

## **Kohti vaikuttavia hankintoja**

### **Kuntouttavan työtoiminnan hankintamenettelyn muutos ostopalveluista kilpailutukseen**

Hanna Lähteelä

Opinnäytetyö

Kesäkuu 2017

Sosiaali- ja terveystieteiden ylempi AMK tutkinto-ohjelma

Sosiaali- ja terveystieteiden kehittäminen ja johtaminen

Tekijä(t) Lähteelä, Hanna	Julkaisun laji Opinnäytetyö, ylempi AMK	Päivämäärä Kesäkuu 2017
	Sivumäärä 82	Julkaisun kieli Suomi
		Verkojulkaisulupa myönnetty: x
Työn nimi <b>Kohti vaikuttavia hankintoja</b> Kuntouttavan työtoiminnan hankintamenettelyn muutos ostopalveluista kilpailutukseen		
Tutkinto-ohjelma Sosiaali- ja terveysalan kehittämisen ja johtamisen tutkinto-ohjelma, ylempi AMK		
Työn ohjaaja(t) Jaatinen, Kari ja Era, Taina		
Toimeksiantaja(t) Jyväskylän kaupunki, työllisyyspalvelut		
<p>Tiivistelmä</p> <p>Palveluhankintojen vaikuttavuus ja sen mittaaminen ovat entistä keskeisempi osa julkisia palveluhankintoja. Vaikuttavuutta voidaan lähestyä sekä palveluita käyttävän asiakkaan näkökulmasta, että talouden näkökulmasta. Myös julkisten hankintojen kokonaisuudella on merkittävä potentiaali vaikuttaa työllisyyteen sosiaalisten kriteeristöjen kautta, jotka liittyvät yleisimmin työvoimaintensiivisiin hankintoihin.</p> <p>Hankintamenettelyn muutosprosessi käynnistyi alkuvuonna 2016. Menettelyn muutoksen taustalla olivat aikaisemmin käytössä olleet ostopalvelusopimukset, joiden toteutustapa ei ollut hankintalainsäädännön mukainen. Muutoksen tavoitteena oli luoda uudentyyppinen palvelukokonaisuus kuntouttavan työtoiminnan asiakkaille. Asiakkaiden palvelutarpeet ovat tänä päivänä hyvin moninaiset ja palveluihin ohjautuvuus tapahtuu hyvinkin moninaisista elämäntilanteista ja tarpeista. Lähtökohtana palveluiden muotoilulle on ollut luoda palvelukokonaisuudet, joiden kautta voidaan palvella työnhakija-asiakkaita entistä tavoitteellisemmin sekä vastata heidän palvelutarpeeseensa oikea-aikaisesti ja vaikuttavasti. Kehittämisprosessi toteutettiin palvelumuotoilun sekä osallistavan kehittämisen keinoin.</p> <p>Hankintamenettelyn valinnan tueksi on tehty laajaa esiselvitystä niin valtakunnallisista menettelytavoista, että uuden hankintalain mukaisista menettelytapavaihtoehtoista. Kuntouttavan työtoiminnan hankintamenettely tullaan järjestämään uudella kaksivaiheisella tavalla. Kannusteisiin perustuva hankintamalli ei ole tähän mennessä ollut kuntouttavan työtoiminnan palveluissa kovinkaan laajamittaisesti käytössä. Kannusteisiin sidottu malli tuottaa oletusarvoisesti laadukkaampaa sekä kustannustehokkaampaa palvelua ja ennen kaikkea henkilöasiakkaan tilanteeseen positiivisesti vaikuttavaa palvelua.</p>		
Avainsanat ( <a href="#">asiasanat</a> )  palvelumuotoilu, vaikuttavat hankinnat, kuntouttava työtoiminta, työllisyyspalvelut		
Muut tiedot		

Author(s) Lähteelä, Hanna	Type of publication Master's thesis	Date June 2017 Language of publication: Finnish
	Number of pages 82	Permission for web publication: x
Title of publication <b>Towards effective procurements</b> The change of the contract award procedure in rehabilitative work services from purchase to tendering		
Degree programme Master`s Degree Programme in Health and Social Services Development and Management		
Supervisor(s) Jaatinen, Kari and Era, Taina		
Assigned by City of Jyväskylä, employment services		
Abstract <p>The effectiveness and measuring of service procurements is a more important part of public service procurements than before. Effectiveness can be approached both from the perspective of the clients using the services and from that of the economy. Public procurements have a significant potential to affect employment via social criteria that are commonly related to labour intensive procurements.</p> <p>The change process of the contract award procedure began in early 2016. In the background of the change of the procedure were the earlier contracts that did not comply with the legislation on procurement. The aim was to create new kinds of services for the clients of rehabilitative work services. Today, the clients' service needs are varied, as well as their backgrounds and their life situations.</p> <p>The starting point for the service design has been the idea to create services that would better meet the needs of the job-searching clients in a more goal-oriented way and respond to their service needs in an effective and timely manner. The process was implemented by means of service design and inclusive development.</p> <p>Extensive investigation has been conducted nationwide about the different options of the contract award procedures. The procedures related to rehabilitative work services will be organised in a two-phased manner. So far, the procedures based on incentives has not been widely in use in the rehabilitative work services. The incentive-based model has been presumed to produce more high quality and cost-effective services, and most importantly, services that will make a positive impact on the client's situation.</p>		
Keywords/tags ( <a href="#">subjects</a> ) service procurement, service design, rehabilitative work, employment service		
Miscellaneous		

## Sisältö

<b>1 Vaikuttavuutta hankinnalla .....</b>	<b>3</b>
<b>2 Kehittämisen prosessin tavoitteet .....</b>	<b>5</b>
<b>3 Muuttuva toimintakonteksti .....</b>	<b>6</b>
3.1 Kaupungin työllisyyspalvelut ja palveluihin ohjautuvat asiakkaat .....	9
3.2 Ostopalvelut sekä toiminta-avustukset .....	15
3.2 Työllisyyspalveluiden kompleksisuus.....	19
<b>4 Vaikuttava hankintamenettely .....</b>	<b>21</b>
4.1 Sosiaaliset kriteerit hankinnoissa .....	23
4.2 Vaikuttavat palvelut.....	26
4.3 Vaikuttavuuden seuranta .....	30
<b>5 Kehittämistyön prosessin vaiheet .....</b>	<b>31</b>
5.1 Tutkimuksellinen kehittämistoiminta – osallistava kehittäminen.....	31
5.2 Palvelumuotoilu .....	33
5.4 Kohti uusia palvelukokonaisuuksia .....	41
5.4.1 Aikajanan tapahtumakuvaus .....	44
5.4.2 Sidosryhmätyöskentely .....	45
5.4.3 Benchmarking kehittämissuorituksen tukena .....	48
<b>6 Kehittämistyön tulokset – uusi hankintamenettely 2018.....</b>	<b>49</b>
6.1 Dynaaminen hankintamenettely .....	54
6.2 Palveluseteli hankintamuotona .....	56
<b>7 Visio palveluhankintojen kokonaisuudesta työllisyyspalveluissa .....</b>	<b>57</b>
<b>8 Työllisyyspalvelut kunta-maakunta -akselilla .....</b>	<b>59</b>
<b>Lähteet .....</b>	<b>64</b>
<b>Liitteet .....</b>	<b>68</b>

Liite 1. Palvelukuvaukset.....	68
Liite 2. Esimerkkilaskelmat hinnoittelusta ja kannusteista.....	76
Liite 3. Markkinavuoropuhelun runko .....	78

