sisällä olevat työelämäratkaisut. Parhaita tuloksia näytetään saavutetun sellaisilla malleilla, joissa mahdollisimman nopeasti järjestetään mahdollisimman normaali työsuhde normaaliin työelämään – ja sitten eri tavoin (kuntoutuksella, koulutuksella, henkilökohtaiselle 'valmentajalla' jne.) tuetaan tämän työsuhteen toimivuutta ja vakiintumista. Tämä edellyttää muutoksia myös itse työelämässä ja työ kulttuurissa. Käytännön ratkaisut ovat kuitenkin hyvin erilaisia näihin haasteisiin liittyen, jopa pohjoismaiden välillä valtion, kuntien, yksityisten ja kolmannen sektorin palvelujen suhteissa. Työ- ja elinkeinoministeriön yhteyshenkilö: Työllisyys- ja yrittäjyysosasto/Päivi Haavisto-Vuori, puh. 01060 49056					
Asiasanat Nyckelord Key words heikko työmarkkina-asema, vajaakuntainen, työvoimapalvelut, aktivointi, työllisyyden edistäminen, kansainvälinen vertailu					
ISSN 1797-3562	ISBN 978-952-227-614-8				
Kokonaissivumäärä Sidoantal Pages 93	<table> <tr> <td>Kieli Språk Language</td> <td>Hinta Pris Price</td> </tr> <tr> <td>Suomi, Finska, Finnish</td> <td>22 €</td> </tr> </table>	Kieli Språk Language	Hinta Pris Price	Suomi, Finska, Finnish	22 €
Kieli Språk Language	Hinta Pris Price				
Suomi, Finska, Finnish	22 €				
Julkaisija Utgivare Published by Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy	Kustantaja Förläggare Sold by Edita Publishing Oy / Ab / Ltd				

Esipuhe

Robert Arnkil, Timo Spangar ja Esa Jokinen: Selvitys heikossa työmarkkina-asemassa olevien palveluista Pohjoismaissa sekä Alankomaissa, Iso-Britanniassa, Saksassa ja Ranskassa.

Tehdyn kartoituksen tavoitteena on antaa kokonaiskuva valittujen maiden rakenteista, toimintamalleista ja tukijärjestelmistä, joilla pyritään tukemaan heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden pääsyä työmarkkinoille. Selvityksen kohteeksi tutkimuksen tilaaja valitsi Pohjoismaat, Hollannin, Ison-Britannian, Ranskan ja Saksan.

Robert Arnkilin, Timo Spangarin ja Esa Jokisen selvityksessä tuodaan esille kartoituksen yleiskuvana, että kaikissa tutkimuksen kohteena olevissa maissa 'työllistämishaasteelliset' ryhmät ja erilaiset henkilöiden vajaakuntoisuudet on yhä keskeisempi ongelma. Yhteistä on pyrkimys lisätä työhön osallistumista ja työvoiman parempi mobilisointi.

Tutkimus kuvaa hyvin selvityksen kohteena olevien maiden tilanteen kokonaisuuden, valottaa vaiheita, joiden kautta nykyiseen toimintamalliin on päädytty ja tuo esille toimintamalleista käytävää keskustelua. Kuten tutkimusryhmä tuo esille, vertailtavuutta vaikeuttaa järjestelmien erilaisuus ja myös erot eri käsitteiden käytössä (vajaakuntoisuus, heikossa työmarkkina-asemassa olevat). Kartoitustyö nostaa esille monia kiinnostavia asioita valituista toteutusmalleista (takuumallit, asiakkaiden ryhmittely profiloinnin avulla), kuntien roolista työllisyyden hoidossa ja ostopalveluiden käytön laajuudesta. Sosiaali- ja terveystalouden integrointi työvoimapolitiikan kysymyksiin ja työllistämispalveluiden integrointi normaaleihin työmarkkinoihin ovat Suomen työvoimapolitiikan näkökulmasta kiinnostavia tuloksia. Niille lukijoille, joita kiinnostaa eri maiden tilanne yksityiskohtaisemmin, on tarjolla linkkejä ja tietoa lähdeaineistosta. Muiden maiden toimintamallit ja ratkaisut ovat tutustumisen arvoisia ja tuovat esille erilaisia lähestymistapoja ja toimintapolitiikoita.

Tutkimus on toteutettu Euroopan Sosiaalirahaston valtakunnallisen Väli työmarkkinat -kehittämisohjelman koordinoitihankkeessa. Ko. hankkeen varsinaisena kohderyhmänä ovat erilaiset väli työmarkkinatoimintaa kehittävät tahot kuten alueelliset kehittämisohjelman hankkeet. Kohderyhmänä ovat myös työvoimapolitiikan ja aktiivisen sosiaalipolitiikan kehittämisestä vastaavat kansalliset tahot.

25.1.2012

PÄIVI HAAVISTO-VUORI
*Neuvotteleva virkamies
työ- ja elinkeinoministeriö*

Sisältö

Esipuhe.....	5
1 Johdanto.....	11
1.1 Selvityksen toimeksianto.....	12
1.2 Selvityksen toteutustapa ja raportin laadintatapa	13
1.3 Yleiskuva	13
1.4 Heikossa työmarkkina-asemassa oleva, vajaakuntoinen, alentuneen toimintakyvyn omaava – vai työllistymishaasteellinen?	14
1.5 Toisen kartoituksen sanomaa samoista maista.....	19
1.6 Keskeistä sanomaa kartoitetuista maista.....	20
1.7 Vertailumaiden tunnuslukuja.....	21
1.7.1 Metodologisia huomioita.....	21
1.7.2 Työvoima, työllisyys ja aktiivisen työvoimapolitiikan tunnuslukuja	23
1.7.3 Työllistymishaasteisten osuus työnhakijoista	26
2 Norja – Alentuneen toimintakyvyn omaavien integroiminen normaaliin työelämään kokonaisvaltaisilla palveluilla	28
2.1 Norjan haasteet	28
2.2 Norjan uudistukset.....	29
2.2.1 Muutoksia Norjan toimeentulosysteemissä.....	30
2.2.3 Norjan sääntelyjärjestelmän muutokset.....	30
2.2.4 Muutoksia Norjan palvelujärjestelmässä	31
2.3 NAV-uudistuksen arviointia	36
2.4 Keskustelua	37
2.5 Lähteitä	38
3 Ruotsi: Yhä enemmän huomiota vajaakuntoisten työllistämiseen parantelemalla olemassa olevaa koneistoa?	39
3.1 Piirteitä Ruotsin työmarkkinoista	39
3.2 Toimivatko Ruotsin järjestelyt vai onko niitä tarvetta muuttaa?	40
3.3 Vajaatyökykyisille tarjottavat toimenpiteet, tuet ja työpaikat	45
3.3.1 Vajaatyökykyisille tarjolla olevia vaihtoehtoja	45
3.3.2 Tukipalveluja vajaakuntoisille asiakkaille ja työpaikan järjestäjälle.....	46
3.4 Keskustelua	48
3.5 Lähteitä	48

4	Tanska – kohti paikallisvetoista kokonaisvoimavarojen yhteen kokoamista?	49
4.1	Tanskan työmarkkinoiden ja työvoimapalveluiden viimeaikainen kehitys	49
4.2	Tanskan asiakassegmentointi	50
4.3	Toimenpiteitä ja kokemuksia työllistymishaasteisten palveluista	51
4.3.1	Vaajakuntoisten työllistymisen edistäminen	51
4.3.2	Sairauslomalla olevien paluun tukeminen	52
4.3.3	Match 2:een ryhmiteltujen asiakkaiden tukeminen	52
4.3.4	Joustotyöpaikat – flexjob	53
4.3.5	Työnantajien tukeminen	53
4.4	Suojatyö ja sosiaaliset yritykset	53
4.5	Keskustelua	54
4.6	Lähteitä	55
5	Iso-Britannia – vaikeasti työllistyvien työllistymispolkujen ulkoistaminen	56
5.1	Iso-Britannian tilanne	56
5.2	Iso-Britannian vaikeasti työllistyvien viitekehys	57
5.3	Aktivointitoimet ja lainsäädännölliset harppaukset	59
5.3.1	Sairaus- ja työkyvyttömyysetuuksisten oikeudet ja velvollisuudet	60
5.3.2	Ohjelmia ja niiden tuloksia	61
5.3.3	The Work Programme – mittava alihankintasopimus välityömarkkinoille	63
5.4	Keskustelua	63
5.5	Lähteitä	64
6	Alankomaat – vaikeasti työllistyvien kohtalo joustavilla välityömarkkinoilla	66
6.1	Alankomaat ennen ja jälkeen talouskriisin	66
6.2	Onko Alankomaissa vaikeasti työllistyviä?	67
6.3	Keskeiset toimet – kohti aktiivisempia työuria	67
6.3.1	Työstä-työhön -politiikka	68
6.3.2	Wajong’n piiristä työmarkkinaosalliseksi	69
6.3.3	Vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien tukimuodot	70
6.3.4	Toteutuuko työmarkkinaosallisuus kustannusjärjestelyillä?	71
6.4	Keskustelua	72
6.5	Lähteitä	72

7	Ranska – kohti koordinoidumpia henkilökohtaistettuja palveluita markkinaehtoisesti?	74
7.1	Ranskan työmarkkinoiden ja työvoimapalveluiden viimeaikainen kehitys.....	74
7.2	Mikä on ”työllistymishaasteiset” (”vulnerable group”) ranskalaisittain?	75
7.3	Toimet ja dynamiikka työllistymishaasteisten suhteen	76
7.3.1	Lainsäädännöllisiä toimia.....	76
7.3.2	Markkinalähtöinen sosiaalinen integraatio.....	76
7.3.3	Asiakaslähtöinen, henkilökohtaistettu ohjauksellinen tuki	77
7.3.4	Alueelliset integroivat toimet.....	78
7.3.5	Työvoimapalveluiden ulkoistaminen ja julkisen työvoimapalvelun reformit.....	78
7.3.6	Työllistymistä edistäviä tuettuja työsopimusten muotoja.....	79
7.3.7	Toimenpiteiden tuloksellisuus	80
7.4	Keskustelua	81
7.5	Lähteitä	81
8	Saksa – rakenteellisia ratkaisuja rakenteellisiin ongelmiin.....	83
8.1	Saksa muutoksen kynnyksellä.....	83
8.2	Haasteelliset kohderyhmät aikakauden mukaan.....	84
8.3	Rakenteellista ja yksilölähtöistä aktivointipolitiikkaa.....	85
8.3.1	Työmarkkinoiden joustavoittaminen	86
8.3.2	Tuki- ja toimenpideskeemoja	86
8.3.3	Lakimuutokset.....	88
8.3.4	Tukityöllistämisen tulokset.....	89
8.4	Keskustelua	89
8.5	Lähteitä	90

1 Johdanto

Tämä on työ- ja elinkeinoministeriön toimeksiannosta tehty kartoitus heikossa työmarkkina-asemassa olevien työmahdollisuuksista ja palveluista pohjoismaissa, Hollannissa, Iso-Britanniassa, Ranskassa ja Saksassa. Kartoitus on tehty huhtikuun ja lokakuun 2011 välisenä aikana alla mainitun tutkimustiimin ja kansainvälisten maa-asiantuntijoiden yhteistyönä.

'Heikossa työmarkkina-asemassa' oleminen ei ole yksiselitteinen käsite tai tila ja vaihdelleen eri maissa käytetään käsitteitä 'vajaakuntainen', 'alentuneen toimintakyvyn tai työkyvyn omaava' tai 'osatyökykyinen'. Ihminen voi lisäksi olla heikossa työmarkkina-asemassa olematta mitenkään vajaakuntainen, kuten on asianlaita tänään monien nuorten kohdalla. Kaiken lisäksi palvelujen "tutkan" ulkopuolella on monia täysin kyvykkäitä ihmisiä – jälleen suurelta osalta myös nuoria – jotka ovat eivät ole kytkeytyneitä työelämään ja joiden toimeentulo on epävarmaa. Ehkä olisi positiivisia mahdollisuuksia paremmin korostaen syytä puhua 'työllistymishaasteellisista' kuin jotenkin vajaakuntoisista.

Tämä tilanteiden ja käsitteiden moninaisuus on tietenkin omalla tavallaan asettanut haasteita kansainvälisen kartoituksen tekemiselle. Keskustelu, käsitteet, tilastoinnit, tukijärjestelmät ja palvelurakenteet ovat eri maissa erilaisia.

Eroista huolimatta yleiskuva kartoituksen sanomasta on varsin selvä: kaikissa kartoituksen kohteena olevissa maissa työmarkkinoiden suhteen eri tavoin haasteellisessa tilanteessa olevien ihmisten parempi integrointi työelämään oli suurin ja tärkein strateginen haaste, mitä siellä työvoima-, sosiaali- terveyspolitiikan suhteen nähtiin. Ja vielä enemmän: kaikissa maissa pyrkimyksenä oli näiden politiikkojen ja palveluiden integrointi, niiden saaminen paremmin toistensa yhteyteen, niin että sosiaali- ja terveyspolitiikka ja palvelut saadaan paremmin tukemaan työelämään pääsyä, siellä pysymistä ja mahdollisimman hyvää kuntoutumista. Toinen hyvin selkeä viesti on, että parhaiten toimivia ratkaisuja edellä mainituille haasteellisille ryhmille ovat normaalin työelämän sisällä olevat työelämäratkaisut, vieläpä niin, että parhaita tuloksia näytetään saavutetun sellaisilla malleilla, joissa mahdollisimman nopeasti järjestetään mahdollisimman normaali työsuhde normaaliin työelämään – ja sitten eri tavoin tuetaan tämän työsuhteen toimivuutta ja vakiintumista. Toisin sanoen eri maissa on haastettu perinteinen lineaarinen malli, jossa ensin 'kuntoutetaan ja koulutetaan' 'välittämiskelpoiseksi' ja sitten lähdetään etsimään työtä. Nyt haetaan kaikin tavoin normaalin työelämän kontakteja mahdollisimman pian ja tuetaan sitä. Tämä ei eri maiden kokemusten mukaan ole vain työvoiman tarjonnan ja tuki- ja palvelukysymys, vaan myös koko työelämän kulttuurin ja työelämän kysynnän kysymys – ja myös sitä säätelevien säädösten, strategioiden ja sopimusten kysymys.

Vaikka perushaasteet ja myös peruslinjat eri maiden välillä ovat suurelta osin samat, ovat käytännön ratkaisut kuitenkin hyvin erilaisia, jopa pohjoismaiden välillä. Kaikki haluavat tehokkaampaa, vaikuttavampaa ja integroituneempaa otetta haasteellisten työmarkkinakysymysten ja ryhmien suhteen, mutta palveluissa, valtio-kunta-yksityinen ja kolmas sektori -rakenteissa ja toimintapolitiikoissa on huomattavia – ja Suomen kannalta mielenkiintoisia eroja ja ideoita. On myös merkilepantavaa, että monet maat – erityisesti Norja, Tanska ja Iso-Britannia ovat aivan äskettäin toteuttaneet erittäin suuria muutoksia, joiden onnistumisesta ajan kovissa haasteissa on vielä aikaista sanoa mitään.

Monen maan tilanteen kartoittaminen – ja monen tärkeä aineiston ja käsitteiden lukeminen monella alkuperäiskielellä on haasteellista ja tutkimustiimi toivoo ymmärtämystä kartoituksessa oleville puutteille ja virheillekin. Ne tuskin kuitenkaan ovat eri maiden perustilanteen ja ideoiden ymmärtämisen suhteen kohtalokkaita.

Suomi on samojen haasteiden edessä kuin kartoitetut maatkin. Nyt on tilaisuus ottaa oppia, punnita eri ratkaisuja ja lähteä parantelemaan suomalaista toimintaa työllistymishaasteellisten ryhmien osalta.

Tutkimustiimi marraskuussa 2011.

1.1 Selvityksen toimeksianto

TEM:n toimeksiannon mukaan selvityksen tulee antaa kokonaiskuva siitä, millaisia yhteiskunnan taloudellisesti tukemia työpaikoilla järjestettäviä työmahdollisuuksia ja työmahdollisuuksiin kiinteästi liittyviä tukipalveluja tarkasteltavissa maissa on heikossa työmarkkina-asemassa oleville henkilöille. Tällä tarkoitetaan henkilöitä, joilla on vaikeuksia sijoittua avoimille markkinoille, mikä voi johtaa riskiin syrjäytyä työmarkkinoilta. Avoimille markkinoille työllistymistä vaikeuttavat työelämävalmiuksien ja ammatillisen osaamisen puute ja terveydelliset syyt (mm. nuoret, ikään-tyneet, vajaakuntoiset, maahanmuuttajat).

Selvitys tehdään siitä, miten työmahdollisuuksia ja niihin liittyviä tukipalveluja on järjestetty Pohjoismaissa, Alankomaissa, Iso-Britanniassa, Ranskassa ja Saksassa. Pohjoismaista ovat kartoituksen tekijät käyneet paikan päällä haastattelemassa, muista maista käytössä on ollut maa-asiantuntijat.

Tilaa jaa kiinnostaa erityisesti millä tavoin on järjestetty niiden työttömien työmahdollisuudet, joilla on edellytykset työskennellä tuetuilla työmarkkinoilla, mutta joilla on vaikeuksia sijoittua pysyväisluontoisesti avoimille markkinoille. Tarjouspyynnössä on lisäksi edellytetty selvittettävän

- Millaisia ensisijassa työvoimapolitiittisia tavoitteita sisältäviä työmahdollisuuksia on tarjolla?
- Millaisia ensisijaisesti sosiaalipoliittisia tavoitteita sisältäviä työmarkkinoille kuntouttavia työmahdollisuuksia on tarjolla?
- Millaisia tukipalveluja (tukihenkilö, valmentaja...) työmahdollisuuksien järjestäjille on tarjolla

- Millaisilla mittareilla/seurantajärjestelmillä arvioidaan työmahdollisuuksien vaikuttavuutta ja laatua?
- Millaiset palvelut ovat parhaiten edistäneet avoimille työmarkkinoille työllistymistä?
- Onko käytetty ja millä tavoin palvelujen ulkoistamista?

1.2 Selvityksen toteutustapa ja raportin laadintatapa

Selvitys on toteutettu tutkimustiimin (Robert Arnkil, Arnkil Dialogues, Timo Spangar, Spangar Negotiations sekä Esa Jokinen, Benefit Studies ja kansainvälisten maa-asiantuntijoiden (luettelo alla) yhteistyönä. Tutkimustiimin jäsenet kävivät teke-
mässä haastatteluja ja aineistonhankintaa pohjoismaissa ja muista maista maa-asi-
antuntijat vastasivat tutkimustiimin lähettämään kyselyyn, jossa kysyttiin tarjous-
pyynnön mukaiset kysymykset. Maa-asiantuntijoiden sekä muun hankkimansa ajan-
kohtaisen aineiston pohjalta tutkimustiimi on laatinut tässä raportissa olevat maa-
kohtaiset katsaukset sekä yhteenvedot.

Taulukko 1. Kansainväliset asiantuntijat.

Ruotsi	Ulf Hägglund, European Minds Ltd. Työpaja Ruotsissa, johon osallistui useita asiantuntijoita Ruotsin työhallinnosta, palveluista, Kuntaliitosta sekä 3-sektorin palveluista
Norja	Inger Lise Skog Hansen, Oslon yliopisto, Agnes Marie Simensen, Työministeriö, sekä haastattelut Norjassa
Tanska	Leif Christian Hansen (AMS), sekä Ulrik Pedersen Tanskan Kuntaliitosta ja Carsten Kjærgård vajaan työvoimatoimien palveluista (CABI)
Iso-Britannia	Dan Finn, Prof., Portsmouthin yliopisto Eddy Adams, Eddy Adams Consultants Ltd.
Saksa	Matthias Knuth, Prof. Duisburgin yliopisto Nicola Duell, Yht.Tri. Economix Research & Consulting,
Ranska	Rachel Guyet, Yht. tri, ASTREES Ltd, projektinjohtaja
Hollanti	Sonja Bekker, Yht.tri. erikoistutkija, Tilburgin yliopisto

1.3 Yleiskuva

Kartoituksen tekeminen on osoittanut, että varsinkin jyrkkä erottelu ”työvoimapo-
liittisiin tavoitteisiin” ja ”sosiaalipoliittisiin tavoitteisiin” koettiin ongelmalliseksi
kartoitettavissa maissa.

Niistä viestittiin että ”kaikkien suhteen pyritään työelämäratkaisuihin” ja mai-
den välillä on eroja siinä, miten voimakkaasti tällainen ”työelämään pyrkiminen” on
ilmaistu ja istutettu läpi toimintapolitiikan.

Osin tämä erottelun vaikeus on käsitteellistä, mutta vaikuttaa vahvasti siltä, että syvempi vaikeus liittyy suureen strategiseen ja käytännölliseen muutokseen, joka näissä maissa on käynnissä suhteessa työvoima-, sosiaali- ja terveyspolitiikkaan ja palveluihin. Käynnissä on sosiaali- ja terveyspolitiikan integrointi tiiviimmin työvoimapolitiikan yhteyteen, niin että kaikissa politiikoissa ja palveluissa tähdättäisiin niin suuressa määrin kuin mahdollista tukemaan ihmisten mahdollisimman suurta työelämään osallistumista – myös osatyökykyisenä – sekä alentamaan työstä poissaoloa, sairastuvuutta ja ennen aikaista eläköitymistä. Kaikille kartoituksen kohteena oleville maille on – muunneltavat muuntaen – viime aikoina ollut ominaista pyrkimys ratkaista heikossa työmarkkina-asemassa tai alentuneen toimintakyvyn ihmisten aktivointi ja työllistäminen nimenomaan integroinnilla *normaaleihin* työmarkkinoihin ja niin normaalein ehdoin kuin mahdollista.

Vastaavasti kaikille vertailumaille on ollut ominaista luopua pysyvistä suojatyöpaikoista ja siirtyä yhä enemmän aktiiviseen työvoimapolitiikkaan ja toimenpiteisiin, joilla integroidaan normaaliin työelämään. Tämä liittyy yleistyvään käsitykseen vajaakuntoisista ihmisistä subjekteina, joilla on oikeuksia, sen sijaan että heitä kohdellaan huolen, kontrollin ja avun tarpeessa olevina. Myös pyrkimys normaalien työmarkkinoiden sisään mahdollisimman normaalein työehdoin liittyy huoleen kahtiajakautuneiden työmarkkinoiden muodostumisesta, jossa toisessa on huonommat työehdot, palkka, sisältö ja uramahdollisuudet, sekä myös kilpailun vääristymiseen subventioiden myötä. Tämä suojatyön – josta on hyvin erilaisia malleja olemassa – ’muuntaminen’ on ristiriitainen prosessi, jonka lopputulokset monista maista ovat vielä näkemättä. Uhkana on myös vaikeassa asemassa olevien ihmisten tilanteen heikkeneminen. Lähes kaikissa maissa on parhaillaan käynnissä suojatyötoteutusten uudelleenarviointi tai uudelleenjärjestely.

Nämä strategiset samankaltaisuudet ja samansuuntaiset päämäärät eivät kuitenkaan tarkoita, että kartoituksen kohteena olevien maiden ratkaisut – toimintapolitiikan, lainsäädännön, palvelurakenteiden ja itse palvelukonseptien – osalta olisivat samanlaisia. Päinvastoin, ratkaisut näyttävät hyvin erilaisilta. Samankaltaisuutta löytyy eniten – perinteiseen tapaan – Suomen ja muiden pohjoismaiden suhteen, mutta on mielenkiintoista todeta, että kaikki pohjoismaat ovat lähteneet keskenään enemmän tai vähemmän erilaisille teille niin strategisella tasolla, kuin kunta-valtioratkaisuissa ja palvelukonsepteissakin.

1.4 Heikossa työmarkkina-asemassa oleva, vajaakuntainen, alentuneen toimintakyvyn omaava – vai työllistymishaasteellinen?

Käytännössä on tietenkin selvää, että eri asiakasryhmät ovat eriasteisesti ’haasteellisia’ suhteessa työelämään ja ovat eri ”etäisyydellä” avoimista markkinoista. Kartoituksen tuottamaa kuvaa vasten on kuitenkin selvää sekä se, että työmarkkinoiden suhteen heikossa asemassa olevat ryhmät hahmotetaan ja käsitteellistetään

eri maissa eri tavoin. "Vajaakuntoisuus" (persons with disabilities) on todennäköisesti yleisin käsite (ja mm. OECD:n käyttämä luokitus), mutta senkään käyttö yli maiden tilastointien ja toimintapolitiikkojen ja palvelujen suhteen ei ole yksiselitteistä, minkä vahvistaa myös tuore tutkimus, jossa on kartoitettu melkein samat maat kuin tässäkin selvityksessä.¹

Tämä käsitteellinen haasteellisuus näkyi myös tekemämme kartoituksen aineistoissa sekä eri maiden maa-asiantuntijoiden meille tuottamissa katsauksissa ja tulkinnoissa. Maakatsauksia oli yksinkertaisesti mahdotonta puristaa yhteen täysin yhdenmukaiseen kuosiin, jossa kaikki käsitteet ja luvut olisivat yhdenmukaisia ja vertailukelpoisia. Tässä eivät ole onnistuneet moninkertaisilla resursseilla varustetut monivuotiset tutkimusprojektitkaan. Tämän vuoksi olemme antaneet eri maakatsausten "elää" hieman eri tavoin, yrittämättä aivan samaa kaavaa, pyrkien mahdollisimman kuitenkin mahdollisimman hyvin, kiinnostavasti, selkeästi ja kohtuullisen samankaltaisesti esittämään kunkin maan ajankohtaisen toimintapolitiikan ja palvelut suhteessa työllistymishaasteellisiin ryhmiin, kuten vajaakuntoisia, alentuneen tai osittaisen toiminta- tai työkyvyn omaavia tai heikossa työmarkkina-asemassa olevia ehkä positiivisemmin voisi nimittää – myös uskollisempina sille osatyökykyisten mahdollisuuksia korostavalle strategialle, joka kaikissa näissä maissa näyttää olevan kehkeytymässä.

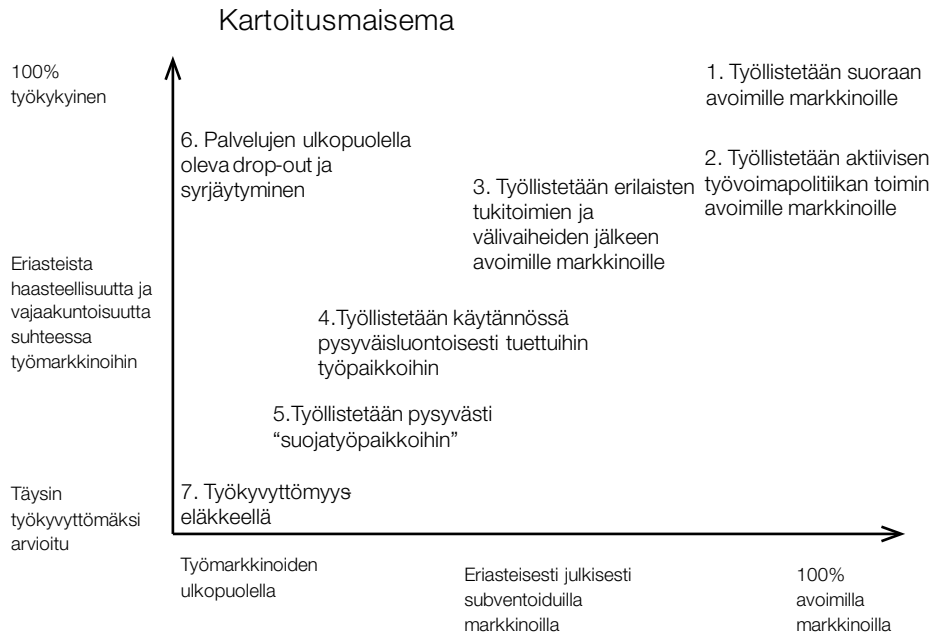
"Haasteellisuuden" tai "vajaakuntoisuuden" tilat muodostavatkin jatkumon, jossa rajat ovat 'sumeita'. Olemme hahmottaneet kartoituksen 'maaston' alla olevan kuvion mukaisesti ja siinä paikantaneet tämän kartoituksen päämielenkiinnon kohteen, joka sijaitsee niissä asiakasryhmissä ja palveluissa, jotka ovat "hyvin lähellä avoimia markkinoita" ja "täysin ulkopuolella" olevan sekä "täysin työkykyisen" ja "täysin työkyvyttömäksi todetun" välimaastossa. Kuten todettu, tämä kartan "alue" on rajoiltaan sumea, liikkuva ja dynaaminen – ja niin tulisi olla myös sen toimintapolitiikan ja palveluiden, jotka tämän problematiikan kanssa painivat.

Maisemassa ryhmänä 1 ovat ne 100% työkykyiset, jotka voivat työllistyä suoraan avoimille markkinoille ilman subventioita ja lähellä näitä ovat ryhmän 2 käytännöllisesti katsoen 100% työkykyiset henkilöt, jotka työllistetään lähes välittömästi aktiivisen työvoimapolitiikan keinoin avoimille markkinoille (kuten lyhyen työttömyyden jälkeen, tai jollakin lyhytaikaisella täsmäkoulutuksella/uudelleen koulutuksella). Tämän kartoituksen päämielenkiinto ei ole näissä ryhmissä, vaikka perinteinen lineaarinen malli – "ensin kuntoutetaan ja koulutetaan ja sitten työllistetään", onkin kartoituksen kohteena olevissa maissa haastettu. Kartoituksen kannalta keskeisiä ovat ryhmät 3–6, eriasteisesti haasteelliset ja ei 100% työkyvyn omaavat, joille perinteisesti on tarjottu välivaiheita ja tukitoimia matkalla kohti avoimia markkinoita ja työllistetty pysyväisluontoisesti tuettuihin työpaikkoihin tai "suojatyöpaikkoihin". Suojatyöpaikat on laitettu lainausmerkkeihin siksi, että suojatyön käsite

1 Halvosen, R. Ja Hvinden, B. Andre lands modeller for fremme sysselsetning blant personer med nedsatt funksjonsevne (Tutkimuksessa on kartoitettu Belgia, Tanska, Saksa, Alankomaat, Ruotsi, Is-Britannia ja USA). Nova Rapport 14/2011

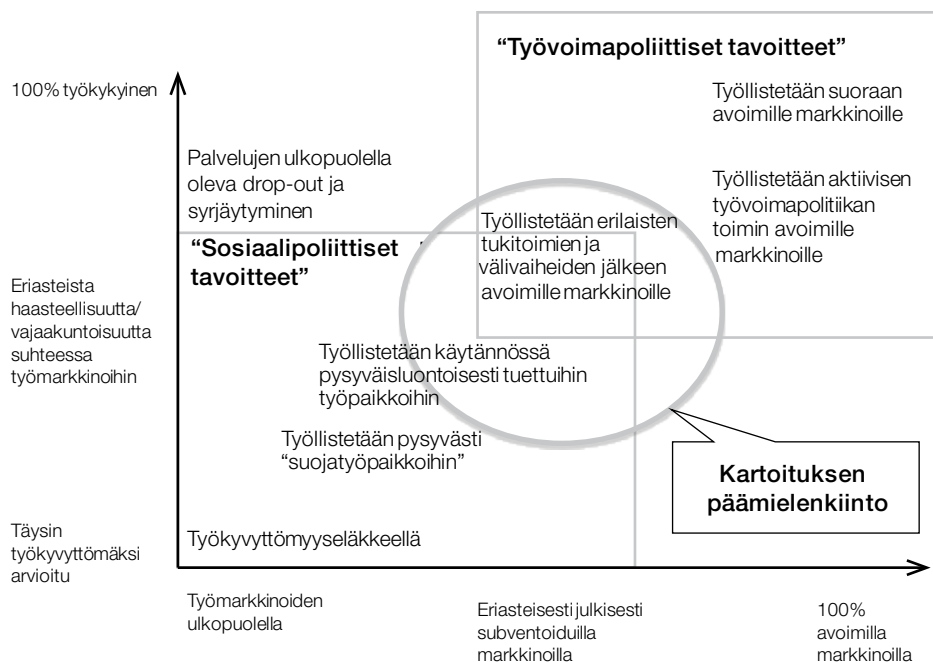
ja käytäntö on niinkään perustavalla tavalla haastettu monissa kartoituksen kohteena olevissa maissa.

Kuvio 1. Eriasteisen haasteellisuuden ja vajaakuntoisuuden 'maisema' ja eriasteisesti tuetut työmarkkinat.



TEMin toimeksiannossa edellytettiin selvitettäväksi ratkaisuja, joilla on työvoimapolitiittiset tavoitteet sekä ratkaisuja, joilla on sosiaalipoliittiset tavoitteet. Yllä olevaan maisemaan sijoitettuna (alla oleva kuvio) nämä käsitteet kuvaavat jatkumon kahta "lohkoa", jotka ovat tietenkin päällekkäisiä. Kartoituksen päämielenkiinnon voikin katsoa kohdistuvan tähän monella tavoin ristiriitaiseen, rajoiltaan epämääräiseen ja liikkuvaan "työllistymishaasteellisten" ryhmään ja toimenpiteisiin näiden tukemiseksi.

Kuvio 2. Kartoituksen päämielenkiinto.



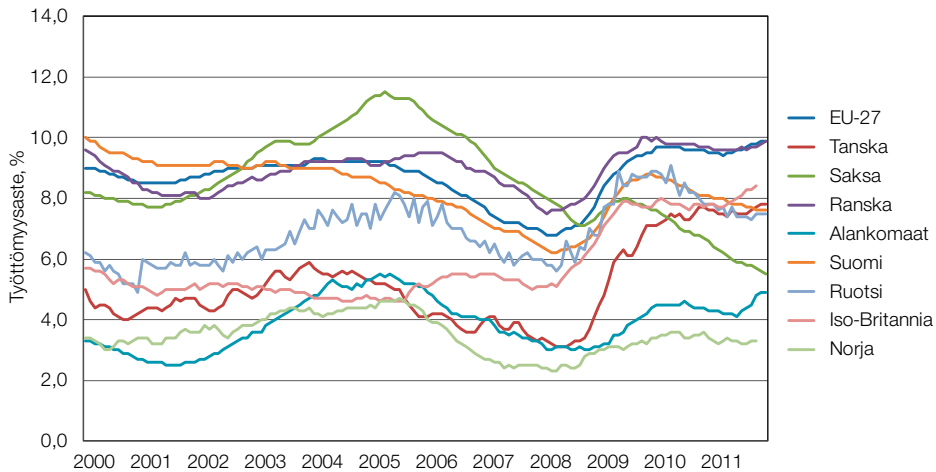
Heikossa työmarkkina-asemassa oleminen tai vajaakuntoisuus ovat 'liikkuvia' käsitteitä monestakin syystä. Työmarkkinoiden tilanteen muuttuessa avautuu tai vaikeutuu mahdollisuuksia, motivaatiota ja asenteita niin tarjonnassa, palveluissa kuin kysynnässäkin. Itse vajaakuntoisuuden rajat liikkuvat erilaisten teknisten ja lääketieteellis-psykiatris-psykologisten menetelmien kehittyessä. Monia sellaisia ryhmiä, joita vielä muutama vuosikymmen sitten pidettiin täysin työvoiman ulkopuolella olevina, kuntoutetaan ja järjestetään nyt työelämään. Selkeästi diagnosoitavat vajaakuntoisuudet eivät muodostakaan palvelujen kannalta sen varsinaista ongelmaa, vaan ongelmaksi ovat yhä enemmän muodostuneet tilanteet, joissa työmarkkinoiden ja työelämän muutokset, ihmisten asenteiden muutokset ja erilaiset fyysis-psykkis-sosiaaliset ongelmat, jotka ovat rajoiltaan 'sumeita' ja jatkuvassa liikkeessä, kietoutuvat yhteen.

Kaiken lisäksi suurin haasteellinen ryhmä - eri tavoin psyykkisistä ongelmista kärsivät (joilla on usein tähän kietoutuvia sosiaalisia ja taloudellisia ongelmia) voivat yhtenä päivänä olla työkykyisiä ja toisena eivät, jolloin jäykät palvelut ja tukijärjestelmät ovat suurissa vaikeuksissa, työpaikoista puhumattakaan.