## **Kuviot**

Kuvio 1. Jyväskylän työttömyys helmikuu 2016 ja 2017 .....	8
Kuvio 2. Työllistymisen todennäköisyys virta-analyysin mukaisesti .....	11
Kuvio 3: Työllisyyspalveluiden palveluvalikoima toimijoittain.....	13
Kuvio 4. Työtoimintaan osallistuvan asiakasmäärän kasvu 2012-2016.....	13
Kuvio 5. Kuntouttavan työtoiminnan jakauma työtoimintapaikoittain 2016.....	14
Kuvio 6. Hankintojen kokonaisuus 2016 .....	17
Kuvio 7. Passiivimaksuosuus suhteutettuna palvelumaksuun sekä tulokseen.....	28
Kuvio 8. Tutkimuksellisen kehittämistoiminnan näkökulmat. ....	32
Kuvio 9. Kehittämisprosessi palvelumuotoilullisesti vaiheistettuna.....	36
Kuvio 10. Palvelupolku palvelumuotoilun suunnittelutyökalun silmin.....	40
Kuvio 11. Prosessikuvaus hankintamenettelyn valmisteluvaiheesta 2016. ....	42
Kuvio 12. Hankintamenettelyn muutokseen osallistuneet toimijat. ....	43
Kuvio 13. hankintamenettelyn muutoksen keskeiset tapahtumat.....	44
Kuvio 14. Palvelukokonaisuuksien ohjautuvuus asiakastyön tiimien näkökulmasta. .	47
Kuvio 15. Kooste benchmarking käynneistä. ....	49
Kuvio 16. Dynaaminen järjestelmä ”pähkinänkuoressa” .....	55
Kuvio 17. Työllisyyspalveluiden asemointia kunta-maakunta akselilla. ....	62

## 1 Vaikuttavuutta hankinnalla

Työllisyyspalveluiden järjestämisen ja tuottamisen tapa ovat tällä hetkellä erittäin ajankohtainen aihe. Elämme sote- ja maakuntauudistuksen kynnyksellä (Keski-Suomi 2019 2017) ja muutokset tulevat koskemaan työllisyyspalveluita kaikilla niitä järjestävillä sektoreilla. Jyväskylän kaupungin työllisyyspalveluissa yhtenä keskeisenä palveluhankinnan muutoksen kohteena on ollut kuntouttavan työtoiminnan ostopalvelukokonaisuus. Kuntouttava työtoiminta on tällä hetkellä kunnan järjestämisvastuulla olevaa palvelua työnhakija-asiakkaille. Työtoiminta on palvelumuotona samaan aikaan sosiaalipalvelua, että työllistymistä edistävää palvelua. Viime aikoina uudistuksiin liittyvään keskusteluun ovatkin nousseet sote- ja työllisyyspalveluiden yhdyspinnalla olevat asiakkaat. Työtoiminta palvelumuotona on juuri sillä yhdyspinnalla, jossa asiakkaan palveluita voi olla samanaikaisesti sekä sote- että työllisyyspalveluissa. Toimintaympäristö on muuttunut ja työllisyyttä edistävien toimenpiteiden lainsäädäntö sekä alueelliset soveltamisohjeet heijastuvat myös kunnan järjestämisvastuulla oleviin palveluihin. Hankintalainsäädäntö kynnysarvoineen ja menettelyohjeineen ovat jo sinällään perusteluina tähän muutokseen.

Työllisyyspalveluiden hankinnat ovat suuri kokonaisuus asiakaskuntamme sekä palveluntuottajaverkostomme näkökulmasta. Hankintojen kokonaisuuteen kuuluu tällä hetkellä tuetun työllistämisen ostopalvelusopimukset, toiminta-avustukset sekä työkyvyn arviointiin liittyvät hankinnat. Keskityn tässä työssä ostopalvelumenettelyn muutokseen ja siihen liittyvän hankintamenettelyn kehittämisprosessin kuvaamiseen. Kuvatessani hankintamenettelyn muutoksia ja sen vaiheita, keskityn vain hankinnan kohteena olevien kuntouttavan työtoiminnan palveluiden hankintaan.

Vaikuttavuuden mittaaminen ja sen arviointi palveluhankinnoissa on haasteellinen kokonaisuus. Vaikuttavuus saavutetaan useimmiten vasta palvelun päättymisen jälkeen. Hankittaessa palvelua, jossa pääsääntöisesti tavoitellaan elämäntilanteen muutosta ja/tai työikäisen henkilön etenemistä kohti työelämää, vaikuttavuuden mittaaminen sekä konkreettiset henkilön kokemat palvelun vaikutukset omaan tilanteeseensa ovat aina moniulotteisia. Palveluhankinnan mittaaminen tulossidonnaisesti on laskennallisesti helpompaa. Mielenkiintoiseksi tämän nyt kehittämistyön alla olleen kuntouttavan työtoiminnan hankintamenettelyn muutoksen tekee nimenomaan

se, että vaikuttavuuden saavuttamisen keskiössä on ollut henkilöasiakkaan palveluiden onnistuminen ja sitä kautta taloudellisten seikkojen huomioiminen.

Opinnäytetyöni kokoaa yhteen noin vuoden kestäneen kehitystyön sekä kuvaa millaisilla menetelmillä ja keinoilla työllisyyspalveluiden hankintoja voidaan suunnitella ja toteuttaa uudella menetelytavalla. Kehittämisprosessi on toteutettu moniulotteisesti huomioiden asiakasnäkökulma, palveluiden sisällöllinen kehittäminen, palveluntuottajien näkökulmat sekä taloudelliset vaikutukset. Kehittämistyön keskiössä on ollut osallistavan kehittämisen ja palvelumuotoilun menetelmät.

Jyväskylässä on kuntouttavaa työtoimintaa hankittu sekä ostopalvelusopimuksien että ohjauspalkkiokäytännön kautta. Ostopalveluilla on pyritty turvaamaan vaikeimmin työllistyvien asiakkaiden palvelut ja toisaalta ohjauspalkkiokäytäntöä sekä siihen liittyvää palveluntuottajaverkostoa on kasvatettu systemaattisesti jo useamman vuoden ajan. Nämä kehitysaskleet ovat tuottaneet asiakkaillemme laajemmat mahdollisuudet edetä omalla palvelupolullaan kohti työelämää.

Opinnäytetyöni kuvaa hankintamenettelyn valintaan johtaneita vaiheita, perustelee valittua menettelytapaa ja sen vaikuttavuutta sekä henkilöasiakkaan että palveluntuottajan ja talouden kannalta. Nyt valmisteltu hankintamenettely luo hyvän alustan myös palveluiden tulevaisuuteen, olipa tilaajana sitten kunta tai maakunta.

## 2 Kehittämisen prosessin tavoitteet

Kehittämistyön tarve hankintamenettelyn muutokseen syntyi olemassa olevan käytännön ajantasaistamisen tarpeesta (L1397/2017). Aikaisemman kaltaiset ostopalvelusopimukset eli suoramarkinnat eivät ole nykyisen hankintalainsäädännön mukaisia ja tästä syystä niiden kehittäminen sekä uuteen lainmukaiseen menettelyyn saattaminen oli tarpeellista. Kehittämisen prosessin keskeisin tavoite oli luoda uudet palvelukokonaisuudet kuntoutuksen työtoiminnan hankintaan nykyisen lainsäädännön mukaisella menettelytavalla. Tavoitteen fokusointia vahvistaa Toikon ja Rantasen (2009, 57) näkemys kehittämistoiminnan toteutuksesta, jonka mukaan tavoitteen konkreettinen perustelu tukee toteuman todennäköisyyttä.

Keskeisimmät kehittämistyön tavoitteet määriteltiin seuraavien pääkohtien kautta:

- Löydetään paras tuloksellinen hankintamenettely kuntoutuksen työtoiminnan palvelukokonaisuuksiin
- Luodaan taloudellisesti kustannustehokas ja vaikuttava palvelukokonaisuus
- Varmistetaan palveluiden kohdentaminen eri asiakasryhmille ja huomioidaan palvelutarpeet

Tavoitteiden saavuttamisen määrittelyn keskiössä oli koko kehittämistyön ajan asiakkaiden palvelutarpeet ja toisaalta huomio kilpailukykyisyyteen sekä hintojen että laadun suhteen. Palveluntuottajille suunnatussa tiedotustilaisuudessa 16.11.2016 palveluiden uudelleenjärjestelyä perusteltiin lyhyesti tavoitteella kehittää laadukkaampaa, vaikuttavampaa sekä tuloksellisempaa (Yliherva 2006, 11) palvelua työnhakija-asiakkaillemme. Kehittämisen prosessin tavoitteena oli myös osaltaan vastata kuntoutuksen työtoiminnan asiakasmäärien kasvupaineeseen. Kuntoutuksen työtoiminnan asiakasvolyymin tavoite kuluvalle vuodelle on 700 asiakasta (Pöntinen 2017). Nykyisellä työllisyyspalveluiden omalla henkilöstöllä tämän määrän toteutuminen on erittäin haasteellista ja työllisyyspalveluilla on tunnistettu tarve hankkia työtoiminnan palveluko-



konaisuuksia oman toiminnan ulkopuolelta kokonaismäärän kasvattamisen turvaamiseksi, mutta toisaalta myös mahdollistaa asiakkaiden ohjautuvuus palvelutarpeen mukaisiin palveluihin sujuvammin.

### **3 Muuttuva toimintakonteksti**

Hankintamenettelyyn vaikuttava toimintaympäristö on koko työllisyyspalveluiden toimintakenttä. Palveluverkosto ja sen toiminta nivoutuvat tiiviisti yhteen kaikkien työllistämiseen liittyvien toimien kautta. Kompleksisuus kuvaa palveluverkosta hyvin ja kompleksisuuden käsitteen avaamisella kontekstin monitahoisuus on ymmärrettävissä paremmin. Käsittelen tässä kappaleessa alueellista toimintaympäristöä kaupungin omien työllisyyspalveluiden toiminnan kuvauksen, muutamien työttömyyteen liittyen tunnuslukujen, ostopalvelu- ja toiminta-avustuskäytänteiden sekä kompleksisuuden kuvaamisen avulla.

Peilaan Pyykkösen (2016) näkemyksien kautta niitä vaikuttimia, joiden myötä asiakaskunnan haasteellisuus heijastuu toimintaympäristöön sekä hankinnan suunnitteluun. Keskeisimpinä hankintamenettelyyn vaikuttavana lainsäädännön muutoksena on hankintalain uudistus (L 1397/2016), jonka pääkohdat tuon esiin tässä kappaleessa myöhemmin. Taustalla laajemmassa viitekehyksessä myös työttömyysturvain sekä lain julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta pykälät linjaavat toimintaympäristöämme sekä sen työllistämisen mahdollisuuksia.

Työllisyydenhoidon vastuu ja veloitteet ovat jaettu kunnan ja valtion kesken. Euro-määräinen työmarkkinatuen kuntaosuus on tullut voimaan 2006 (Riipinen, Järvinen, Valtakari 2014). Vuoden 2015 alusta alkaen kuntien maksuosuudet ovat kasvaneet yli 1000 päivää työmarkkinatukea työttömyyden perusteella saaneiden osalta. Heidän osaltaan kuntien rahoitusvastuu nousi 70 %:iin kuukausittain maksettavasta työmarkkinatuesta (TTL 14 luku 3a§).

Kunnille siirtyneen euromääräisen kuntaosuuden myötä myös kuntien motiivit ja halu järjestää palveluita pidempään työttömänä olleille ovat kasvaneet. Moni kunta on vahvistanut työllisyydenhoidon palveluitaan sekä luonut monialaisia verkostoja

työllisyyden toimijakentän kanssa (Arnkil, Spangar, Jokinen, Tuusa, & Pitkänen 2015, 29-32.)

Jyväskylässä työmarkkinatuen kuntaosuus on noussut vuodesta 2015 vuoteen 2016 vuositason vajaan 1,4 miljoonaa euroa. Kuukausittainen tarkastelu näyttää työmarkkinatuen kuntaosuuksien pääsääntöisesti kasvaneen 2015-2016. Ensimmäisen kerran kuntaosuus näytti laskevan vuoden 2016 puolella heinä- ja joulukuun osalta. Vuositason työmarkkinatuen kuntaosuus nousi vuonna 2016 yli 18 miljoonaan euroon (Nerg 2017).

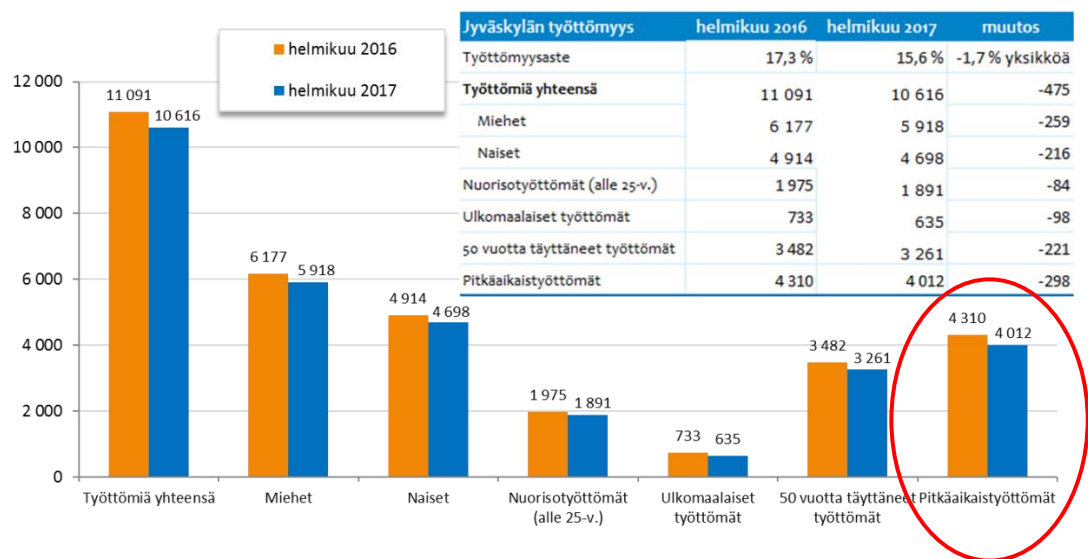
Kuntakokeilun loppuraportissa todetaan, että 2000-luvulla kuntien rooli on kasvanut aiempaa merkittävämmäksi työllistymistä tukevien palvelujen järjestämisessä. Kunnat osallistuvat myös euromääräisesti kuntalaisten työttömyysajan kustannuksiin. Työllisyydenhoidon panostuksilla toiminta on laajentunut ja onkin nykyään jo keskeinen osa kuntien strategiaa ja elinvoimapolitiikkaa (Arnkil ym. 2015, 27-30).

Julkisen työvoima- ja yrityspalvelulain luvun 7 mukaiset palkkatuen myöntämisen edellytykset heijastuvat tuettuun työllistämiseen myös Jyväskylässä. Palkkatuen kohdennusta ja kestoja on rajattu aikaisemmin voimassa olleeseen lainsäädäntöön verraten. Kesto on rajoittunut aiemmasta kahdesta vuodesta yhteen vuoteen pois lukien oppisopimuskoulutukset. (L 916/2012.)

Määrärahojen vähenemisen myötä palkkatukia kohdennetaan entistä enemmän yrityskenttään (Pietiläinen, Pitkänen 2017). Määrärahojen kohdentaminen yrityskenttään heijastuu suoraan järjestökentän toimijoihin, sillä heidän työllistämismahdollisuutensa ovat suoraan liitoksissa myönnettävään palkkatukeen. Työllistämiseen liittyvien tukimuotojen muutokset ovat osaltaan vaikuttaneet selvästi kiinnostukseen tuottaa kuntouttavan työtoiminnan palveluita järjestötoimijoiden keskuudessa. Työllisyyspalveluiden kannalta palkkatuen suuntaaminen selkeästi yrityskenttään on vaikuttanut aikaisemman ostopalvelusopimuskäytännön toteutumisen mahdollisuuksiin edellä mainituista lainsäädännöllisistä muutoksista johtuen. Jyväskylän kaupunki on ostopalvelusopimuksissa sopinut palkkatukityöllistämisen määrästä vuositason.