Kartoituksen yleiskuvaksi muodostuu, että kaikissa kartoituksen kohteena olevissa maissa työllistymishaasteellisten kanssa toimiminen ja erilainen (laajasti ymmärretty) vajaakuntoisuus on yhä keskeisempi ongelma, joka vaatii parempia ratkaisuja ja rakenteita, kuin mitä on käytössä. Ongelma liittyy kaikissa maissa niiden strategiseen näköalaan, jossa lamasta huolimatta keski- ja pitkällä tähtäimellä

tarvitaan työvoiman parempaa mobilisointia ja työhön osallistumisen nostamista (myös osatyökykyisille) ja työelämän ja työsuhteiden joustavoittamista. Käytännössä kaikki kartoituksen kohteiden olevat maat ovat eurooppalaisittain hyvän työllisyyden maita, vain Ranskassa työttömyysaste on EU:n keskiarvon tasolla (vrt. kuvio 3).

Kuvio 3. Työttömyysaste kartoituksen maissa sekä EU:n keskiarvo



Lähde: Eurostat elokuu 2011.

Strategisesta samankaltaisuudesta huolimatta viimeaikaiset ratkaisutavat ja tulevaisuuden suuntaukset kuitenkin poikkeavat toisistaan, joissakin kohden huomattavastikin. Ehkä huomattavin muutos on ison arvion jälkeen käynnistynyt Iso-Britanniassa, jossa työvoimapalvelujen toteuttaminen, varsinkin heikommassa asemassa oleville, tulee toteutumaan pääosin uuden Prime Contractors -rakenteen kautta (isoja yksityisiä, julkisia ja 3-sektorin toimijoita, kaikkiaan 18, joiden kanssa tehdään 5 vuoden tulossopimukset ja jotka voivat vapaasti alihankinnoida edelleen ja päättää menetelmistä). Ratkaisun vaikutuksista ei ole tässä vaiheessa tietenkään mitään tietoa.

Myös Hollanti on käyttänyt voimakkaasti markkina- ja tilauspohjaista rakennetta, jossa julkinen toimii tilaajana ja yksityinen ja kolmas sektori palvelujen tuottajana. Tätä rakennetta on moneen otteeseen korjattu uuteen asentoon ja sen tuloksellisuudesta on esitetty myös voimakasta kritiikkiä.

Muissa maissa on pikemminkin olemassa olevan rakenteen puitteissa etsitty parempaa yhteistyötä ja synergioita, sekä työelämään ja asiakkaille yksilöllisesti paremmin toimivia ratkaisutapoja. Tämä on tietenkin myös Iso-Britanniassa ollut tavoitteena jo pitkään. Tässä on kuitenkin erotettavissa kaksi erilaista perusmallia tai 'logiikkaa': luodaanko jonkinlainen 'takuujärjestelmä', jossa työttömyyden pitkitäminen laukaisee erilaisia toimenpiteitä, joilla työhön pääsyä ja paluuta edistetään ja jotka koskevat kaikkia jotka tuona ajankohtana täyttävät takuun ehdot. Toinen

logiikka lähtee tarpeen tunnistamisesta ja toimenpiteiden kohdentamisesta profi-
loinnin ja kohderyhmäkohtaisen räätälöinnin kautta. Profiloinnilla tarkoitetaan sitä,
että asiakasta koskevan tilanne- ja palvelutarpeen arvion perustella hänet ryhmitel-
lään työvoimapalvelujen toimesta tiettyyn 'palveluluokkaan'. Esimerkiksi Tanskassa
on käytössä kolmijako: Ryhmään 1 kuuluvat asiakkaat, jotka arvion mukaan voidaan
työllistää suoraan avoimille työmarkkinoille tai jotka todennäköisesti työllistyvät
itse 3 kuukauden kuluessa. Ryhmään 2 kuuluvat asiakkaat, jotka voidaan työllistää
aktiivitoimenpiteiden avulla ja ryhmään 3 kuuluvat ne, jotka ovat sillä hetkellä pas-
siivisia eli eivät aktiivitoimenpiteiden piirissä. Profiloinnista on eri maissa käytössä
erilaisia luokituksia ja käytäntöjä.

Myös kuntien asema eri maissa on hyvin erilainen. Pohjoismaissa ja Saksassa on
jatkuvasti haettu 'hybridejä' yhteistyörakenteita ja ratkaisuja valtion ja kuntien kes-
ken erityisesti vaikeammassa työmarkkina-asemassa olevien suhteen. Tanska muo-
dostaa selkeydessään tässä suhteessa poikkeuksen: "kunta vastaa kansalaisen pal-
velujen kokonaisuudesta, mukaan lukien työvoimapalvelut".

Profilointi on kokenut monenlaisia vaiheita kartoituksen kohteena olevissa
maissa. Hollanti, jossa sitä ensiksi toteutettiin, on käytännössä siitä luopunut.
Tanska, jossa sitä käytetään, on sitä yksinkertaistanut (vähensi luokkia neljästä
kolmeen). Saksa, jossa sitä myös käytetään, käyttää hyvin hienojakoista profiloin-
tia. Ruotsi ei 'järjestelmänä' käytännössä profiloi (kokeilu on käynnissä yhdessä lää-
nissä) vaan käyttää yhä enemmän 'takuita'. Iso-Britanniassa ei käytetä profilointia
järjestelmänä. On lisäksi variaatioita siinä, missä asemassa tilastollinen vs. 'peh-
meä' (virkaileijan tekemä) profilointi ovat. Esimerkiksi USAssa on käytössä profiloin-
teja, jossa tilastollinen menetelmä ratkaisee täysin, mitä toimenpiteitä ja rahoja SAA
käyttää.

1.5 Toisen kartoituksen sanomaa samoista maista

Elokuussa 2011 julkaistiin norjalaisen tutkimuslaitoksen vertailututkimus Belgian,
Tanskan, Saksan, Alankomaiden, Ruotsin, Iso-Britannian ja USA:n toimintamalleista,
joilla edistetään niiden työmarkkinoihin osallistumista, joilla on alentunut toiminta-
kyky (*nedsatt funksjonsevne, persons with disabilities*).² Raportissa erotetaan kolme
järjestelmää, joilla alentuneen toimintakyvyn ihmisten osallistumista työmarkki-
noille edistetään:

- toimeentulon turvaamisen järjestelmä (intekksikringsysstemet, income maintenance)
- palvelujärjestelmä (tjenstesystemet, services system)
- yhteiskunnallinen sääntelyjärjestelmä (reguleringssystemet, social regulation system)

2 Halvorsen, R. Ja Hvinden, B. Andre lands modeller for fremme sysselsetning blant personer med nedsatt funksjonsevne (Belgia, Tanska, Saksa, Alankomaat, Ruotsi, Iso-Britannia ja USA). Nova Rapport 14/2011

Yhteiskunnallisella sääntelyjärjestelmällä raportissa tarkoitetaan työympäristön, työsuojelun ja diskriminaation estämisen lainsäädäntöä.

Raportissa todetaan, että vertailun kohteena olevista maista on tunnistettavissa tietynlaiset näiden alajärjestelmien 'asetelmat'. Raportin mukaan pohjoismaissa (Norja, Tanska, Ruotsi) on painotettu ennen kaikkea toimeentulon ja palvelujen järjestelmiä alentuneen toimintakyvyn ihmisten suhteen, kun taas säätelyjärjestelmä (jossa työmarkkinoiden toimijoiden valintoja ja käyttäytymistä säädelään) on painottunut vähemmän. Raportin mukaan tästä on ollut seurauksena, että esimerkiksi Norjassa positiiviset saavutukset ovat liittyneet alentuneen toimintakyvyn ihmisryhmien elintason turvaamiseen ja köyhyyden poistamiseen, (OECD-maihin verrattuna), mutta tulokset *työmarkkinoille integroinnissa* eivät ole olleet erityisen positiivisia OECD-maihin verrattuna ottaen huomioon maan vaurauden, korkean aktiivisen työvoimapolitiikan asteen ja korkean työllisyysasteen.

Pohjoismaista (ja myös verrattuna muihin vertailussa mukana olleisiin maihin) Ruotsissa on kiinnitetty eniten huomiota kaikkiin kolmeen alajärjestelmään. Norja käyttää eniten resursseja toimeentulon turvaamiseen ja Ruotsi ja Tanska enemmän palveluihin. Aktiivisesta työvoimapolitiikasta Norja on panostanut eniten toimenpiteisiin osallistuvien toimeentuloon, kun taas Ruotsissa ja Tanskassa on panostettu enemmän työnantajien ja palvelujen tarjoajien tukeen.

Muissa norjalaistutkimuksen vertailumaissa (Belgiaa lukuun ottamatta) on omaksettua tiukempia velvoitteita työnantajille kuin pohjoismaissa. Alankomaissa on käytössä negatiivisia yllykkeitä työnantajille, Saksassa on käytössä 5% osuussysteemi alentuneen työkyvyn omaaville ja Iso-Britanniassa ja USA:ssa käytetään enemmän syrjinnän vastaista lainsäädäntöä. Pohjoismaista Ruotsi on eniten käyttänyt syrjinnän vastaista sääntelyä, kun taas Tanska on pohjoismaista ja Alankomaat muista vertailumaista ovat eniten soveltaneet *flexicurity*-mallia, jossa korkea toimeentulon turvaaminen on yhdistetty alhaiseen irtisanomiskynnykseen.

1.6 Keskeistä sanomaa kartoitetuista maista

Kaikille vertailumaille on viime aikoina ollut ominaista pyrkimys ratkaista alentuneen toimintakyvyn ihmisten inkluusio nimenomaan normaaleihin työmarkkinoihin ja niin normaalein ehdoin kuin mahdollista.

Vastaavasti kaikille vertailumaille on ollut ominaista luopuminen pysyvistä suoja-työpaikoista ja siirtyminen yhä enemmän aktiiviseen työvoimapolitiikkaan ja toimenpiteisiin, joilla integroidaan normaaliin työelämään. Tämä liittyy yleistyvään käsitykseen vajaakuntoisista ihmisistä subjekteina, joilla on oikeuksia, sen sijaan että heitä kohdellaan huolen, kontrollin ja avun tarpeessa olevina. Pyrkimys toteuttaa sellaista työllistymismallia, jossa sijoitetaan normaalien työmarkkinoiden sisään mahdollisimman normaaleihin työehtoihin, liittyy myös huoleen kahtiajakautuneiden työmarkkinoiden muodostumisesta, jossa toisessa on huonommat työehdot, palkka, sisältö ja uramahdollisuudet, sekä myös kilpailun vääristymiseen subventioiden myötä.

Kaiken kaikkiaan vaikuttaa siltä, että käynnissä on jonkinlainen murroskausi työvoimapolvelujen (ja sosiaali-, terveys- ja koulutuspalvelujen) järjestelyissä ja eri maissa on lähdetty enemmän tai vähemmän erilaisiin ratkaisuihin. Kokonaisratkaisujen toimivuudesta on vaikea esittää mitään arviota. Maissa tehdyt arviot koskevat useimmiten jotain yksityiskohtia. Eri maiden ratkaisuissa ja menetelmissä on kuitenkin runsaasti aineksia pohtia, mikä olisi viisasta Suomessa.

1.7 Vertailumaiden tunnuslukuja

1.7.1 Metodologisia huomioita

Vaikeasti työllistettävien tematiikkaan liittyy paljon erityyppisiä indikaattoreita. Ne eivät sellaisenaan kuitenkaan anna täyttä kuvaa työllistymishaasteisten kokonaisuudesta, sillä keskeistä seikkaa eli sosiaalipoliittisen ja työvoimapolitiittisten toimien kohderyhmien välisiä siirtymiä niistä ei näe ilman mittavia kansallisia tutkimusasetelmia. Tämä ilmentää osaltaan aihealueen kompleksisuutta ja myös toimenpiteiden kohdentamiseen liittyviä perustavia vaikeuksia kussakin maassa.

Vuonna 2011 on työvoimatutkimuksessa mukana nimenomaan vajaakuntoisten työllisyyttä selvittävä ad-hoc-osio, jonka tulokset eivät vielä ole käytettävissä. Suomen ja Ranskan vertailukelpoiset luvut puuttuvat vuosien 1995 ja 2005 vajaakuntoisten työllisyyttä koskevista tiedoista. Tarkemmat tilastot aktiivitoimenpiteiden osallistujamääristä taas ovat puutteelliset kaikkien maiden kuin Suomen osalta, eikä niitä siksi oteta tässä selvityksessä kattavasti huomioon.

Kukin maa tarkastelee hieman omalla tavallaan työllistymishaasteisten problematiikkaa. Ryhmän tilastollinen määrittely näyttäytyy paradoksaaliselta ennen kaikkea sen vuoksi, että työttömän statuksen (ja työttömyysturva-oikeuden) saamisen edellytyksenä on ”riittävä” työkyky ja -halu – yleensä tämä tarkoittaa tietyn viikkotuntimäärän ylittävää, arvioitua työkykyä. Olennaisempaa kuin erityyppisten ryhmien koko näyttäisi olevan esimerkiksi terveydellisistä syistä haasteellisten osuuden kasvaminen tai vähentyminen, joka kuvannee laajempaa suhtautumista työvoiman laajentamisen ajatukseen. Tällaisia ajantasaisia vertailukelpoisia tilastoja ei kuitenkaan ole saatavissa.

Työttömien rakennetta koskevat tilastot ovat kaikkein vertailukelpoisimpia eri maiden välillä. Eri maissa on erilainen tilastointitapa esimerkiksi pitkäaikaistyöttömille. Koska jäljempänä tulevat maakohtaiset katsaukset perustuvat kyseisten maiden omiin luokituksiin, on vertailtavuuden parantamiseksi taulukossa 2. esitetty yli 12 kuukautta työttömänä olleiden osuudet maiden työvoimasta vuosina 2005–2010. Yli 12 kuukauden työttömyys viittaa siihen, että työnhakija on vahvasti työllistymishaasteellinen. Tämä tilasto ei kuitenkaan kerro pitkäaikaistyöttömyyden esimerkiksi terveydellistä tai muuta syytä. Useimmissa maakatsauksissa myös huomauteetaan, että työllistymishaasteellisina on pidettävä myös muita kuin virallisia työnhakijoita. Näitä ovat esimerkiksi vammaiset mutta sängen työkykyiset henkilöt.

Taulukko 2. Pitkäaikaistyöttömien (yli 12 kk) osuus maittain työvoimasta vuosina 2005–2010. (Eurostat.)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
EU-27	4,1	3,7	3,1	2,6	3,0	3,9
Tanska	1,1	0,8	0,6	0,4	0,5	1,4
Saksa	6,0	5,8	4,9	4,0	3,5	3,4
Ranska	3,8	3,9	3,4	2,9	3,4	3,9
Alankomaat	2,1	1,9	1,4	1,1	0,9	1,2
Suomi	2,2	1,9	1,6	1,2	1,4	2,0
Ruotsi	1,0	1,0	0,9	0,8	1,1	1,5
Iso-Britannia	1,0	1,2	1,3	1,4	1,9	2,5
Norja	0,8	0,8	0,5	0,3	0,5	0,7

Pitkäaikaistyöttömiä koskevien lukujen ulkopuolelle jäävät täten ne työllistymishaasteelliset kohderyhmät, jotka a) ovat jo työhaluisia ja työkykyisiä, mutta eivät ole saaneet virallista työttömän statusta sekä ne b) lähes työkykyiset, jotka todellisuudessa hyötyisivät työvoimapolitiittisista toimenpiteistä, mutta eivät siis ole niihin oikeutettuja. Lisäksi tilastoja vääristävät ne, jotka c) ovat työttömiä, mutta eivät todellisuudessa työkykyisiä eivätkä välttämättä autettuja työvoimapolitiittisin toimenpitein. Näiden ongelmien seurauksena työttömyyden rakennetta ja työvoimapolitiittisia toimenpiteitä kuvaavat indikaattorit ovat korkeintaan suuntaa-antavia varsinkin eri maiden vertailumielessä.

Jos työnhaun (työttömyyden) kriteerin toteutuminen on edellä kuvatulla tavalla liukuva ja tulkinnanvarainen, on sitäkin tulkinnanvaraisempi riittävän työkyvyn kriteeri. Kustakin maasta voidaan saada kolmenlaista tietoa siitä, minkä asteinen henkilön työkyky on. i) Ensinnäkin helpointa on samaistaa työkyky työttömyysturvoikeuteen, mikä edellä mainituista syistä on problemaattista. ii) Toiseksi työkyky voi olla työvoimavirkailijan arvioima, jolloin huomattavalla osalla työnhakijoita on olennaisesti alentunut työkyky. iii) Vielä suurempi osuus työkyvyltään heikkoja saadaan työvoimatutkimusten tulosten perusteella, kun ihmiset itse arvioivat omaa työkykyään.

1.7.2 Työvoima, työllisyys ja aktiivisen työvoimapolitiikan tunnuslukuja

Eri maiden vertailun helpottamiseksi on taulukossa 3 esitetty niiden työvoimaa kuvaavat perustunnusluvut. Näitä ovat kunkin maan väestömäärä, työvoiman määrä sekä työllisyys- ja työttömyysaste.

Työllistymishaasteisten osalta saatavissa olevat tilastot ovat huomattavasti epätäydellisemmät. Rinnakkaisia tilastollisia luokittelutapoja on monia erilaisia, ja niiden tuottamat kuvat voivat poiketa hyvinkin paljon toisistaan. Taulukkoon on koottu

lisäksi seuraavat maakohtaiset indikaattorit: vajaakuntoisten työllisyysaste 1995 ja 2005, vajaakuntoisten osuus väestöstä ja työllisistä 2002, työvoimapalvelujen kokonaiskustannukset suhteessa bruttokansantuotteeseen, aktiivitoimenpiteissä olevien osuus työvoimasta 2009, passiivituilla olevien osuus työvoimasta 2009 sekä erityisesti tukityöllistymisen ja kuntoutuksen osuus kaikkien aktiivitoimien kustannuksista 2009. Lisäksi yleisten tilastojen rinnalla joistakin vertailumaista on käytettävissämme jäljempänä kuvattavia tietoja työllistymishaasteisten ryhmän rakenteesta ja jakautumisesta toisaalta terveydellisten ja toisaalta muiden syiden mukaan.

Taulukko 3. Vertailumaiden työvoiman tunnuslukuja.

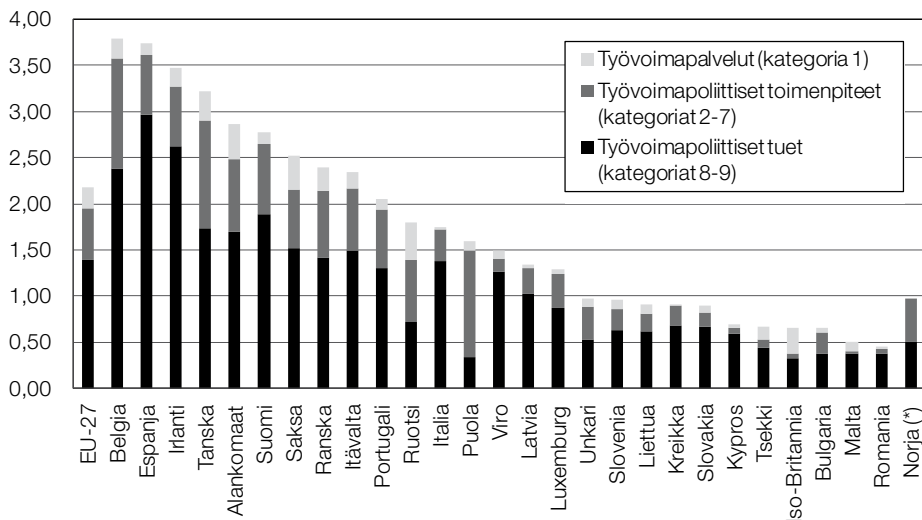
	Väestö 2010	Työvoima 2010	Työllisyys- aste 2010	Työttö- mys-aste 8/2011	Vajaa- kuntoisten työllisyys- aste (people with disabilities) 1995	Vajaa- kuntoisten työllisyys- aste (people with disabilities) 2005	Vajaa- kuntoisten osuus työllisistä 2002	Vajaa- kuntoisten osuus väestöstä 2002	Työvoima- palvelujen (LMP) kustan- nukset % BKT:sta 2009	Aktiivi- toimen- piteissä (c. 2-7) olevia, % työ- voimasta, 2009	Passi- vitet (työttö- mys- turva ja varhais- eläkkeet) (c. 8-9), % työ- voimasta, 2009	Tukityöllis- tämisen ja kuntou- tuksen rahoituk- sen (c. 5) osuus aktiivinti- toimista, 2009
EU 27 maata	493,7 milj.	-	64,2	9,3	-	-	12,3	16,2	2,174	-	-	-
Tanska	5,6 milj.	2,9 milj.	73,4	7,0	55,7	52,3	13,6	19,9	3,215	5,5	5,9	58 %
Saksa	80,8 milj.	42,7 milj.	71,1	5,9	52,4	41,0	7,3	11,2	2,519	3,7	10,5	6 %
Ranska	61,4 milj.	28,8 milj.	64,0	10,0	-	-	21,3	24,6	2,397	5,3	8,4	10 %
Alanko- maat	16,4 milj.	8,9 milj.	74,7	4,0	40,2	44,5	19,8	25,4	2,868	4,1	7,6	63 %
Suomi	5,3 milj.	2,7 milj.	68,1	6,6	-	-	27,1	32,2	2,771	3,5	10,5	13 %
Ruotsi	9,4 milj.	5,0 milj.	72,7	6,6	54,6	45,3	19,5	19,1	1,803	3,0	5,2	33 %
Iso- Britannia	61,1 milj.	31,4 milj.	69,5	8,0	38,0	45,3	20,4	27,2	0,661	n/a	5,1	22 %
Norja	3,6 milj.	2,6 milj.	75,3	3,3	47,1	44,7	10,0	16,4	0,976	2,1	3,1	37 %

Lähde: Eurostat, OECD / EU-SILC

Taulukko osoittaa vertailumaiden merkittävät kokoerot mutta myös huomattavat erot kokonaistyöllisyysstilanteessa. Sosiaalisten kyselytutkimusten perusteella vajaakuntoisiksi luokiteltujen työllisyysaste vuonna 2005 liikkuu 40 ja 50 prosentin paikkeilla, mutta Suomen ja Ranskan osalta tätä tietoa ei löytynyt. Kaikista maista sen sijaan on tietoa vuonna 2002 vajaakuntoisiksi luokiteltujen osuudesta työllisistä ja työvoimasta. Osuus työllisistä on jonkin verran pienempi kuin työvoimasta liikuen 10 ja 30 prosentin välillä.

Taulukon lisäksi kuviossa 4 on havainnollistettu eri maiden työvoimapolitiikan satsauksia suhteessa bruttokansantuotteeseen (n. 2–3 %). Tämän selvityksen vertailumaat Iso-Britanniaa lukuun ottamatta sijoittuvat suurien työvoimapolitiittisten satsaajamaiden joukkoon. Aktivointiaste on 3 ja 6 prosentin välillä. Suomessa ja Saksassa ns. passiivitukia (työttömyyskorvaus ja varhaiseläkkeet) maksetaan eniten (n. 10 % työvoimapolitiikan rahoituksesta). Tukityöllistymisen ja kuntoutuksen rahoituksen osuus kaikista aktivointitoimista vaihtelee huomattavasti ollen alhaisin Saksassa (6 %) ja korkein Alankomaissa (63 %). Nämä luvut eivät kuitenkaan ole täysin luotettavia ja vertailukelpoisia.

Kuvio 4. Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden rahoituksen osuus bruttokansantuotteesta Euroopan maissa, 2008 (%).



Eurostat 2008, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Public_expenditure_on_labour_market_policy_interventions,_2008_\(%25_of_GDP\).png&filetimestamp=20101213181739](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Public_expenditure_on_labour_market_policy_interventions,_2008_(%25_of_GDP).png&filetimestamp=20101213181739)

Short Description: Expenditure on labour market policies (LMP) is limited to public interventions which are explicitly targeted at groups of persons with difficulties in the labour market: the unemployed, the employed at risk of involuntary job loss and inactive persons who would like to enter the labour market. Total expenditure is broken down into LMP services (category 1), which covers the costs of the public employment service (PES) together with any other publicly funded services for jobseekers; LMP measures (categories 2-7), which covers activation measures for the unemployed and other target groups including the categories of training, job rotation and job sharing, employment incentives, supported employment and rehabilitation, direct job creation, and start-up incentives; and LMP supports (categories 8-9), which covers out-of-work income maintenance and support (mostly unemployment benefits) and early retirement benefits. (Eurostat.)

1.7.3 Työllistymishaasteisten osuus työnhakijoista

Kysymys työllistymishaasteisten kohderyhmän koosta osoittautui tilastollisessa mielessä paradoksaaliseksi. Karkeasti jaoteltuna kunkin maan sisällä on tarjolla periaatteessa kolmenlaista tietoa. Ensinnäkin rekisterityyppinen, sosiaalitutkien maksuperustainen tieto erottaa tyypillisesti ainoastaan kaikkein vaikeimmin työkyvyttömiä joukon. Esimerkiksi Saksassa heidän ("severely handicapped") osuutensa kaikista työnhakijoista on 6,3 %, mutta tietoa ei ole esimerkiksi siitä, kuinka täysipainoista työtä he todellisuudessa etsivät. Useimmista maista tällaista rekisterityypistä tietoa ei ole suoraviivaisesti edes saatavana, sillä yleensä, kuten Iso-Britanniassa, työttömyysstatuksen voi saada lähtökohtaisesti vain, jos on täysin työmarkkinoiden käytettävissä. Tällöin työttömiä työnhakijoita koskevista rekisterityypistä tilastoista saadaan esille ainoastaan työkyvyttömyystukien saajien kokonaismäärä mutta ei sitä, kuinka moni heistä etsii (aktiivisesti) työtä.

Esimerkiksi Hollannista on löydettävissä tilastoja, jotka tarkastelevat "pitkäaikaistyökyvyttömiä" ryhmää ("has a long-term disability"). Heidän osuutensa vuoden 2010 lopussa kaikista työttömistä oli 31 %. Virallisen työttömyysstatuksen raja on siinä, etsiikö henkilö aktiivisesti yli 12 viikkotunnin työtä. Tällaista työtä etsivien pitkäaikaistyökyvyttömiä osuus kaikista aktiivisesti työtä etsivien työttömien joukosta on jotakuinkin sama, 32 %.

Vastaavat ongelmat liittyvät terveydellisten ja muista syistä haasteellisten työnhakijaryhmien erottamiseen toisistaan. Terveysyistä työllistymishaasteisten osuutta työnhakijoista (tai työvoimasta) on sängen vaikeaa selvittää ja vertailla kansainvälisesti. Suuntaa-antavasti voidaan kiteyttää, että heidän osuutensa työnhakijoista on alle kymmenen prosentin luokkaa virallisissa työnhakijarekistereissä (vajaakuntoiset työnhakijat), 10–30 % työvoimavirkailijoiden arvioiden perusteella ja 20–40 % ihmisten omien arvioiden perusteella.

Toinen kysymys on, milloin tietyn toimenpiteen kohdistaminen perustuu terveydelliseen ja milloin muuhun syyhyn. Kokonaiskuva katsauksessa on, että vaikeasti terveysongelmaiset lähtevät suorasta työllistämistuesta ja suojatyöpaikkavaihtoehtoista eteenpäin, kun taas enemmistönä olevat lievästi terveysongelmaiset ikään kuin sulautuvat normaaliin työnhakijajoukkoon. Määrällisessä mielessä eri maiden vertailun ongelmana on, että eri maissa näihin tilastoihin suhtaudutaan eri tavoin. Esimerkiksi Saksassa (virallisesti) vajaakuntoisten määrää ei sinänsä ole pyritty tietoisesti vähentämään vaan päinvastoin tämä joukko on tiettävästi kasvamassa (olkoonkin, että useimmat pitävät vajaakuntoisuutensa mieluiten omana tietonaan työllistämistukioikeudestaan huolimatta, mikä voi liittyä kulttuuriin). Toisaalta taas Alankomaissa ja Iso-Britanniassa on merkittäviä ponnistuksia kytketty siihen, että suojatyöpaikoissa työskentelevien ja työkyvyttömyysetuuksien saajien määrää supistetaan tavallaan tiukentamalla osatyökykyisyyden ja etuuksien kriteereitä. Vertailu ei täten ole kovin mielekästä ilman perusteellisia tausta-analyyssejä.

Terveydellisten syiden ryhmän vertaaminen muista syistä työllistymishaasteisten ryhmään ei käytössä olevien tietojen puitteissa siis ole luotettavasti mahdollista Alankomaita esimerkkinä käyttäen asiaa voidaan havainnollistaa tarkemmin. Alankomaissa haasteellisiin ryhmiin katsotaan kokonaisuudessaan kuuluvan a) pitkäaikaistyöttömät (4 % työvoimasta), b) suojatyöpaikoissa työskentelevät (1 % työvoimasta), c) nuorena vammautuneet (n. 3 % työvoimasta, joista 25 % varsinaisesti työllistettyjä) sekä d) kokonaan tai osittain työkyvyttömät (n. 8 % työvoimasta). Kategoriat c) ja d) muodostavat lääketieteellisin perusteisen ryhmän, joka on yhteensä n. 11 % työvoimasta. Pitkäaikaistyöttömät ja suojatyöpaikoissa työskentelevät (muu haasteellisuus) muodostavat yhteensä n. 5 % työvoimasta.

Saksassa tilastot jakautuvat kahtia vakuutus pohjaisen (insurance) työttömyyskorvauksen piirissä oleviin ja minimi-tuen piirissä oleviin. Valtaosa etuuksien saajista on minimi-tuen piirissä, ja heistä terveydellisellä statuksella "handicapped" oli 9,5 % vuonna 2008.

On kuitenkin huomattava, että kussakin maassa tunnetaan lisäksi työvoimatutkimustyyppistä tietoa, joka perustuu siihen, miten työnhakijat (tai työkyvyttömät) arvioivat itse omaa työkykyään (tai työnhakuaan). Niin Hollannissa, Iso-Britanniassa kuin Saksassakin huomattavasti suurempi osa ihmisistä kokee itsensä terveys-syistä kykenemättömäksi tekemään vähintään tiettyä, 12–15 työtunnin viikkoa, joka on virallisesti työttömän työnhaun edellytys (kriteeri vaihtelee maittain). Hollannissa tämä osuus on n. 24 % Saksassa n. 20 % ja Iso-Britanniassa n. 40 % työttömistä.

Kolmanneksi näiden lukujen välimaastoon näyttää asettuvan työvoimavirkailijoiden arviot työnhakijoiden heikentyneestä työkyvystä (Saksassa 18 %, Hollannissa 32 % ja niin edelleen). Näiden kolmentyyppisten lukujen vertailukelpoisuuden varmistaminen edellyttäisi runsaasti lisäselvitystyötä.

2 Norja – Alentuneen toimintakyvyn omaavien integroiminen normaaliin työelämään kokonaisvaltaisilla palveluilla

2.1 Norjan haasteet

Norja väkiluku on 3,6 miljoonaa ja työvoima 2,6 miljoonaa. Monet Norjan tunnusluvuista työmarkkinoihin liittyen ovat hyvin positiivisia – työttömyys on ennätysalhaista (3,3% elokuussa 2011) ja työllisyysaste korkea (75,3% v. 2010). Työttömiä työnhakijoita oli elokuussa 2011 71.210.

Vajaakuntoisten työllisyysaste Norjassa ('people with disabilities', OECD:n mukaan) v. 2005 oli 44,7%. Vajaakuntoisten osuus työllisistä oli 10% ja väestöstä 16%. Aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteissä v. 2009 oli 3% työvoimasta ja tuki-työllistämisen ja kuntoutuksen rahoituksen osuus aktivointitoimista oli 33%.

Huolimatta hyvistä talous- ja työttömyysluvuistaan Norjalla on varsin suuria haasteita vajaatyökykyisten, tai kuten Norjassa sanotaan 'alentuneen toimintakyvyn (tai työkyvyn) omaavien' (*nedsatt funksjonsevene tai nedsatt arbeidsevene*³) suhteen. Alentuneen toimintakyvyn omaaviksi katsotaan Norjassa kaikki, jotka ovat läpikäyneet työkyvyn tason arvioinnin (*arbeidsevnevurdering*), jossa on arvioitu, että tarvitaan huomattavia toimenpiteitä työhön pääsemiseksi. Tasoarviointi tehdään NAVissa (paikallistason monipalvelutoimistossa) tietyn atk-pohjaisen systematiikan tukemana, sekä asiakkaan itsearviointina.⁴ Alentuneen toimintakyvyn henkilöille tarvitaan kokonaisvaltaisia kuntouttavia toimenpiteitä, jotta työhön suuntaavia toimenpiteitä pystytään hyödyntämään.

Norjan pääongelmana on pitkään ollut työelämän ulkopuolella olevien ihmisten 'liian suuri määrä'. Toiseksi suureksi ongelmaksi on koettu palvelujen hajanaisuus. Kansalainen on joutunut "heittopussiksi" eri palvelujen viidakkoon. 1990-luvun puolivälistä ja varsinkin 2000-luvulla on Norjassa toteutettu useita "työlinjan" (*arbeidslinje*) mukaisia reformeja tämän ongelmavyyhdin ratkaisemiseksi tunnuslauseella "useampia töihin, vähemmän tuelle". Näitä reformeja on vielä siivittänyt myös OECD:n tekemän vertailun havainto, että vaikka Norjassa on kehittyneet tuki- ja palvelujärjestelmät, korkea tukien taso ja runsas investointi aktiiviseen työvoima- ja kuntoutuspolitiikkaan, niin Norjassa alentuneen toimintakyvyn ihmiset eivät ole

3 <http://www.regjeringen.no/en/dep/bld/Topics/disabled-people.html?id=987>

4 <http://www.nav.no/Arbeid/Arbeidsevnevurdering++NAV.101790.cms>

integroituneet työelämään erityisen hyvin⁵. Erityistä huolta on Norjassa kannettu myös voimakkaasti lisääntyneestä nuorten työkyvyttömyyseläkkeiden kasvusta.

2000-luvulla Norjassa on laadittu useita strategioita alentuneen toimintakyvyn omaavien ihmisten työelämään pääsyn parantamiseksi ja toteutettu merkittäviä organisatorisia reformeja 'New Public Management' hengessä, jossa myös ostopalveluiden käyttöä on lisätty. Ostopalvelujen lisäys ei kuitenkaan ole mitään radikaalia. Merkittävin muutos on työ- ja hyvinvointihallintojen yhdistäminen uudeksi 'superministeriöksi', NAViksi (National arbeids och velferdsetatet)⁶, joka on suurin organisatorinen uudistus mitä Norjassa on tehty sen itsenäisyyden aikana. Siinä yhdistettiin työhallinto, eläkelaitos sekä kuntien sosiaalitoimi.

Pyrkimyksenä on poliittisesti, organisatorisesti ja palveluilla pyrkiä aktivoimaan ihmisiä passiivisista oloiloista aktiivisiin, kohti työmarkkinoita, lisäämään normaaliin työhön osallistumista ja integroitumista, alentaa sairauspoissaoloja ja varhaista eläköitymistä.

Vielä 1990-luvulla työvoimahallinnon peruslinjana oli työvoimapolitiikan ja sosiaali- ja terveystoimen "erottelu" lineaaris-kronologisen "vaihemallin" mukaisesti, jossa sosiaali- ja terveystoimenpiteiden tehtävänä oli ensin kuntouttaa ihmiset "välitämiskelpoisiksi" ja vasta sitten alkavat työvoimapolitiittiset toimenpiteet. Työvoimahallinto oli tuolloin keskittymässä enemmän työmarkkinoiden "parempaan päähän" ja tiettyssä määrin irtautumassa sosiaali- ja terveystoimista.

Nyt strategia on täysin toinen. Norjan strategiana on inklusiivinen työelämä ja työvoima-, sosiaali- ja terveystoimen integrointi tukemaan tätä. Inklusiivista työelämää tuetaan sekä inklusiivisuutta edistävällä ja syrjintää kieltävällä lainsäädännöllä, että työvoima-, sosiaali- ja terveystoimen ja palvelujen integroinnilla, josta NAVin luominen on keskeisin esimerkki. Tämä prosessi on vielä kuitenkin selvästi kesken. Uudistuksesta on toteutettu sen ensimmäinen vaihe, eli NAVin perustaminen ja toimintamallien käynnistäminen. On vielä varhaista arvioida varsinaisia tuloksia.