TEM työnvälitystilaston (21.3.2017) mukaan koko maan työttömyysaste on 12,6 %. Jyväskylässä työttömyysaste oli helmikuun 2017 lopussa 15,6 %. Työttömiä oli 9,2 % vähemmän kuin vuosi sitten helmikuussa 2016. Työllisyysaste on kohentunut viime

aikoina valtakunnallisesti. Vuosien 2016 ja 2017 vertailussa (Kuvio 1.) kuvataan työnhakijaryhmien välisten tilanteiden muutoksia. Kokonaistyöttömyys on vähentynyt vuoden takaisesta 1,7 %. Pitkäaikaistyöttömien osuus kaikista työttömistä työnhakijoista oli Jyväskylässä helmikuussa 2017 37,8 %. Vaikka pitkäaikaistyöttömyyden osuus kokonaistyöttömyydestä on erittäin merkittävä, on huomioitava, että pitkäaikaistyöttömyyden laskenut tarkasteltaessa tilannetta helmikuun 2016–2017 välillä. Jyväskylän kaupungin työllisyyspalveluiden palveluita kohdennetaan tälle pidempään työtä hakeneiden ryhmälle.



Kuvio 1. Jyväskylän työttömyys helmikuu 2016 ja 2017 (TEM, työnvälitystilasto 21.3.2017)

### Hankintalainsäädännön muutokset

Uusi hankintalainsäädäntö tuli voimaan 1.1.2017. Lakimuutokset koskevat lakia julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) sekä lakia vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1398/2016). Hankintalain uudistamisen tavoitteena on ollut yksinkertaistaa hankintamenettelyitä sekä joustavoittaa olemassa olevia käytäntöjä. Lain vaikutukset näkyvät konkreettisesti vähentyneenä dokumentaation tarpeena, neuvottelumenettelyn laajentamisena sekä mahdollisuutena tarkentaa tar-

jouksia. Yksinkertaistamisen yhtenä menetelmänä on entistä tehokkaampi sähköisten työkalujen käyttö. Pienten ja keskisuurten yritysten (PK-yritysten) näkökulma on pyritty huomioimaan hankintojen jakamisen mahdollisuutta laentaen.

Lainsäädännön muutoksella pyritään myös korostamaan sosiaalisia sekä muita yhteiskunnallisia tavoitteita (Hankintalainsäädännön uudistus 2016). Uutena menettelytapana lainsäädäntö tuo esiin innovaatiokumppanuuden, joka on uudentyyppinen tapa toteuttaa hankintoja. Innovaatiokumppanuuden keinoin voidaan toteuttaa sekä aineellisia että palveluihin kohdentuvia hankintoja. Ympäristövaikuttavuutta on tuotu lainsäädäntöön erityisesti elinkaarikustannusten huomioimisen korostamisen muodossa.

Kokonaisvaltaisesti kansallisena painotuksena on laadun huomioiminen entistä tehokkaammin, asiakkaiden kuuleminen jo valmisteluvaiheessa sekä markkinoiden kartoittaminen ennakkoon. Uuden hankintalain mukaisiin menettelyihin aiempien menettelyiden rinnalle on 1.1.2017 voimaan tulleen lainsäädännön myötä tullut tarjousperusteinen neuvottelumenettely sekä sähköinen katalogi (Rossi 2017). Dynaaminen hankintajärjestelmä on ollut hankintamuotona jo vuodesta 2011 alkaen, tosin sen hyödyntäminen hankintamenettelyinä on ollut erittäin vähäistä (Hakkarainen 2013, 17-18).

### 3.1 Kaupungin työllisyyspalvelut ja palveluihin ohjautuvat asiakkaat

Jyväskylän kaupungin työllisyyspalvelut (jäljempänä työllisyyspalvelut) muotoutuivat nykyiseen muotoonsa työllisyyden kuntakokeilu -hankkeen päätyttyä. Toiminta alkoi nykyisellä henkilöstörakenteella tammi-helmikuun aikana 2016.

Jyväskylän kaupunki on mukana monialaisen yhteispalvelun verkostossa. Monialainen yhteispalveluverkosto on osa valtakunnallisesti toteutettavaa palvelumallia. Monialaisuus tarkoittaa tiivistä yhteistyötä TE-toimiston, kunnan ja Kelan kesken. Monialaisen palvelumallin kautta arvioidaan asiakkaiden palvelutarve sekä suunnitellaan työllistymisen edistämisen kannalta tarkoituksenmukaiset palvelut. Jyväskylän lisäksi Keski-Suomen eteläiseen TYP verkostoon kuuluu 15 kuntaa. (Jyväskylän kaupunki 2017.)

Ohjaus- ja valmennuspalveluissa työskentelee 22 henkilöä ja palvelupäällikkö sekä työllisyysjohtaja. Työllisyyspalveluihin kuuluu kolme hankekokonaisuutta. Työllisyyspalvelut tekevät tiivistä yhteistyötä myös alueen muiden työllisyyspoliittisten hankkeiden sekä hankeverkostojen kanssa.

### **Palveluihin ohjautuvat asiakkaat**

Maaliskuussa 2017 työllisyyspalveluiden käytössä olevassa TYPPI Asiakaspalvelujärjestelmässä oli kirjattuna työllisyyspalveluiden asiakkaaksi noin 2000 jyvaskyläläistä. Näistä noin 500 asiakasta oli tuolloin kuntouttavassa työtoiminnassa ja noin 300 työkyyntä arvioinnin prosessissa (TYPPI Asiakaspalvelujärjestelmä 2017). TYPPI Asiakaspalvelujärjestelmään voidaan kirjata sellaiset asiakkaat, joilla on monialaisen yhteispalvelun tarve. Kokonaisluku kuvastaa sitä asiakasvirtaa, joita hankintojen kautta suunnitellut palvelukokonaisuudet voivat koskettaa. Muut asiakkaat kirjataan omaan asiakashallintatietokantaan. Esimerkiksi suoraan työelämään suuntaavat, avoimilta markkinoilta työtä hakevat asiakkaat eivät ole asiakkaiden kokonaismäärässä mukana järjestelmästä saadun tiedon mukaan.

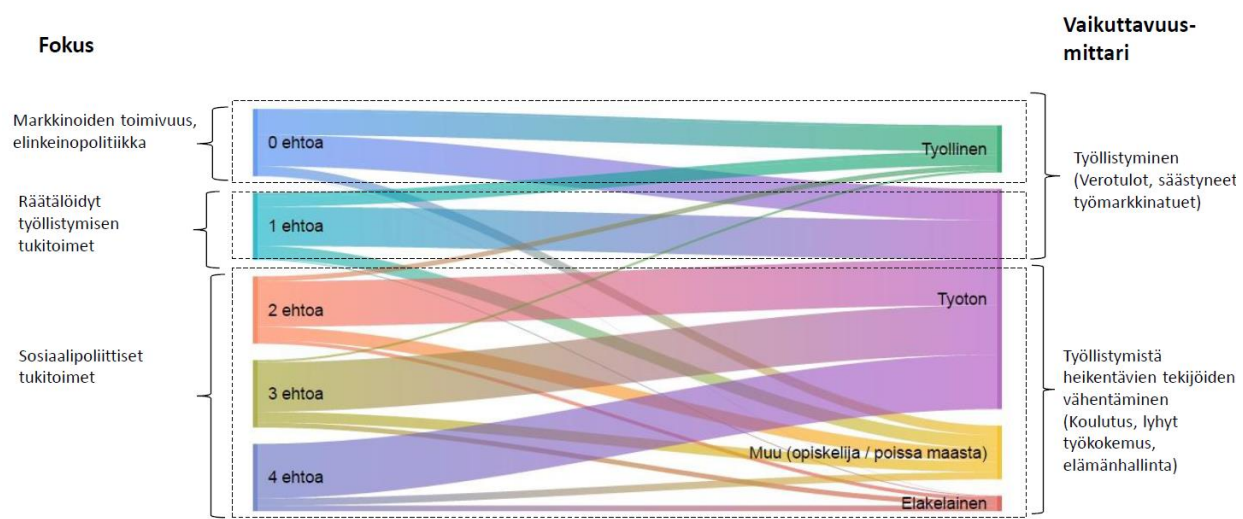
Työllisyyspalveluiden asiakaskunta koostuu pääosin yli 300 päivää työmarkkinatukea saaneista asiakkaista. Tämä tarkoittaa työttömyyden kestossa pääsääntöisesti vähintään vuoden työttömyyttä, useimmiten yli kahden vuoden työttömyyttä.