2.2 Norjan uudistukset

Norjassa paineet paineet inklusiiviseen työelämään ja toimenpiteisiin, joissa on oikeanlaiset taloudelliset kannustimet osallistua normaaliin työelämään, ovat kasvaneet jatkuvasti. Talouskriisin myötä halu saada myös alentuneen toimintakyvyn ihmiset paremmin kiinni työelämään on entisestään vain voimistunut ja tämä on käynyt ilmi useista eduskunnan ja hallituksen linjauksista, joilla NAV-uudistusta on toteutettu ja vauhditettu, viimeisimpänä "Hallituksen työstrategia alentuneen toimintakyvyn omaaville henkilöille", joka käynnistyy 2012.⁷

5 OECD vertailua siteerattu teoksessa: Halvorsen, R. Ja Hvinden, B. Andre lands modeller for fremme sysselsetning blant personer med nedsatt funksjonsevne (Belgia, Tanska, Saksa, Alankomaat, Ruotsi, Iso-Britannia ja USA). Nova Rapport 14/2011

6 <http://www.nav.no/Forsiden>

7 http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/dok/rapporter_planer/planer/2011/jobbstrategi.html?id=657116

2.2.1 Muutoksia Norjan toimeentulosysteemissä (*intektskringsystemet*, income maintenance)

Norjassa on jo jonkin aikaa keskusteltu siitä, onko työmarkkinapoliittisissa toimenpiteissä alentuneen toimintakyvyn omaaville riittävästi kannustimia työelämään osallistumiselle. Erityisesti kritiikki on koskenut sairauslomia, joka antaa täyden palkkakompensaation koko sairausloman ajalta. On myös ehdotettu suurempaa seurantavastuuta työnantajille sairauksien pitkittymiseen liittyen. 1990-luvulta lähtien on useilla reformeilla pyritty parantamaan yllykkeitä työn hakemiseen ja tukien saamisen ehtoja on tarkennettu ja saatettu paremmin yhteyteen aktiivisen työvoimapolitiikan kanssa. Itse sairauslomien ja kuntoutuksen tukien tasoja ei ole muutettu. 1993 lähtien ja 2004 ehtoja vielä täsmentäen on sairauslomalla olevan osallistuttava kuntouttaviin toimenpiteisiin. Jos sairauslomalla olija ei ole 8 kk. aikana osallistunut työelämään suuntaaviin aktiviteetteihin, tehdään NAVin toimesta lääketieteellinen erityisselvitys siitä, onko perusteita olla osallistumatta tällaisiin toimenpiteisiin.

Vuodesta 2004 on ollut voimassa kaksi erilaista työkyvyttömyyseläkejärjestelyä (*uførepensjon*, *disability pension*): väliaikainen ja pysyvä⁸. Tilapäinen voi kestää neljä vuotta oletuksella, että henkilö voi palata koko- tai osapäiväiseen työhön. Tilapäisellä olevien on toimitettava tilannepäivitys säännöllisesti ja heidät lasketaan työnhakijoiksi.

Vuodesta 2010 on erilaiset työkyvyttömyyden aikaiset tuet, kuten kuntoutustuki, työkuntoisuuden arviointituki ja tilapäinen työkyvyttömyyseläke yhdistetty yhdeksi työselvitystueksi (*arbeidsavklaringspenger*, AAP)⁹. Edellytyksenä tuen saannille on 50% alentunut työkyky sairauden tai vammautumisen johdosta. Tuen saajien on toimitettava tilannepäivitys säännöllisesti ja tuki on pääsääntöisesti voimassa korkeintaan 4 vuotta.

2.2.3 Norjan sääntelyjärjestelmän muutokset

Jonkin verran Norjan lainsäädännössä on lisätty työnantajien velvoitteita alentuneen toimintakyvyn omaavien suhteen aina 1970-luvulta lähtien, mutta Norjassa ei ole käytössä Ranskan ja Saksan tapaisia kiintiöitä ja käytännössä näiden ryhmien huomioiminen on harkinnanvaraista. 1990-loppupuolelta lähtien on Norjassa, ottaen mallia USA:n ja Iso-Britannian (ja Ruotsin) syrjimisen kieltävästä lainsäädännöstä, pyritty vahvistamaan näiden ryhmien asemaa. Tällaista lainsäädäntöä on lisätty mm. 2001 EU:n direktiivin ilmaisemaa tasoa tavoitellen. Kolmikantaisesti on myös nk. IA-toimintaa, Inklusiivisen työelämän edistämistä, viimeisimpänä sopimuksena v. 2010 *"Intensjonsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv"*¹⁰ tavoitteena työvoiman kasvattaminen, ikääntyneiden työurien vahvistaminen ja sairauspoissaolojen ja

8 <http://www.nav.no/Arbeid/Jobb+og+helse/Uf%C3%B8repensjon>

9 <http://www.nav.no/Arbeid/Jobb+og+helse/Arbeidsavklaringspenger>

10 <http://www.regjeringen.no/upload/SMK/Vedlegg/2010/IA-avtale%2024022010.pdf>

ennenaikaisen eläköitymisen vähentäminen.¹¹ IA-toimintaan sitoutuvat yritykset saavat "IA-statuksen", josta seuraa tiettyjä etuja. IA-toimintaa monitoroi NAV.¹²

2.2.4 Muutoksia Norjan palvelujärjestelmässä (*tjenstesystemet, services system*)

Lähtökohtia

Norjassa oli kuntoutusvastuu vuoteen 1994 jaettu eläke- ja työhallintojen kesken. Vuosien 1994 ja 2004 välillä vastuuta siirrettiin enenevässä määrin työvoimahallinnolle. Vuosien 2006 ja 2010 välillä yhdistettiin työvoimahallinto ja eläkehallinto uudeksi työ ja hyvinvointihallinnoksi (NAV, lyhenne norjankielen sanoista *National arbeids og velferdsetatet*). Tämä on ollut suurin uudistus, mitä Norjassa on toteutettu sen itsenäisyyden aikana.

Uudistus on toiminut vasta 3,5 vuotta, joten on vielä aikaista arvioida sen toimivuutta. Käynnissä on evaluaatiotutkimus¹³ ja äskettäin on lisäksi valmistunut kaksi raporttia, joissa NAVin toimivuutta on arvioitu¹⁴. Tämän kartoituksen Norja-katsaus perustuu pitkälti näihin raportteihin.

Paikallisella tasolla toimii 460 paikallista NAV-toimistoa, joiden tehtävänä on toimia kokonaisvaltaisena Norjan hyvinvointipalvelujen "yhdessä pysähdyksen ovena" kansalaisille, olipa näiden palvelutarve mikä tahansa työhausta sosiaali- ja terveyskysymyksistä eläkkeisiin. Samassa yhteydessä kunnat velvoitettiin tekemään sitovat sopimukset valtiollisen ja kunnallisen tuki- ja palvelujärjestelmän yhteistyöstä ja sijoittamaan sosiaalipalvelut NAViin¹⁵ ja suureen osaan (mutta ei siis kaikkiin), sijoitettiin aikaisempien valtion työvoimatoimistojen työntekijät. Tätä yhteistyötä on v. 2007 vahvistettu työministeriön (*arbeids- og inkluderingsdepartement*) ja kuntaliiton (KS) neuvotteluihin ja sopimuksiin, jossa viimeksi erityisen mielenkiinnon kohteena olivat nuoret koulupudokkaat. Näiden sopimusten pohjalta on NAV toteuttanut yhteistyöneuvotteluja kaikilla alueilla. NAV-toimistojen henkilöstömäärä vaihtelee viidestä yli sataan.

NAVin perustamisen yhteydessä luotiin aluetasolle (fylke) työelämäkeskukset (*arbeidslivssentre*¹⁶), jotka ovat kompetenssi- ja resurssikeskuksia erityisesti työelämän inklusion edistämiseksi (IA-avtale¹⁷) ja työelämän yhteistyöneuvotteluissa (*Samarbeidsavtalen*).

Aktiivisen työvoimapolitiikan, mukaan lukien työmarkkinakoulutuksen ja osamisen kehittämisen toimenpidevastuu on NAVilla. Työelämään suuntaavat toimenpiteet toteutetaan kolmella tavalla: avoimella kilpailuttamisella, suorilla suojatyön

11 <http://www.regjeringen.no/upload/SMK/Vedlegg/2010/IA-avtale%2024022010.pdf>

12 <http://www.nav.no/Arbeid/Inkluderende+arbeidsliv/Hva+er+IA>

13 <http://www.nav.no/805343322.cms>

14 Anreassen, T.A. ja Fossetøl, K. (2011) NAV ved et veiskille. Gyldendal ja Halvosen, R. ja Hvinden, B. Andre lands modeller for fremme sysselsetning blant personer med nedsatt funksjonsevne (vertailussa Belgia, Tanska, Saksa, Alankomaat, Ruotsi, Iso-Britannia ja USA). Nova Rapport 14/2011.

15 Se, mitä palveluja kunnat ovat sijoittaneet NAViin vaihtelee. 'Miniminä' on 'sosiaalisen toimeentulotuen palvelut', mutta kunta voi sijoittaa myös muita toimintoja NAViin.

16 <http://www.nav.no/Arbeid/Inkluderende+arbeidsliv/NAV+Arbeidslivssenter>

17 <http://www.nav.no/Arbeid/Inkluderende+arbeidsliv/Hva+er+IA>

ostoilla NAVin sertifioimilta toimittajilta (pääasiassa kuntien 51% omistamia yrityksiä) sekä rahoittamalla yksittäisiä toimenpiteitä normaaleissa yrityksissä.

Vuodesta 2000 on yksityisten alihankkijoiden käyttö Norjassa lisääntynyt sekä normaaleihin työmarkkinoihin, että suojatyösektoriin liittyen. Suojatyö on viime aikoina (Möller ja Sanner 2009) ollut kritiikin ja uudelleenarvioinnin kohteena samoista syistä kuin muissakin kartoituksen kohteena olevissa maissa, eli huolen aiheina ovat toisaalta pelko A ja B työmarkkinoiden muodostumisesta 'lock in' efekteineen (jäädään suojatyöhön pääsemättä normaaliin työelämään), sekä huoli markkinahäiriöistä.

Suojatyötä toteutetaan Norjassa kahdella tavalla. Ammatillisen kuntoutumisen yritysten (AK) (*attföringsbedrifter*, vocational rehabilitation enterprises) ja 'kasvun yritysten' (KY) (*veksbedrift*) kautta.¹⁸ Nämä ovat yleensä kuntien omistamia. Näiden määritelmät ja rajat eivät ole aivan yksiselitteisiä. AK:t ovat pääosin organisoituneita valtakunnallisen AK yhdistyksen puitteissa¹⁹ ja tavoitteena on pääsy normaaleille työmarkkinoille. KY:t ovat järjestäytyneet 'kasvun työnantajayhdistykseksi' (*Arbeidsforeningen for vekstbedrifter*, ASVL) ja niissä taas on 'vähemmän' tavoitteena normaaliin työelämään pääsy, joten niissä painottuu enemmän merkityksellinen osallistuminen erilaisiin aktiviteetteihin. Tämä ero AK-yritysten ja KY-yritysten välillä on kuitenkin luudentunut niin että AK:ssa on myös pysyviä sijoituksia ja KY:stä pyritään myös eteenpäin ja näitä yrityksiä on myös yhdistetty.

Toimenpiteet alentuneen toimintakyvyn omaaville ja työllistymishaasteellisille

Alentuneen toimintakyvyn omaaviksi katsotaan Norjassa siis kaikki, jotka ovat läpikäyneet työkyvyn tason arvioinnin (*arbeidsevnevurdering*), jossa on arvioitu, että tarvitaan huomattavia toimenpiteitä työhön pääsemiseksi.

Norjassa on enemmän alentuneen toimintakyvyn omaavia ihmisiä toimenpiteissä, kuin tavallisia työnhakijoita (keskiarvo 2010 oli n. 18.000 tavallisia työnhakijoita ja n. 58.000 alentuneen toimintakyvyn omaavia, eli nelinkertainen määrä).

Tavalliset toimenpiteet ovat lyhytkestoisempia ja niissä on vähemmän seurantaa ja tukea kuin alentuneen toimintakyvyn omaaville. Alussa painotetaan omatoimisuutta, mutta 6kk jälkeen on toteutettava jokin työelämään kytkevä toimenpide.

Selvitys (*Avklaringstiltak*)²⁰ muodostuu järjestelmällisestä henkilön työmarkkinoille pääsyn tai siellä pysymisen tilanteen kartoituksesta. Selvitys tehdään henkilöille, jotka tarvitsevat perusteellisemman kartoituksen, kuin mitä NAV 'rutiinisti' pystyy tarjoamaan. Selvitys toteutetaan joko tavallisilla tai suojatuilla työpaikoilla. Kesto on maksimi 5–8kk. Vuonna 2009 tässä toimenpiteessä oli noin 2000 henkilöä.

Työharjoittelun (*Arbeidspraksis*)²¹ tarkoituksena on tarjota kokeilumahdollisuuksia työpaikoilla. Harjoittelu toteutetaan joko tavallisilla tai suojatuilla työpaikoilla.

18 <http://www.asvl.no/>

19 <http://www.attforingsbedriftene.no/information-in-english/general-information.aspx>

20 <http://www.nav.no/Arbeid/Arbeidsrettetede+tiltak/Avklaring>

21 <http://www.nav.no/Arbeid/Arbeidsgiver/Behov+for+nye+medarbeidere/808.cms>

Suojatyöpaikkojen harjoittelu²² on varattu ainoastaan alentuneen toimintakyvyn ihmisille. Tällaiseen työharjoitteluun kuuluu sovellettua työharjoittelua, tilanteen kartoitusta ja koulutusta, sosiaalista sopeutusta, ohjausta ja motivointia. Kesto on 1 vuosi tavallisille työnhakijoille ja maksimi 2v. Alentuneen työkyvyn henkilöille. 2009 tavallisessa työssä oli n. 11.000 ja suojatyössä harjoittelussa 5500.

Seuranta (*oppfølging*) käsittää tuen henkilöille, jotka hakevat tai haluavat säilyttää työpaikan. Toimenpide voidaan osoittaa henkilöille, jotka tarvitsevat perusteellisempaa välitys- ja seurantatukea, mitä NAV 'rutiinisti' pystyy tarjoamaan. Seurantatoimenpide 'työtä tuettuna' (*arbeid med bistand*) käsittää erityisiä (kouluttavia) toimenpiteitä alentuneen toimintakyvyn henkilöille tavoitteena integrointi normaaliin työelämään. Toimenpide on normaalisti 6 (+6 kk) ja voi kestää maksimi 3 vuotta. Toimenpiteessä oli 2009 n. 1500 henkeä.

Koulutuksella (*opplæring*) on tavoitteena kohottaa työnhakijan osaamista avoimiin paikkoihin ja ehkäistä työelämästä syrjäytymistä tai tukea epävarmassa työmarkkina-asemassa olevien osaamista. Tällaisia koulutusmuotoja ovat työllisyyskurssit, normaalin koulutukseen sijoittaminen sekä henkilöstön kouluttaminen työpaikoilla. Tukea voidaan maksaa vain sellaiseen koulutukseen, jota annetaan yrityksen normaalin koulutuksen lisäksi.

Mukautettu työ (*tilrettelagt arbeid*)²³ on kohdennettu henkilöille, joilla on pysyvä ja huomattava haitta ja joilla on tai on tulossa työkyvyttömyyseläke (uførepensjon, disability pension) ja joilla on tarvetta erityiseen työpaikan mukauttamiseen ja seurantaan. Toimenpide muodostuu normaalista tai suojatyöstä, joissa työtehtävät sovitetetaan yksilön mukaan. Toimenpide ei ole aikarajoitettu, mutta mahdollisuus siirtymiselle normaaliin työelämään on arvioitava säännöllisesti. Pysyvä mukautettu työ (varig tilrettelagt arbeid, VTA) on pysyvän eläkkeen saaneiden tai lähitulevaisuudessa saavien suojatyötä, jonka tarkoituksena on henkilöiden kehityksen tukeminen osaamisen ja yksilöllisten työtehtävien avulla. Vuonna 2009 8.100 henkilöä oli tässä toimenpiteessä ja useimmilla oli työkyvyttömyyseläke.

Työelämään suuntautuvan kuntoutuksen (*Arbeidsrettet rehabilitering*)²⁴ päämääränä on alentuneen toimintakyvyn omaaville (ja sairauslomalaisille) ja tavoite kohottaa työkykyä ja auttaa työelämään osallistumista estävien terveydellisten ja sosiaalisten ongelmien hallinnassa. Kesto on maksimissaan 12 kk. Toimenpiteessä oli 2009 400 henkilöä.

Palkkatukea (*Tidbegrenset lønnstilskudd*)²⁵ maksetaan työnantajille, jotka työllistävät henkilöitä, joilla on ongelmia työmarkkinoille sijoittumisessa tavanmukaisen palkka- ja työehdoin. Työnantaja maksaa palkan. Tukea maksetaan prosentuaalisena hyvityksenä määrättyltä ajalta kompensoimaan työntekijän alentunutta tuottavuutta kyseisenä aikana. Alentuneen toimintakyvyn omaaville tämä voi olla

22 <http://www.nav.no/Arbeid/Arbeidsrettetide+tiltak/Arbeidspraksis+skjermet/Arbeidspraksis+i+skjermet+virksomhet.891.cms>

23 <http://www.nav.no/905.cms>

24 <http://www.nav.no/Arbeid/Arbeidsrettetide+tiltak/Arbeidsrettet+rehabilitering>

25 [http://www.nav.no/Arbeid/Arbeidsgiver/Inkluderende+arbeidsliv/Arbeidsmarkedstiltak/Tidsbegrenset+%](http://www.nav.no/Arbeid/Arbeidsgiver/Inkluderende+arbeidsliv/Arbeidsmarkedstiltak/Tidsbegrenset+%C3%B8nnstilskudd.809.cms)

korkeintaan 3 vuoden mittainen. Tämän tuen tarkoituksena on mahdollistaa normaali työ henkilöille, joilla on pysyvä ja olennainen alentunut työkyky ja samalla avata mahdollisuus työn ja eläkkeen yhdistelmälle. Vuonna 2009 aikarajoitetulla palkkatuella oli 4000 henkilöä ja määrä on ollut nopeassa kasvussa. Palkkatuesta on myös ei-aikarajoitettu muoto, jonka tarve arvioidaan säännöllisesti. Tämän piirissä oli 1500 henkilöä 2009.

Taulukko 4. Norjan työelämään suuntaavat toimenpiteet (Hernes, Heum ja Haavorsen 2011).

Toimenpide	Kenelle	Mitä	Kesto	Osallistujia (2009)
Selvitys (avklaring)	Henkilöille, joilla tarvetta perusteelliseen selvitykseen	Systemaattinen kartoitus ja arvio työkyvystä ja työmarkkinoille paluusta tai siellä pysymisestä	Max 5 – 8 kk.	2159
Työelämään suuntautunut kuntoutus (arbeidsrettet rehabilering)	Henkilöille, joilla on alentunut työkyky, myös sairauslomaiset	Parantaa työkykyä ja terveydellis-sosiaalisten ongelmien hallintaa	Max 12 kk	410
Työharjoittelu normaalissa tai suojatyössä (Arbeidspraksis)	Henkilöille, joilla on vaikeuksia työmarkkinoille pääsyssä	Sovellettu työharjoittelu seurantoinen: tarkoituksena henkilön työmarkkinamahdollisuuksien selvittäminen	1 – 2v. (2 vuotta alentuneen työkyvyn omaaville)	11400 tavallisessa työssä, 5500 suojatyössä
Normaali koulutus (Ordinär utdanning)	Yli 26 vuotiaat, joilla alentunut työkyky ja yksilölliset tilanteet (kuten kotoa työhön tulevien kompetensseihin)	Työnhakijoiden ja työelämässä olevien osaamisen parantaminen	Max 3v., mutta voidaan pidentää arvioinnin perusteella	17000
Työmarkkinakoulutus (Arbeidsmarkeds-opplæring)	Yli 19 vuotiaat, joilla vaikeuksia työmarkkinoille pääsyssä tai alentunut työkyky	Yhteistyössä NAVin kanssa kompetenssien parantamiseksi niille aloille, joilla on vakavia ongelmia työvoiman saannissa	Max 10 – 16 kk	7752
Yritysten sisäinen koulutus (Bedriftsintern opplæring)	Yritysten henkilöstön kouluttamiseen	Ehkäistä työmarkkinoilta uloslyöntiä parantamalla kompetensseja yrityksissä, joilla on huomattavia sopeutumisvaikeuksia ja jotka ovat suuntautumassa uudelleen markkinoilla	13 kk, poikkeustapauksissa max 26 kk	1917
Osaamisen kehittäminen yrityksissä	Alentuneen työkyvyn omaavat	Kohottaa osamista yksilöllisillä järjestelyillä oikeissa työympäristöissä	Max 2 v	1386

Toimenpide	Kenelle	Mitä	Kesto	Osallistujia (2009)
Seuranta (Oppfølging)	Henkilöille, joilla on tavanomaista suu-rempi tarve välitys- ja seurantapalveluihin. Seuranta voidaan toteuttaa varmistamaan työhönsijoittumisen pysyvyys	Tukea yksittäisille henkilöille työn saamiseksi ja säilyttämiseksi	Max 6 + 6 kk ja erityistapa-uksissa 3 v.	1472
Tuettu työ (Arbeid med bistand)	Alentuneen työkyvyn omaavat	Tukea alentuneen työkyvyn henkilöitä normaaleihin työmarkkinoihin integroitumisessa. Järjestäjänä suojatyöpaikat	Max 3v. (+ 6kk erityistapa-uksissa)	5717
Pysyvä sijoittami-nen normaaliin tai suojatyöhön (varig tilrettelagt arbeid)	Henkilöille, jotka ovat saamassa työkyvyttömyyseläkkeen ja jotka ovat erityisten järjestelyjen tarpeessa	Yksilöllisesti sopeutettu työ joko suojatyöpaikassa tai normaalissa työpaikassa	Ei aikarajoi-tettu, mutta NAVin arvi-oitava tarve säännöllis-esti	8089
Palkkatuki (ajalli-sesti rajoittamaton) (Tidobestemt lønnstilskudd)	Henkilöille joilla on pysyvä ja huomattava työkyvyn alenema terveydellisistä syistä, ml. Henkilöt, joilla on osa- tai täysi työkyvyttömyyseläke	Tarjota kyseisille henkilöille mahdollisuus normaaliin työhön ja työkyvyttömyyseläkkeen kasvattamiseen. Työn-antajalla oikeus saada NAVilta kompensatiota alentuneesta työkyvystä	Ajallisesti rajoittama-ton, mutta tarve ja taso arvioidaan NAVin toimesta säännöllisesti	1544
Työ erityisjärjeste-lyin yrityksissä (Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkeds-bedrift)	Alentuneen työkyvyn omaaville	Pysyvä sijoittuminen niille, joilla muuten vähäisiä mahdollisuuksia sijoittua normaaliin työelämään	Ei aikarajaa. NAV arvioi säännöllisesti	1367
Palkkatuki Lønnstilskudd	Henkilöille, joilla vaike-uksia työmarkkinoille sijoittumisessa ja/tai alentunut työkyky	Tuki yksityiselle tai julkiselle työnantajalle alentuneen tuottavuuden kompensoimiseksi. Tavoitteena pysyvä sijoittuminen. Työntekijä saa normaalia palkkaa	Max 50% palkasta 1v , alentuneen toimintaky-vyn omaavilla 60% max 3v.	4042
Työklubi (Jobbklubb)	"Välityskelpoiset" työn-hakijat, jotka tarvitsevat tukea työnsaajalleen	Yksilöllistä ohjausta	Max 6kk, 50% ryhmätyötä, 50% omaa aktiiviteettia	997

Osamisen kehittämisen ohjelma (Kvalifiseringsprogrammet)

Keskeinen aloite edellä esitettyjen toimenpiteiden lisäksi on Hallituksen uusi "Osamisen kehittämisen ohjelma" (kvalifiseringsprogrammet)²⁶ joka alkoi 2007 ja toteutunut koko maassa 2010 alusta. Siinä kiinnitetään huomiota henkilöihin, joilla on huomattavan alentunut työkyky ja toimeentulotaso ja joilla on vaarana jäädä

26 <http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/pressemeldinger/2007/70.html?id=472041>

epämääräiseen ja passiiviseen alhaisen toimeentulon loukkuun. Käytännössä nämä ovat sosiaaliavun varassa olevia toimenpiteiden ulkopuolella olevia nuoria. Osaamisen kehittämisen ohjelma on kokopäiväistä, yksilöllisesti sovellettua ja työhön kytkeytyvää ja siihen johtavaa aktiviteettia, joka voi kestää vuoden verran. Tällä hetkellä siihen osallistuu 9000 henkeä Norjassa. Ohjelma muodostuu edellä mainituista työhön suuntaavista toimenpiteistä, joihin yhdistetään tarvittavia lääketieteellisiä toimenpiteitä, koulutusta ja oma-aloitteista toimintaa, joilla edistetään työhön sijoittumista. Tuki ohjelman aikana on 2 x kansaneläkkeen päivärahan suuruinen yli 25-vuotiaille ja 2/3 tästä alle 25-vuotiaille.

2.3 NAV-uudistuksen arviointia

Uudistus on toiminut vasta 3,5 vuotta, joten sitä on – myös norjalaisten itsensä mielestä – vielä aikaista arvioida kovin vahvasti.

Käynnissä on evaluaatiotutkimus²⁷ ja äskettäin on lisäksi valmistunut kaksi tutkimusraporttia, joissa NAVin toimivuutta on arvioitu²⁸. Seuraavat alustavat huomiot perustuvat näihin tutkimusraportteihin, sekä tutkijoiden haastatteluihin Oslossa.

Vaikuttaa siltä, että NAVin toimivuuden suhteen Norjassa on tultu jonkinlaiseen ”tuumatuokiovaiheeseen” sikäli, että uudistuksen energiat ovat suurelta osin menneet valtavan systeemin perusedellytysten luomiseen, alkaen lainsäädännöstä (jota on säädetty varsin runsaasti), uuden organisaation luomisesta, toimintakulttuurien yhteensovittamisesta, ATK-järjestelmien yhteensovittamisesta itse uuden palvelukulttuurin ja ”NAV-identiteetin” luomiseen. Tällaiset viestit lienevät tuttuja suomalaisittain niin TYPIen luomisen, kuin TEMinkin luomisen suhteen.

Vasta aivan hiljattain on saatu koko maan kattava NAV-toimistojen verkosto luotua. Toimistojen perusmalli on ollut jako ’vastaanottoon’ (jota kutsutaan myös ”ohjauskeskukseksi”) sekä seurantaan. NAV-työntekijät ovat ”ohjaajia” (veiledere). Paljon keskustelua käytiin alkuvaiheessa siitä, pyritäänkö NAVEissa ”generalisteihin”, jossa kaikki osaavat kaiken, vai onko erikoistuneita osajia. Kun NAV kattaa (eri tavoin laskien) melkein 50 erilaista kansalaisen tilannetta koskevaa mahdollista toimenpidettä, on selvää että yksittäisen henkilön on todella vaikeaa hallita kaikkea ihmisen kehdestä haetaan. Niinpä ”generalistisesta” suuntautumisesta on luovuttu ja käytännössä pyritään siihen, että kaikki osaavat ”kohtuullisessa määrin” toistensa tontit, mutta erikoistumista tarvitaan. Osittain tätä on toteutettu myös keskittämällä joitakin aihepiirejä esimerkiksi eläkkeisiin, erityisesti vanhuuseläkkeisiin, lapsisiin ja lastensuojeluun liittyen.

27 <http://www.nav.no/805343322.cms>

28 Anreassen, T.A. ja Fossetøl, K. (2011) NAV ved et veiskille. Gyldendal ja Halvorsen, R. Ja Hvinden, B. Andre lands modeller for fremme sysselsettning blant personer med nedsatt funksjonsevne (vertailussa Belgia, Tanska, Saksa, Alankomaat, Ruotsi, Iso-Britannia ja USA). Nova Rapport 14/2011

2.4 Keskustelua

Norjan uudistusten strategisena pyrkimyksenä on poliittisesti, organisatorisesti ja palveluilla pyrkiä aktivoimaan ihmisiä passiivisista olotiloista aktiivisiin, kohti työmarkkinoita, lisäämään normaaliin työhön osallistumista ja integroitumista, alentaa sairauspoissaoloja ja varhaista eläköitymistä.

Kuten alussa todettiin, vielä 1990-luvulla Norjan työvoimahallinnon peruslinjana oli työvoimapolitiikan ja sosiaali- ja terveystoimen erottelu, jossa sosiaali- ja terveystoimenpiteiden tehtävänä oli ensin kuntouttaa ihmiset ”välittämiskelpoisiksi” ja vasta sitten alkavat työvoimapolitiittiset toimenpiteet. Työvoimahallinto oli tuolloin keskittymässä enemmän työmarkkinoiden ”parempaan päähän” ja tietyssä määrin irtautumassa sosiaali- ja terveystoimista.

Nojautuen useisiin kansainvälisiin arvioihin NAVin toteutusta tutkineet (Halvorsen ja Hvinden 2011 ja Andreassen ja Fossesöl 2011 op. cit.) toteavat, että lineaarinen työllistämismalli ei ole osoittautunut toimivaksi. Sen sijaan, että mallina olisi ”train – then place”, eli ensin kuntoutetaan ja koulutetaan ja sitten sijoitetaan työelämään, vaikuttavampi malli olisikin ”place – then train”, eli ensin sijoitetaan mahdollisimman nopeasti normaaliin työelämään²⁹ ja sitä tuetaan sitten kaikin mahdollisin toimenpitein – tukihenkilöillä, harjoittelulla, palkkatuella, koulutuksella, seurannalla jne. Tämän on todettu kansainvälisten arvioiden mukaan toimivan erityyppisen hyvin psyykkisten ongelmien tapauksissa. Tällaista mallia kutsutaan maailmalla ”supported employment” ja IPS (Individual Placement and Support) malliksi, jossa olennaista on sekä inklusiivisen työkalttuurin, työpaikkojen muovaamisen ja sinne tarjotun tuen yhdistäminen.³⁰

Nyt Norjan strategiana on, varsinkin 2006 lähtien, inklusiivinen työelämä ja työvoima-, sosiaali- ja terveystoimen integrointi tukemaan tätä. Viimeisin inklusiivisen työelämän sopimus, ”*Intensjonsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv*” on vuodelta 2010³¹. Inklusiivista työelämää tuetaan myös inklusiivisuutta edistävällä ja syrjintää kieltävällä lainsäädännöllä ja tietenkin työvoima-, sosiaali- ja terveystoimen ja palvelujen integroinnilla, josta NAVin luominen on keskeisin esimerkki. NAVin prosessi on vielä kuitenkin vielä alkuvaiheissaan, eikä sen kaikkea potentiaalia ole vielä saatu irti. Uudistuksesta on toteutettu sen ensimmäinen vaihe, eli NAVin perustaminen ja toimintamallien käynnistäminen.

Norjan ”hybridi” malli muistuttaa NAVin perustason osalta jossain määrin Suomen työvoiman palvelukeskuksia (TYP), jotka ovat työ- ja elinkeinotoimiston, kuntien ja Kelan yhteispalvelupisteitä, joihin kukin näistä toiminnoista on osoittanut virkailijoita, emotoimintojen säilyessä kuitenkin itsenäisinä. TYP on ikään kuin ”osittainen NAV”, sikäli, että siinäkin työvoima- ja sosiaalipalvelut, sekä Kela ja

29 On tietenkin tapauksia, joissa alkupisteenä on suojatyötyyppinen ratkaisu, mutta niissäkin suurimmalle osalle tendenssinä on kohti normaalia työelämää ja sitten sen sijoittumisen tukeminen.

30 <http://www.euse.org/objective> ja <http://www.centreformentalhealth.org.uk/employment/ips.aspx>

31 <http://www.regjeringen.no/upload/SMK/Vedlegg/2010/IA-avtale%2024022010.pdf>

terveyspalvelujakin (jossain määrin) on yhdistetty NAVin ”ovi kansalaisille kokonaisvaltaisiin palveluihin” tyyliin.

Erokin ovat selvät. NAV on ensinnäkin kansalaisten *ensimmäinen* palvelupiste, josta kaikki palvelu lähtee ja lisäksi koko työvoimahallinto ja Kela on integroitu NAViin. Ero on vielä suurempi kun mennään ylöspäin, sillä NAV-toimistojen tukena on integroitu NAV-hallinto ja lainsäädäntö. Tosin NAV-toimistojakin johdetaan kahdesta järjestelmästä: NAV-hallinto ja kunnat, joista jälkimmäinen omaa samanlaisen autonomian kuin Suomenkin kunnat. NAVEja koskeva Norjan työministeriön (Arbeidsdirektoratet)³² ja kuntien (kuntaliiton KS)³³ välinen sopimuspolitiikka vaikuttaa vahvalta ja sitä tukee eduskunnan säädökset.

NAVin kokemukset ovat eroineenkin varmasti Suomen kannalta todella tärkeitä ja mielenkiintoisia, ei vähiten inklusiivisen strategian ja ”hybridin” valtio-kunta ratkaisun kannalta. Pohjoismaista on siten tarjolla mielenkiintoinen kirjo ratkaisumalleja, joista voisi ottaa oppia ja kehittää suomalaista ratkaisua.

2.5 Lähteitä

Halvorsen, R. Ja Hvinden, B. Andre lands modeller for fremme sysselsettning blant personer med nedsatt funksjonsevne (Belgia, Tanska, Saksa, Alankomaat, Ruotsi, Iso-Britannia ja USA). Nova Rapport 14/2011

<http://www.reassess.no/id/24239.0>

Andreassen Tone Alm og Fossetøl Knut (red). NAV ved et veiskille Gyldendal forlag 2011.

NAV evaluatijulkaisuja : <http://rokkan.uni.no/nav/?31>

Hernes, T., Heum, I. ja Haavorsen, P. (2010) Arbeidsinkludering. Gyldendal.

Norvoll, Reidun & Knut Fossetøl: Funksjonshemmede og arbeid. En kunnskapsstatus. AFI-notat 2010:13.

http://www.afi-wri.no/modules/module_123/proxy.asp?D=2&C=1&I=5039&mids=

NAVin verkkosivut: <http://www.nav.no/Arbeid/Arbeidsrettede+tiltak>

Proba: Virkning av arbeidsrettede tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne – Ren litteraturstudie. Rapport 2011-02

32 <http://www.regjeringen.no/en/dep/aid.html?id=165>

33 <http://www.ks.no/>

3 Ruotsi: Yhä enemmän huomiota vajaakuntoisten työllistämiseen parantelemalla olemassa olevaa koneistoa?

”Meillä on hyvä työkalupakki, mutta sitä on vaikea käyttää”.

Ruotsalainen työvoimavirkailija haastattelussa elokuussa 2011

3.1 Piirteitä Ruotsin työmarkkinoista

Ruotsin strateginen työmarkkinaperspektiivi muistuttaa pääpiirteissään Suomen haasteita ikääntymisineen, vientiriippuvuuksineen ja hoivatyön tarpeen lisääntymisineen. Vajaakuntoisuuskysymys on Ruotsissa kuitenkin yleisesti ottaen vahvemmin esillä kuin Suomessa. Sitä on painotettu erityisesti työnvälityksen 2011 strategiassa, ja syksyllä 2011 työnvälitys järjestää hallituksen kehotuksesta erityisen työnantajakampanjan, jolla pyritään saamaan lisää vajaakuntoisia työelämään ja vaikuttamaan työnantajien asenteisiin. Vajaakuntoisuuden suhteen on myös luotu hallituksen uusi, ylisektorinen strategia, jonka tulisi koota eri toimijoiden strategiat ja toimenpiteet yhteen (*Strategi för funktionshindervispolitiken 2011–2016*, Regeringskansliet³⁴). Aikaisemmin vajaakuntoisuuden hahmottamisessa keskeisellä sijalla olivat fyysisen vajaakuntoisuuden kysymykset, mutta nykyisin erilaiset psyykkis-sosiaaliset vajaakuntoisuuskysymykset ovat päällimmäisenä ja kasvussa ja näiden kanssa toimiminen vaatii yhä enemmän taitoa ja resursseja.

Talouselämä iski Ruotsiin varsin voimakkaasti. Euroopassa. European Restructuring Monitorin (ERM) mukaan Ruotsi menetti eniten työpaikkoja 2008–2009 välikuun nähden. Erityisesti Ruotsin länsiosa ja autoteollisuus ovat olleet vaikeuksissa.

Ruotsi on kuitenkin selvinnyt ja toipumassa lamasta yhtenä parhaista Euroopassa. Työttömyys kohosi korkeimmilleen huhtikuussa 2010, ollen 9,1 %, ja sen jälkeen se on ollut laskussa, ollen kesäkuussa 7,1 %.