Pyykkönen (2016) nostaa esiin rakennetyöttömyyden taustalla olevia vaikuttimia mielenkiintoisella ja moniulotteisella tavalla. Nostan muutamia pitkäaikaistyöttömyyden keskeisesti vaikuttavia tekijöitä esiin lainaten Pyykkösen ajatuksia tilastojen takana. Pyykkönen kuvaa työllistymisen todennäköisyyden dramaattisen muutoksen työttömyyspäivien lisääntyessä sadasta kolmeen sataan. Toisena mielenkiintoisena analyysinä toimii jaottelu työttömyyden taustalla olevasta problematiikasta ja keskeisimmin siitä, miten taustavaikuttimien määrä ja ”kerrostuminen” vaikuttaa työllistymisen todennäköisyyteen.

Mikäli huomioimme työttömyyden pitkittymisen vaikutukset jo sinällään työllistymisen todennäköisyyteen ja sen lisäksi työllistymisen muiden vaikuttamien yhteissumman, todentuu näkemys asiakaskuntamme haasteellisuudesta ja mahdollisuuksista

kiinnittyä työelämään. Pyykkösen esittämän tilaston mukaan 100 päivää työttömänä olleen työllistymisen todennäköisyys on 44 % ja yli 300 päivää työttömänä olleiden työllistymisen todennäköisyys on vain 18 % (Pyykkönen & Myrskylä 2015).

Pyykkönen kiteyttää kriittisten ehtojen kerrannaisvaikutusten avulla työllistymisen todennäköisyyden pienenemistä. Näitä työllistymistä vaikeuttavia kokonaisuuksia voi olla puutteellinen koulutus- ja työhistoria, lyhyt työkokemus, ammatillisen koulutuksen puuttuminen, suuntautuneisuus taantuvalla toimialalla tai elämäntaloudelliset haasteet (sis. terveydelliset vaikuttimet).



Lähde: Pyykkönen 2016

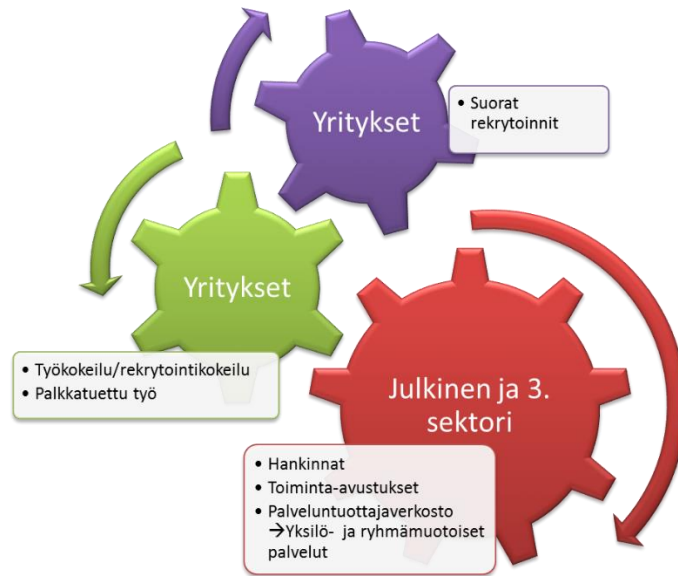
Kuvio 2. Työllistymisen todennäköisyys virta-analyysin mukaisesti (Pyykkönen 2016)

Pyykkösen virta-analyysin (Kuvio 2.) mukaisesti työllistymisen todennäköisyys on lähes mahdotonta, mikäli ehdoista kaikki neljä vaikuttavat samanaikaisesti henkilön tilanteeseen. Pyykkönen koostaa palvelurakenteen sekä palveluiden järjestämisen tahoja siten, että mikäli asiakkaalla on näistä ehdoista vain yksi, esimerkiksi puutteellinen koulustausta suhteessa alueen työmarkkinoihin, voidaan siihen vaikuttaa tehokkaiden julkisten työllistämisen tukitoimien kautta. Toisaalta hän linjaa voimakkaasti asiakaskuntaa sosiaalipoliittisten toimien piiriin, mikäli ehtovalikoimaa on samanaikaisesti enemmän kuin yksi. Tilastokeskuksen vuosien 2016-2037 (Työssäkäyntitilasto 2016) ennusteen

mukaan nimenomaisesti niiden henkilöiden määrä, joilla on edellä mainituista ehdoista kolme tai neljä, tulee kasvamaan voimakkaasti 2019 jälkeen (Pyykkönen & Pyykkönen 2016, 23-24).

Asiakaskuntaamme leimaa kokemusperäisen tiedonkin valossa Pyykkösen esittämistä ehdoista samanaikaisesti vähintään kaksi vaikutinta, joilla on merkitystä työllistymisen todennäköisyyteen. Selkeästi on nähtävissä myös kasvava asiakaskunta, joilla edellä mainittuja ehtoja on vähintäänkin neljä. Näiden asiakkaiden asemointiin ja palveluihin ohjautumiseen tulisi kiinnittää mielestäni nykyistä enemmän huomiota. Aikuissosiaalityön sekä työllisyyspalveluiden palveluvalikoiman yhdyspintojen yhteensovittamiseksi tehdään jatkuvasti kehittämistyötä. Näiden palveluiden yhteensovittamisen sekä asiakkaan ensisijaisen palvelutarpeen määrittelyn kautta pystytään varmasti vastaamaan myös haasteellisemman asiakaskunnan palvelutarpeisiin nykyistä tehokkaammin.

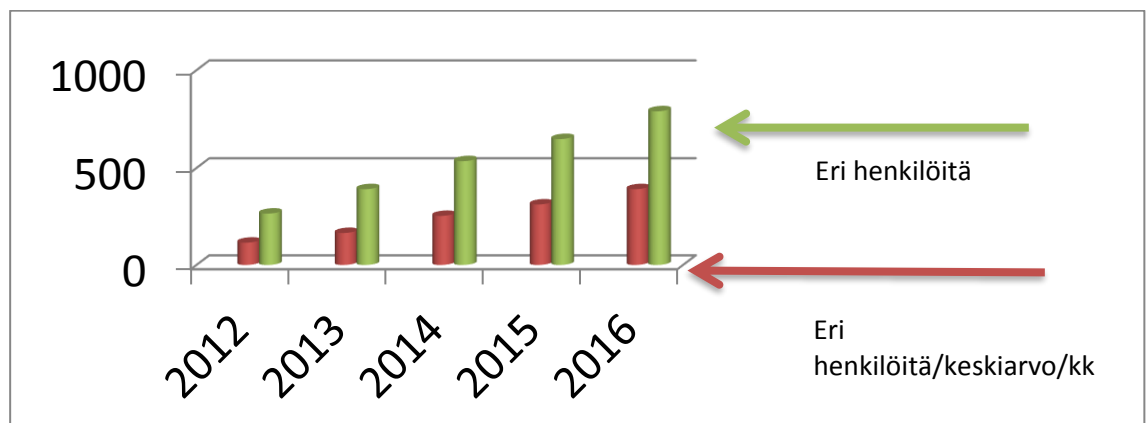
Työllisyyspalveluiden palvelurakenne on luotu asiakkaiden palvelutarpeiden määrittelyn avulla tiimeihin, joissa voidaan mahdollisimman oikea-aikaisesti vastata palveluiden suunnitelmallisesta toteuttamisesta. Palvelut koostuvat kokonaisuudesta, josta on saatavilla sekä sosiaalityön palveluja että suoraan yritysmaailmaan suunnattuja väyliä ja sparrausta. Laajan palveluvalikoiman (Kuvio 3.) sekä yhteistyöverkoston avulla pyritään vastaamaan laaja-alaisen ja moninaisen asiakaskunnan tarpeisiin sekä palvelemaan myös yrityskenttää entistä laajemmin työllistämiseen liittyvissä tilanteissa ja rekrytointiratkaisuissa. (Työllisyyspalvelut 2017.)