Keskimääräinen työllisyysaste on perinteisesti ollut Ruotsissa hyvin korkea ja kasvanut tasaisesti 1990-luvun puolivälistä lähtien sekä miehillä (nyt 75%) että naisilla (nyt vähän yli 70%). Myös ikäryhmissä 55–65 työllisyysaste on korkea – lähellä keskiarvoa. Tämä ei johdu pelkästään Ruotsin edistyksellisestä ikäpolitiikasta, joka on yksi edelläkävijöistä Euroopassa, vaan myös työläinsäädännöstä, joka suosii ikääntyvien pitämistä työpaikoilla (”ensimmäinen sisään, viimeinen ulos”). Työttömyys on kuitenkin iän suhteen voimakkaasti polarisoitunut, niin että työttömyysasteen ollessa 9% on nuorten (15–24) työttömyys n. 30%, yksi Euroopan korkeimmista

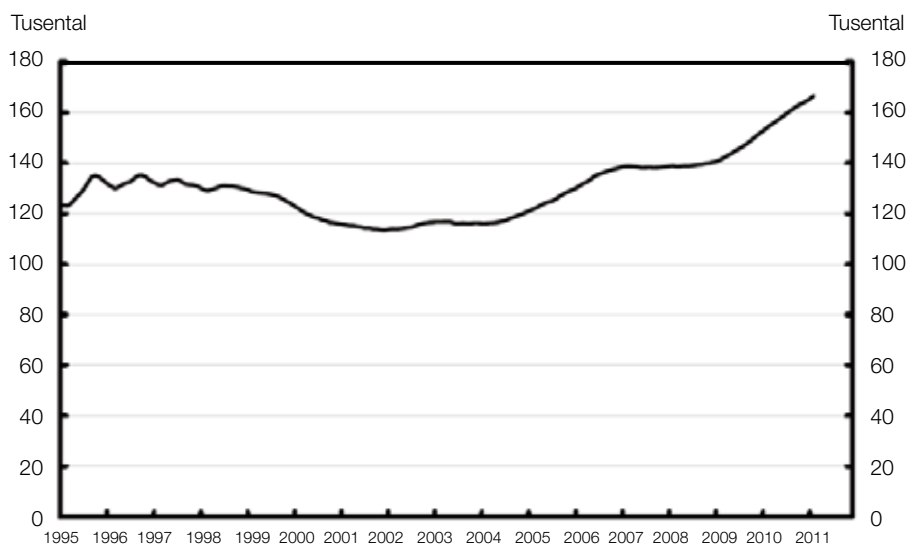
34 <http://www.regeringen.se/sb/d/14025/a/171269>

ja nuorisotyöttömyys on ollut kasvussa. Miesten ja naisten työttömyydessä ei suuria eroja ole, mutta maahanmuuttajien työllisyysaste on 55% ja työttömyysaste 15% ja maahanmuuttokysymys onkin yksi Ruotsin työmarkkinoiden kuumimmista.

Työvoimahallintoa rationalisoitiin vuoden 2008 alussa niin, että se on nyt *Arbetsförmedlingen* aikaisemman Arbetsmarknadsverketin sijaan, ja maa jaettiin neljään alueeseen, jotka puolestaan on jaettu 68 'luonnolliseen' työmarkkina (työnhaku)-alueeseen, joissa on yhteensä 320 työvoimatoimistoa. Työvoimatoimistojen palveluvalikoima muistuttaa suurella määrin Suomen toimistoja ennen TEM:n ja Työvoiman palvelukeskusten perustamista.

Vajaakuntoisten määrä työnvälityksessä on kasvanut, kuten kuvio 5 osoittaa. Työvoimapalveluissa painotetaan tuen antamista heikossa työmarkkina-asemassa oleville – uudet maahanmuuttajat, nuoret, pitkällä sairauslomalla olevat ja liikuntaesteiset. Työvoimapalvelut ja Ruotsin 'Kela' (Försäkringskassan) ovat tiivistäneet yhteistyötään kuntoutustoimenpiteiden vaikuttavuuden parantamiseksi ja niillä on yhteinen toimintasuunnitelma työhön paluun edistämiseksi.

Kuvio 5. Vajaakuntoiset Ruotsin työnvälityksessä 1995–2011



Ruotsin työnvälitystilasto 2011. Sit. Regeringskansliet.

3.2 Toimivatko Ruotsin järjestelyt vai onko niitä tarvetta muuttaa?

Ruotsin työvoima- ja sosiaalipalvelut muodostavat monipuolisen menetelmäkokoaisuuden ja Ruotsi on tunnetusti aktiivisen työvoimapolitiikan edelläkävijämaa (menettäen ehkä, ainakin tilapäisesti, huomiota Tanskan 'flexicurity' mallille, joka

sekin on, Tanskan vaikeuksien myötä, kritiikin tai ainakin jonkinasteisen epäilyn kohteena viime aikoina...).

Ruotsin työvoima- ja sosiaalipolitiikassa ei ole tapahtunut tai odotettavissa mitään mullistuksia sisällön, painotusten tai rakenteiden suhteen. Suurin muutos on kuntoutuksen ja työhönpaluun voimakkaampi painotus, ovathan mm. sairauspoissaolot työstä olleet Ruotsissa suurempi ongelma kuin Suomessa. Erityispiirteensä Ruotsin suhteen voi pitää erilaisten 'työllistämistakuiden' lisääntyvää käyttöä.

Tutkimuslaitos IFAU, löydettyään kylläkin parantamisen varaa ja ristiriitaisuuksia Ruotsin työvoima- ja työmarkkinapolitiikassa, päätyykin toteamaan (Forslund ja Vikberg 2011) että Ruotsin työmarkkina- ja työvoimamekanismeissa "ei ole mitään merkittäviä vikoja" ja että ei myöskään ole mitään 'helposti käsilläolevia' ("low hanging fruit"...) keinoja tai menetelmiä, joita voisi vain poimia käyttöön.

Tärkeä merkki jonkinasteisesta painopisteen muutoksesta, tai linjan vahvistumisesta on se, että Ruotsin hallitus julkaisi elokuussa 2011 uuden *vajaakuntois-strategian* vuosille 2011–2016, jatkona aikaisemmalle toimintaohjelmalle "Potilaasta kansalaiseksi". Siinä todetaan, että työmarkkinoiden muutoksissa on sekä uusia mahdollisuuksia, että ongelmia vajaakuntoisten kannalta.

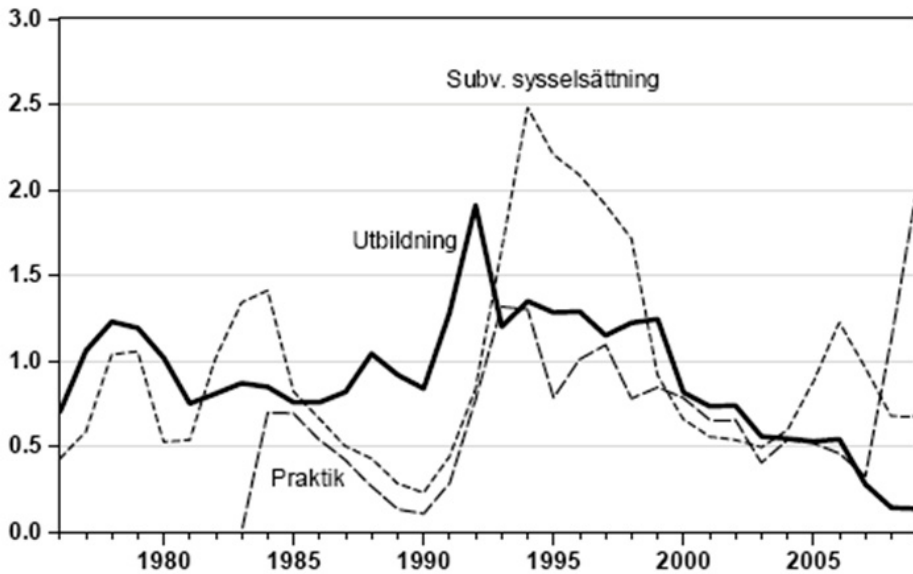
Hallituksen tekemässä aikaisemman vaiheen seurannassa 2010 todetaan, että vajaakuntoisten asemaa työmarkkinoilla on saatu parannettua, mutta, toimintaa on tehostettava. Uudessa strategiassa tiivistetään 17 eri hallinnonalan yhteistyötä ja kukin asettaa tavoitteita vajaakuntoisten aseman parantamiseksi. Kuntien tulee painottaa toimenpiteissään erityisesti nuoria, työvoimapolitiikassa lisätään vajaakuntoisten työllistymismahdollisuuksia, nuorille on saatava koulutusta tai työtä ja työnantajia on informoitava tehokkaammin. Keinoina mainitaan mm. *Nystartsjobb* (työvoiman ulkopuolelta tuleville ja maahanmuuttajille), *Lönebidrag* (tuki työnantajille kompensoimaan vajaatyökykyisyyttä) ja erilaiset vakuutusmaksujen alentamiset. Koulutuspolitiikassa niinikään on kiinnitettävä huomiota vajaakuntoisten asemaan. Uudessa koululaissa taataan uusia oikeuksia tukeen. Sosiaalipolitiikassa erityistä huomiota tulee kiinnittää keinoihin helpottaa siirtymistä koulusta työelämään sekä informoida työnantajia vajaakuntoisten aseman parantamisesta.

Hallitus on myös päättänyt kesäkuussa 2011, että huhtikuuhun 2012 mennessä kaikki vajaatyökykyisille suunnatut ohjelmat arvioidaan uudelleen, mukaan lukien suojatyötä tarjoava Samhall AB. Subventioiden tasot ja sääntöjen monimutkaisuus eivät enää vastaa työmarkkinoiden nykytilannetta. Ruotsalainen työvoimavirkailija sanoikin haastattelussa elokuussa 2011, että "meillä on hyvä työkalupakki, mutta sitä on vaikea käyttää".

Muutoksia aktiivisen työvoimapolitiikan painotuksissa ja menetelmissä on tapahtunut. Kuviosta 6 voidaan nähdä, että erilainen koulutus (josta pääosa oli työmarkkinapoliittista koulutusta) muodosti tärkeimmän ja kasvavan keinon 1990-luvun alkuun, jolloin vaikean laman myötä tuettu työllistäminen (vastasyklisenä keinona) kohosi korkealle. 1990-luvun puolivälistä varsinkin koulutus ja myös tuettu työllistäminen ovat vähentyneet ja erilainen 'työharjoittelu' sen sijaan on kasvanut,

varsinkin viime vuosina. 1990-luvulla tehdyt arviot olivat varsin kriittisiä työmarkkinapoliittisen koulutuksen vaikuttavuudesta ja työvoimakoulutuksen osuutta on siis siitä lähtien vähennetty merkittävästi. Viime aikojen arvioissa (Forslund op.cit) vaikuttavuuden on arvioitu kuitenkin parantuneen, osin laadun paranemisen vuoksi määrien vähentyessä ja osin (oletettavasti) työmarkkinoiden muutosten vuoksi.

Kuvio 6. Osanottajat erilaisiin työmarkkinapoliittisiin ohjelmiin

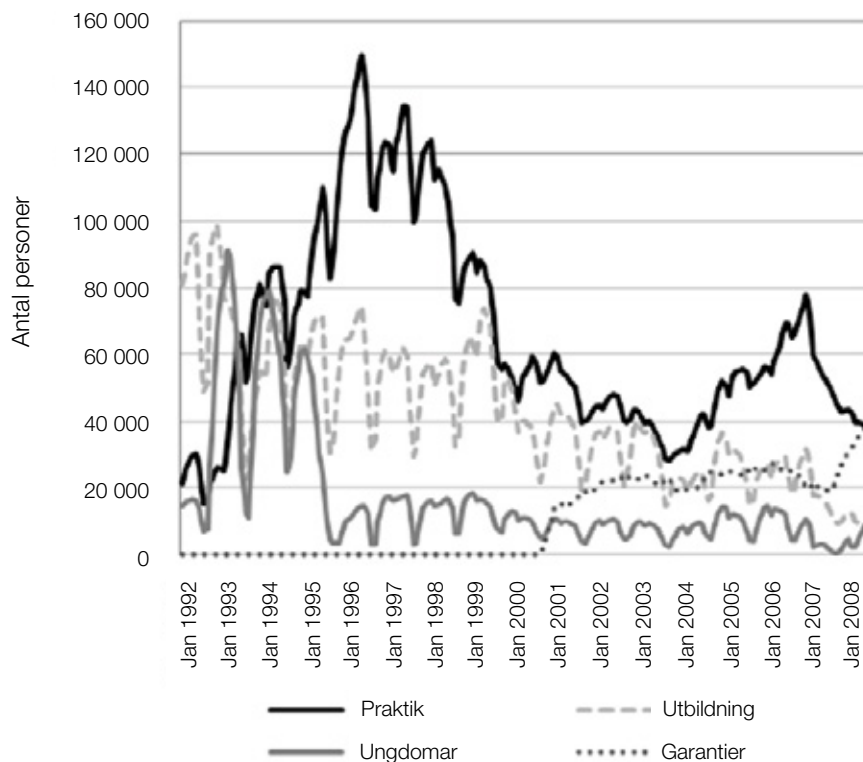


Lähde: Ruotsin työvoimatutkimukset. Sit. Forslund et al. IFAU 2011.

Aktiivisen työvoimapolitiikan keinoina erityisesti erilaiset 'työllistämistakuista' on muodostunut yhä keskeisempi keino, myös nykyisen Ruotsin hallituksen politiikassa. Erona 'tavallisiin' ohjelmiin on se, että (1) 'takuilla' pyritään *kombinoimaan* koulutusta, tehostettua työnvälityspalvelua ja tuettua sijoittamista ja (2) takuut koskevat kaikkia, jotka täyttävät niiden ehdot (ja ehdot liittyvät työttömyyden keston). Tämä on tärkeä ero sellaisiin maihin, kuten Iso-Britannia, joka on aina toteuttanut kohdennettua politiikkaa ja myös siihen, että käytetään profilointia, jolla pyritään löytämään erityisten palvelujen tarpeessa olevat.

Kuviosta 7 voi nähdä, miten takuiden (garantier) piirissä oleminen on lisääntynyt erityisesti viime vuosina. Kuviosta on myös nähtävissä, että työmarkkinapoliittisiin ohjelmiin (utbildning eli työvoimakoulutus, praktik, eli työharjoittelu) osallistuneiden volyymit ovat merkittävästi pienentyneet sitten 1990-luvun (joskin Ruotsin aktiivinen työvoimapolitiikan osuus BKT:sta on edelleen yksi OECD:n korkeimmista).

Kuvio 7. Työmarkkinapolitiittisiin toimenpiteisiin osallistuminen 1992–2010.



Lähde: Ruotsin työnvälityksen Händel-tietokanta. Sit. IFAU 2011-09-08

Takuut

Takuut alkoivat nuorisotakuusta 1998, joka koski 20–24 -vuotiaita ja se 'laukesi' 90 päivän jälkeen, jolloin kunnan 'päämiehenä' tuli järjestää maksimissaan 12kk koulutusta, työtä tai muuta työsuuntautunutta aktiviteettia. Toiminnan sisältö oli vaihtelevaa kunnittain, eikä siitä ole tarkkaa kuvaa. Vuonna 2007 tämä takuu korvattiin *työtakuulla nuorille*, jossa kunnan sijaan 'päämiehenä, eli järjestäjänä on työnvälitys.

Seuraava tärkeä takuu oli aktiivisuustakuu (aktivitesgaranti) v. 2000, joka oli suunnattu, joita uhkasi työttömyyden pitkittyminen ja/tai työttömyyskassalta putoaminen. Takuun piiriin tultiin 14 tai 24 kuukauden työttömyyden jälkeen ja toimeentulo oli työttömyysturvan suuruinen. Takuun piirissä olevan tuli osallistua johonkin kokopäiväiseen aktiviteettiin, kunnes löytävät koulutuspaikan (muun kuin työmarkkinakoulutuksen) tai työllistyvät (tai poistuvat kokonaan työvoimasta). Samaan aikaan aktiivisuustakuun voimaantumisen kanssa katkaistiin mahdollisuus uusien 'kassa-oikeus' aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteeseen osallistumalla.

Aktiivisuustakuu korvattiin vuonna 2007 *työ ja kehitystakuulla* (Job och utvecklingsgaranti - JOB). JOBissa korvaustaso on alempi kuin mitä aikaisemmassa takuussa (65% aikaisemmasta päiväansioista tai korkeintaan 680 SEK/päivä). JOBissa on

kolme vaihetta: (1) Työnvälittäjä kartoittaa tilanteen ja koutsaa työnhakua enintään 150 päivää. Jos työtä ei löydy siirrytään vaiheeseen (2), jolloin kuvaan tulevat vaiheen 1 toiminnan lisäksi työharjoittelu työpaikoilla. (3) Jos 450 päivän jälkeen ei ratkaisua ole, tulee vuoroon ei-palkkasuhteinen aktivointi jonkun työllistäjän/ järjestäjän luona.

Tuettu työllistäminen

Tuettu työllistäminen, ymmärrettynä laajasti, käsittää tukea työhön sijoittamiselle ja työharjoittelulle (joka useimmiten sisältää myös kouluttavia elementtejä). Arvioiden mukaan parhaat tulokset on saatu prosesseista "jotka muistuttavat mahdollisimman paljon normaalia rekrytointia tai yrityksen perustamista". Tähän liittyy kuitenkin ymmärrettävästi huomattavia deadweight-ongelmia. Tulokset erilaisten ryhmien työnsaannissa – ehkä yllättäen – eivät näytä poikkeavan toisistaan, joskin tutkimuksia on vähän.

Vuorotteluvapaan (sijaisvapaan, *friårsprogrammet*) vaikuttavuudesta työllistäjänä on saatu positiivisia kokemuksia, joskaan sijaisuuden pituudella ei näytä olevan merkitystä myöhemmälle työllistymiselle.

Työnvälitys

Monet ruotsalaiset arvioitsijat pitävät yksinkertaisesti *työnvälityksen* toimintaa, laajasti ymmärrettynä ("job search assistance") tärkeänä ja tuloksellisenä keinona. Eri-tyisen maininnan sai *Jobbnätet*, joka oli Tukholman läänissä sovellettu tehostettu työnvälitystoimenpide, joka muodostui kolmesta askeleesta: 1) työfoorumi (jobbforum), joka muodostui tehostetusta välityksestä 2) valmisteleva sijoittuminen, joka muodostui työharjoittelusta ja 3) syvennetty/tehostettu seuranta, jolla haluttiin varmistaa tulokset. Vaikuttavana mekanismina on myös se, että tehostaminen lisää myös kontrollia, joten 'oikea' balanssi porkkanaa ja keppiä' vaikuttaa, myös ruotsalaisten siteeraamien kansainvälisten tutkimusten mukaan.

Vastaavantyyppinen – ja tuloksellinen – prosessi on toteutettu myös maahanmuuttajille nk. SIN-toimenpiteen merkeissä (Arbetsplatsintroduktion för vissa invandrare). Jobnätetin kokemuksia aiotaan käyttää laajemmin hallituksen uudessa 'työ ja kehitystakuussa', Nämä kokemukset näyttävät viittaavan siihen, että joidenkin 'erikoisten' toimenpiteiden sijaan tehostetut toimenpiteet normaalin työnvälityksen puitteissa ovat tuloksellisia.

Profilointi ja kohdentaminen

Ruotsissa ei ole yleisesti käytössä profilointia tai tarpeenmukaista kohdentamista, sillä tavoin kuin muutamissa muissa maissa. Itse työvoimapalveluissa tapahtuu tietenkin normaalin asiantuntemuksen puitteissa 'pehmeää profilointia' ja palvelusuunnitelmien mukaista palvelujen kohdentamista. Gävleborgin läänissä profilointia kokeillaan, mutta arviot siitä vielä puuttuvat. Siinä missä monet maat käyttävät (erilaisia) profiloinnin tapoja (kuten Tanska ja Saksa) ja kohdennettua

(Iso-Britannia), on Ruotsin perusmallina ‘takuut’, jotka kohdistuvat kaikille, jotka ehdot täyttävät tiettyä ajankohtana.

Ostopalvelut/Yksityisten palveluiden käyttö

Vaikka kenttä on avoin yksityisille palveluille Ruotsissa yksityiset palvelut eivät ole muodostaneet merkittävää tekijää, vaikka sitä pidetäänkin käyttökelpoisena ‘täydentävänä toimijana’. Lähtökohtana on tarvearvio ja arvio sopivista toimenpiteistä. Palvelun tarjoajan (ja asiakkaan) kanssa sovitaan suunnitelmasta ja tarjoajan palvelut spesifioidaan. Kokonaisuuteen voi kuulua myös muita työhallinnon tukitoimenpiteitä, kuten työpaikan teknistä tukea, tukea työnantajalle.

3.3 Vajaatyökykyisille tarjottavat toimenpiteet, tuet ja työpaikat

Ruotsissa on käytössä laaja valikoima erilaisia palveluja ja tuen antamisen tapoja työhön pääsemisen ja siellä pysymisen edistämiseksi vajaakuntoisille. Vaihtoehtoja on niin paljon, että virkailijat tuntevat ajattelevan, että pakkia pitäisi yksinkertaistaa. Niin tuntuu ajattelevan hallituskin, joka aikoo arvioida koko vajaakuntoistoitmenpiteiden kokonaisuuden 2012 ja tarkistaa samalla tukien tasoja ja säädöksiä.

3.3.1 Vajaatyökykyisille tarjolla olevia vaihtoehtoja

Palkkatuki, Lönebidrag on työnantajalle maksettava palkkatuki vajaatyökykyisten henkilöiden palkkaamisesta. Palkkatuen saamiseen liittyy joukko edellytyksiä, kuten esimerkiksi, että kysymyksessä on uusi työsuhde, tai työntekijä palaa määräaikaiselta työkyvyttömyystuella, tai kun työnantaja ottaa pitkältä sairauslomalta sellaisen henkilön töihin, joka ei voi palata entiseen työhönsä, tai uusi työnantaja voi saada jäljellä olevan tuen. Palkka on yleisen työehtosopimuksen mukainen. Korvaus työnantajalle on joustava kompensoimaan alentunutta työkykyä. Tukea voi saada 4 vuotta.

Kehittämistyöllistäminen, Utvecklingsanställning, tarkoitettu samoille ryhmille kuin palkkatuki, käsittää työpaikan sopeuttamista vajaatyökykyiselle työvoimapalvelujen ja työnantajan yhteistyönä joustavalla korvauksella työn järjestäjälle 12 kk ajan. Taloudellista tukea myönnetään samoin ehdoin kuin palkkatukea ja palkkauksessa noudatetaan yleisiä työsopimusehtoja.

Uusi aloitus, eli *Nystartsjobb* on alle 26 vuotiaille, jotka olleet poissa työmarkkinoilta vähintään 6 kk ja yli 26-vuotiaille, jotka ovat olleet poissa vähintään 12kk, tai uusille maahanmuuttajille. Vajaakuntoisille yrittäjille on starttirahaa, joka on maksimissaan 60.000 SEK.

Vajaakuntoisille voidaan järjestää **henkilökohtainen avustaja**, jolle voidaan maksaa enintään 50.000 SEK ja työnantajalle enintään 100.000 SEK/vuosi. Avustajan tarve tarkistetaan säännöllisesti.

Edelläolevat ovat niille jotka ovat 'suhteellisen lähellä' avoimia työmarkkinoita. Niille, jotka ovat etäämpänä on **Suojatyö** valtion erityistyöpaikassa (*Samhall AB*) ja suojatyöpaikka julkisen työnantajan palveluksessa (OSA) ja *Trygghetsanställning*, jossa työsuhde voi olla missä tahansa työmarkkinoilla ja joissa työsuhde on voimassa 'toistaiseksi', mutta tilanne tarkistetaan ajoittain. Nämä voidaan siis lukea pikemminkin 'sosiaalipoliittisia tavoitteita' toteuttaviin työmahdollisuuksiin (joissa virallisena tavoitteena on kuitenkin 'valmistelu työmarkkinoille'.

Samhall AB on valtiollinen yritys konserni, joka tulee markkinaehtoisesti tarjota työmahdollisuuksia vajaatyökykyisille, joille muu järjestely ei tule kysymykseen, mutta tavoitteena on silti valmistelu normaaleille työmarkkinoille, useimmiten tuettuna (*lönebidrag*). Työvoimahallinto osoittaa Samhalliin yhdessä tehdyn arvion perusteella. Samhall saa tukea valtiolta sijoitettujen alentuneen toimintakyvyn kompensoimiseksi. Samhallin arvioinneissa ja tarkastuksissa on – monien muiden maiden vastaavien suojatyöjärjestelyjen tapaan – todettu ristiriitaisuuksia markkinoilla toimimisen ja suojatyön tarjoamisen välillä. Näitä pyritään ratkomaan mm. hallituksen uudella arviolla 2012.

Ei-työsuhteisia ovat **työharjoittelu**, *Arbetspraktik*, sekä erityistuki yrityksen käynnistämisessä. Työharjoittelu voi olla enintään 6kk, joka on tarkoitettu henkilöille, jotka ovat työelämän ulkopuolella ja tarvitsevat työharjoittelua tai kokemusta. Tuki on *aktivitetstöd från Försäkringskassan*.

3.3.2 Tukipalveluja vajaakuntoisille asiakkaille ja työpaikan järjestäjälle

Työvoimatoimiston 'normaalien' erityispalvelujen (kuntoutusneuvojat, psykologit), sekä työvoimatoimiston omien ja ulkopuolelta ostopalveluina olevien *coachien* lisäksi on olemassa mahdollisuus järjestää henkilökohtainen avustaja, jonka tarve tarkistetaan ajoittain. Tuki työnantajalle maksimissaan 100.000 SEK/vuosi. Työpaikan (tekniisiin) järjestelyihin voi työnantaja myös saada tukea. Käytössä on myös Joustavat sopeuttamismodulit (*Flexibla anpassningsmoduler* – FAM), joka on työmarkkinakoulutuksen yksilöllinen vajaakuntoisille tarkoitettu työvoimapalveluja täydentävä 'moduli'. Lisäksi on Erityinen aloitus ja seurantatuki (*Särskilt introduktions- och uppföljningsstöd* – SIUS), jota tarjoavat sekä työvoimatoimistojen SIUS-konsultit, joka on työpaikkaa edeltävää ja sen aikana toteutettavaa konsultoivaa tukea, että ostopalveluina toteutetut sekä nk. *Supported Employment*-metodi³⁵, joka on yksilöllinen koutsaus-menetelmä, joka on kehitetty USA:ssa ja jota on käytetty Ruotsissa ja Norjassa.

35 www.socialstyrelsen.se/evidensbaseradpraktik/insatser/funktionshinder/supportedemployment

Taulukko 5. Yhteenveto Ruotsin toimenpiteistä vajaatyökykyisille

Toimenpide	Kenelle	Kuinka kauan	Palkkio	Korvaus järjestäjälle
Kehittämistyöllistäminen Utvecklingsanställning	Vajaakuntoiset, joilla alentunut työkyky,	Max.12 kk	Palkka	Joustava korvaus jonka kompensoitava alentunut työkyky
Palkkatuki Lönebidrag	Vajaakuntoiset, joilla alentunut työkyky	Max 4v	Palkka	Joustava korvaus jonka kompensoitava alentunut työkyky
Uusi aloitus Nystartsjobb	Alle 26 v., jotka olleet poissa työmarkkinoilta väh. 6 kk ja yli 26v., jotka 12kk., tai uudet maahanmuuttajat	Yleensä saman aikaa, kuin on ollut työttömänä	Palkka	2 x työnantaja-maksu (dubbel arbetsgivar-avgift)
Sisääntulotyö Instegsjobb	Toimeentulotukea viimeisen 26 kk. Aikana saaneet maahanmuuttajat ja turvapaikanhakijat	Max 24 kk	Palkka	Max 750 SEK/päivä
Työ- ja kehitystakuu Jobb- och utvecklingsgaranti, vaihe 3	Takuun piirissä 21 kk olleet	24 kk	Aktiivisuustuki vakuutuksesta (Försäkringskassan)	Alennus 225 SEK/päivä
Erityinen sisäänajo- ja seurantatuki Särskilt introduktions- och uppföljningsstöd SIUS	SIUS-konsulttien tarjoama tuki erityisen tuen tarpeessa oleville ennen työllistymistä ja seuranta	Max 6kk	Aktiivisuustuki	
Erityinen sijoittumistuki Särskilt anställningstöd	Työ- ja kehitystakuun piirissä olijat	12 kk	Palkka	Max 750 SEK/päivä
Tuki henkilökohtaiselle avustajalle Stöd till personlig biträde	Vajaakuntoiset, joilla alentunut työkyky	Tarkistetaan säännöllisesti		Max 60 000 SEK/vuosi
Työharjoittelu Arbetspraktik	Henkilö, joka on työelämän ulkopuolella ja tarvitsee työharjoittelua tai kokemusta	Max 6kk	Aktiivisuus-tuki vakuutuksesta (Försäkringskassan)	
Lyft	Työ- ja kehitystakuun piirissä olijat tai lyhyen aikaa työttömänä olleet nuoret jotka ovat nuorten työllistämistakuun piirissä	1 – 6kk	Aktiivisuustuki vakuutuksesta (Försäkringskassan)	
Turvatyöpaikka (missä tahansa työmarkkinoilla) Trygghetsanställning	Vajaakuntoiset, joilla alentunut työkyky, vaihtoehto Samhallille	Toistaiseksi, mutta tarkistetaan	Palkka	Joustava korvaus jonka kompensoitava alentunutta työkykyä
Suojatyöpaikka (valtion yritys) ja Samhall AB	Vajaakuntoiset, joilla pitkäaikaisia ja usein moninaisia psyykkisiä ongelmia, joille muu järjestely ei sovi	Toistaiseksi, mutta tarkistetaan	Palkka	Joustava korvaus jonka kompensoitava alentunutta työkykyä
OSA, julkinen suojatyöpaikka Offentlig skyddad anställning	Kohderyhmänä vaikeasti psyykkisesti sairaat ja tietyt sosiaalis-lääketieteelliset vajaakuntoiset	Toistaiseksi. Mutta tarkistetaan	Palkka	Joustava korvaus jonka kompensoitava alentunutta työkykyä

3.4 Keskustelua

Ruotsissa on käytössä laaja ja monipuolinen vajaakuntoisia koskeva palveluvalikoima, joka pääosin koetaan toimivaksi, joskin monimutkaiseksi ja paineet uudistamiselle ovat kasvamassa. Hallitus aikookin tarkistaa kehittämistarpeet vuonna 2012.

Vajaakuntoisuuskysymys on Ruotsissa yleisesti ottaen vahvemmin esillä kuin Suomessa. Sitä on painotettu erityisesti työnvälityksen 2011 strategiassa ja syksyllä 2011 työnvälitys järjestää hallituksen kehotuksesta erityisen työnantajakampanjan, jolla pyritään saamaan lisää vajaakuntoisia työelämään ja vaikuttamaan työnantajien asenteisiin. Vajaakuntoisuuden suhteen on myös luotu hallituksen uusi, ylisektorinen strategia elokuussa 2011, jonka tulisi koota eri toimijoiden strategiat ja toimenpiteet yhteen.

Ruotsin työvoima- ja sosiaalipolitiikassa ei ole tapahtunut tai odotettavissa mitään muuttoksia sisällön, painotusten tai rakenteiden suhteen. Valtion ja kuntien suhteita ei suunnitella mitenkään radikaalisti muutettaviksi. Suurin muutos on kuntoutuksen ja työhönpaluun voimakkaampi painotus. Erityispiirteenä Ruotsin suhteen voi pitää erilaisten 'työllistämistakuiden' lisääntyvää käyttöä. Ruotsissa ei ole yleisesti käytössä profilointia tai tarpeenmukaista kohdentamista, sillä tavoin kuin muutamissa muissa maissa. Itse työvoimapalveluissa tapahtuu tietenkin normaalin asiantuntemuksen puitteissa 'pehmeää profilointia' ja palvelusuunnitelmien mukaista palvelujen kohdentamista.

Vaikka kenttä on avoin yksityisille palveluille Ruotsissa yksityiset palvelut eivät ole muodostaneet merkittävää tekijää, vaikka sitä pidetäänkin käyttökelpoisena 'täydentävänä toimijana'.

3.5 Lähteitä

En nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007-2013. Regeringskansliet

Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken. Sveriges Kommuner och Landsting. 2011.

Arbetsförmedlingens Återrapportering 2011. Arbetsförmedlingen.

Forslund, A. ja Vikström, J. (2011) Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning - en översikt. IFU Rapport 2011:7

Forslund, A., Fredriksson, P. ja Vikström, J. (2011) What active labor market policy works in a recession? Working Paper 2011:2

Syrén, M. (2011) Utsatta från flera håll - situationen för funktionsnedsatta på arbetsmarknaden. Landorganisationen i Sverige.

4 Tanska – kohti paikallisvetoista kokonaisvoimavarojen yhteen kokoamista?

4.1 Tanskan työmarkkinoiden ja työvoimapalveluiden viimeaikainen kehitys

Tanska on väestöltään (5.6 milj.) ja työvoiman määrältään (2.8 milj.) jokseenkin Suomen kokoinen maa. 2000-luvun alun Tanskan työmarkkinoita luonnehti voimakkaasti laskenut työttömyys edeltäneen suhteellisen korkean työttömyyden jälkeen, korkea työllisyysaste ja voimakas työmarkkinoiden dynamiikka. Tanska omaksui työllisyydenhoidon johtotähdexseen jousto-turva -ajattelun, joka rakentui kuuluisalle ”kultaiselle kolmiolle” eli työvoimapolitiikalle, jossa työsuhteet joustavat (”easy to hire and fire”), työnhakijoille tarjotaan korkean korvaustason työttömyysturvaa ja liikkuvuutta edistetään suhteellisen tiukalla aktivointipolitiikalla.

Vuoden 2008 taantuma iski kuitenkin yllättävän kovaa Tanskaankin. Työttömyys alkoi nousta, lähentyen jopa Suomen tilannetta, ja oli vielä maaliskuussa 2011 7.9 % toki ollen selväsi alle EU:n keskiarvon 9.5 %. Nuorisotyöttömyys lisääntyi myös Tanskassa ollen maaliskuussa 2011 14,8 % koko EU:n keskiarvon ollessa 20.7 %. Pitkäaikaistyöttömyys oli vuonna 2010 22% (koko EU:ssa 42.1 %).

Silti tänäkin päivänä Tanska voi ylpeillä työmarkkinoidensa joustavuudella ja korkealla työhön osallisuusasteella. Työhön osallisuusaste on 79 % (naiset 73 %, miehet 80 %), ikäluokassa 50–59 81 % ja ikäluokassa 60–66 28 %. Tanskassa vaihdetaan eliniän aikana työpaikkaa 6 kertaa (EU:ssa 4 kertaa), työsuhteet ovat lyhyempiä - 8.3 vuotta - kuin EU:ssa keskimäärin (10.6 vuotta), uusien työntekijöiden suhde on selvästi korkeampi kuin EU:ssa keskimäärin (Tanska 15 % vs. EU 8 %) ja henkilöstön vaihtuvuus on Tanskassa 23 % kun se EU:ssa on keskimäärin 16 %.

Vajaakuntoisten osuus työllisistä (v. 2002) oli 13.6 % ja heidän työllisyysasteensa 55.7 % (vuonna 2005). Tukityöllistämisen ja kuntoutuksen osuus aktivointitoimien rahoituksesta oli vuonna 2009 58 %.

Tanskan peruslähtökohta työvoimapolitiikalle on työvoiman laajentaminen. Talouden toimivuus ja julkisen talouden kestävyys edellyttää mahdollisimman suurta työelämäosallisuutta. Tanska on jatkanut politiikkaansa myös työttömyyden nyt noustua uudelleen. Vuoden 2008 taantuma viritti kuitenkin tehostettuja toimia makrotalouden ja työllisyyden, erityisesti nuorisotyöttömyyden suhteen, jossa erilaisia aktivointitoimenpiteitä tehostettiin edelleen työttömyyden keston suhteen (aktivointitoimet alkavat nyt jo viikon työttömyyden jälkeen), uusien toimintamallien pilotoitien muodossa ja osoittamalla työvoimatoimistoille (Job Centerit) lisäämäärärahoja nuorten työllistämiseen.

Samalla Tanska on uudistanut radikaalisti työvoimapalveluidensa rakennetta. Nyt työvoimapalvelut on organisoitu neljän alueellisen toimijan ja 91 paikallisen Job Centerin kautta. Job Centerit ovat kuntien toimintaa. Tanska on siirtynyt aiemmasta aluepainotteisesta ja valtiojohtoisesta työvoimapalvelujärjestelmästä paikallis- ja kuntavetoiseen työvoimapalvelujärjestelmään, jossa valtion rooli on lähinnä ohjata ja monitoroida erityisesti Job Centereiden toimintaa.

Valtion ohjausrooli toteutuu Työministeriön JC: lle asettamien tulostavoitteiden kautta. Vuodelle 2011 asetut tavoitteet ovat:

- Vähentää yli 3 kuukautta kestäneiden työttömyysjaksojen määrää
- Vähentää yli 26 viikkoa kestäneiden sairauslomien määrää verrattuna edellisvuoteen.
- Varmistaa, että alle 30-vuotiaiden etuuksien saajien määrä vähenee verrattuna edellisvuoteen.
- Varmistaa, että "ei-länsimaisen taustan" omaavien maahanmuuttajien määrä etuuksien saajina vähenee.

Merkille pantavaa on, että sairaslomalaisten "paimentaminen" katsotaan kunnallisen työvoimapalvelun tehtäväksi. Tanskan työvoimapalveluiden paikallis-kunnallistaminen onkin merkinnyt työvoimapalveluiden kokonaisvaltaisuuden – holistisuuden – voimistumista. Samalla kun kaikkien työvoimapalveluiden tavoite on yhteinen – työvoiman laajentaminen – tuota tavoitetta lähestytään useista näkökulmista samanaikaisesti. Job Centeristä on tullut ja niitä kehitetään edelleen "yhden luokun periaatteella" eräänlaisena "portaalina" kuntalaiselle ja työnhakijalle kaikkiin hänen tarvitsemiinsa palveluihin. Tanskan kunnille Job Centerit ovat keskeinen väline tarjota osaavia palveluita kuntalaisille kaikissa heidän huolissaan.

Holistisuus ajattelutapana merkitsee Tanskan työvoimapalveluiden toimijoille pyrkimystä nähdä eri palvelut integroituna osana yhteistä kokonaisuutta ja "kokonaisvoimavaraa". Työvoimapolitiittisesti työnhakijat ja muut työvoiman laajentamisen "kohderyhmät" nähdään sijaitsevan samalla jatkumolla – tosin eri kohdissa – jonka loppupää on sijoittuminen avoimille työmarkkinoille. Siten jako erillisiin "sosiaalipoliittisiin" tai "työvoimapolitiittisiin" tavoitteisiin on tanskalaisittain katsottuna vanhentunutta.

4.2 Tanskan asiakassegmentointi

Keskeinen instrumentti, jonka avulla työvoimapolitiikkaa ja työvoimapalveluita käytännössä suunnitellaan, toteutetaan ja seurataan Tanskassa, on asiakkaiden palveluryhmittely – profilointi – kolmeen eri kategoriaan:

Ryhmään 1 eli "Match 1:een" kuuluvat asiakkaat, jotka voidaan työllistää suoraan avoimille työmarkkinoille tai jotka todennäköisesti työllistyvät itse 3 kuukauden kuluessa,

Ryhmään 2 eli "Match 2:een" kuuluvat asiakkaat, jotka voidaan työllistää aktiivitoimenpiteiden avulla,

Ryhmään 3 eli "Match 3:een" kuuluvat ne, jotka ovat sillä hetkellä passiivisia eli eivät aktiivitoimenpiteiden piirissä.

Kukin Job Center luokittelee asiakaskuntansa näihin kolmeen kategoriaan. Niiden suhteellinen osuus vaihtelee toimistoittain. Keskimäärin "M 1:een" kuuluu 32 %, "M 2:een" 47 % ja "M 3:een" 14,5 %. Viimeaikainen kehitys on osoittanut, että "M 3:n" osuus on kasvanut. On kuitenkin varottava johtopäätöstä, että kasvu heijastaisi muutosta asiakaskunnassa. Pikemminkin kyse voi olla siitä, että "M 3" -osuutta painotetaan pyrkien ohjaamaan JC:iden työtä erityisesti vaikeammin työllistettävien palveluihin. Valtio subventoi tähän ryhmään kuuluvien aktivointitoimia 65 %:lla, kun subventioprocentti "M 2":ssa on 50 % ja "M3":ssa 30 %.

Job Centereiden asiakaskuntaan kuuluvat "normaalien työnhakijoiden" lisäksi myös sairauslomilla olevat, erilaisia tilapäisillä eläkkeillä olevia jne. Job Centereiden tehtävä on mm. kutsua sairauslomalla olevat kuukausittain haastatteluun (sairasloman kestänyt enemmän kuin 4 viikkoa) tavoitteena toimenpiteet, joilla edistetään työhön paluuta. Periaatteessa kaikki näihin asiakasryhmiin kuuluvat kategorisoidaan johonkin luokista M 1 – M 3.

Riippumatta siitä, mihin kategoriaan asiakas kuuluu, työvoimapalvelut tarjoavat kolmea "toimenpide-ohjelmaa": ohjausta ja osaamisen kohottamista, työharjoittelua yrityksissä ja tukityötä yksityisellä tai julkisella sektorilla.

4.3 Toimenpiteitä ja kokemuksia työllistymishaasteisten palveluista

4.3.1 Vajaakuntoisten työllistymisen edistäminen

Lain mukaan vajaakuntoisella on oikeus neljänlaisiin toimenpiteisiin.

Ensinnäkin, henkilökohtaiseen avustajaan, jonka tehtävä edesauttaa vajaakuntoisen normaalia työssäkäyntiä avustaen vajaakuntoista kaikissa niissä toimissa, jotka ovat välttämättömiä työssä käynnin sujumiseksi.

Toiseksi, palkkatukeen työllistymisen tukemiseksi aina 2 vuoteen asti.

Kolmanneksi, julkisen työnantajan tulee antaa etusija vajaakuntoiselle tilanteessa, jossa tämä on yhtä pätevä kuin muutkin hakijat.

Neljänneksi, tukea tarvittaviin apuvälineisiin ja järjestelyihin työpaikalla.

4.3.2 Sairauslomalla olevien paluun tukeminen

Lähtökohtaisesti työntekijällä on oikeus 1 vuoden mittaiseen sairauslomaan. Sitä voidaan jatkaa enimmillään kaksi kertaa 13 viikkoa kerrallaan. Vuoden tai jatkoaikojen jälkeen kunnan tulee keskeyttää sairaspäivärahan maksaminen.

Tämän jälkeen sairauslomalta palaavalla on mahdollisuus palata normaalisti työhön tai saada ansiosidonnaista työttömyyskorvausta mikäli työttömyyskassa arvioi hänen olevan työmarkkinoiden käytettävissä. Mikäli näin ei ole, kyseeseen tulee toimeentulotuki mikäli vuositulot jäävät alle 300 000 kruunun.

Sairauslomalta palaavalla on lisäksi mahdollisuus työkyvyn uudelleen arviointiin. Sen järjestää Job Center. Arvioinnin tavoite on selvittää, onko sairauslomalta palaava työkykyinen "sellaisenaan" vai tuleeko hänet vaikkapa kouluttaa uuteen ammattiin. Työkyvyn uudelleenarvioinnin ajan asiakas saa työttömyysturvaa vastaavaa korvausta. Tällä tuella on Tanskassa vuosittain n. 11000 henkilöä.

Arviointiprosessin kautta työelämään palaava tulee usein oikeutetuksi "joustotyöpaikkaan", flexjobiin.

Mikäli Job Center kuitenkin arvioi, että hakijan työkyky on pysyvästi vähemmän kuin 1/3 normaalista, Job Center voi myöntää varhaiseläkkeen. Varhaiseläkkeelle pääsy on tehty pitkäksi ja vaikeaksi prosessiksi ja sille pääsyä tullaan entistämään vaikeuttamaan. Todennäköistä on (tästä on olemassa hallituksen suunnitelma), että alle 40-vuotiaiden eläkkeelle pääsy tehdään lailla "kielletyksi" kaiken kaikkiaan.

4.3.3 Match 2:een ryhmiteltyjen asiakkaiden tukeminen

Useimmiten M 2:een ryhmitellyt asiakkaat ovat toimeentulotuen saajia (26 000 henkilöä toukokuussa 2011) tai sairauslomalla olevia (22 000 henkilöä toukokuussa 2011). Job Center on näiden osalta tehnyt arvion, että he ovat vaarassa pudota pois avoimilta työmarkkinoilta, ellei heitä tueta aktiivisesti. M 1:een ryhmiteltyjen arvioidaan puolestaan työllistyvän ilman tukitoimia.

Job Centereitä kannustetaan käyttämään tehokkaimpia tukitoimia. Käytössä olevista kolmenlaisista toimenpiteistä ohjaus- ja osaamisen kehittämisen ja työharjoittelua ja palkkatukea tuetaan 50 %:n valtion tuella, kun pelkän toimeentulotuen menoista vain 30 % tulee valtion toimesta JC:ille ja kunnille takaisin.

Yritykset, jotka ottavat työnhakijoita M 2:sta työharjoitteluun tai tuettuun palkkatyösuhteeseen voivat saada tukea mentorin palkkaamiseen, joka näin toimii asiakkaan ohjaajana.

Job Centerillä on velvollisuus ryhtyä M 2:een kuuluvien asiakkaiden aktivointiin 9 kuukauden sisällä, jos he ovat yli 30 -vuotiaita. Heidän ollessaan alle 30-vuotaita, aktivoinnin on alettava viimeistään 3 kuukauden kuluttua työnhaun alkamisesta. M 2:een kuuluvien asiakkaiden suhteen JC:iden on kutsuttava asiakas keskusteluun 3 kuukauden sisällä ja tarjottava aktivointitoimia, kun M 3:een kuuluvien suhteen aktivointivelvollisuutta ei ole.

4.3.4 Joustotyöpaikat – flexjob

Joustotyöpaikka on normaali työsuhde, jossa työntajan palkkakustannuksia tuetaan valtion toimesta, mikäli henkilön työkyky on oleellisesti alentunut. Joustotyöpaikaksi työpaikka voi muuttua työntekijän työkyvyn alennuttua ja työntajan hakiessa palkkatukea. Toisaalta työtön tai työhön esim. palaava voi itse tai JC:n avustamana – edellyttäen että JC on arvioinut, että työnhakija on työkyvyltään joustotyöpaikkakelpoinen – etsiä itselleen joustotyöpaikan.

Joustotyöpaikassa työntekijälle maksetaan normaalia palkkaa, mutta työnantaja saa Job Centeriltä $1/2 - 2/3$ palkkakustannuksista.

Alun perin joustotyöpaikat synnyttiin turvaamaan alentuneen työkyvyn ja ylipäätään työntekijöiden "haavoittuvan" osan pysyminen työelämässä. Nytemmin on ilmennyt, että tosiasiaassa joustotyöpaikoista on tullut hyvin koulutettujen ja pikemminkin "hyvät edellytykset" omaavien lisätukimuoto. "Väärän kohderyhmän" ongelma yhdistyneenä järjestelmän suhteelliseen kalleuteen tullee johtamaan siihen, että joustotyöpaikkojen rahoitusta tullaan vähentämään.

4.3.5 Työnantajien tukeminen

Työnhakijoiden työllistämistoimien yhteyteen on taloudellisten kannusteiden lisäksi Tanskassa liitetty muitakin tukitoimia. Näitä ovat mahdollisuus saada tukea mentoreiden palkkaamiseen, jotka samalla toimivat työllistettyjen ohjaajina. Toinen tukimuoto on "työharjoittelutuki", jota kautta työnantajia kannustetaan ja autetaan hankkimaan työnhakijoita työharjoitteluun. Kolmas tukimuoto on nopea ja helppo yhteydenpito työnvälitykseen. Neljäs tukimuoto on "työharjoittelukeskukset", jotka toimivat yhteistyössä yritysten kanssa ja siltana Job Centereiden suuntaan. Työharjoittelukeskusten kohderyhmiä ovat erityisesti M 2:een kuuluvat asiakkaat ja nuoret.

4.4 Suojatyö ja sosiaaliset yritykset

Varsinaiseen suojatyöhön Tanskassa osallistuu noin 30 000 työntekijää. Suojatyö on kohdennettu alle 65-vuotiaille, joilla on merkittäviä fyysisiä, psyykkisiä, sosiaalisia tai muita erityisiä vaikeuksia työnteon suhteen.

Tanskassa suojatyön järjestäminen on paikallisviranomaisten harteilla. Hallinnollisesti varsinaista suojatyötä johtaa Sosiaaliministeriö. Suojatyössä työntekijät saavat sosiaaliturvaa plus 5 % minimipalkasta.

Suojatyö vaikuttaa määrittelyltään suhteellisen perinteiseltä. Sen "viehättävyyttä" on pyritty kuitenkin vähentämään laskemalla niiden valtionosuutta ja rajoittamalla niiden toimintaa niin, etteivät ne kilpaile yksityisten toimijoiden kanssa. Sikäli niillä on yhteys työmarkkinoihin niiden toisaalta turvatessa vaikeasti työrajoitteisten mielenkäyttötoiminta ja estämällä imua pois työmarkkinoilta

Yhteys työelämään on ehkä viime vuosina voimistunut, kun suojatyöpaikat voivat olla myös yksityisiä ja ne ovat toiminnallisesti kehitelleet uudenlaisia työmuotoja, kuten omia TV-kanavia, jotka ovat avanneet niiden yhteyksiä myös ulospäin.

Tanskassa on jonkin verran sosiaalisia yrityksiä, mutta niiden työllistämisaikutus kokonaisuutenaan on vaatimaton.

Katseet ovatkin kääntyneet normaaleihin yrityksiin tavoitteena työllistää ”työllistymishaasteisia” kestävämmällä perustalla osana yritysten normaalia toimintaa. Hyviä käytäntöjä onkin syntynyt suurten puhtausalan yritysten suhteen. Jotkut yritykset ovat ryhtyneet myös palkkaamaan tietoisesti jonkin tietyn vajaakuntoisuuden, esim. Aspergerin oireyhtymän omaavia pyrkien hyödyntämään heidän työelämän näkökulmasta positiivisia ominaisuuksia ja järjestämään työolosuhteet ottaen huomioon vajaakutoisuuden erityispiirteet.

4.5 Keskustelua

Tanskan työvoimapolitiikan pysyväksi tavoitteeksi näyttää muodostuneen työvoiman laajentamisen politiikka. Katse ja toiveet tässä suhteessa on kohdistettu erityisesti kotimaiseen työvoimaan, niihin tanskalaisten työurien solmu- ja taitekohtiin, joissa ajautuminen työelämän ulkopuolelle on todellinen riski. Erityinen mielenkiinto näyttää nyt kohdistuvan parempaan sairauslomien ja ylipäättään työkyvyttömyyden parempaan ”managerointiin”, sellaisten mekanismien kehittämiseen, joiden kautta sairauslomista tulee mahdollisimman lyhyitä ja sairastuneella säilyvät yhteydet työelämään. Näin pyritään turvaamaan mahdollisimman joustava töihin paluu.

Omaksuttu politiikka merkitsee huomion kiinnittämistä työurien solmukohtiin ja niihin liittyvien siirtymien tukemiseen. Siirtymien liittyvät toimet ovat toisaalta ”porkkanoita” eli tuetaan yksioita, yrityksiä ja muita institutionaalisia toimijoita toimista, joilla ne ottavat askeleita kohti avoimia työmarkkinoita. Toisaalta kyse on myös aktivointipolitiikkaan liittyvistä ”kepeistä”, jolloin tilapäistä tai pitempiaikaista siirtymistä työmarkkinoiden ulkopuolelle sanktioidaan tai sitä ei ainakaan kannusteta.

Tanskan kokemukset viittaavat siihen, että siirtymien tukemisen onnistuminen vaatii vahvaa aineellista ja rakenteellista panostusta. ”Työllistymishaasteisten” työllistämistoimien on oltava holistisia niin, että niissä nostetaan pöydälle kaikki työllistymisen esteisiin liittyvät tekijät, olivat ne mitä tahansa ja eri palveluiden on liitettävä saumattomasti toisiinsa.

Tanskan kokemusten erityisyys ei kuitenkaan ole holistisuuden ja saumattomuuden korostamisessa, vaan siinä erityisessä tavassa, jota siirtyminen paikallislähtöiseen ja kuntavetoiseen työvoimapalvelurakenteeseen merkitsee. Tanskan ”vaikeasti työllistyvien” työllistämiseen näyttää ehkä erityisesti olevan, että poikkiallinnollisen ja ylisektoraaalisen strategisen yhteistyön lisäksi tarvitaan riittävän voimakas operatiivisentason elin, joka kykenee sille osoitetun vahvan mandaatin avulla yhdistämään aidosti asiakasprosessit ja kokoamaan eri toimijat yhteen. Suhteessa

Suomen Työvoiman Palvelukeskuksiin Tanskan Job Centerit ovat toimialtaan selvästi laajempia ja toimivallaltaan vahvempia.

Job Center -keskeinen palvelurakenne ei ole syntynyt sattumalta. Se on oleellisesti liittynyt Tanskan kuntien määrälliseen vähentämiseen ja kuntien strategioiden kokonaisvaltaistumiseen. Job Centerit ovat kunnille olleet paitsi uusi vaihe ja uusi ote työmarkkinoihin ja työvoimapolitiikkaan, myös ylipäättään integroida hyvinvointipolitiikkansa, joka Job Centereiden myötä tulee voimakkaasti ”työelämälähtöiseksi”.

Valtion ja perinteisen työvoimapalveluiden rooli muuttuu paikallislähtöisyyden maailmassa Tanskan kokemusten mukaan enemmän ”(viite)kehysohjaamiseksi”, tulosohtajamiseksi vaikuttavuuden kautta, seuraamiseksi ja arvioimiseksi. Tanskan voi tässä suhteessa nähdä olevan kehitysvaiheessa, jossa uudet suhteet eri toimijoiden välillä hakevat vielä muotoaan.

”Työllistymishaasteisten” työllistämisen tulevaisuus Tanskassa näyttää olevan eri toimijoiden yhteistoiminnan edelleen syventämisessä yhdistyneenä tiiviimpään yhteistyöhön yritysten kanssa sekä yksilölliseen, henkilökohtaiseen mentorointiin ja ohjaukseen.

4.6 Lähteitä

Arbejdsmarknadstyrelsen. Notat: Til brug for spørgsmål fra Finland

Arbejdsmarknadstyrelsen: NOTAT: Analyse af den aktive beskæftigelsesindsats.

Hansen, L.C. (2011). Flexicurity and Danish labour market policy.

http://www.ams.dk/Publications/2011/02-18_virksomhedsrettet-aktivering/Analyse_af_den_aktive_indsats_feb_2011.pdf

<http://www.amkom.dk/endelig-rapport.aspx>

<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=128679>

<http://www.sfi.dk/Default.aspx?ID=4681&Action=1&NewsId=2565&PID=9267>

<http://www.virksomhedscenter.dk/>

<http://www.socialokonomi.dk/>

<http://www.cabiweb.dk/>

<http://uk.bm.dk/>

Kjærgaard, C. Opklarende spørgsmål i forlængelse af møde hos CABI den 8. juni 2011.

5 Iso-Britannia – vaikeasti työllistyvien työllistymispolkujen ulkoistaminen

5.1 Iso-Britannian tilanne

Iso-Britannia on vertailumaiden suuria 30-miljoonaisella työvoimallaan. Työttömyysaste on 8,0, ja myös Britanniassa se nousi selvästi talouslaman myötä. Ennen kaikkea maa kuitenkin poikkeaa muista vertailumaista työvoimapolitiikkansa ja markkinasuuntautuneiden uudistustensa pitkän linjan suhteen. Aktivointitoimiin käytetään vertailumaita vähemmän resursseja, mutta pitkälle menevä työvoiman laajentaminen on ollut suhteellisen kauan kehityksen painopiste. Monessa mielessä Britannian työvoimapolitiikka vaikuttaa pitkällä aikavälillä tehokkaana – esimerkiksi vajaakuntoisten työllisyysaste näyttäisi nousseen 38 %:sta 45 %:iin vuosina 1995–2005 – mutta myös maan lähtötilanne ja historia ovat olleet esimerkiksi Suomeen nähden hyvin erilaisia.

Iso-Britannian mittavien työvoimapolitiittisten uudistusten taustalla on ollut keskeinen huoli eriasteiseen työkyvyttömyyteen liittyvien tukijaksojen määrän ja keskon kasvusta. Työikäisten työkyvyttömyystyyppisten tukien (incapacity benefits) saajien määrä on noussut tasaisesti 1970-luvun lopun 700 000:sta 2,5 miljoonaan vuonna 1997 ja edelleen 2,6 miljoonaan vuonna 2005. Keskimääräinen tukijakson pituus on noussut samalla yhdeksään vuoteen, eikä "aiemmassa" järjestelmässä näillä henkilöillä ollut juuri mitään kosketusta työmarkkinoihin ja työelämään.

1990-luvulla omaksutun politiikan mukaan työttömyyttä suurempi ongelma on työvoiman ulkopuolella olevat kuten sairaat ja yksinhuoltajat, joita koski suomalaisesta perspektiivistä sängen mittavat etuudet, jotka mahdollistivat työelämän ulkopuolelle jäämisen pitkiksi ajoiksi. Ongelman ydin oli niin sanotusti palvelujärjestelmän merkittävä katvealue. Tilannetta on useissa sykleissä pyritty korjaamaan lainsäädäntöä muokkaamalla sekä seuraavantyyppisin ohjelmin, jotka edellyttävät erilaisten etuuksien (uusilta) hakijoilta aktiivisuutta työmarkkinataitojensa ja -asemansa parantamiseksi – New Deal for Lone Parents, the New Deal for Disabled People ja Pathways to Work. Vähitellen huomio alkoi yhä enemmän kohdistua paitsi uusiin etuushakijoihin myös mittavaan olemassa olevaan epäaktiiviseen työvoimavarantoon.

Kiinnostavaa suomalaisesta perspektiivistä on erityisesti se, millä rakenteella Iso-Britanniassa on lähdetty toteuttamaan aktivointi-, kuntouttamis- ja työllistämispalveluja. Kyse on pääurakoitsijamallista, jossa tehdään suurien toimijoiden kanssa viisivuotissopimukset, ja näillä toimijoilla on oikeus vapaasti alihankinnoida palveluja. Tiukkenevassa valtiontaloudellisessa tilanteessa erityisen houkuttelevaksi on

muodostunut riskien ulkoistaminen ja hyvien työllistämistulosten mukaan palkitseminen. Olennaista on kuitenkin maan pitkä kokemus kilpailuttamismekanismeista, jossa keskeistä on lisäksi läheinen neuvottelu palveluntarjoajien kanssa. Yhtenä keskeisenä ongelmana on kuitenkin pidetty markkinnallisesti vahvojen toimijoiden roolin korostumista esimerkiksi kansalaistasolla merkittävämmän kolmannen sektorin kustannuksella. Uudesta pääurakoitsijamallin toimivuudesta ei ole vielä tarkempia arvioita olemassa.

5.2 Iso-Britannian vaikeasti työllistyvien viitekehys

Yleisesti ottaen Iso-Britannian lähestymistapaa välityömarkkinoihin ja vaikeasti työllistyvien kysymykseen voidaan pitää laaja-alaisena ja eri toimijat kattavana konseptina, jossa uusilla palveluntuottamistavoilla on keskeinen rooli. Välityömarkkinat kytkeytyvät sekä avoimiin työmarkkinoihin että ”siirtymämarkkinoihin”, joissa ohjauksellisin keinoin toteutetaan vähittäisiä liikahduksia asiakkaan täysietuuksisesta tilanteesta osittaisetuuksiseen tilanteeseen. Heikossa työmarkkina-asemassa olevien kohdalla uudistuslinjausten pyrkimyksenä näyttää olevan se, että keskeisenä ei pidettäisi sitä, minkä tukimuodon piirissä asiakkaat ovat ja millä tavoin työllistymistä edistävät toiminnot rahoitetaan, vaan pikemminkin tavoite lisätä siirtymiä passiivisesta etuuksien nostamisesta kohti avoimille työmarkkinoille johtaviin toimintoihin. Toisaalta, samanaikaisesti, työmarkkinoita ei pidetä selvärajaisina. Kehitys keskittyy ennen kaikkea julkisen (keskusjohtoisen) järjestelmän konseptin mahdollisimman pitkälle viemiseen ”kohti työelämää”.

Iso-Britanniassa vaikeasti työllistyvien aktivointiin on ryhdytty vähitellen voimistuen 1990-luvun puolesta välistä alkaen. Kuuluisa New Deal -ohjelma velvoitti muun muassa nuoret osallistumaan aktiiviseen työnhakuun ja toimenpiteisiin takeena intensiivisten tukitoimien saaminen työllistymispolulle. Vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien osalta toimenpiteiden kohderyhmämäärittelyssä ovat mukana toisaalta ”haavoittuvat” (vulnerable) ryhmät kuten pitkäaikaistyöttömät ja sairaat ja toisaalta vammaiset henkilöt, ja erilaiset ohjelmat suuntautuvat karkeasti tämän jaon mukaisesti. Poliitiikan painopiste on ollut ylipäättään enenevästi aktivoinnissa ja avoimille työmarkkinoille siirtymien edistämisessä sen sijaan, että ainoastaan kompensoitaisiin tulonmenetyksiä työttömyys- tai työkyvyn alentumistilanteessa - tosin työnhakijoiden oikeuksia ja velvollisuuksia koskevaa lainsäädäntöä uudistetaan vuosittain ja edelleen verrattuna esimerkiksi Suomeen tietyillä ryhmillä kuten yksinhuoltajilla on edelleen selvästi etuoikeutetumpi asema.

Vaikea(hko)ssa työmarkkina-asemassa olevien hierarkiaa konkretisoi menettely Sairaus- ja työkyvyttömyysetuisuuskausien pitkeytyessä: Hakijoille tehdään eräänlainen kolmiportainen työkyvyn arviointi (WCA) ulkoistetun DWP Medical Services -yrityksen ja terveysalan moniammatillisen henkilökunnan toimesta. Arvioinnin tulosten perusteella päätetään, onko hakijalla (1) rajoittunut työkyky (Limited

Capability for Work) eli rajoittaako sairaus tai vamma (pysyvästi) kykyä tehdä työtä, jolloin ”pääsee” aktivoivan työllisyysavustuksen (ESA) piiriin. Toiseksi selvitetään, (2) onko myös rajoittunut kyky osallistua työhön liittyvään aktiivitoimintaan (Limited Capability for Work-Related Activity) eli onko kyse niin vakavasta rajoituksesta että myöskään työhön liittyvä aktivointitoiminta ei tule jatkossa kyseeseen. Valtion Job Center Plus tekee arviointiraportin perusteella viimekätisen päätöksen etuusoikeuksista.

Paikallishallinnon roolia vajaakuntoisten palveluissa havainnollistaa tapauskertomus:

Pohjois Lankashiren kunnan, NLC (local authority) tuetun työllistämisen palvelut³⁶

Pohjois-Lankashire on kunta Keski-Skotlannissa, asukasmäärä 326,360. Perinteisesti raskaan metalliteollisuuden paikkakunta ja keskellä taloudellista muutosta. Paikkakunta on yksi korkeimmista terveysperustaisten tuen saajista Iso-Britanniassa.

NLC on muutamia vuosia tarjonnut tuettua työllistämistä sosiaalityön osastonsa kautta. Palveluja tarjotaan henkilöille, joilla on oppimisvaikeuksia,, terveydellisiä ongelmia tai esimerkiksi traumaattinen aivovamma. Palveluja on laajennettu koskemaan myös nuoria, jotka ovat päättämässä asiakkuutta hoitojärjestelmässä.

Palvelu muodostuu viidestä tuen vaiheesta:

1. Ammatillinen profilointi – yksilöllinen osaamisen ja kykyjen identifiointi
2. Sopivan työn etsiminen (matching) – uratavoitteiden ja työmahdollisuuksien identifiointi
3. Työn etsintä – koutsaus, työn etsintä, CV:n ja haastattelujen tuki
4. Koutsaus (job coaching) – työn räätälöinti ja tukeminen itse työpaikalla
5. Monitorointi – seuranta, jolla varmistetaan työn pysyvyys

Tätä palvelua tarjotaan parhaillaan 252 henkilölle, joista 133:a tuetaan työssä. Työssä pysymisaste on 61% kahden vuoden seurannalla.

Asiakkaat osoitetaan palveluun sosiaalityöntekijän toimesta yhteisöllisen huolenpidon arvioinnin (Community Care Assessment) kautta. Tässä tunnistetaan halukkuus työllistymiseen. Osana palvelua Hyvinvointioikeuksien virkailija (Welfare Rights Officer) yhdessä tiimin kanssa tekee ‘parempi toimeentulo työssä’ -arvion. Henkilön saamat tuet arvioidaan ja arvioidaan edellytyksiä tulla paremmin toimeen työssä. Keskimäärin asiakkaat ovat ansainneet 120 puntaa viikossa enemmän kuin sosiaalituella.

Havaintona on ollut, että työpaikkoja on saatu helpommin yksityiseltä, kuin julkiselta puolelta. Työssä tuetuista 133:sta 87 on yksityissektorilla. Aikaisemmin käytössä ollut jäykkä sovellus julkisella puolella ei ole toiminut näiden asiakkaiden kohdalla. Asiantilaa ovat pahentaneet julkisen alan leikkaukset, jotka ovat johtaneet rekrytoinnin jädymiseen. Vaikka myös yksityisellä puolella mahdollisuudet ovat vähentyneet, on työpaikkoja löytynyt erityisesti:

- Vähittäiskaupassa
- Catering-palveluissa
- Hotelli- ja turismialalla
- Teollisuudesta

Tiimin mielestä onnistuminen työnantajien kanssa on ollut kiinni muutamista tekijöistä. Yksi tekijä on ollut yksinkertaisesti asennoitua niin, että työnantajille tehdään arvokasta palvelu, eikä niin päin, että työnantaja tekee palveluksen ottaessaan töihin. Tämän

36 Tapauskertomuksen on laatinut Eddy Adams

lisäksi työkoutsin rooli on tärkeä, jolla varmistetaan että henkilö pystyy työhön ja pysyy myös pysymään työssä. Tarvittavan tuen määrä vaihtelee yksilöllisesti, mutta usein koutsit itse perehtyy työhön oppiakseen mitä se edellyttää. Tämän jälkeen koutsit työskentelee asiakkaan rinnalla tukien heitä työssä. Tärkeä osa on myös 'vetäytymisstrategia', jolla asiakas viimein jää itse hoitamaan tehtävää. Vetäytymisen toteutus tehdään yksilöllisesti.

Tiimillä on mahdollisuus tarjota työllistämistukea koutsin sijaan, mutta tätä harvemmin käytetään, koska työnantajat ovat usein pitäneet yksilöllistä koutsitukea parempana, sillä tällä saadaan paremmin sovitettua yhteen kaikkien osapuolten tarpeet. Yhdessä tapauksessa Aspergerin Syndrooman omaava nuori mies halusi työskennellä paikallisessa supermarketissa. Hän käytti jo valmiiksi paljon aikaa vapaaehtoisesti ostoskärryjien palauttajana ja tunsii marketin hyvin. NLC tiimin tuella hänet valmisteltiin työhönnottohaastatteluun, joka meni hyvin ja hänelle tarjottiin työtä 40 tuntia viikossa. Yhdessä kuitenkin tultiin siihen tulokseen, että 16 tuntia viikossa olisi sopiva toteutettava määrä. Oireyhtymänsä vuoksi asiakkaalla oli aluksi vaikeuksia kommunikoinnin, vastausten antamisessa asiakkaille ja katsekontaktien kanssa. Koutsautuella annettiin keinoja selvitä tällaisista tilanteista, kuten osoittaminen työpaikan kolleegalle. Työpaikalla myös havaittiin, että henkilöllä oli erittäin tarkka yksityiskohtien taju ja hänelle annettiinkin vastuuta 'parasta ennen' päivämäärien ja tuotteiden tunnistamisessa.

Toisessa tapauksessa henkilö, jolla oli vakavia psyykkisiä ja muita terveydellisiä ongelmia sai työtä hotellista. Hän käy ryhmäterapiatapaamisissa sairaalassa joka tiistaiamu ja lääkityksestä johtuen on tokkurainen aina myöhempään aamuun asti. Tämä selitettiin työnantajalle ja työajat sovitettiin tämän mukaan myöhempine tiistain aloittamisineen ja henkilö on nyt onnistunut hyvin työssään ja on arvostettu työntekijä.

Tällaiset 'kohtuullisten sovitusten' kautta työnantajat ovat löytäneet hyviä työntekijöitä ja kunta on löytänyt työpaikkoja henkilöille, jotka muutoin olisivat tuen varassa. Viimeisin evaluaatio osoitti, että kustannukset/työpaikka olivat 7576 puntaa ja säästöt per henkilö julkishallinnolle olivat 7238 puntaa.

5.3 Aktivointitoimet ja lainsäädännölliset harppaukset

Keskusjohtoisen järjestelmän, jossa paikallishallinnolla on sangen vähäinen rooli, keskeisenä tuki-instrumenttina on ollut vuodesta 2008 lähtien **aktivoiva työllisyysavustus** (Employment Support Allowance, ESA), jonka hallinnasta vastaa pääasiassa työ- ja eläke ministeriö (Department for Work and Pensions, DWP) ja tämän alainen toimeenpaneva virasto Jobcentre Plus (JCP). 800 työvoimatoimistoa (Job Centres) ja muut asiakaspalveluvirastot toimivat kaikkien työikäisten avustusten ja työvoimapalvelujen välittäjinä.

Ensimmäinen askel vuonna 1996 aktivoivampaan työvoimapolitiikkaan oli työttömyysturvauudistus, jossa työttömyyskorvaus (Unemployment Benefit) korvattiin **työnhakijakorvauksella** (Jobseekers Allowance, JSA). Uuden säädöksen mukaan työttömien työnhakijoiden tulee tehdä **työnhakusuunnitelmatyypinen sopimus** (Jobseekers Agreement), osoittaa hakevansa aktiivisesti työtä, edistää omaa työllistyvyyttään työnhakuohjelmissa tai koulutuksessa, joiden laiminlyönnistä seuraa sanktioita. Siihen asti järjestelmä oli ollut varsin lempeä myös työkyvyttömyysetuuk-sien saajille, joiden tarvitsi ainoastaan osoittaa olevansa kykenemättömiä työhön.

Yksinhuoltajien ei tarvinnut etsiä aktiivisesti työtä niin kauan kuin nuorin lapsi täytti 16.

Työvoimatoimistojen (Job Centres) peruspalveluihin kuuluu **henkilökohtainen neuvonta** (Personal Advisers), joiden tehtävänä on paitsi välittää työtä myös neuvoa tukimahdollisuuksista. Osana vuosikymmenen kestoista vähittäistä työhallinnon uudistusta (alkaen 1997) otettiin pakollisena käyttöön **työkeskeiset työnhakijoiden haastattelut** (Work Focused Interviews, WFIs). Niiden tarkoituksena on ensimmäisen työttömyyskorvaushakemuksen yhteydessä rakentaa kaikkien hakijoiden kohdalla henkilökohtainen **toimintasuunnitelma** (Action Plan), ja kohderyhmästä riippuen suunnitelma päivitetään tietyin väliajoin työttömyyden aikana. Suunnitelmien laatimisen ja päivittämisen laiminlyönti on sanktioitu. Vuonna 2008 (ja laajemmin 2010) työnhakuvaatimuksia laajennettiin koskemaan myös yksinhuoltajia.

5.3.1 Sairaus- ja työkyvyttömyysetuuksien oikeudet ja velvollisuudet

Iso-Britannian kehityslinja on ollut moniportainen ja vähittäinen niin, että vuosittain erilaisia uudistuksia on toteutettu. Uuden rationaliteetin mukaan sosiaaliturvajärjestelmään kohdistuu ensisijaisesti odotus siitä, että sairausloma- tai työkyvyttömyysetuutta saavat (sick and disabled) palautetaan työelämään vähentäen näin ”hyvinvointiriippuvuutta” (welfare dependancy) ja samalla sosiaaliturvakustannuksia.

Miten tällainen muutos on käytännössä saatu aikaan ja ketä uusi hallinnon rationaliteetti tosiasiallisesti koskee? Vuonna 2008 uudet sosiaaliturvalinjaukset kulminoituivat aiemman stabiilin ”kyvyttömyysetuuden” (Incapacity Benefit) muuttamiseen aktivoivaksi työllisyysavustukseksi (ESA). Samalla uudistettiin anti-diskriminointilainsäädäntöä ja luovuttiin sodanjälkeisistä työllisyyskiintiösäädöksistä, joita ei koskaan ollut toimeenpantu.