Kuvio 3: Työllisyyspalveluiden palveluvalikoima toimijoittain

### Kuntouttava työtoiminta

Kuntouttava työtoiminta on ollut viime vuosina voimakkaassa kasvussa (Kuvio 4). Jyväskylän kaupungin työllisyyspalvelut järjestävät kuntouttavan työtoiminnan palveluita jyvaskyläläisille työnhakija-asiakkaille.

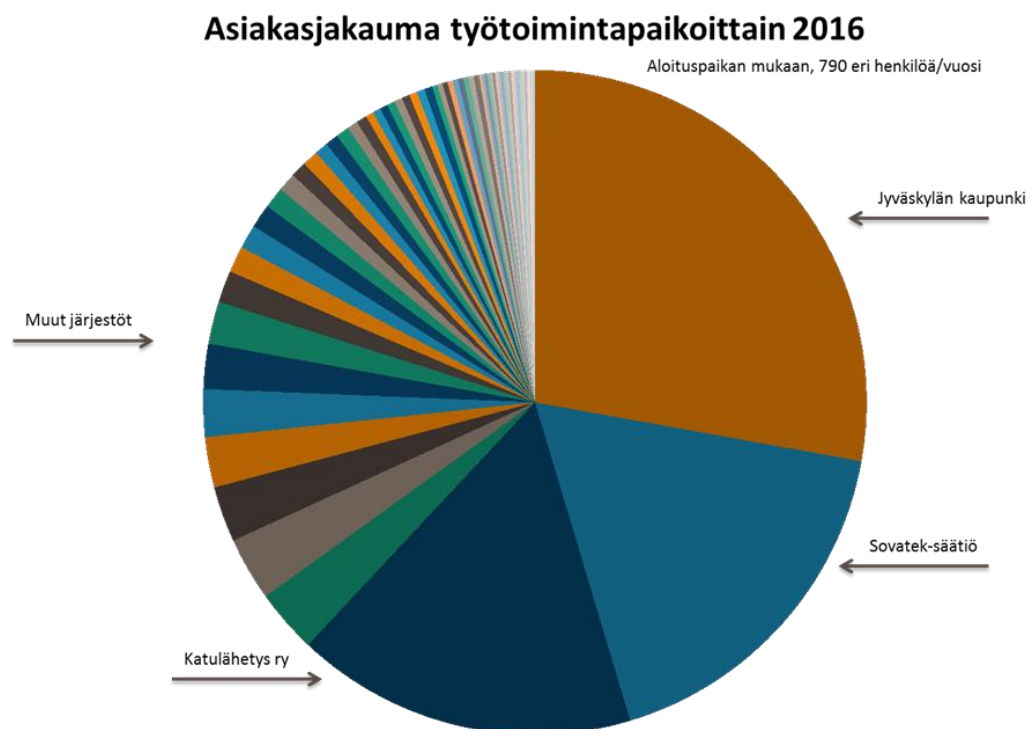


Kuvio 4. Työtoimintaan osallistuvan asiakasmäärän kasvu 2012-2016 (Nerg 2017, muokattu)



Kuntouttava työtoiminta on sosiaalihuoltolain mukainen sosiaalipalvelu sekä työttömyysturvalain mukainen työllistymistä edistävä palvelu. Kuntouttavalla työtoiminnalla pyritään vahvistamaan asiakkaan elämän- ja arjenhallintaa sekä työ- ja toimintakykyä. Toiminnalla pyritään myös ehkäisemään syrjäytymistä tarjoamalla mahdollisuus työtoimintaan ja muihin palveluihin. Palveluiden suunnittelussa tulee huomioida kokonaisvaltaisesti asiakkaan henkilökohtainen tilanne (Kuntouttavan työtoiminnan käsikirja 2017).

Kuntouttava työtoiminta on kunnan omassa käytössä ja järjestämisveloitteen alla oleva työllistymistä edistävä palvelukokonaisuus. Muita työllistämisen työkaluja sekä tuottamista säätelee laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (LJTY 28.12.2012/916). Asiakaskunnan laajeneminen ja moninaistuminen ovat osaltaan luoneet painetta kehittää entistä laaja-alaisempia palveluita.



Kuvio 5. Kuntouttavan työtoiminnan jakauma työtoimintapaikoittain 2016.

Työtoiminnan kokonaisuus koostuu tällä hetkellä ostopalveluista, palveluntuottaja-verkostosta (Kuvio 5.) sekä kaupungin omien hallintokuntien tarjoamista työtoimintamahdollisuuksista. Tällä hetkellä palveluntuottajia kuntouttavaan työtoimintaan liittyen on 92 (Ta-rekisteri 3/2017). Työtoimintapaikkoja työnantajarekisterin mukaan oli tammikuussa 2017 yli 600. Vuonna 2016 kuukausittainen keskiarvo työtoiminnassa olevista asiakkaista oli 391, koko vuonna työtoiminnassa oli mukana 790 eri asiakasta (Nerg 2017).

Kuntouttavasta työtoiminnasta on olemassa puitesopimusjärjestelmä, jossa sovitaan toiminnan järjestämisestä sekä toimijan vastuista ja velvotteista toiminnan järjestämiseen liittyen. Valtaosa kuntouttavasta työtoiminnasta järjestetään yksilöllisesti palveluohjaajan vastatessa työtoimintaprosessista. Palveja tuotetaan ja hankintaan myös ryhmämuotoisesti. Kuntouttavasta työtoiminnasta maksetaan ohjauspalkkiota tällä hetkellä järjestöille 20 €/toteutunut toimintapäivä ja ohjauspalkkio kaupungin omiin hallintokuntiin on 10 €/toteutunut toimintapäivä. Valtio korvaa kunnalle takaisin 10,09 €/toteutunut toimintapäivä.

### 3.2 Ostopalvelut sekä toiminta-avustukset

Ostopalvelukäytäntö on alkanut kahden yhteistyökumppanin kanssa 2000-luvun alusta alkaen. Työllisyyspalveluiden oman toiminnan ohella on ollut selkeä tarve hankkia työllisyyttä edistäviä palveluita palveluntuottajakumppaneilta. Taustana ostopalvelukäytännön muodostumiselle oli kuntien tuetun työllistämisen mittava vähentyminen 90-luvun aikana. 90-luvulla Jyväskylässä ja Jyväskylän maalaiskunnassa arvioidaan olleen yhteensä noin 1000 tuetusti työllistettyä henkilöä vuositasolla, kun taas nyt samainen luku on noin sata vuosittain (Niemelä 2017). Kuntouttavan työtoiminnan ostopalvelusopimusten arvo ylittää hankintalain soveltamisen kynnyksarvon (L1397/2016).