Työvoimatoimistoissa toimii noin 700 erikoistytövoimaneuvojaa (Disability Employment Advisers), jotka arvioivat tuen tarpeen asteen ja ohjaavat tukiasioissa työmarkkinoilla. Mikäli vakiotimet eivät riitä työllistymisestien ylittämiseen pitkäaikaistyöttömien tai työkyvyttömyysetuuksien saajien kohdalla, on heille tarjolla kaksi erityistyökyvyttömyysohjelmaa, Remploy ja Work Choice, jotka järjestävät suoja- ja tukityöpaikkamahdollisuuksia. Toisin sanoen riippumatta työvoima- tai sosiaalipoliittisten tavoitteiden ensisijaisuudesta valtion työvoimatoimistojen arvion mukaan liu’uttaessa tietyn vaikeusasteen yli työskennellään asiakkaiden kanssa vapaaehtoisten tai velvoittavien ohjelmamäärärahojen tuella. Suojatyöajattelusta on vahvasti siirrytty työllistymispolkuajatteluun.

Sairausten vuoksi työkyvyttömyillä on oikeus lakisääteiseen sairausajan palkkaan (Statutory Sick Pay) 28 viikon ajan. Tämän jälkeen vakuutustiedoista (National Insurance contribution record) tai tulotestistä (income and assets test) riippuen voi olla oikeus aktivoivaan työllisyysavustukseen (ESA). 13 viikon arviointiaikana on oikeus normaaliin työttömyyskorvaukseen (JSA), mutta tänä aikana on tehtävä

työkeskeinen työnhakijahaastattelu (WFI) sekä käytävä läpi **työkyvyn arviointi** (Work Capability Assessment, WCA). Tämän tulosten perusteella arvioidaan, sijoitetaanko henkilö tukiryhmään (support group) vai työhön liittyvään toimintaryhmään (work related activity group).

Tukiryhmiiin päätyvät työkyvyltään heikoimmat henkilöt, joilta ei odoteta välitöntä työnhakua ja työn vastaanottamista. Työhön liittyvässä tukitoiminnassa on oikeus alle 16 viikkotunnin palkkatyöhön vuoden ajan säilyttäen Aktivoivan työllisyysavustuksen (ESA) ("permitted work rules") mikäli tulot ovat alle £95 viikossa. Tukiryhmätoiminnassa olevilla on oikeus säilyttää tuet samoin edellytyksin ilman aikarajoitusta. Tukiryhmässä ei ole aktiivisuusvelvoitteita lainkaan, ja heille maksetaan korkeampaa viikkokorvausta.

5.3.2 Ohjelmia ja niiden tuloksia

1990-luvun lopun New Deal ohjelmassa innovaatioita olivat työllistymistä edistävien ulkoisten palveluntarjoajien alueellinen (high zones, EZ) enenevä käyttö, mutta myös työvoimatoimistojen (Job centres) sisällä toimivien ohjaaja-neuvojen (PA) käyttäminen. Heillä oli mahdollisuutena esimerkiksi käyttää yli 6 kuukautta työttömänä olleiden (nuorten) kohdalla palkat(tuet)onta (unsubsidised) työtä, ja vasta jos tämän puolivuotisen jakson jälkeen ei pysyvää työllistymistä tapahtunut, käytettiin voimakkaampia instrumentteja eli lähinnä palkkatuettua työtä. Näiden keinojen käyttö oli säästeliäisyysyistä suhteellisen vähäistä.

Aiemmasta New Deal uudistuksesta tehty arviointitutkimus on todennut, että high zone -periaatteen mukainen toiminta (EZ) oli työllisyysvaikutuksiltaan 10 % suurempia kuin New Deal alueiden toimenpiteet. Tuloksista pääteltiin, että työllistämisproblematiikan ulkoistaminen markkinoille on kannattavaa, mutta samalla myös kustannukset olivat korkeammat ja heikoimmin työllistyvien kohdalla eroja vaikuttavuudessa ei ollut.

Vuosituhanen vaihteessa toteutettiin myös New Deal for Disabled People (NDDP), jonka käyttö oli vapaaehtoista ja kohderyhmä lähellä työmarkkinoita olevat vammaiset. Ohjelma sisälsi tehostettua tukea työnhakuun, itseluottamuksen ja työhakemusten rakentamiseen ja niin edelleen. Toimijoina oli 65 yksityisen, julkisen ja kolmannen sektorin palveluntarjoajan muodostama verkosto joka kilpailutettiin kolmen vuoden sopimuksesta. Palkkio perustui osin työllistämistuloksiin eli siihen, kuinka moni asiakas oli työssä yli 13 viikkoa. Vuonna 2004 ohjelman budjetti oli £37,5 miljoonaa ja asiakkaita yli 50 000.

Edellisiä merkittävämpi oli Pathways to Work -ohjelma alkaen vuonna 2003. Se sisälsi terveydellistä ja työurakonsultaatiota tehostetusti työkyvyttömyysetuutta saavien kohderyhmälle. Vuonna 2008 ohjelmaa laajennettiin alueellisesti ja se kilpailutettiin asiakkaiden 13 viikon työllistämisestä maksettavien palkkioiden perustalta.

Näiden lisäksi on erityisesti vammaisille suunnattuja ohjelmia kuten Remploy. Mahdollisia toimenpiteitä ovat tukityöllistäminen (Supported Employment),

perustuu tavallaan työhön kuntouttamisen ajatukseen työhön valmentajien kanssa. Työ nähdään osana kuntoutumista kohti työmarkkinoita. Tukityösektori ja suojatyöpaikat taas koostuvat vähintään 50-prosenttisesti vammaisista henkilöistä, joiden ei ajatella siirtyvän enää avoimille markkinoille. Noin 1200 työkyvyltään erittäin heikkoa henkilöä työskentelee sosiaalisissa yrityksissä.

Tapauskertomus Iso-Britanniasta³⁷ havainnollistaa Remployn ja suojatyön tämänhetkisiä haasteita ja jännitteitä:

Yorkin Vajaakuntoisten osuuskunta³⁸

Toisen maailmansodan jälkeen Iso-Britanniaan muodostettiin suojatyötä tarjoavien taitaiden verkosto tarjoamaan kuntoutusta ja koulutusta vajaakuntoisille entiselle armeijan henkilöstölle. Suojatyön kasvoi nopeasti ja korkeimmillaan 91 tehdasta tuotti erilaisia tuotteita huonekaluista muunlaisiin tuotteisiin. Remploy perustettiin 2007 julkisyhteisönä hallituksen päätöksellä ja sen johto otti tehtäväkseen modernisointiohjelman, joka johti 29 tehtaan sulkemiseen Iso-Britanniassa.

Remployn tehdas Yorkissa, Pohjois-Englannissa oli yksi näistä 29:stä ja paikallisesta vastustuksesta huolimatta se suljettiin 2008. Valtaosa Remployn 51:stä työntekijästä valitsi irtisanomisrahan, mutta 19 päätti jäädä Remployn ehdoin työntekijöiksi. Sopimuksen mukaan Remployn jatkaa heidän tukemistaan ja samalla tuli etsiä uudelleensijoitusta. Tämä osoittautui vaikeaksi ja 2009 mennessä vasta 5 oli löytänyt paikan hyväntekeväisyisyhteisöissä, jossa työn vaativuus oli alempi kuin Remployssä. Pari löysi paikan avoimilta markkinoilta, jossa oli kuitenkin vaikeuksia pysyvyyden kanssa.

Samaan aikaan, ammattiliittojen tukemana, tehtiin toteutettavuusanalyysi, jossa selvitettiin edellytyksiä vajaakuntoisten osuuskunnan perustamielle Yorkiin. Selvityksessä todettiin, että tämä voisi olla mahdollista ja ammattiliitot ja muut tukijat osoittivat 70.000 puntaa alkupääomaa Yorkin vajaakuntois-osuuskunnalle, joka perustettiin toukokuussa 2010. Osuuskunta tuottaa lemmikkieläin- ja puutarhatarvikkeita, joita se myy vähittäiskaupalle ja yleisölle. Osuuskunnassa on nyt 6 työntekijää.

Osuuskunta perustettiin taloudellisen laman aikaan ja se aiheutti vaikeuksia ja osuuskunta on joutunut etsimään tukea eri tahoilta, kuten kunnalta saadakseen 'sosiaalisen yrityksen' statuksen ja ammattiliitot ovat jatkaneet pienen tuen antamista ja paikallinen iso supermarketketju on antanut osuuskunnalle mahdollisuuden tuotteidensa myyntiin tiloissaan. Puutavarayhtiö (Finnforest) on lahjoittanut puutavaraa ja neuvottelut ovat käynnissä paikallisen yritysverkoston kanssa osaamistuen saamisesta.

Osuuskunta toivoo hyvien suhteiden ja hyvántahtoisuuden jatkuvan, mutta myös ymmärtää, että eloon jäämisen tärkein edellytys on pystyä tuottamaan ja myymään tuotteita, jota ihmiset ovat halukkaita ostamaan. Jälkiviisaasti osuuskunta olisi voinut tehdä monta asiaa toisin. Alkupääomaa olisi pitänyt hankkia enemmän, jotta toimintaa olisi saatu käyntiin varmemmin laman oloissa. Enemmän asiantuntija-apua olisi tarvittu sijoittumisessa markkinoille. Jäsenet ovat sitä mieltä, että Remployn sulkeminen oli virhe ja edelleen on olemassa tarve tuettuihin työpaikkoihin vajaakuntoisille. He kuitenkin haluavat jatkaa yritystään ovat edelleen toiveikkaita.

37 Tapauskertomuksen to laatinut Eddy Adams

38 <http://www.yorkdwc.co.uk/>

5.3.3 The Work Programme – mittava alihankintasopimus välityömarkkinoille

Tukilainsäädännön ohella työllisyysohjelmat ovat jo pitkään olleet Iso-Britanniassa suurusuuntaisia, niissä on kilpailutus keskeisenä elementtinä, ja tuoreiden uudistusten myötä ne ovat myös uudella tavalla organisoituja. The Work Programme korvasi aiemmat New Dealit, EZ:t ja Pathways to Work -ohjelmat. Ohjelman tarkoituksena on järjestää palveluja laajalle joukolle, johon eriasteisesti työmarkkinoilla heikossa asemassa olevat kuuluvat sillä edellytyksellä, että heillä on työllistymisnäkömiä (employable people).

Tarjoajasopimukset on solmittu kesäkuussa 2011 28 pääurakoitsijan kanssa. Sopimussummat ovat 50200 miljoonaa puntaa viideksi vuodeksi, ja odotetaan noin 23 miljoonan ihmisen osallistumista tänä aikana. Pääurakoitsijat tuottavat arviolta 40 % palveluista ja loput ne alihankinnoivat. Palkkioita koostuu kolmesta keskeisestä asiakkaiden työllistämisperusteesta: "initial 'attachment fee'", job outcome payments (13 tai 26 työllisyysviikosta) sekä pidemmän aikavälin 'sustainment payments' jota maksetaan kahteen vuoteen saakka.

Tähän ratkaisuun on päädytty aiempien kokemusten perusteella ja siksi, että palveluntarjoajat kykenevät varsin joustavasti vastaamaan asiakasryhmien tarpeisiin. Myös asiaosaaminen vääjäämättä kumuloituu ja samalla markkinoihin syntyy vakautta ja pitkäjänteisyyttä. Rinnakkaisia Specialised Disability Employment -ohjelmia suunnitellaan liitettäväksi Work Programmeen. On myös väläytetty vammaisten osalta mahdollisuutta asiakkaiden itse valita oma työllisyyspalveluntarjoajansa.

5.4 Keskustelua

Tasaisesti lisääntyvien työkyvyttömyystyyppisten tilanteiden hallinnan uudelleenjäsentäminen on ollut vähittäinen ja merkittävä muutos Iso-Britanniassa, mutta näyttää perustellulta jo saavutettujen sekä ohjelmien että uudelleenjäsentämisen sinänsä aiheuttamien vaikutusten valossa. Uuden aktivoivamman regiimin valossa tarkasteltuna vuosina 2011–2014 noin 1,5 miljoonaa aiempaa työkyvyttömyysetuuden saajaa arvioidaan uudelleen ja siirretään mahdollisesti uuden työllisyysavustuksen (ESA) piiriin. Alustavista 685 000 ESA-hakemuksesta 6 % oikeutti tukiryhmätoimintaan, 14 % työhön liittyvään toimintaryhmään, 39 % todettiin työkelpoisiksi ja 37 % veti hakemuksensa pois ennen arviota.

Työvoimapolitiittiset uudistukset Iso-Britanniassa ovat koskeneet käytännössä kaikkia toimijoita ja kaikesta päätellen ravistelleet viimeisten viidentoista vuoden ajan yhteiskunnan totuttuja toimintatapoja ylipäätään sen suhteen, mitä tulee tukijärjestelyihin ja aktivointivaatimusten johdosta epäilemättä myös elämänjärjestelyihin. Lisäksi välityömarkkinat ovat sanan varsinaisessa mielessä markkinoita ja kilpailutus on pitkälle vietyä.

Johtuen työmarkkinoiden ja työvoiman suuresta koosta ovat ratkaisut tiettyssä mielessä aina karkeantasoisia, mutta uudistuksilla on pyritty selkeään vaikuttavuuteen ja myös ohjauspalvelujen organisoimiseen ja menetelmien kehittämiseen. Ehkä maan mittaluokasta johtuen uudistuksia on pystytty ainakin jossain myös perustelemaan niiden tuottamien myönteisten vaikutusten ansiosta. Jos heikossa työmarkkina-asemassa olevien, ehkä ennen kaikkea niiden, jotka eivät ole kaikkein kauimpana avoimista työmarkkinoista, tilanne on selvästi aiempaa vaativampi, ovat myös niin sanottujen keskivertotyönhakijoiden palvelut muuttuneet velvoittavampaan suuntaan.

5.5 Lähteitä

Dorsett R. (2008) Pathways to Work for new and repeat incapacity benefits claimants: Evaluation synthesis report, Research Report 525, Department for Work and Pensions, at <http://research.dwp.gov.uk/asd/asd5/rports2007-2008/rrep525.pdf>

DWP (2010) Employment and Support Allowance Work Capability Assessment: Official Statistics, Department for Work and Pensions.

DWP (2008) Department for Work and Pensions Commissioning Strategy, Cmnd 7330, The Stationery Office: London.

Freud D. (2007) Reducing dependency, increasing opportunity: Options for the future of welfare to work: An independent report to the DWP, London.

Greenberg M. and Davis A. (2007) Evaluation of the New Deal for Disabled People: The cost and cost-benefit analyses, Research Report No 431, Department for Work and Pensions, at <http://research.dwp.gov.uk/asd/asd5/rports2007-2008/rrep431.pdf>

Griffiths, R. and Durkin, S. (2007) Synthesising the evidence on Employment Zones, Research report 449, Department for Work and Pensions, at <http://research.dwp.gov.uk/asd/asd5/rports2007-2008/rrep449.pdf>

Hasluck C. and Green A.E. (2007) What works for whom? A review of evidence and meta-analysis for the DWP, Research Report No 407, at <http://research.dwp.gov.uk/asd/asd5/rports2007-2008/rrep407.pdf>

Hudson M., Phillips J., Ray K. Vegeris S. and Davidson R. (2010) The influence of outcome-based contracting on Provider-led Pathways to Work, Research Report No 638, Department for Work and Pensions, at <http://research.dwp.gov.uk/asd/asd5/rports2009-2010/rrep638.pdf>

NAO (2010) Support to incapacity benefits claimants through Pathways to Work, National Audit Office, at http://www.nao.org.uk/publications/1011/pathways_to_work.aspx

NAO (2005) Gaining and retaining a job: the Department for Work and Pensions' support for disabled people, National Audit Office, at http://www.nao.org.uk/publications/0506/gaining_and_retaining_a_job.aspx

Purvis, A, Lowrey, J and Dobbs, L (2005) WORKSTEP evaluation case studies: Exploring the design, delivery and performance of the WORKSTEP Programme, Department for Work and Pensions, at <http://research.dwp.gov.uk/asd/asd5/rports2005-2006/rrep348.pdf>

Sayce L. (2011) Getting in, staying in and getting on: Disability employment support fit for the future: a review for Government, Cm 8081, Department for Work and Pensions, at <http://www.dwp.gov.uk/docs/sayce-report.pdf>

Stafford B. with others (2007) New Deal for Disabled People: Third synthesis report - key findings from the evaluation, Research Report No. 430, Department for Work and Pensions, London, at <http://research.dwp.gov.uk/asd/asd5/rports2007-2008/rrep430.pdf>

WPSC (2011) Work Programme: providers and contracting arrangements, Report of the Work and Pensions Committee, House of Commons, Session 2010-2012, HC 718, London: the Stationery Office, at <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmworpen/718/718i.pdf>

6 Alankomaat – vaikeasti työllistyvien kohtalo joustavilla välityömarkkinoilla

6.1 Alankomaat ennen ja jälkeen talouskriisin

Alankomaat eroaa sekä rakenteellisilta että työllisyyslähdekohdiltaan useimmista vertailumaista. Ennen 2000-luvun lopun talouskriisiä talouden näkymät olivat varsin optimistiset, mutta nyt tilanne on olennaisesti toinen. Bruttokansantuote heikkeni noin 5 % vuonna 2009 kehityksen palaten nollassa vuonna 2010. Kuten useimmissa maissa työttömyyden noususta suuri osa kohdistui nimenomaan nuoriin ja ennen kaikkea kouluttamattomiin nuoriin. Alun perin varsin matala nuoristyöttömyys nousi vuoden 2008 kuudesta prosentista vuoden 2010 lähes yhdeksään prosenttiin. Kuitenkin Alankomaiden mahdollisuudet kestävyysvajeesta selviytymiseksi ovat kuitenkin huomattavasti keskimääräistä myönteisemmät siitä syystä, että maan työttömyysaste on vuosia aaltoillut selvästi EU-maita matalammalla tasolla, ollen talouskriisistäkin huolimatta tällä hetkellä neljän prosentin tietämillä. 16-miljoonaisen kansan, josta noin 8,9 miljoonaa muodostaa aktiivisen työvoiman, työllisyysaste ehti kivuta ennen talouskriisiä 77 prosenttiin siten, että noususta on vastannut ennen kaikkea naisten työllisyyden lisääntyminen, pudoten nyttemmin noin 74 prosenttiin.

Talouskriisin aikana ja sen jälkeen maata ovat leimanneet aktiiviset ja suurisuuntaiset kansallisen ja alueellisen tason toimenpiteet, joista tässä yhteydessä keskeisiä voidaan kutsua yksinkertaistaen nimellä **Social Pact** (Social Pact of the Labour Foundation (Stichting van de arbeid) in combination with an arrangement with the national government – March 2009). Alankomaissa sosiaalipartnereiden dialogia kuvataan melko voimakkaaksi, mikä on mahdollistanut suhteellisen rajujakin toimenpiteitä kriisistä selviytymiseksi. Samalla on pyritty luomaan joustoturvan hollantilaista mallia, jossa ns. työstä-työhön toimenpiteet ovat saaneet ehkä keskeisimmän sijan heikossa työmarkkina-asemassa olevien kustannuksella. Aivan viimeisen vuoden aikana tämä kehityskulku on kärjistänyt keskustelua erityisesti suojatyöpaikkajärjestelmään ja vaikeasti vammaisten (kauimpana työmarkkinoista olevan ryhmän) oikeuksista sekä syrjäytymisvaarasta.

Alankomaiden viesti Suomelle voi liittyä toisaalta kolmikantayhteistyön onnistuneisuuteen mutta myös siihen, että työllistymishaasteellisten kohderyhmä on ehkä syytä ajatella uudella tavalla kokonaisuutena ylittäen perinteiset poliittis-hallinnolliset kategoriat. Tämä ei luonnollisestikaan ole mahdollista yhtäkkisesti vaan vaatii vähittäistä asenteiden muutosta sekä tukitoimien ”uudelleen keksimistä” uusi, aiempaa kompleksisempi kokonaiskohderyhmä huomioiden.

6.2 Onko Alankomaissa vaikeasti työllistyviä?

Edellä kuvatut lähtökohdat huomioiden keskustelu vaikeasti työllistyvistä on Alankomaissa eräällä tavalla vasta nyt monimutkaistumassa. Täystyöllisyyttä lähennellyt työmarkkinatilanne on todennäköisesti vaikuttanut käsitykseen vaikeasti työllistyvistä liittyen ennen kaikkea terveydellisistä syistä kyvyttömyyteen tehdä (täysipainoista) työtä. Tilannetta on täten hoidettu varsin selvärajaisten kohderyhmien kautta. Tulevaisuudessa kohderyhmät jäsenyvät radikaalisti uudella tavalla, mutta vielä ei ole selvää, millaiseksi vaikeasti työllistyvien kokonaisuus, sisäiset segmentit ja ”käsittelytapa” vastuunjakoineen yhteiskunnassa muotoutuu, ja tässä mielessä Alankomaat on hyvin samantapaisten kysymysten äärellä kuin muut paljon heikommassa työllisyystilanteessa kamppailevat maat.

Vaikeasti työllistyviä ei Alankomaissa ole näihin päiviin asti selkeästi segmentoitu työllistävyyssperustein tai työllisyys-/sosiaalipoliittisten tavoitteiden jakajalla. Sen sijaan vaikeasti työllistyyiin voidaan laskea osa kaiken kaikkiaan viidestä eri tukisäädöksen tarkoittamasta kohderyhmästä. Näiden säädösten implementoinnista on aiemmin vastannut valtio ja työvoimaviranomaiset, mutta tämänhetkisen uudistuksen suunnitelmien mukaan yhä enemmän paikallishallinto ja kunnat.

Ensinnäkin on säädös suojatyöpaikoista (WSW, The Sheltered Employment Act), joka koskee noin 90 000 henkilöä, 1 % työvoimasta. Heistä 85 % toimii viranomaisen ylläpitämissä työpaikoissa ja noin 15 % yksityisissä yrityksissä. Toiseksi on pitkäaikaistyöttömiä koskeva säädös (WWB, The Work and Social Assistance Act), jonka piiriin kuuluu noin 307 000 henkilöä, joka on noin 4 % työvoimasta. Kolmanneksi on olemassa pysyvästi osatyökykyisiä koskeva säädös (WAO tai WIA vuodesta 2004 eteenpäin, Work and Income According to Labour Capacity Act), joka koskee noin 627 000 henkilöä, mikä on vajaa 8 % työvoimasta. Neljänneksi on nuoria vammaisia koskeva säädös (Wajong, Disablement Assistance for Handicapped Young Persons Act). Wajong koskee noin 205 000 alle 27-vuotiasta, mikä on vajaa 3 % työvoimasta. Tästä ryhmästä noin 25 % on eri tavoin työssäkäyviä. Viidenneksi on olemassa työttömyyssäädös (WW, Unemployment Act), joka koskee kaikkia työttömäksi joutuvia, mutta jonka takaaman työttömyysturvan päättyessä viimeistään 38 kuukauden jälkeen henkilö siirtyy pitkäaikaistyöttömien säädösten alle.

6.3 Keskeiset toimet – kohti aktiivisempia työuria

Viimeaikainen hollantilainen painotus on ollut vaikeasti työllistyviä henkilöitä entistä aktivoivampaan, ”työ ensin”-suuntaan. Muutos ei ole täysin yksiselitteinen ennen kaikkea siitä syystä, että samanaikaisesti tämän aktivoivuuden kanssa taroituksena on leikata huomattavasti julkisia menoja sekä desentralisoida heikossa työmarkkina-asemassa olevien ohjaus ja tuki lähinnä kuntaviranomaisille (ja paikallisille toimijaverkostoille). Samalla on osoittautunut, että aktivointi ei välttämättä tapahdu toivotuin tuloksin siten, että vaikeasti työllistyvien sosiaaliturvan

saantikynnystä nostetaan ja kohderyhmiä mekaanisesti "siivotaan". Odotettavissa on, että Alankomaissa hallituksen reformit saavat – ja ovat jo saaneet – osakseen suurta vastustusta, ja "aktivoimisen" sisältö kohderyhmittäin saa jatkossa tarkempaa huomiota osakseen.

Olenlaisin muutos liittyy edellä kuvattujen sosiaalisten säädösten yhdistämiseen ja sisältöjen uudelleenmäärittelyyn. Tarkoituksena (ja pitkälle suunniteltuna) on, että WWB, WSW ja Wajong (suojatyöpaikka-, pitkäaikaistyöttömyys- ja vammaissäädös) yhdistetään yhdeksi **työkykylaiksi** (WWNV, Ability to Work Law) täysimääräisesti vuodesta 2013 alkaen. Ensisijaisena tavoitteena on edistää (ositain) vammaisten tai työkykyisten integroitumista työmarkkinoille. Toisena tavoitteena on mahdollistaa julkisten kustannusten säästö luovuttamalla hallintavaltaa paikallisviranomaisille.

Merkittävänä uudistuksena Alankomaissa onnistuttiin lisäksi toteuttamaan vuonna 2009 paljon vastustusta aiheuttanut eläkeiän (AOW age) nostaminen 67:ään seuraavien 24 vuoden ajanjaksolla.

6.3.1 Työstä-työhön -politiikka

Talouskriisin myötä julkinen velka kasvoi neljänneksellä, mikä johti useisiin toimenpidesuunnitelmiin ja nopeisiin toimenpiteisiin työllisyyden säilyttämiseksi. Ensisijaiseksi toimintalinjaksi valittiin jo olemassa olevan työstä-työhön -politiikan vahvistaminen, joka tarkoittaa tällä hetkellä käynnissä olevaa joustoturvan kansallisen mallin uudelleenjäsentämistä ja työllisyyden ylläpitämistä yhteistyössä valtion, kuntien ja erilaisten paikallisten toimijoiden yhteistyössä. Alankomaissa merkittävän työllisten ryhmän muodostavat niin sanotut joustotyöläiset (flexworkers), jotka rinnastuvat kokoaikaisiin työntekijöihin, mutta joiden työsuhdeturva ei ole vastavalla tasolla.

Työttömien etuuksia on heikennetty jo talouskriisiä edeltävänä aikana ja samalla on haastettu esimerkiksi aiemmin yleisessä käytössä ollut työttömyysputkityyppinen toimintatapa. Työmarkkinosapuolet ovat saavuttaneet konsensusta siitä, että työttömyyden pitkittyminen on vahingollista ja tavalla tai toisella aktivointia on lisättävä. Tähän liittyen luodun uudenlaisen verkostotyyppisen toimintatavan tarkoituksena on keskittää voimia tuloneuvottelujen sijaan työstä-työhön -siirtymien tukemiseen. Työministeriön ohjeistuksen (2005) mukaisesti work-to-work -toimintatapoja on otettu työpaikoilla varsin laajasti käyttöön. Kyse on todennäköisesti suomalaisista muutosturvatoimintamallia laajemmasta ja enemmän yritysten omaaloitteisuuteen perustuvasta ohjeistuksen noudattamisesta, jolla pyritään takaamaan henkilökohtainen "vakuuttaminen" (koulutuksen, urasuunnittelun ym. keinoin) työttömyyden varalta ennen irtisanomisten toteutumista.

Osana palvelujärjestelmän uudistusta 2009 on ollut 33 alueellisen liikkuvuuskeskuksen (regional mobility centre) luominen. Ne ovat olleet osa uutta työstä-työhön regiimiä, jolla irtisanoutumisten aiheuttamia työttömyysuhkia on kanavoitu takaisin

työmarkkinoille. Olennaista tässä talouskriisin myötä luodussa konseptissa on, että eri osapuolet sitoutuvat yhteistyöhön. Mukana irtisanomisten uhan aiheuttamien tilanteiden selvittämisessä ovat työvoimatoimistot (UWV ja UVW) sekä alueellisia ja paikallisia toimijoita, tietokeskuksia (knowledge centres) kuten COLO, väliaikaisia työllisyystoimijoita, urapalveluja sekä reintegraatioyrityksiä.

6.3.2 Wajong'n piiristä työmarkkinaosalliseksi

Hallituksen laajat sosiaaliturvareformit koskettavat suoranaisesti heikoimmassa työmarkkina-asemassa olevia. Osana uudistuksia on ollut heikossa työmarkkina-asemassa olevien aseman edistäminen sektoriaalisin toimenpitein ja huomioon on otettu "vulnerable groups" kuten nuoret, maahanmuuttajat ja ikääntyneet. Tällä hetkellä ei tiedetä, johtaako perinteisten selvärajaisten vaikeasti työllistyvien kohderyhmien (WWB, WSW, Wajong) yhdistäminen tehokkaampaan ongelman haltuunottoon - tavoitteena on joka tapauksessa kaikkein vaikeimmassa työmarkkina-asemassa olevien aktivointi ja työmarkkinaosallisuuden nostaminen. Wajong-lainsäädännön keskeisenä ajatuksena oli alunperin, että

"(d)ue to the specific scheme ample information is available about the young disabled and as a result, new developments can be pointed out more quickly and it ought to be more easier to formulate new policies."

Mitä tämä vaikeimman ryhmän työmarkkinaosallisuuden nostaminen sitten käytännössä tarkoittaa? Erityistä huomiota Alankomaissa on viime aikoina annettu nimenomaan nuorena vammautuneiden ryhmälle työmarkkinoilla. Perinteisesti vammaisten työmarkkinaosallisuus on ollut massa kansainvälisesti korkeaa tasoa, mutta samalla lainsäädäntö heijastelee terveydellisten työkykykriteereiden keskeisyyttä. Erityisesti nuorten vammaisten työhön ohjausta ja toimeentulotukea säädelleet säädökset (Wajong vuodesta 2010) ovat ainutlaatuisia. Wajong on pitänyt sisällään työkyvyttömiä integroimisen työelämään sekä taloudellista tukea niin yksilölle kuin työnantajallekin eräänlaisena tuottavuuskompensaationa. Nuorille työkyvyttömille on olemassa myös erityistukimuotoja. Ongelmana on kuitenkin nähty, että kehittyneenä jälkeenkkin Wajong ei ole ollut riittävän aktivoiva vaan taannut vammaisille toimeentulon mikäli sopivaa työtä ei löydetä. Jatkossa Wajong jääkin suunnitelmien mukaan vain vaikeasti työkyvyttömiä henkilöiden toimeentuloturvaksi.

Toinen vaikeasti työllistyvien problematiikkaa käsittelevä suojatyöpaikkasäädös (WSW) on kaikesta päätellen ollut toiminnassa hyvin yleisesti ja suoraviivaisesti, mutta hallitus on katsonut, että se on työmarkkinoiden kannalta tehoton järjestely. Kun säädökset yhdistetään vuodesta 2013 alkaen, pääsy suojatyöpaikkoihin vaikeutuu entisestään joukon pienentyessä suunnitelmien mukaisesti 90 000:stä 30 000:een tulevina 40 vuotena.

6.3.3 Vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien tukimuodot

Eri säädösten mukaan vaikeassa työmarkkina-asemassa olevilla on mahdollisuus saada pääasiassa joko yleistä sosiaaliturvaa (general social assistance scheme), jota maksaa paikallisviranomainen, tai sitten hieman merkittävämpää tulokompensaatiota valtiolta, mikäli kykenee osallistumaan työhön ja saamaan edes joitakin tuloja itse. Aktivointitoimenpiteissä otetaan huomioon, nousevatko tulot lainkaan tuelta työhön liu'uttaessa. Karkeasti voidaan sanoa, että hollantilaisessa mallissa kustannustenjako ei perustu niinkään sosiaalipoliittisten ja työvoimapoliittisten tavoitteiden erontekoon kuten Suomessa, vaan pikemminkin siihen, että osittaisesta työnteosta maksetaan joko työntekijälle tai -antajalle liukuvasti kompensaatiota suhteessa minimipalkkatasoon. Tämän käytännön toteutus on kuitenkin arvioitu pullonkaulaksi, minkä johdosta kirjavaa kohderyhmäkäytäntöä halutaan yhtenäistää ja aktivointipainotusta lisätä.

Esimerkkejä erilaisista tukimuodoista:

"Discount on premium", maksimissaan 1360 € vuodessa vammaisen palkkakulujen korvaamiseksi työnantajalle – jos työntekijän palkka on alle 50 % minimipalkasta, tuki on 454 € per vuosi.

Jos työsuhte jatkuu pidempään, tulee kertakorvaus 2042 € työnantajalle.

Palkkatuki (Wage cost subsidy): Maksimissaan yhden vuoden, ja on 50 % minimipalkasta.

"Wage dispensation" - nuorille vammaisille. Alle minimipalkkatasoisen tuotavuuden työntekijöiden osalta työhallinto (UWV) voi myöntää erivapauden työnantajalle maksaa pienempää palkkaa ja UWV maksaa osan työntekijälle suoraan.

"No risk polis" - kaikille vammautuneiden työnantajille oikeus saada korvaus (UWV), jos työntekijä sairastuu pitkäaikaisesti viiden vuoden kuluessa palkkaamisesta. Normaalisti Hollannissa työnantajan on maksettava kaksi vuotta sairastuneille palkkaa.

Wajong-työkyvyn arviointiseteli ("Wajong voucher for advice") - maksimissaan 2500 € tuki pienille tai keskisuurille yrityksille käytettäväksi vammaisen työkyvyn arvioinnin ostamiseen re-integraatio-organisaatiolta.

Tuki työpaikalla tehtäviä muutoksia varten (tuolit tms.)

Työhönvalmentaja ("job coach") opettaa vammaista työskentelemään itsenäisesti.

Kolmen kuukauden kokeilutyöjakso (edut säilyvät, ei palkkaa).

Työurapolun (trajectory) rakentaminen työelämään (UWV tukee).

Yrityksen perustamisvaiheeseen tukea (edut säilyvät aloitusvaiheen ajan).

Viimekätinen suojatyöpaikkajärjestelmä, mikäli tavallista työtä ei saavuteta.

Vuonna 2012 on suunnitteilla leikkauksia lisäksi ns. reintegraatiotoimenpiteisiin. 2000-luvun alussa siirryttiin käyttämään ulkoistettuja reintegraatioyritysten palveluja, joilla ajateltiin tavoitettavan toimivat ja edulliset välityömarkkinat. Tämä ei kuitenkaan toteutunut toivotulla tavalla, koska toimenpiteet osoittautuivat odotettua kalliimmiksi ja vähemmän tehokkaiksi. Myös näitä toimenpiteitä arvioidaan jatkossa tarkasti. Erityisen huolestuttavana pidetään työnantajatukien leikkaamista ja voidaan epäillä, onko uudistuksella toivottuun nähden päinvastainen vaikutus ja työmahdollisuudet vähenevät entisestään.

Kunnilla on mahdollisuus velvoittaa varsinaiseen työhön kykenemättömiä osallistumaan aktivoivaan toimintaan työvoimapolitiittisten toimenpiteiden tapaan, ja mikäli asiakas onnistuu osoittamaan tällöin työhön liittyvää aktiivisuutta, on hänellä mahdollisuus saada sosiaalitukensa lisäksi aktiivisuusbonus. Paremman työllistymisnäkymien toivossa voidaan myös tehdä työhön osallistumiskokeiluja maksimissaan kahden vuoden ajaksi, jona aikana säilytetään tuki mutta ei saada palkkaa työsuhteesta.

6.3.4 Toteutuuko työmarkkinaosallisuus kustannusjärjestelyillä?

Voidaan tulkita niin, että heikossa työmarkkina-asemassa olevat eivät ole perinteisesti muodostaneet Alankomaissa erityisen ongelmallista ryhmää, sillä pitkälti hyvän taloudellisen kehityksen ja työllisyystason johdosta heitä varten on luotu suhteellisen selkeät kohderyhmät, joiden osalta tuki-, toimenpide- ja seurantamuotoja on voitu hallita. Voidaan ehkä todeta, että tässä järjestelmässä laajassa mielessä sosiaalipoliittiset tavoitteet ovat olleet ensisijaisia. On esimerkiksi ollut verraten suuri julkisten tahojen ylläpitämä suojatyöpaikkasektori, jossa on toiminut kokonaistyöllisten määrästä noin prosentti (90 000 henkilöä) tavalliseen työhön kykenemättömiä henkilöitä. Toki erilaisia ristivetoja järjestelmään on liittynyt, mutta keskustelua on käyty keskeisesti siitä, onko osatyökyisille turvattava tulotaso riittävässä suhteessa esimerkiksi minimipalkkalainsäädäntöön. Keskustelu ei ole aiemmin kyseenalaistanut sinänsä järjestelmän toimivuutta tai tehokkuutta.

Tällä hetkellä yli 200 000 henkilöä kuuluu Wajong säädöksen piiriin. Heistä reilu neljännes on työssä ja heistä useimmat suojatyöpaikassa. Jatkossa ne, jotka ovat täysin työkyvyttömiä, jäävät kuntien vastuulle. Ongelmana ovat myös ne yli 100 000 suojatyöpaikoissa työskentelevää, jotka ovat yli 45-vuotiaita. Hallitus kaavailee vuosille 2012–2018 400 miljoonaa rakennemuutosbudjettia, joka jollain tavalla edistäisi suojatyöpaikoista pysyviin työpaikkoihin siirtymistä. Keskeiset tahot kuten Hollannin suurin työntekijäjärjestö (FNV) ja kuntaliitto vastustavat ankarasti uutta linjausta, jossa kaksi kolmannesta mainitusta joukosta kokisivat todennäköisesti toimeentulonsa heikentyvän sosiaaliturvan leikkausten johdosta.