Työllisyyspalveluiden oman toiminnan vahvistuminen henkilöstöresursseineen vuoden 2016 alusta alkaen on laajentanut toiminnan mahdollisuuksia sekä asettanut pai-

netta palveluiden uudelleenkohdentamiseen. Ostopalveluiden osana on ollut sellaisten palvelumuotojen hankinta, joissa julkista tukea on tullut toimijalle useammasta lähteestä.

Kunnalla ei ole mahdollisuutta vaikuttaa esim. palkkatuen kohdentamiseen 3. sektorin toimijoille ja tätä kautta palveluiden hankinta tuettua työllistämistä varten on noussut uuteen valoon. Palveluntuottajilla on ollut vaikeuksia toteuttaa ostopalvelusopimusten mukaista toimintaa liittyen TE-toimiston myöntämiin harkinnanvaraisiin tukimuotoihin. Henkilöasiakkaan on mahdollista osallistua työllistymistä edistävään työkokeiluun perustellusti, mikäli työkokeilu tukee ammatinvalintaa tai paluuta työmarkkinoille (LJTY 28.12.2012/916).

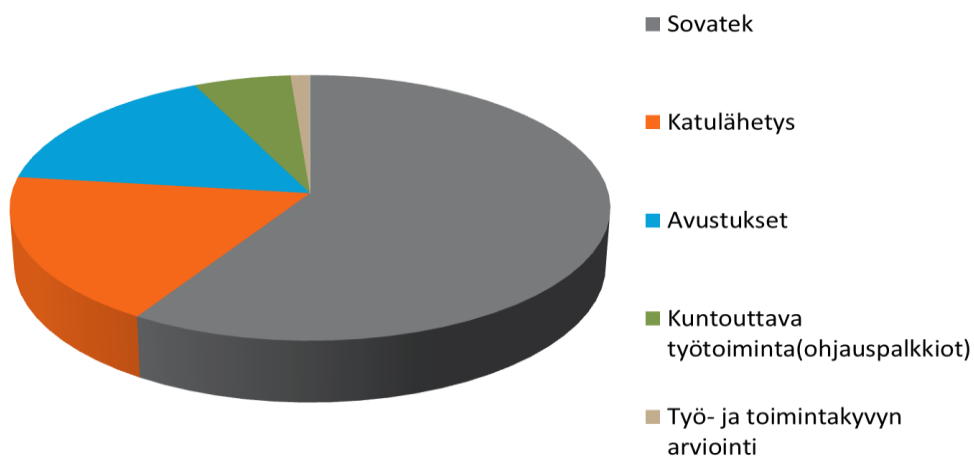
Jyväskylän kaupunki tukee järjestökentän toimijoita toiminta-avustuksilla. Toiminta-avustuskäytäntö on alkanut muutama vuosi ostopalvelumenettelyn käynnistämisen jälkeen, Jyväskylän kaupungin työllisyysjohtaja Anssi Niemelän arvion mukaan 2002–2003. Toiminta-avustuksia haetaan vuosittain ja niitä myönnetään hakemusten perusteella toimintavuodelle. Avustuskäytäntö tukee paikallisia työllisyyden toimijoita ja täten mahdollistaa pienempienkin toimijoiden mahdollisuuden tuottaa työllisyyttä edistäviä palveluita. Avustuskäytännön haasteena on jo aiemmin mainittu toimintakentän muutos, johon kunnalla itsellään ei ole mahdollisuutta vaikuttaa. Avustusten hakijat sitoutuvat hakemuksessaan tuottamaan työllisyyttä edistäviä palveluita jyväs- kyläläisille pitkään työttömänä olleille työnhakijoille. Koska kyseessä on kuitenkin avustuskäytäntö, toiminnan vaikuttavuutta ei ole ollut mahdollista kovinkaan tarkasti seurata.

Avustusten saajat ovat raportoineet kaupungille hakemusvaiheessa toimintasuunnitelmien ja toimintavuoden lopuksi toimintakertomuksien kautta. Niemelä summaa toimintakertomusten olevan yhteneviä haettujen avustusten ja niissä määriteltyjen tavoitemäärien kanssa. Vaihteluväliä avustusten hakijoiden toiminnassa mukana olevien asiakkaiden määrässä on ollut enimmillään 10 % verrattuna toteumiin aina toimintakausittain. Toiminta-avustuksia ovat hakeneet toimintojen luonteelta hyvinkin erityyppiset toimijat. Toimijoiden suuruusluokka sekä haetut avustussummat ovat vaihdelleet myös merkittävästi. Niemelä kertoo toiminta-avustusten kokonaismäärän vähentyneen hieman vuosittain. Vuonna 2016 toiminta-avustusten kokonaissumma

oli 550 000 euroa. Toiminta-avustusten myöntämisen periaatteet on hyväksytty kaupungin hallituksessa. (KH 3/2016.)

Huikko ja Ukkola (2014, 224-226) kuvaavat taloudellisen tuen ja hankintasopimuksen välisiä eroja ja niiden rajapinnan hahmottamista. Tuki voi kohdentua johonkin tiettyyn tarkoitukseen, mutta tuen saajalle ei muodostu suoraa velvoitetta tuottaa tukea vastaan tuen antajalle vastavuoroista suoritusta. Tukitoimenpide, tässä tapauksessa toiminta-avustus, on lähtökohtaisesti yksisuuntainen. Julkisten hankintojen sopimuksissa on sen sijaan kaksi vastavuoroista suoritusta: rahasuoritus julkisyhteisöltä ja tätä vastaava palvelun suorittaminen. Avustusten myöntämisen ja niihin asetettujen toiminnallisten ehtojen vaikutus siihen, onko kyseessä avustus vai hankintasopimus, on syytä tarkastella aiempaa tarkemmin. Mikäli julkisyhteisöllä on järjestelyssä välitön taloudellinen intressi, voidaan tukea pitää hankintasopimuksen kaltaisena ja tuolin toiminta tulisi toteuttaa hankintamenettelyn kautta (Mts. 226).

Avustusten hakuaika on ollut tähän saakka vuosittain ensimmäisen neljänneksen aikana. Ensimmäisen vuosineljänneksen aikana on haettu toiminta-avustusta kuluvalle vuodelle. (Jyväskylän kaupunki 2017.) Toiminta-avustukset ovat merkittävä osa hankintojen kokonaisuutta (Kuvio 6.).



Kuvio 6. Hankintojen kokonaisuus 2016.

### Ostoista hankintoihin – häviääkö kumppanuus?

Ostopalvelukäytäntö on perustunut kumppanuusajattelun pohjalle. Kumppanuus perustuu lähtökohtaisesti luottamukselliseen suhteeseen palveluiden tuottamisesta. Iloranta ja Pajunen-Muhonen (2012) ovat listanneet tiiviin ja luottavaisen yhteistyösuhteen tyypilliset ongelmat:

- oletus toimittajan ja ostajan tavoitteiden yhdensuuntaisuudesta
- kilpailun luoman tehostamispaineen menetys
- vaikeus valvoa toimittajan kustannuksia ja suorituksia
- avointen kirjojen periaatteen näennäisyys
- cost plus –hinnoittelun riskit
- vaikeus ohjata toimittajan kehittymisen suuntaan
- vaikeus saada oikeudenmukainen kateosuus ketjun tehostamisessa.

(Iloranta & Pajunen-Muhonen 2012, 280-281.)

Ilorannan & Pajunen-Muhosen erittely yhteistyösuhteen riskeistä kuvastaa melko suurelta osin niitä riskejä ja uhkakuvia, jotka ovat osaltaan vaikuttaneet hankintamenettelyn muutostarpeeseen. Tavoitteiden määrittelyä palveluissa ei ole täsmennetty viime vuosina kovinkaan tarkasti ja raportointi palveluiden toteumista on perustunut melko puhtaasti määrälliseen raportointiin, ei laadullisiin palvelunsisältöjä koskeviin raportointikäytänteisiin.