6.4 Keskustelua

Jo talouskriisiä ennen monet perinteiset työmarkkinoiden toiminta- ja ajattelutavat Alankomaissa oli jouduttu toteamaan toimimattomiksi. Nämä seikat vaikuttavat suoraan myös välityömarkkinoiden toimintaan ja heikossa työmarkkina-asemassa olevien asemaan, joskin keskustelussa työvoima- ja sosiaalipoliittiset tavoitteet ja hallinnollinen työnjako eivät ole yhtä selkeitä kuin esimerkiksi Suomessa. Työurien pidentäminen ja osatyökykyisten integroiminen työmarkkinoille ovat Alankomaiden keskeisiä haasteita, joiden ratkaisemiseksi on etsitty uudenlaista yhteistyötä ja neuvottelurakennetta niin kolmikantatasolta kuin alueelliselta ja paikalliselta-kin tasolta. Valtion reformit ja vastuun desentralisointi ovat suunnannäyttäjiä, ja eri osapuolten vastustuksesta huolimatta ne pakottavat miettimään Alankomaille uudella tavalla toimenpiteitä työvoiman laajentamiseksi. Pitkälle menevää näyttöä tai tuloksia lakiuudistusten tai yksittäisten menettelytapojen vaikuttavuudesta ei ole, mutta Alankomaiden tapauksessa vahvistuu se käsitys, että keskushallinnon nopealla reagoinnilla (talouskriisiin) ja aktiivisuudella yhdessä suunnassa voidaan saada monissa muissa suunnissa aikaan uudenlaista yhteistyön tarvetta ja synnytettyä keskustelua yli jäykkien kohderyhmärajojen.

6.5 Lähteitä

Borghouts, I., en F.J.L. Pennings, 2008, Arbeidsparticipatie van jonggehandicapten. Een onderzoek naar Europese systemen en praktijk, Rapport, Universiteit van Tilburg.

Borghouts - van de Pas, I.W.C.M. (2010). Labour market participation of the disabled: Policies and practices in Europe. *European Journal of Social Security*, 12(2), 121-143. (Free access)

Borghouts, I. Behoud aparte regeling voor jonge gehandicapten, *Me Judice*, jaargang 3, 1 mei 2010. <http://www.mejudice.nl/artikel/412/behoud-aparte-regeling-voor-jonge-gehandicapten>

Borghouts, I. Geen verplicht quotum instellen voor Wajongers, *Sociale vraagstukken*, 6 June 2011.

Borghouts, I. Leg bedrijven geen quotum op om Wajongers te nemen, *Brabants Dagblad*, 15 June 2011

CPB (2011), Central Economic Plan 2011, 22 March 2011. http://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/centraal-economisch-plan-2011_o.pdf

Divosa (2010), Divosa-factsheet re-integratie [Divosa fact sheet on reintegration], 22 September 2010. http://www.divosa-nl.pro1.members.pcxextreme.nl/system/files/factsheet_reintegratie_20100922.pdf

FNV (2011), http://opinie.volkskrant.nl/artikel/show/id/8462/Gemeenten_halen_met_bestuursakkoord_Paard_van_Troje_binnen

Kennis- en innovatiecentrum Crossover (2011), Het wassende weten, Opvattingen over toekomstige arbeidsparticipatie van jongeren met een beperking in een veranderende arbeidsmarkt vanuit verschillende disciplines en verschillende perspectieven <http://www.kenniscentrumcrossover.nl/doc/Het%20wassende%20weten%2011mei2011%20compleet.pdf>

Kamerstukken II, 2010-2011, 29544, nr. 297, Hoofddijnennotitie werken naar vermogen. Deze notitie is op 21 april 2011 aan de Tweede Kamer aangeboden

Mooi-Reci, I., Unemployed and Scarred for Life? Longitudinal Analyses of How Unemployment and Policy Changes Affect Re-employment Careers and Wages in the Netherlands 1980-2000. Faculty of Social Sciences, VU University Amsterdam, 2008.

Raad voor Werk en Inkomen (RWI) Ervaringen met Wajongers, 's Gravenhage 2009

Raad voor Werk en Inkomen (RWI) Wajongers op de werkvloer, 's Gravenhage 2010

Schur, L. & D. Kruse, J. Blasi, P. Blanck (2009). Is disability disabling in all workplaces? Workplace disparities and corporate culture. *Industrial relations: a journal of economy and society* 48(3): 381-410.

Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) Beperkt aan het werk, 's Gravenhage 2010 (includes English summary).

Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) Wajongmonitor; eerste rapportage, Amsterdam 2010 <http://www.uwv.nl/overuwv/kennis-publicaties/kennis/index.aspx>

UWV kennisverslag 2011-1, Kenniscentrum UWV, maart 2011

Varekamp I. Empowerment of employees with a chronic disease; PhD thesis, 2010. <http://dare.uva.nl/record/342074>.

VGN (2011), VNG presenteert onderhandelaarsakkoord aan gemeenten [VGN presents results of negotiations to its members], Press release, 21.04.2011. <http://www.vng.nl/smartsite.dws?id=102367&url=105822> and <http://www.vng.nl/smartsite.dws?id=102367&url=106043> and http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/werk_en_inkomen_2010/een_regeling/20101220_feiten_en_cijfers_wsw.pdf

Vos, E.L. de & S. Anderiesen (2010). Handvatten voor werkgevers die Wajongeren in dienst nemen en houden. Den Haag: TNO.

7 Ranska – kohti koordinoitumpia henkilökohtaistettuja palveluita markkinaehtoisesti?

7.1 Ranskan työmarkkinoiden ja työvoimapalveluiden viimeaikainen kehitys

Ranskan n. 61 miljoonasta asukkaasta vajaat 29 miljoonaa kuuluu työvoimaan. Työllisyysaste vuonna 2010 oli 64 % (Suomi 68.1%), työttömyysaste elokuussa 2011 10.0 % (Suomi 6.6 %). Vajaakuntoisten osuus työllisistä oli vuonna 2002 21.3% (Suomessa 27.1 %) ja vajaakuntoisten työttömyysaste kesäkuussa 2011 19.3 %³⁹. Ranskassa aktiivitoimien piirissä oli vuonna 2009 5.3 % (Suomessa 3.5 %) ja tukityöllistämiseen ja kuntoutukseen käytetty rahoitus oli samana vuonna 10 % ((Suomessa 13 %).

Ranskan työllisyystilannetta on jo pitkään luonnehtinut, että maan työttömyys on pysynyt pitkään EU:n keskiarvojen yläpuolella samalla kun työllisyysaste on EU:n suurimpia maita alhaisempi. Työmarkkinoilla vallitsee ylipäättään työvoiman kysynnän ja tarjonnan vastaamattomuus ja yhteensovittamisen ongelmat. Siten Ranskassa on ehkä suhteessa muihin maihin ikään kuin ”luonnostaan” jo haasteita, jotka heijastuvat keskusteluun ja toimenpiteisiin, joita ’työllistymishaasteisille’ on tarjolla. Toisena erityispiirteenä Guyet (2011) pitää tilapäisten työsuhteiden huomattavaa osuutta työsuhteista ylipäättään, josta johtuen työmarkkinat ovat suurelta osin liikettä tilapäisiin työsuhteisiin, niistä pois tai niiden välillä.⁴⁰

Ranska ei ole vielä toipunut vuoden 2008 lamasta. Yrityksiltä puuttuu vielä luotamusta työllistää pysyvästi työntekijöitä. Guyet (ibid.) näkee, että Ranskalta vie ainakin 1.5 vuotta ennen kuin se pääsee taloudessaan ja työllisyysessään ennen vuoden 2008 lamaa olleelle tasolle. Yleinen taloudellinen tilanne heikentää erityisesti vaikeasti työllistyvien työllistymismahdollisuuksia ja huomattava osa työvoimasta kamppaileekin pitkittyvän tilapäistyöllisyyden kourissa. Erityisesti vanhemmilla työntekijöillä on vaikeuksia säilyttää työsuhteensa.

Ranskan työvoimapalveluita on uudistettu 1990- ja 2000-luvuilla useaan otteen tavoitteena palveluiden selkiyttäminen ja yksinkertaistaminen. Tavoite vaikuttaa kunnianhimoiselta maassa, jossa Guyet (ibid.) erottaa viiden eri tason toimijoita, joiden kesken palveluiden tuottaminen on ja vastuut on jaettu. Yleinen kehityssuunta on ollut alueellisen ja paikallisen tason voimistaminen keskushallinnon sijaan.

39 Guyet. R. (2011b).

40 Rachel Guyet, 13 July 2011: French Report “Mapping of services and measures provided for vulnerable groups in the labour market.”

Valtio on vastuussa työvoimapolitiikasta ja sen toteuttamisesta työvoimapalveluiden kautta. *Aluetaso* vastaa ammatillisesta koulutuksesta ja jatkokoulutuksesta. *Alueneuvosto* (Department Council) on vastuussa sosiaalipolitiikan toteuttamisesta. *Paikallistaso* toteuttaa sosiaalipolitiikkaa ja organisoii paikallisia toimia työttömyyden pitkittymistä vastaan. Lisäksi *julkiset ja yksityiset toimijat* toteuttavat erilaisia julkisen politiikan toimia.

7.2 Mikä on "työllistymishaasteiset" ("vulnerable group") ranskalaisittain?

'Työllistymishaasteiset' (Vulnerable) -käsitettä on vaikea määritellä silloin kun ei selkeää fyysistä vammaa näkyvissä, vaan kyse on komplekseista terveys- ja sosiaalista ongelmista. Edellisessä tapauksessa julkisen sektorin palveluiden "laukeamiskynnys" on matala, kun taas jälkimmäisessä ongelmia ja haavoittuvuutta vaikea tunnistaa.

Ranskassa tunnistamisen vaikeutta lisää vielä erityisesti edellä kuvattu suhteellisen fragmentoitunut, sektoraalinen ja siilomaisesti toimiva julkinen palvelurakenne. "Haavoittuvuutta" ei käsitellä holistisesti eikä koordinoitusti, vaan kukin toimija erikseen, josta syystä toiminta on varsin tehotonta.

Julkinen politiikka identifioi virallisesti kolme "haavoittuvuuden" ryhmää: nuoret, vajaakuntoiset ja pitkäaikaistyöttömät.

Nuorten suhteen keskeinen työllistymisen riskitekijä on osan nuoria alhainen osaamistaso. Työllistymisen vaikeudet koskevat myös ammatillisesta koulutuksesta valmistuneita, joiden koulutus ei vastaa työmarkkinoiden tarpeita. Koulutuksen saaneiden nuorten valmiudet selviytyä ovat kuitenkin astetta paremmat kuin kokonaan kouluttamattomien. Alhaisen osaamis- ja koulutustason omaavilla nuorilla on kaikkiaan vaikeuksia löytää ensimmäistä työpaikkaa ja matka vakituiseen työhön on keskimääräistä pitempi.

Nuorten työttömyysaste on 23.2 %, joka on 4.3 % yksikköä yli Euroopan keskiarvon, heillä on aikuisia useammin määräaikaiset työsopimukset tai he tekevät töitä osa-aikaisesti (41 % vs. 28 %). Lisäksi heistä joka kolmas on "työssäkäyvä köyhyä".

Tämän lisäksi erityisesti maahanmuuttaja-taustaisilla vaikeuksia löytää töitä myös diskriminaation vuoksi, vaikka Ranska vahvisti vuonna 2008 sen kieltävän lain (alun perin hyväksytty 1992).

Sama ongelma on tietysti myös **nuorilla vajaakuntoisilla**. He muodostavat vain 0.5 koulutuksessa olevista, toisin sanoen heidän työllistymistään vaikeuttaa lisäksi alhainen koulutustaso.

Ranskan pitkäaikaistyöttömyys on OECD:n keskiarvon yläpuolella ja edelleen kasvussa. Myös Ranskassa työttömyyden pitkittyminen merkitsee taloudellisten vaikeuksien lisäksi ja ohella terveysongelmia, vaikeuksia riittävän tasoisen asumisen järjestämisessä, vaikeuksia päästä koulutukseen ja psykososiaalisia ongelmia.

Vajaakuntoisuus, maahanmuuttajataustaisuus ja pitkittynyt työttömyys yhdessä moninkertaistavat riskin jäädä työelämän ulkopuolelle.

7.3 Toimet ja dynamiikka työllistymishaasteisten suhteen

7.3.1 Lainsäädännöllisiä toimia

Laki vuodelta 1987 velvoittaa yli 20 hengen yrityksiä palkkaamaan vajaakuntoisia. Heidän määränsä täytyy olla 6 % henkilöstöstä. Elleivät yritykset noudata määräystä, heidän täytyy luovuttaa vajaakuntoisten työllistämistä edistävään rahastoon mahdollista tukea vastaava summa.

Yrityksillä on joitain mahdollisuuksia kiertää tätä velvoitetta (palkkaamalla vajaakuntoisia vähintään 150 tunnin työharjoitteluun, sopimalla aliurakointisopimuksen suojatyöhön erikoistuneiden yritysten kanssa, ottamalla käyttöön kollektiivinen vajaakuntoisia koskeva työehtosopimus). 45 % Ranskan yrityksistä noudattaa 6 %:n velvoitetta. Ennakkoluulot ja yritysten arviot siitä, että palkkaaminen tulee heille rahastosakkoa kalliimmaksi istuvat vielä lujassa. Määrällisesti rahastoon maksun suorittaneiden yritysten määrä on laskenut vuoden 2005 58700 yrityksestä vuonna 2009 50 000:een yritykseen.

Lainsäädäntö määrittelee vajaakuntoisuuden ja heidän diskriminointinsa työelämässä on pyritty estämään lailla. Vajaakuntoisuudesta (heidän työllistamisestään) on tullut lainsäädännön myötä pakollinen osa yrityskohtaisia työehtosopimusneuvotteluita. Insentiivejä yrityksille vahvistettiin: yritysten, jotka työllistävät vajaakuntoisia, tukia korotetaan.

7.3.2 Markkinalähtöinen sosiaalinen integraatio

Ranskan keskeinen lähtökohta vaikeasti työllistettävien työllistämiseen on liittää työllistymisriskejä ja -esteitä omaavien työllistäminen osaksi markkinaehtoisesti toimivia yrityksiä ja organisaatioita. Näissä valtio subventoi palkka- ja muita työnantajakuluja vaikkakaan subventio ei kata kaikkia reaalisia kuluja. Sosiaalisen integraation yrityksiä on 4:ää erilaisen toimintatavan omaavaa kokonaisuutta:

- *Sosiaalisen integraation pysyvät yritykset*, jotka kilpailevat markkinoilla työllistäen samalla vaikeasti työllistyviä. Tämän tyyppiset organisaatiot ovat tavallaan viimeisiä askeleita uudelleen työllistymisen prosessissa. Tämän tyyppiset yritykset voivat olla yksityisiä (vuonna 2005 51 %) tai ei-voittoa tuottavia (2005 49%).
- *Sosiaalisen integraation väliaikaiset yritykset*, jotka toimivat työvoiman vuokraajina yrityksiin. Valtio subventoi työllistämiseen liittyvää tukea ja ohjausta,

- 51 000 eurolla 12:a täysiaikaista työntekijää kohti. Vuonna 2005 Ranskassa 207 tällaista yritystä sai valtiolta tukea koskien kaikkiaan 36000 työntekijää
- *Välittäjäorganisaatiot*, jotka toimivat kotitalous-, kiinteistö- ja muissa aputehtävissä, vuokraavat "integroitavaa/työllistettävää työvoimaa" kotitalouksille ja yrityksille. Työntekijä tekee välittäjäorganisaation kanssa määräaikaisen työsopimuksen ja välittäjäorganisaatio asiakkaan kanssa toimeksiantosopimuksen. Tätä vuokraustoimintaa tuetaan valtion toimesta, mutta "ei voittoa" -periaatteella. Vuonna 2005 Ranskassa oli 877 tällaista yritystä.
 - *CEIQ: työnantajien yhteenliittymä*, palkkaa työntekijöitä ja luo heille sisäiseen koulutukseen, tutorointiin ja ohjaukseen perustuvan "työllistymispolun". CEIQ on organisoitu toimialoittain. Eniten CEIQ -yhteenliittymiä on rakennus- ja siivousaloilla.

7.3.3 Asiakaslähtöinen, henkilökohtaistettu ohjauksellinen tuki

Viimeaikainen keskustelu Ranskassa on pyrkinyt ylittämään aiemmin vallalla olleen "aktivointikeskustelun", jossa asiakas oli enimmäkseen työvoimapolitiikan kontrollin kohde ja ylipäättään lähtökohtaisesti suhteellisen passiivisessa, aktivoitavan roolissa. Pyrkimys on nyt kohti asiakkaan näkemistä palvelun "yhteistuottajana". Tällöin julkinen palvelu kurottaa kohti henkilökohtaistamista ja yksilöllistämistä. Toimet pyritään räätälöimään kunkin henkilön tilanteeseen sopivaksi. Julkista työvoimapalvelua pyritään koulumaan ohjaukselliseen työöteeseen ja ylipäättään ohjaajasta tulee keskeinen henkilö työnhakijan työllistymisen polulla.

Vuodesta 2006 alkaen Ranskassa on toteutettu 7 kaupungissa alle 100 hengen yrityksille suunnattua niiden lomautustilanteissa 'Contract of Professional Transition' (CTP) -projektia. Tavoitteena on ehkäistä työttömyyden alkaminen ja pitkittyminen. Toimenpiteeseen kuuluu, että työntekijälle maksetaan vuoden ajan 80 % aiemmasta bruttoansiosta, jota vastaan hänen tulee tehdä kirjallinen sopimus siitä, että hän osallistuu henkilökohtaiseen ohjaukseen tavoitteenaan työhön paluu. Hän saa vastakumppanikseen henkilökohtaisen ohjaajan, joka pysyy samana koko toimenpiteen ajan. Asiakas sitoutuu käymään ohjaajan luona perusteellisessa keskustelussa kerran viikossa. Vaikuttavuus perustuu siihen, että näin syntyy luottamuksellinen suhde ohjaajan ja ohjattavan välillä ja henkilökohtaiset työllistymisen esteet, joita sitten ryhdytään yhdessä poistamaan, pääsevät esille. Tavoitteena ei ole ainoastaan välitön työllistäminen, vaan kestävä työllistyminen pitkällä tähtäyksellä. Pilotit ovat osoittautuneet menestykseksi, koska 61.8 % on löytänyt CTP-projektin jälkeen positiivisen ratkaisun. CTP on valtavirtaistettu muillekin Ranskan alueille, tosin pienien resurssien. CTP:tä pidetään esimerkkinä hyvästä käytännöstä työhön paluun tukena silloin, kun työllistymisen tiellä on erityisiä esteitä.

CTP:stä on tehty useita evaluaatioita. Sen positiivisiksi piirteiksi on evaluaatioissa todettu, että se yhdistää toimijoita paikallisesti ja alueellisesti, sen antama

taloudellinen turva irtisanotuille on vahva, irtisanotto sitoutuu suunnittelemaan omaa tulevaisuuttaan ja noudattaa sovittuja etenemispolkuja, räätälöidyt toimet, positiiviset tulokset irtisanotuille työllistymisen suhteen (47.8 % löysi pysyvän ratkaisun ja kun mukaan otetaan määräaikaisten työt ja koulutus, luku nousee edellä mainittuun 61.8 %:iin).

Evaluaatiot osoittivat myös haasteita ja kohtia, joiden suhteen on parannettavaa: kustannukset johtuen toimenpiteen edellyttämästä suuresta työpanoksesta, työmarkkinatietouden parantaminen, CTP:n parempi linkittyminen muihin olemassa oleviin toimenpiteisiin, monimutkainen alueellinen hallinta johtuen mukana olevien partnereiden määrästä, valtakunnallisen tuen puute. (Guyet 2011b).

7.3.4 Alueelliset integroivat toimet

Sen sijaan, että pitäydyttäisiin tarkoissa kohderyhmäkohtaisissa tukitoimissa, Ranska on pyrkimässä kohti väljempää toimenpiteiden rakentamista. Tässä suhteessa erilaiset alueelliset toimet ehkäisevät usein myös ennalta alueen työvoimaongelmia ja auttavat kohdentamaan toimia niin, ettei työllistymisen pullonkauloja synnyisi. Erityisen kiinnostavalta tässä suhteessa vaikuttaa 1998 alkanut PLIE-ohjelma, jossa rakennetaan alueellista vaikeasti työllistyvien kehittämisalustaa.

PLIE-toimenpidettä toteutetaan 250 kunnassa. PLIE (Local Plan of Economic Based Integration) on alueellinen koordinaatiotoimi kaikkien vaikeasti työllistyvien – olivatpa he nuoria tai aikuisia – työllistämisen edistämiseksi. PLIE toimii eräänlaisena ”kollektiivisena kehittämisalustana”, jonka tavoitteena on toisiaan täydentävien toimien yhteensovittaminen. PLIE koordinoi jo olemassa olevien toimijoiden yhteistyötä missioon kehittää yhteisiä näkemyksiä ja työmenetelmiä ja parantaa näin eri toimien koherenssia. PLIE auttaa menetelmätyössä ja on vastuussa myös toimien arvioinnista. PLIE kokoaa eri toimijat säännöllisesti yhteen keskustelemaan työn haasteista. Se on strateginen työkalu, jolla kehitetään kokonaisvaltaisia toimia, koulututusta ja ohjausta, jotta vaikeasti työllistyville löydetäisiin ratkaisuja.

PLIE-toimenpide on siten rakenne, joka viedään työllistämistoimien kokonaisuuden sisään. PLIEn kehittämisalusta -luonne näyttää muodostuvan siitä, että se luo kytkennät eri toimijoiden operatiiviseen työhön, mutta samalla myös toimijoiden menetelmä- ja toimintakonseptien kehittämiseen ja mahdollistaa potentiaalisti toimijoiden yhteiskehittymisen.

7.3.5 Työvoimapalveluiden ulkoistaminen ja julkisen työvoimapalvelun reformit

Vuoden 2005 ”yhtenäistämislaki” pyrki yhtenäistämään kovin hajanaisia työvoimapalveluita. PES on nyt jaettu kolmeen kategoriaan: Ydin – PES (Pôle Emploi) – joka yhdisti kaksi aiempaa funktiota (työväilytyksen ja työttömyysvakuutuksen) – käsittää työvoimatoimistot, työttömyysvakuutuksen ja aikuiskoulutuksen. Siten

Pôle Emploi integroi ja tarjoaa palveluja sekä passiivitoimimisissa (turvassa) että aktiivitoimimisissa. Se on samalla pyrkinyt kehittämään työvoimapalveluiden yhden luukun palvelupisteeksi.

Toinen osa julkista työvoimapalvelua on kuntien, koulutusorganisaatioiden ja sosiaalisen integraation toiminnan organisointi paikallistasolla, joka pitää sisällään erityisesti nuorten ohjaus- ja tukipalvelut.

Kolmanneksi, osa PES:n toimista on ulkoistettu yksittäisille toimijoille. Kun Pôle Emploi perustettiin, ajatus oli, että se edistää nopeaa työllistymistä avoimille markkinoille. Vuoden 2008 lama kuitenkin kärjistyí samanaikaisesti eikä nopean työllistymisen tavoite onnistunut. Elokuussa 2009 PES mobilisoi yksityiset yritykset ja konsultit talkoisiin. 320 000 työnhakijaa haki tuolloin töitä. Normaali työnvälitys yksinkertaisesti ulkoistettiin. Yksityisten konsulttien käyttämät työmenetelmät ovat samoja kuin perinteisen työnvälityksen. Konsulttien palkkiot riippuvat työhönsijoitusten määrästä ja niiden löytämiseksi tarvittavasta ajasta.

Komissio toteaa tuoreessa kannanotossaan Ranskan lamasta toipumiseen seuraavaa:

”Ranskan työttömyysaste oli hieman EU:n keskiarvoa korkeampi vuonna 2010 ja pitkäaikaistyöttömyys on kasvussa (3,9 % vuonna 2010, kun se vuonna 2008 oli 2,9 %). Julkisilla työvoimapalveluilla olisikin oltava merkittävä rooli työttömien työnhaun tukemisessa. Ranskan uuden julkisten työvoimapalvelujen keskitetyn palvelupisteen (*Pôle Emploi*) toiminta on toistaiseksi ollut tuloksiltaan vaihtelevaa. Sen tärkeimpänä tavoitteena vuosina 2009 ja 2010 oli yhdistää aiemmat kaksi hallinnollista yksikköä. Työnvälityspalvelujen ulkoistamisella ei toistaiseksi ole pystytty kaikilta osin saavuttamaan Pôle Emploin asettamia työllistymistavoitteita. Samalla työnhakijoiden yksilöllisiin tukipalveluihin suunnatut Pôle Emploin resurssit ovat yhä riittämättömät (71 kokoaikavaataavaa 10 000 työtöntä kohti, mikä on huomattavasti vähemmän kuin joissakin vertaismaissa)”.⁴¹

7.3.6 Työllistymistä edistäviä tuettuja työsopimusten muotoja

Yhtenäistämislaki vuodelta 2005 vähensi erilaisten tuettujen työsopimusten muotojen määräksi 4. Ne jakautuvat kahdeksi kokonaisuudeksi – tueksi julkiselle ja kolmannelle sektorille ja tueksi yksityiselle sektorille.

Julkisen ja kolmannen sektorin tuettua työsopimuksia ovat ensinnäkin CAE (Employment assistance contract), jonka tavoite edistää työttömien, joilla on sosiaalisia ja ammatillisia esteitä, työllistyminen työmarkkinoille. Työsopimus on 6 kuukauden

41 Euroopan Komissio: NEUVOSTON SUOSITUS Ranskan kansallisesta uudistusohjelmasta vuodelta 2011 sekä siihen sisältyvä neuvoston lausunto Ranskan tarkistetusta vakausohjelmasta vuosiksi 2011–2014 (SEK(2011) 719 http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/sec/2011/0806/COM_SEC%282011%290806_FI.pdf)

mittainen, mutta jatkettavissa 24 kuukauteen saakka, se voi olla kokopäivätoiminen tai osa-aikainen. Työntekijälle maksetaan minimipalkka ja valtion tuen taso voi olla enintään 95 % minimipalkasta. CAE-sopimusten määrä on nyt noin 186000.

Toinen julkisen ja kolmannen sektorin tuettujen työsopimusten muoto CAV (Contrat d'avenir), joka on tarkoitettu minimitoimeentulon saajille, kuten yksinhuoltajille. Se on 24 kuukauden sopimus, jota voidaan jatkaa jopa 60 kuukauteen asti yli 50-vuotaiden ja vajaakuntoisten suhteen. Työntekijä saa pitää toimeentulotukensa ja lisäksi hän saa lisätukea perustuen minimipalkkasäännöksiin. Valtion tuki laskee asteittain ensimmäisen vuoden 75 %:sta 50 %:iin. Jos työntekijä palkitaan toistaiseksi voimassa olevan työsopimukseen, työnantaja saa 1500 euron lisäbonuksen. CAV-sopimusten määrä on nyt noussut noin 110 000:een vuonna 2008.

Yksityisen sektorin tuista ensimmäinen on CIE (Contrat Initiative Emploi), joka on suunnattu työmarkkinoilta syrjäytyneille tai syrjäytymisuhan alaisille ja pitkäaikaistyöttömille. Sopimus, joka voi sisältää myös koulutusta, on joko määräaikainen tai avoin 12–24 kuukauden mittainen. Valtion tuki työnantajalle voi olla 45 % minimipalkasta. Tuella työllistetyistä on 38 % yli 50-vuotiaita, nuoria 36 % ja vajaakuntoisia 6 %, joka on puoliutunut yhdessä vuodessa. CIE-tuen piirissä oli 2008 noin 35000 työntekijää, joka on ollut selvästi aleneva luku sitten alun noin 88000:n.

Toinen yksityisen sektorin tukimuoto on CI-RMA (Insertion contract-minimum activity income), joka tukee toimeentulotuella olleiden ja vajaakuntoisten työhön paluuta. Se on 6 kuukauden mittainen, jota voidaan jatkaa 18 kuukauteen saakka. Työntekijät säilyttävät tukensa ja työnantaja saa kuukausittain työntekijän minimipalkkaa vastaavan tuen, noin 450 euroa. CI-RMA -sopimusten määrä on ollut noussussa ja oli vuonna 2008 noin 27000.

7.3.7 Toimenpiteiden tuloksellisuus

Perushavainto on, että työllistymisen onnistumisen suhteen yksityissektorin tuet ovat tuloksekkaampia. Kuusi kuukautta tuettujen työsopimusten jälkeen 74 % CIE -tuetuista ja 58 % CI-RMA -tuetuista olivat töissä verrattuna 47 %:iin CAE -tuetuista ja 31 %:iin CAV -tuetuista.

Lisäksi mahdollisuudet työllistyä normaaliin, ei-tuettuun työsuhteeseen, kun työntekijä oli saanut ohjausta, työnantajan mentorointia ja koulutusta.

Kaikkiaan onnistuneiden työllistämistoimenpiteiden onnistumistekijät ovat moninaisia. Ne onnistuvat sitä paremmin, mitä enemmän niissä otetaan huomioon ihmisen kokonaisuus ja eikä käsitellä vain työllistymisongelmia. Ne ovat vielä tuloksellisempia, mikäli ne katalysoivat työhakijoita rakentamaan oman työllistymispolkunsa. Tämä puolestaan edellyttää toimenpiteiltä joustavuutta ja sopeutuvuutta, jotta niitä voidaan aidosti räätälöidä.

7.4 Keskustelua

Ranskan lähestymistavassa työllistymishaasteisten työllistämisen kysymyksiin on tiettyjä erityispiirteitä. Ensinnäkin, työllistämistoimenpiteet tähtäävät vahvasti avoimille työmarkkinoille, normaalien työsuhteiden sisään, jota pyrkimystä tuetaan erilaisilla palkkatuilla. Yritykset pyritään saamaan mukaan työllistämiseen. Sitä, että noin puolet ranskalaisista yrityksistä todella työllistää vajaakuntoisia eikä kierrä 6 %:n työllistämismääräänsä, voinee pitää kohtuullisen tuloksellisena toimenä, vaikka tavoitteet on ilmeisesti asetettu korkeammallekin tulevaisuudessa. Ranskassa vaikeasti työllistyvien työllistäminen nähdään onnistuvan kestäväällä parhaiten osan yritysten normaalia liiketoimintaa.

Työllistämistoimien sisältö henkilöasiakkaiden suhteen vaikuttaa Ranskassa kehittyneen ohjauksellisiin, henkilökohtaistettuihin ja räätälöityihin palveluihin. Alustavat vaikuttavuusanalyysit tukevat suuntausta myös vaikuttavuuden näkökulmasta. Haasteeksi ja tulevaisuudessa nähtäväksi jää, miten Ranska onnistuu ratkaisemaan henkilökohtaistettujen palveluiden edellyttämän intensiivisen henkilökoh- taisen tuen edellyttämien henkilöstöresurssien haasteen.

Ranska on johtuen muita maita kompleksimmasta hallinnollisesta rakenteesta, joutunut kiinnittämään ehkä erityisestä huomiota eri toimijoiden keskinäisen koor- dinaation ja yhteistyön kysymyksiin. Edellä esille tullut alueellisen integraation rakenteesta PLIE:stä tehdyt arviot osoittavat, että se on onnistunut yhtenäistämään palveluita, tekemään niistä joustavampia ja nopeammin reagoivia ja palveluista on ollut aidosti hyötyä työllistymishaasteisille. Toisaalta Ranskassa myös jatkuu debatti siitä, mikä on eri toimijoiden rooli ja miten voidaan turvata palveluprosessien sau- maton jatkuvuus ja henkilökohtainen virkailijavastuu. Huolimatta ristiriitaisista näkemyksistä, on todennäköistä, että Ranskassa PLIE -tyyppien toiminta tulee ole- maan yksi keskeisistä työllistämismekanismeista myös jatkossa (Guyet 2011b).

7.5 Lähteitä

Centre d'analyse stratégique, Emploi et chômage des jeunes : un regard comparatif et rétrospectif, La note d'analyse n°224, Mai 2011

OECD, Des débuts qui comptent ? Des emplois pour les jeunes, 2010

CESE, 25 ans de politiques d'insertion des jeunes : quel bilan ?, 2008

Schwartz B., L'insertion professionnelle et sociale des jeunes, report 1981 - 2007

Lambert A., Les relations entre l'Etat et les collectivités locales, 2007

Carrez Gilles, rapporteur général, Annexe travail et emploi, Politiques du travail et de l'emploi, rap- port de l'Assemblée Nationale, 2008

DARES, Emploi et chômage des jeunes de 15 à 29 ans en 2005, Premières informations, n°07.3, 2007

DARES, L'insertion par l'activité économique en 2006, Premières informations, n°25.1, 2008

Conseil d'orientation pour l'emploi, Diagnostic sur l'emploi des jeunes, 2011

DARES, Conjoncture de l'emploi et du chômage au troisième trimestre 2010, Analyses, n°002, January 2011

Eurostat, Eurostat Working Papers et Etudes, Politiques du marché du travail, rapport qualitatif, France, 2007

OECD, Améliorer la performance du marché du travail en France, 2006

8 Saksa – rakenteellisia ratkaisuja rakenteellisiin ongelmiin

8.1 Saksa muutoksen kynnyksellä

Saksassa, kuten useimmissa vertailumaissa, on käynnissä aktiivisen työvoimapolitiikan radikaali uudistaminen erityisesti kohderyhmissä, joiden työttömyysaste on huomattavan korkea. Viimeisin uudistusaalto alkoi 2000-luvun alussa huipentuen Hartz IV -reformiin vuonna 2005, joka tähtäsi laajan, aiemmin passiivisen etuuskien-saajajoukon aktivoimiseen.

Saksan keskeinen ongelma sinänsä kohtuullisessa työllisyystilanteessa on rakenteellinen työttömyys, joka tosin alkoi sulaa ennen 2008 talouskriisiä eletyn noususuhdanteen aikana. Matalasti koulutettujen työttömyysaste on suurempi kuin useissa muissa Euroopan maissa. Toisaalta aktiivisen työvoimapolitiikan toimetkaan eivät ole määrällisesti Euroopan kärkiluokkaa. Vajaakuntoisten työllisyysaste näyttäisi vuosina 1995–2005 alentuneen Saksassa noin 50 %:sta noin 40 %:iin, minkä lisäksi vajaakuntoisten osuus työllisistä kuin myös työvoimasta ylipäätään asettuu huomattavasti vertailumaita pienemmäksi.

Rakenteellisista ongelmista johtuen talouskriisin saapuessa 2008 Saksan työttömyysaste oli vertailujoukon heikoin, noin 8 %⁴². Toisin kuin muissa maissa, työttömyys on tämän jälkeen kaiken aikaa vähentynyt ollen tällä hetkellä 6,1 % työvoimasta. Saksan työvoimapolitiikan satsaukset ovat samaa luokkaa kuin Suomessa. Työvoimapolitiikan kustannukset ovat 2,5 % kansantuotteesta (Suomessa 2,8 %), aktivointiaste 3,7 (Suomessa 3,5), passiivitukien (työttömyysturva ja varhaiseläkkeet) osuus 10,5 % (Suomessa 10,5 %) ja tukityöllistämisen ja kuntoutuksen rahoituksen osuus aktiivitoimenpiteistä 6 % (Suomessa 13 %).

Vaikka talouskriisi sinänsä vaikutti voimakkaasti teollisuusvetoisen Saksan talouteen ja sen BKT putosi 5 % vuoden 2009 aikana (teollisuustuotanto vähentyi 18 %), perustui hyvän työvoiman kysynnän säilyttäminen saksojen yhdistymisaikana luotuihin toimintatapoihin (job transfer schemes), joiden tarkoituksena on pidentää työsuhteita irtisanomistilanteissa ja käyttää tuota aikaa uudelleenorientoitumiseen, työnhakuun ja koulutukseen. Ajatuksena on ollut nopea toipuminen ja valmistautuminen noususuhdanteeseen. Tilanteeseen on vaikuttanut myös määräaikaisten työsuhteiden runsas käyttö sekä 1990-luvun puolesta välistä alkanut työsuhteiden deregularisointi ja palkkojen lasku erityisesti matalapalkka-aloilla joustavuuden lisäämiseksi työmarkkinoilla. Vuonna 2005 käynnistyneellä Hartz IV -uudistuksella on

42 Tähän tosin vaikutti myös vuodesta 2005 alkanut aktivointireformi, joka mitä ilmeisimmin siirsi työvoiman ulkopuolisia työttömyystilastoihin.

näihin yhteydessä ollut oma merkityksensä työllisyystilanteen säilyttämisessä kohtuullisena sen myötä työvoimavirtojen suuntautuessa enemmän työelämään kuin sieltä pois päin.

Saksan viesti Suomelle on ehkä keskeisesti se, että työllistämistukien ei tulisi "sotkea" avoimia työmarkkinoita ja vääristää kilpailua sekä toisaalta se, että (sinänsä suhteellisen pienellä) julkisella sektorilla ja kolmannella sektorilla ja näiden muodostamassa "kansalaisverkostossa" on enemmän tilausta kyseessä oleville "ei-normaaleille" työsuhteille. Saksassa on myös käytössä työnantajia velvoittava 5 % säännös, joka velvoittaa työnantajia lähinnä huolehtimaan oman vajaakuntoisen henkilöstönsä työllistamisestä, ei niinkään ottamaan uusia. Viimeisimpien tietojen mukaan työnantajien velvollisuus työllistää vajaakuntoisia (tai vaihtoehtoisesti maksaa "sakkoa") ei välttämättä kuitenkaan koidu täysin vajaakuntoisten eduksi, sillä asetelma voi myös aiheuttaa diskriminaatiota työpaikoilla. Vajaakuntoisuustukea käyttää huomattavasti alle puolet kaikista siihen oikeutetuista.

8.2 Haasteelliset kohderyhmät aikakauden mukaan

Saksassa haastavia työmarkkinaryhmiä ovat määritelmällisesti matalasti koulutetut, ikääntyneet ja maahanmuuttajat perheineen. Kuitenkaan työllistämistukitoimet eivät ole perinteisesti kohdistuneet minkään erityisen ryhmän vaan pikemminkin laajemmin, poliittisesti määriteltyjen yhteiskunnallisten tarpeiden mukaan. Työmarkkina-aseman vaikeus näyttäytyykin Saksassa ennen kaikkea poliittisena kysymyksenä sikäli, että kun vallalla on tietty taloudellinen suhdanne tai tietty poliittinen tilannetulkinta, on tämän tulkinnan mukaisia toimia sitten pyritty varsin kirjaimellisesti viemään läpi kentän. Viimeisenä esimerkkinä on sosiaalidemokraattien ja vihreiden koalition edustama **siirtymätyömarkkinat-ajattelutapa**, jossa pysyvät, elinikäiset tyourat on kyseenalaistettu ja työmarkkinoiden joustoa pyritty lisäämään työllisyysturvan kustannuksella (joustopainotteinen flexicurity).

Sinänsä tuetulla työllistamisellä on pitkät perinteet alkaen sodanjälkeisistä **"häätäaputyyppeistä"** töistä (public works) jatkuen taloudellisesta suhdanteesta riippuen eri painotuksin vuosikymmeniä suhteellisen stabiilina **suoja työpaikkojen sektorin** toimintana. Perinteisesti perusajatuksena on ollut lisätä tarvittaessa työn tarjontaa eikä niinkään edistää työvoiman saatavuutta. Vasta tuoreempi, 1990-luvulla alkunsa saanut ajatus on ollut edistää valikoidusti siirtymiä näiltä "toissijaisilta" työmarkkinoilta niille "varsinaisille". Vuonna 2008 suoja työpaikoissa työskenteli 343 000 tuensaajaa, mikä oli lähes prosentti 40-miljoonaisesta työllisten määrästä.

Vuodesta 1927 alkaen hallinnollinen perusjako tehtiin **kansallisen työttömyysvakuutuksen** (contribution-based unemployment insurance and assistance) piirissä olevien ja viimekätisen **kunnallisen sosiaalituen** (municipal social assistance) piirissä olevien välillä. Näiden välisen liikkuvuuden edistäminen ei ollut pitkään aikaan yhteiskunnallisen tahtotilan mukaista, ja vuoteen 2004 saakka kunnat toteuttivat

aktiivisesti omaa työllistämistukitoimintaansa siirtääkseen kontolleen pudonneet (pitkäaikais)työttömät täydentämään ”työssäoloehtoan” (unemployment insurance entitlements) näiden saamiseksi jälleen kansallisen työttömyysvakuutuksen piiriin. Vaaraa pudota jälleen kunnalliselle tuelle pidettiin tämän jälkeen vähäisenä.

Samanaikaisesti työllistämisen tavoitteet ovat määrättyneet toisaalta kysyntä-näkökulmasta (demand, macro policies) käsin tai tarjontanäkökulmasta (employability, micro policies) käsin, mutta selkeää kompromissia ei näiden välille näytä löytyneen.

1970-luvulta alkaen aktiiviset **tukityöllistämiseen** (*Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen* – ABM) perustuvat projektit yleistyivät kun työttömyys kasvoi. Samalla erilaisia esimerkiksi kulttuurialan kolmannen sektorin organisaatioita perustettiin, ja nämä sitten tarjosivat avoimet markkinat korvaavia työmahdollisuuksia esimerkiksi korkeakouluopiskelijoille.

Saksojen yhdistäminen ja siitä seurannut massatyöttömyys Itä-Saksassa (ja Saksassa kaiken kaikkiaan) oli omiaan viivyttämään **aktivointityyppeistä** ja yksilöiden työllistävyysepohjaista ajattelua työmarkkinoilla. Ensisijaisesti kuitenkin turvauduttiin jälleen hätäaputyypin PSE-töiden järjestämiseen niin, että lopulta 11 % itäsaksalaisesta työvoimasta oli osallistunut toimenpiteisiin. Toisin sanoen mitään erityistä määritelmää heikossa työmarkkina-asemassa oleville ei ollut eikä sitä tarvittu, sillä kaikki itäsaksalaiset olivat tavallaan toimien kohderyhmää. Tämä kuvaa hyvin problematiikan jäsentymistä saksalaisittain. Vuonna 1995 sosiaalidemokraatit toivat työvoimapolitiikkaan mikrotason ajattelutapaa uuden **työllisyyden ja rakenteellisen edistämisen lain** (Employment and Structural Promotion Act, *Arbeits und Strukturförderungsgesetz*) myötä. Siinä olennaista oli painotuksen osittainen siirtäminen perinteisestä työvoiman kysynnän tarkastelusta työvoiman tarjonnan haasteiden tarkasteluun ja ratkomiseen.

8.3 Rakenteellista ja yksilölähtöistä aktivointipolitiikkaa

Ylipäätään Saksan toimet hahmottuvat työmarkkinoiden rakenteisiin ja kysyntään vaikuttamisena sekä toisaalta kohdentamalla tukea tiettyihin kansallisiin ”hätäaputoihin” tai yhteiskunnallisesti merkittävissä muutoksissa laajojen massojen tukityöllistämiseen. Työllistämistuet taas jakautuvat sen mukaan, tukevatko ne ”normaalin” työväestön työllistymistä vai vaikeasti työllistyvien työllistymistä, joista ensin mainitussa tapauksessa kyse on enemmän työvoiman vuokraamisesta ja jälkimmäisessä (tavoitteen mukaisesti) aidon työpaikan luomisesta. Rajat näiden välillä ovat kuitenkin joissakin tapauksissa liukuvia. Tuki on lähtökohtaisesti aina ajateltu maksettavan työnantajalle, ei työntekijälle. 2000-luvulla yksilölähtöinen ajattelu on saanut hieman enemmän alaa toimenpiteiden suunnittelussa.

Kuntien yhteistyörooli valtion työllisyystukijärjestelmän kanssa on vahvistunut entisestään Hartz IV-reformin myötä, mutta kuntien jo aiemminkin toteuttama

tuensaaajien aktivointitoiminta ei ole mukana yleisissä PES-tilastoissa. Jäljempänä kuvattavan Unemployment Benefit II -skeeman yhteydessä vuonna 2005 kehittyi kuntien ja työhallinnon välisen yhteistyön instituutio "Arbeitsgemeinschaften" (ARGE), joka kuitenkin katsottiin perustuslain vastaiseksi eikä lopulta käynnistynyt lainkaan. Tämän sijaan uusiin lainsäädäntö on mahdollistanut aivan viime aikoina yhteistyömuotojen aloittamisen Jobcentereiden ja kuntien välillä, joissa kuntien roolina on muun muassa sosiaalisen työn vastaanottamista helpottavan infrastruktuurin (esim. päivähoito) järjestäminen sekä työllistämishjelmien toteuttaminen. Esimerkiksi Munchenin Jobcenterin budjetti on 36 milj. € ja sitä yhdistettynä kaupungin 21 milj. €:n omaan työllisyysohjelmaan koordinoi erityinen "labour market integration council".

8.3.1 Työmarkkinoiden joustavoittaminen

Saksan työmarkkinoiden säätelyä on ohjannut melko voimakkaasti periaate siirtymätyömarkkinoista (transitional labour markets), joissa työllistymiskynnyksiä madalletaan kysyntäpuolen kautta. Työvoimapolitiittiset toimenpiteet ovat painottuneet "työ ensin" -periaatteen mukaisesti, mikä on johtanut määräaikaisten (lyhytaikaisten) työsuhteiden moninkertaistumiseen talouskriisin aikana ja esimerkiksi työvoimakoulutuksen merkityksen marginalisoitumiseen. Vuodesta 2007 lyhytaikaisten työsuhteiden määrä nousi noin 100 000:sta parhaimmillaan yli 1,5 miljoonaan vuonna 2009. Yhtenä osana viimeaikaisia Hartz IV -uudistuksia on ollut palkkojen joustaminen erityisesti matalammasta päästä ja eräänlaisten "minityömarkkinoiden" (mini-jobs ja midi-jobs) sekä työvoimapolitiittisesti tuettujen "one-Euro-jobs" luominen.

Hartz IV -uudistukseen kuuluu myös, että työttömyysturvan enimmäisaikaa laskettiin 12 kuukauteen. Vuodesta 2005 alkaen työttömyysturva II (Unemployment Benefit II) korvaa aiemman työttömyysavustuksen. Tämä uusi työttömyysturva yhdistää työttömyys- ja sosiaalivetot työllistettävälle (employable) työnhakijoille, jotka tarvitsevat tukea. Yhdistämisen tarkoitus on nostaa tuen saamisen edellytyksiä liittämällä ne aktiivisen työnhakuun. Tämä on aiheuttanut Saksassa keskustelua syrjäytymisvaaran lisääntymisestä ja joustoturvamallin hyödyllisyydestä.

8.3.2 Tuki- ja toimenpideskeemoja

Erilaiset tuet voidaan jakaa **integraatiotukiin** (integration wage cost subsidies, Eingliederungshilfen), **suoraan työpaikkatukeen** (direct job creation) sekä muihin tukiin. Integraatiotuki maksetaan työnantajalle kompensoimaan työntekijän tuottavuutta. Vuonna 2010 oikeus integraatiotukeen oli 260 000 henkilöllä.

Väliaikaiset palkkatuet (Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen) ovat olleet käytössä 30 vuotta. Vuodesta 2009 alkaen oikeutta tähän rajoitettiin. Aiemmin oli todettu, että tulokset ovat olleet kohtuullisia vaikeimmin työllistettävien ryhmässä.

Valtiollisen työttömyysvakuutuksen piirissä olevien väliaikainen **työllistämistuki** (Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, **ABM**) on muodostanut Saksassa keskeisen palkkatukimuodon. Se on kuukausittainen työnantajalle maksettava palkkatuki henkilön osaamistason mukaan 900+600 €. Uuden lakiehdotuksen mukaan tämä tukimuoto poistuu kokonaan. Tämän myötä muodostui kokonainen "toinen työmarkkina" ja sitä hyödynnettiin eritoten saksojen yhdistyessä. Itä-Saksassa tämän tuen osuus työttömistä oli 15 % ja Länsi-Saksassa 3 %.

Viimeisimpien uudistusten joukossa ovat yhden-euron-työt (**One-Euro-Jobs**). Tämä tukimuoto on tarkoitettu "muutoin työllistymättömille" minimitoimeentulotuella (AGH) oleville työnhaun ajaksi, ja se takaa 1-2 euron "kulukorvauksen" tehdystä työtunnista sekä oikeuden säilyttää toimeentulotukensa. Tässä tukimuodossa ei luoda työsuhdetta ja työ kestää keskimäärin 3+2 kuukautta ja viikkotuntimäärä on keskimäärin 28. Näihin töihin osallistui vuonna 2010 keskimäärin 261 000 henkilöä, mikä oli kuudennes kaikista työvoimapolitiisiin toimenpiteisiin osallistuneista. Tämän tukimuodon hyötyjä ei pidetä kovin merkittävänä.

Nuoria varten on luotu suuri siirtymäjärjestelmä. Ns. **uusi integraatiomalli** (new integration approach, Neues Fachkonzept) sisältää yksilöllistä ja jaksotettua valmennusta. Ammatilliseen koulutusjärjestelmään on luotu ohjattuja reittejä (Berufsvorbereitende Maßnahmen), joilla on ollut suuri merkitys viime vuosina.

Edellä mainittujen lisäksi on olemassa enimmäkseen nuorille ja koulupudokkaille **työhön orientoivia sosiaalityön ohjelmia** (Work-oriented social work). Niitä toteutetaan enimmäkseen kunnissa ja kolmannella sektorilla paikallishallintojen ja hyvinvointiyksiköiden (Welfare Agencies, NGOs) tuella.

Vajaakuntoisiksi katsotaan henkilöt, jotka eivät pysty työskentelemään vähintään kolmea tuntia päivässä vähintään 6 kuukautta yhtäjaksoisesti. **Julkinen eläkejärjestelmä** vastaa ammatillisesta kuntoutuksesta vakuutukseen kuuluvien osalta ja tukityöllistamisestä mikäli työttömyysturva ei anna siihen oikeutta. Heidän kohdallaan aktiivisista toimenpiteistä kyseeseen tulevat täten lähinnä työllistämistuki ja suojatyöpaikat. Siirtymä suojatyöpaikoista avoimille markkinoille ei juurikaan tapahdu. Työpaikoille on kohdistettu kannustusohjelmia, joiden kautta vajaakuntoisille tarjottaisiin koulutusta ja työmahdollisuuksia. Malliin sisältyy työpaikkojen verkostoitumista ja koulutusohjelman suunnittelua sekä rahallista tukea työllistamisestä (600 € / kk viiden vuoden ajaksi).

Vanhemmille työntekijöille (yli 50-vuotiaille) on muun muassa valtiollinen ohjelma **Perspektive 50 Plus** edistämään rekrytointia. Työllistämistuen lisäksi siihen kuuluu tukea yrityksille rekrytointiin, liikkuvuuden edistämistä ja lyhytaikaisen työn järjestämistä.

Hartz-uudistuksen yksi elementti oli purkaa väliaikaisten työnvälitystoimijoiden säätelyä ja perustaa ns. "temporary-work agency scheme of the PES", **Personal-Service-Agenturen (PSA)**. Sen tarkoituksena oli edistää pysyvien työsuhteiden syntymistä. Tämä konsepti epäonnistui.

Vuosina 1997–2003 Itä-Saksassa oli käytössä **työllistämistukimuoto** (Strukturpassungsmaßnahmen – **SAM**), joka oli tarkoitettu heikossa työmarkkina-asemassa olevien ryhmien työllistämisen edistämiseen. Sitä saivat yksityiset yritykset ja se korvasi 70 % palkkakuluista vuoden ajan. Tämä tarkoitti toisaalta tukityöpaikkojen luomista mutta mahdollisti myös eräänlaisen halpatyövoiman kierrättämisen yrityksissä.

Demokraattisen linjauksen myötä vuonna 2002 otettiin käyttöön yksilölähtöisemmän painottunut **työllisyysinfrastruktuuriskeema** (Employment Creating Infrastructure Schemes, Beschäftigung schaffende Infrastrukturmaßnahmen – **BSI**), jonka käyttö jäi kuitenkin alle 2000 asiakkaaseen vuosittain.

Yksilölähtöinen aktivointilinja jatkui vuonna 2005 **työnhakijoiden toimeentulotuella** (Basic Income Support for Jobseekers, Arbeitsgelegenheiten – **AGH**), jonka käytöstä tuli merkittävin PSE-muoto. Sitä voitiin käyttää myös palkkatuen ja suojatyön eli ABM-menettelyn tapaan. Tämän seurauksena tilastoissa näkyy tukityöllistämisen moninkertaistuminen, mikä kuitenkin osin johtuu jo olemassa olevan (kuntien) menettelytavan erottamisesta omaksi toimenpidekategoriakseen - itse asiassa kuntien aktivointitoimet tulivat vasta vuonna 2005 mukaan PSE-tilastoihin.

Vuoden 2005 jälkeen toteutetut Hartz IV -uudistukset nostivat siis aktivointitavoitteet uusiin lukemiin, ja samoin nousi aluksi myös työttömyysaste. Kehitettiin erilaisia toimenpiteitä, kuten **”Municipal Combination Wage”** (Kommunal-Kombi), **”JobPerspektive”** (Beschäftigungszuschuss) sekä ESR-osarahoitettu **”Civic Work”** (Bürgerarbeit), mutta niiden tulokset ja osallistuneiden määrä heikossa työmarkkina-asemassa olevien osalta ovat jääneet huomattavasti odotuksia vähäisemmiksi.

8.3.3 Lakimuutokset

Koska Hartz IV-reformin tavoiteltuihin tuloksiin ei tähänastisilla toimilla ole päästy, on suunnitteilla seuraavia uudistuksia vuonna 2012 voimaan tulevaan lakiin (Leistungssteigerung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente):

- PSE-toimenpiteiden pitkäaikainen lippulaiva Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM)-katoaa kokonaan sillä se jää lähes tarpeettomaksi pitkäaikaistyöttömyyden kadotessa työttömyysvakuutuksen piiristä, koska sen määräaika laskee 12 kuukauteen.
- Työnhakijoiden toimeentulotuki (AGH) tulee vastikkeelliseksi siten, että tavoitteena on työkyvyn (employability) ylläpitäminen - ei työllistyminen. Lisäksi AGH:ssa tehtävän (tuki)työn tulee olla kilpailuneutraalia. Tästä voidaan epäillä aiheutuvan lisää mutkia käytännön toteutukseen.
- Uusi instrumentti, “Grants for Jobs” (Förderung von Arbeitsverhältnissen) minimituloetuksien piirissä oleville, joiden ei voida odottaa pääsevän avoimille työmarkkinoille. Tässä yhdistyvät aiemmin päättyneet AGH-tukityöllistäminen ja JobPerspective. Se korvaa maksimissaan 75 % palkkakuluista kahteen vuoteen

saakka viiden vuoden aikana. Tämä saattaa suosia myös maltillisen kokoisia sosiaalisia yrityksiä, jotka pystyvät itse tuottamaan loput palkkakuluista.

8.3.4 Tukityöllistämisen tulokset

Tukityöllistämisen vaikuttavuudesta on saatu pääosin heikkoja tuloksia. Ensisijaiset ja toissijaiset työmarkkinat ovat varsin segregoituneet, eikä niiden ylittämiseksi varsinaisesti ole ryhdytty vielä suurisuuntaisiin toimiin. Työllistävyyden ylläpitäminen on nousemassa poliittisesti tärkeimmäksi tavoitteeksi. Käytännön toiminnassa on osoittautunut vaikeaksi tehdä luotettavaa arviota yksilöiden kyvystä etsiä työtä työmarkkinoille ja kohderyhmän segmentoinnin kannalta taas tällainen arvio olisi tarpeen. Tukityöllistämisen tilanne näyttää tällä hetkellä paradoksaaliselta. Työkokeilujen tms. käyttö joustavasti ei näytä olevan Saksassa arkipäivää osin jäykkien rakenteellisten puitteiden vuoksi.

Integraatiotyöllistämistukien vaikutukset ovat nuorten kohdalla osoittautuneet myönteisiksi. Siirtymä tukijakson jälkeen työhön on ollut (vuonna 2007) 67 % ja 76 % yli 25-vuotaiden osalta. Työttömäksi palasi noin 14 %.

Euro-Jobsien osalta on ollut ongelmallista se, että neljännes työstä ei ole ollut yleishyödyllistä (public interest), työpaikkoja luovaa tai neutraalia kilpailutekijöiden osalta. Vain 7 % työllistyi tukijakson jälkeen yritykseen.

8.4 Keskustelua

Kaiken kaikkiaan eri palvelujen ja toimenpiteiden kohdentaminen erityyppisille kohderyhmille näyttäisi olevan alkutaipaleellaan Saksassa. Monimutkaisen lainsäädännön kehittäminen ja erilaisten säädösten ja tukimuotojen yhdenmukaistaminen on selvästi kesken. Terveysyistä haasteellisten kohderyhmän toimenpiteet eivät ole vertailumaista kaikkein parhaalla tolalla päätellen siitä, että mikrotasoinen tarkastelulla on ylipäätään varsin lyhyt historia Saksassa eivätkä säädökset heijasta yksilökohtaisia tilanne-eroja vielä riittävästi. Siihen, millä tavalla kohderyhmät määritellään ja erotetaan toisistaan, ei ole ryhdytty esimerkiksi Suomen tapaan systemaattisesti. Saksan maa-asiantuntijan mukaan Saksassa terveysyistä haasteellisten joukko pikemminkin kasvaa kuin vähenee toisin kuin eräissä vertailumaissa.

Saksa katsoo käyneensä läpi varsin monimuotoisesti ja perinpohjaisesti julkisesti tuetun työllistämisen eri vaihtoehtoja. Lopputulos on jäänyt kuitenkin ristiriitaiseksi – vuosikymmenten aikana maa on seilannut erilaisten ristiriitaisten perusteluiden ja tavoitteiden välimaastossa pääsemättä selville siitä, mikä olisi paras tai pysyvä julkisesti tuetun työllistämisen toimintamalli.

Toisaalta Saksan vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien ongelmat ovat nousseet tarkasteluun ehkä edelleen kuitenkin enemmän periaatteellisella kuin käytännöllisellä tasolla. Näkökulma on muutenkin perinteisesti ollut järjestelmäpainotteinen ja rakenteellinen, ei yksilölähtöinen. Tätä osoittaa esimerkiksi työmarkkinoiden

joustavuuden lisäämiseen johtavat toimenpiteet työmarkkinoiden turvallisuuden kustannuksella ja yksilötasolla toimivien hankkeiden vaatimattomat tulokset. Toimilla on ollut usein kahdensuuntaisia seurausvaikutuksia yksilötasolla, mutta kokonaisuudessaan työllisyystilastot näyttävät lopultakin myönteisemmiltä kuin miltä ne ilman radikaaleja uudistuksia olisivat todennäköisesti näyttäneet.

Erityispiirteinä Saksassa näyttäisi olevan kysyntäpuolen korostuminen ja työmarkkinoiden määritelmän liu'uttaminen erityisesti matalapalkkapäästä sekä eräänlainen sektoripohjaisesti ja työn (yleishyödyllisestä) sisällöstä lähtevä ajattelutapa. Erityispiirteinä on ehkä myös se, että syrjäytyneiden tai työkyvyttömiä integroiminen työelämään on hoidettu perinteisesti suojatyöpaikkajärjestelmällä, eikä tätä puolta kuitenkaan näyttäisi onnistutun aktivoida erityisen voimakkaasti. Tähän vaikuttaa myös perusajatus, että työllistämistukien ei tulisi "sotkea" avoimia työmarkkinoita ja vääristää kilpailua sekä toisaalta se, että (sinänsä suhteellisen pienellä) julkisella sektorilla ja kolmannella sektorilla ja näiden muodostamassa "kansalaisverkostossa" on enemmän "tilausta" kyseessä oleville "ei-normaaleille" työsuhteille.

Kaiken kaikkiaan Saksan taival kohderyhmämäärittelyssä ja muutoksen hallinnassa osoittaa, miten mikään yksi toimenpidelinja tai valittu politiikka ei näytä riittävän vaikeasti työllistyvien problematiikan haltuun ottamiseksi, vaan lainsäädäntöuudistuksia ja toimenpideinnovaatioita on tarve toteuttaa lähes jatkuvalla syötöllä. Siirtymät "toisilta" "ensimmäisille" työmarkkinoille ovat edelleen kovan työn alla. Myös tilastoinnilla (ja tilastoihin) voidaan vaikuttaa merkittävästi, eikä niiden kautta saada helposti luotettavaa kuvaa yksilöiden todellisten työllistymis- ja elämänlaatukysymysten ratkaisemisesta eri poliitikoin ladattujen toimenpiteiden avulla.

8.5 Lähteitä

Bernhard, S.; Hohmeyer, K., Jozviak, E. (2006), Zweiter Arbeitsmarkt. Im Westen noch nichts Neues; In: IAB Kurzbericht 24/2006, www.iab.de

Brixy, U.; Gillberg, R.; Hess, D.; Dchröder, H. (2002) Wie nah am Arbeitsmarkt sind die Arbeitslosen; in: IAB Kurzbericht 2, 21.01.2002

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2009), Behindertenbericht 2009. Bericht der Bundesregierung über die Lage von Menschen mit Behinderungen für die 16. Legislaturperiode

Buslei, H., Steiner, V., unter der Mitarbeit von Brosius, F. (1999)

Beschäftigungseffekte von Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, ZEW-Wirtschaftsanalyse 42, Nomos-Verlag, Baden-Baden

Brussig, M., Schwarzkopf, M., Stephan, G. (2011), Eingliederungszuschüsse. Bewährtes Instrument mit zu vielen Varianten, IAB Kurz-Bericht 12/2011

Bundesagentur für Arbeit (2011), Geschäftsbericht 2010, Nürnberg

DGB (2011), Qualität der Arbeitsförderung verbessern. DGB Vorschläge zur Verbesserung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente, Diskurs, DGB Bundesvorstand, Abteilung Arbeitsmarktpolitik, April 2011, www.dgb.de

Dreger, C.; Kempe, W.; Kolb, J.; Trabert, L. (1998) Was bringt ein Kombilohn? Eine ökonometrische Analyse der Arbeitsangebotsreaktionen von Sozialhilfeempfängern und der fiskalischen Effekte für Sozialhilfeträger; in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 31. Jg., Heft 4, p. 705-714

Duell, N., A. Kettner, K. Vogler-Ludwig (2011), The role of Public Employment Services in Youth Integration. A review of Good Practice. Comparative Paper, Pes to Pes dialogue, The European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services, DG Employment, Social Affairs and Inclusion, April

Duell, N. and K. Vogler-Ludwig (2011), The role of Public Employment Services in Youth Integration. A review of Good Practice. Analytical Paper, Pes to Pes dialogue, The European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services, DG Employment, Social Affairs and Inclusion, April

Duell, N., P. Tergeist, U. Bazant and S. Cimper (2010), Activation Policies in Switzerland, OECD Social, Employment and Migration Working Papers Nr. 112, www.oecd.org/els/workingpapers

Duell, N. (2008), Pathways to work: Current practices and future needs for the labour market integration of young people. Case Study Germany, in Paparella, D. and L. Savino (eds.), YOUTH: Young People in Occupations and Unemployment: Thinking of their better integration in the labour market. Final report, Annex 2 Country case study reports, report for the European Commission, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=448&furtherNews=yes>

Jobcenter München (2011), Arbeitsmarkt- und Integrationsprogramm, München

Kettner, A.; Rebien, M. (2007), Soziale Arbeitsgelegenheiten. Einsatz und Wirkungsweise aus betrieblicher und arbeitsmarktpolitischer Perspektive, IAB-Forschungsbericht 2/2007.

Koch, S., Spies, C., Stephan, G. (2011, Kurz vor der Reform. Arbeitsmarktinstrumente auf dem Prüfstand“, IAB-Kurzbericht 11/2011.

Koller, L., Rudolph, H. (2011), Arbeitsaufnahmen von SGB-II-Leistungsempfängern. Viele Jobs von kurzer Dauer, in IAB-Kurzbericht 14/2011

Kühl, J. (1996), Arbeitslosigkeit in der vereinigten Bundesrepublik Deutschland; in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 33/93, p. 18-20

Landeshauptstadt München, Referat für Arbeit und Wirtschaft, Münchener Beschäftigungs- und Qualifizierungsprogramm 2010

Rothe Th., Tinter S. (2007), Jugendliche auf dem Arbeitsmarkt. Eine Analyse von Beständen und Bewegungen., in IAB Forschungsbericht Nr. 4/2007

Schäfer, C. (2000), Neue Arbeitsplätze durch mehr oder weniger Niedriglöhne? In: Schäfer C. (Hg): geringere Löhne - mehr Beschäftigung? Niedriglohnpolitik, VSA-Verlag Hamburg, p. 7-19

Schmid, G. (1998), Transitional Labour Markets: A New European Employment Strategy, Wissenschaftszentrum Berlin WZB, Discussion Papers FS I 98-206

Tekijät Författare Authors		Julkaisuaika Publiceringstid Date	
Robert Arnkil, Timo Spangar, Esa Jokinen		Februari 2012	
		Toimeksiantaja(t) Uppdragsgivare Commissioned by	
		Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy	
		Toimielimen asettamispäivä Organets tillsättningsdatum Date of appointment	
Julkaisun nimi Titel Title			
Kartläggning av arbetsmöjligheterna och tjänsterna för personer med svag ställning på arbetsmarknaden i de nordiska länderna, Holland, Storbritannien, Frankrike och Tyskland			
Tiivistelmä Referat Abstract			
På uppdrag av arbets- och näringsministeriet i Finland har det genomförts en kartläggning av arbetsmöjligheterna och tjänsterna för personer med svag ställning på arbetsmarknaden i de nordiska länderna, Holland, Storbritannien, Frankrike och Tyskland. Kartläggningen har gjorts mellan april och oktober 2011 i form av Robert Arnkil, Timo Spangar och Esa Jokinen, i samarbete mellan forskningsteamet och internationella landsexperter. Trots landsspecifika skillnader är det generella budskapet i kartläggningen synnerligen tydligt: I alla länder som kartläggningen gällde utgjorde en bättre integrering i arbetslivet för dem som på olika sätt har en utmanande situation i förhållande till arbetsmarknaden den största och viktigaste strategiska utmaningen som sågs i landet när det gäller arbetsmarknads-, social- och hälsovårdspolitik. Och ytterligare: i alla länder eftersträvandes en integrering av dessa politikområden och tjänster, att dessa kopplas bättre till varandra, så att social- och hälsovårdspolitiken och tjänsterna fås att bättre stödja inträde i arbetslivet, att människorna stannar i arbetslivet och så bra rehabilitering som möjligt. Ett annat mycket tydligt budskap var att de bäst fungerande lösningarna för de ovannämnda grupperna som utgör en utmaning är arbetslivslösningar inom det normala arbetslivet, till och med så att de bästa resultaten verkar uppnås med sådana modeller där man så snart som möjligt ordnar ett så normalt anställningsförhållande som möjligt i det normala arbetslivet – och sedan på olika sätt stöder att detta anställningsförhållande fungerar och etableras. För detta förutsätts naturligtvis även förändringar i själva arbetslivet och i arbetskulturen. Fast de grundläggande utmaningarna och linjerna till stora delar är desamma i de olika länderna, är dock de praktiska lösningarna mycket olika, till och med i de olika nordiska länderna. Alla vill ha ett effektivare, verkningsfullare och mer integrerat grepp om de utmanande arbetsmarknadsfrågorna och grupperna, men det finns avsevärda skillnader i fråga om tjänsterna, strukturerna för staten, kommunerna samt den privata och den tredje sektorn, såväl som i fråga om verksamhetspolitiken.			
Kontaktperson vid arbets- och näringsministeriet: Avdelningen för sysselsättning och företagande/Päivi Haavisto-Vuori, tfn 01060 49056			
Asiasanat Nyckelord Key words			
svag ställning på arbetsmarknaden, funktionshindrad, arbetskraftsservice, aktivering, främjande av sysselsättningen, internationell kartläggning			
ISSN		ISBN	
1797-3562		978-952-227-614-8	
Kokonaissivumäärä Sidoantal Pages		Kieli Språk Language	
93		Suomi, Finska, Finnish	
		Hinta Pris Price	
		22 €	
Julkaisija Utgivare Published by		Kustantaja Förläggare Sold by	
Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy		Edita Publishing Oy / Ab / Ltd	

Tekijät Författare Authors Robert Arnkil, Timo Spangar, Esa Jokinen	Julkaisuaika Publiceringstid Date February 2012 Toimeksiantaja(t) Uppdragsgivare Commissioned by Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy Toimielimen asettamispäivä Organets tillsättningsdatum Date of appointment				
Julkaisun nimi Titel Title The survey of services and work opportunities for people in a weak labor market position in the Nordic countries, Holland, Great Britain, France and Germany					
Tiivistelmä Referat Abstract Ministry of Employment and the Economy of Finland commissioned a survey of services and work opportunities for people in a weak labor market position in the Nordic countries, Holland, Great Britain, France and Germany. The survey has been made between April and October 2011 by Robert Arnkil, Timo Jokinen and Esa Spangar, in cooperation with international country experts. Despite differences across countries, the overall message of the survey is quite clear: Better integration of people, with various challenges in regard to labour markets, to working life, was the biggest and most important strategic challenge in employment-, social and health policies in all of the countries. In all countries the aim was to integrate policies so that social- and health policies and services would provide better support for entering and sustaining employment, and as good rehabilitation as possible. The most effective solutions for those in a weak labor market position, or disabled in various ways, were those established within normal working life. Best results seem to have been achieved by establishing an as normal as possible employment relationship as quickly as possible – and then in various ways (rehabilitation, training, individual coaches, etc.) to support the functionality, and stabilisation of this employment. This requires changes also in working life and work culture in general. Practical solutions are very different, however, related to these challenges, even in the Nordic countries between the state, municipal, private and third sector service relationships. Contact person within the Ministry of Employment and the Economy: Employment and Entrepreneurship Department/ Päivi Haavisto-Vuori, tel. +358 1060 49056					
Asiasanat Nyckelord Key words a weak position in the labour market, disabled, employment services, activation, to promote employment, international survey					
ISSN 1797-3562	ISBN 978-952-227-614-8				
Kokonaissivumäärä Sidoantal Pages 93	<table> <tr> <td>Kieli Språk Language</td><td>Hinta Pris Price</td></tr> <tr> <td>Suomi, Finska, Finnish</td><td>22 €</td></tr> </table>	Kieli Språk Language	Hinta Pris Price	Suomi, Finska, Finnish	22 €
Kieli Språk Language	Hinta Pris Price				
Suomi, Finska, Finnish	22 €				
Julkaisija Utgivare Published by Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy	Kustantaja Förläggare Sold by Edita Publishing Oy / Ab / Ltd				

Selvitys heikossa työmarkkina-asemassa olevien palveluista Pohjoismaissa sekä Alankomaissa, Iso-Britanniassa, Saksassa ja Ranskassa

Tutkimuksessa kartoitetaan Ruotsin, Tanskan, Norjan, Hollannin, Ison-Britannian, Ranskan ja Saksan rakenteita, toimintamalleja ja tukijärjestelmiä, joilla ko. maissa pyritään tukemaan heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden pääsyä työmarkkinoille.

Tutkimus kuvaa hyvin selvityksen kohteena olleiden maiden tilanteen, valottaa vaihteita, joiden kautta nykyiseen toimintamalliin on päädytty ja tuo esille toimintamalleista käytävää keskustelua. Nähtävissä on maakohtaisia eroja, mutta yleiskuva on se, että työmarkkinoiden suhteen eri tavoin haasteellisessa tilanteessa olevien henkilöiden parempi integrointi työelämääseen nähdään työvoima-, sosiaali- ja terveystalouden suurimpana ja tärkeimpänä strategisena haasteena. Pyrkimyksenä on sosiaali- ja terveystalouden parempi integrointi työvoimapolitiikan kysymyksiin ja työllistämispalveluiden integrointi normaaleihin työmarkkinoihin. Parhaiten toimivina ratkaisuvina eri maissa pidetään normaalin työelämän sisällä olevia työelämäratkaisuja.

Tutkimus on toteutettu Euroopan Sosiaalirahaston valtakunnallisen Väilytyömarkkinat -kehittämishankkeen koordinoitihankkeessa.

Edita Publishing Oy
PL 800, 00043 Edita
Vaihde 020 450 00

Edita asiakaspalvelu
Puhelin 020 450 05
Faksi 020 450 2380

Edita-kirjakauppa Helsingissä
Kustantajien Kirjahuoma
Sanomatalo, Elielinaukio 1
Puhelin 020 450 2566

Painettu
ISSN 1797-3554
ISBN 978-952-227-613-1

Verkojulkaisu
ISSN 1797-3562
ISBN 978-952-227-614-8



TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ
ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET
MINISTRY OF EMPLOYMENT AND THE ECONOMY