Palveluiden kehittäminen on ollut palveluntuottajien sisäinen asia ja ostavalla taholla (kaupunki) ei ole ollut juurikaan mahdollisuutta vaikuttaa palveluiden sisällölliseen toteutukseen. Työllisyysjohtaja linjaa entistä voimakkaammin kunnan esiin nousseen tarpeen saada kumppaneikseen yhteiskuntavastuullisia toimijoita ja tukea tätä kautta asiakkaiden prosessien etenemistä työelämää kohti (Niemelä 2017).

Hankintamenettelyn muutos on saanut voimakasta kritiikkiä kumppanuusajattelun murentumisesta sekä aikaisemman luottamussuhteen menettämisestä. Aikaisemmat ostopalveluorganisaatiot ovat nähdäkseni kokeneet palveluhankinnan muutosproses-

sin osittaisena luottamuspulana. Toisaalta helmikuussa 2017 käydyissä markkinavuoropuheluissa vahvistui käsitys siitä, että myöskään uusi hankintamenettely ei pois-sulje kumppanuusajattelua – päinvastoin. Valtakunnallisestikin on kokemuksia siitä, miten kilpailutuksessa valitut palveluntuottajat kokevat voimakkaasti olevansa tilaa-jien (kuntien) kumppaneita palveluiden kehittämässä sekä laadun parantamisessa (Markkinavuoropuhelu 2017). Hankintamenettely voidaan siis rakentaa myös siten, että kumppanuusajattelu säilyy ja jatkuvan parantamisen tahtotila on sekä tilaajalla että palveluntuottajalla.

### 3.2 Työllisyyspalveluiden kompleksisuus

Työllisyyspalveluiden rakennetta kuvaa oivallisesti kompleksisuus. Härkönen ja Airaksinen (2012) tuovat artikkelissaan esille nykypäivän palvelurakenteiden kompleksisuuden lisääntymisen. Tätä muutosta kuvaa sekä palveluiden sisäisten rakenteiden, että hallinnollisten rakenteiden painopisteen siirtyminen tasapainosta epätasapainoon. Sama muutos koskee myös palveluiden kokonaisuutta ja ympäristön muutosta. Nykypäivän palvelukokonaisuuksien ainut pysyvä asia on muutos. Kehittymisen ja kehittämisen edellytyksenä voidaan pitää ennakoitavuuden sijaan epäjärjestyttä. Kompleksisuus sinällään luo tarvetta kehittää ja kehittyä muuttuvan maailman mukana, mutta luo oman vivahteensa suunnittelu- ja kehittämistyöhön. Palveluiden rajapintojen yhteensovittaminen ja osien välisten vuorovaikutussuhteiden tiivistäminen ovat avaimia menestykselliseen kehittymiseen palvelukokonaisuuksien sisällä. (Härkönen, Airaksinen 2012, 5-7.) Enää ei voida ajatella palveluprosesseja oman organisaation lähtökohdista, vaan työskentelyn tulee sitoa yhteen eri organisaatiot sekä toimijat. Myös Härkönen ja Airaksinen (2012, 9) artikkelissaan toteavat, tulee pyrkiä luomaan eheä palvelurakenne, jossa saman viitekehyksen sisällä toimivat toimijat luovat yhteisen palvelukokonaisuuden, siten voidaan hallinnoida kompleksista toimintakenttää ja saada tehostettua kaikkein palveluiden saatavuutta ja tavoitettavuutta. Näkemystäni palvelurakenteen tulevaisuudesta tukee Osbornen (2010, 1) tulokinta julkisin varoin rahoitetusta palveluntuotannosta. Kokonaiskuvan kompleksisuuden ymmärrys ei ole Osbornenkaan mielestä enää ainoastaan julkisen hallinnon tai

johtamisen kysymys, vaan se edellyttää monitoimijuutta sekä organisaatioiden välistä yhteistyötä julkisten hankintojen ympärillä.

Työllisyyspalveluiden kokonaisuus sisältää palveluiden osalta keskinäistä riippuvuutta. Palveluiden asiakaskunta on yhteinen ja lähtökohtaisesti kaikilla on sama päämäärä työskentelyssään. Mikäli palvelukokoisuudet luodaan resursoinninkin kannalta jaetusti, se mahdollistaa periaatteessa itseohjautuvuuden. Myös itseohjautuvat palvelukokonaisuudet vaativat johtajuutta ennen kaikkea toiminnan ja tehokkuuden varmistamiseksi. Hyvin johdetulla monialaisella ja moniammatillisella verkostolla on menestymisen edellytykset kompleksisuudesta huolimatta (Parker 2007, 113-132).

Työllisyyspalveluissa kompleksisuuteen oman sävynsä luovat organisaatioiden kulttuuriset kontekstit. Toimintakulttuurit ovat työllisyyspalveluiden toimijakentän sisällä hyvinkin erilaisia. Näiden toimintakulttuurien yhteensovittaminen ja yhteisen uudenlaisen toimintakulttuurin etsiminen luovat pohjan pahimmillaan vastakkainasetetuille. Yhteistyöskentelyn avulla voidaan saavuttaa yhtenevä ja eheä toimintakulttuuri, mutta asioiden yhteensovittamisen vaiheessa tulee huomioida olemassa olevat eriävät lähtökohdat ja toimintamotiivit.

Mikään malli tai palveluiden tuottamistapa ei sinällään luo toimivaa rakennetta. Robert Arnkil (2017) vertaa eri maiden tapoja tuottaa työllisyyspalveluita. Arnkil tulkitsee globaalisti työllisyyspalveluiden tuotantotapoja. Niitä vertaillessa voidaan todeta, ettei millään tietyllä palveluiden tuottamistavalla, oli se sitten yksityistetty, julkinen tai 3.sektorin toimijoille jyvitetty toimintamalli, voida toimintatavan kautta todistaa sen toimivuutta pysyvänä ja tuloksellisena rakenteena. Yhteistoiminnan lähtökohdan muodostaa nähdäkseni yhteinen tahtotila ja systemaattinen suunnittelutyö, jossa kaikkien toiminnassa mukana olevien organisaatioiden edustajat ovat osallisina. Toimivan työllisyyspalveluiden kokonaisuuden luomisen tulee lähteä yhteisen tavoitteen määrittelyn kautta. Toinen keskeinen asia on yhtenevien toimintakäytänteiden muodostaminen ja resurssien jakautumisen kautta myös eri toimijoiden välisen motivaation muodostuminen.

Verkostomaisen kompleksisen kokonaisuuden kaikkien osien tulee tuntea olevansa osa suurempaa kokonaisuutta, jolloin työn merkitys osana kokonaisuutta korostuu ja motivoi kaikkia toimijoita parhaimman tuloksellisuuden saavuttamiseen. Stenvall ym.

puhuvat ”kolmannen sukupolven palveluista” ja palvelukokonaisuuksista. Kolmannen sukupolven palveluille on tyypillistä aiemmin mainittu verkostomaisuus, yhteiskehittäminen sekä asiakkaiden mukaanotto palveluiden suuntaamiseen. Myös teknologilla ratkaisuilla on merkittävä rooli palveluketjuissa (Stenvall, Laitinen, Ursin ym. 2014).

## 4 Vaikuttava hankintamenettely

### – millä vaikuttavuutta haetaan?

Vaikuttavuuden hankintaa voidaan lähestyä kahden radikaalin muutostarpeen kautta. Vaikuttavuuden hankinta edellyttää muutosta hankintayksikköjen tehtävissä määrittelijän roolista omistajan rooliin sekä palveluntuottajan roolin muutosta suorittajasta innovaattoriksi (Pyykkönen 2016, 4). Kuntouttavan työtoiminnan tuleva hankintamenettely mukailee näiden kahden roolituksen muutoksen tarvetta. Vaikuttavuuden käsitteen kautta voidaan Pyykkösen (2016) mukaan määritellä hankintamenettelyssä mukana olevia toimijoita ja niiden roolitusta sekä toimintatapaa, mutta toisaalta vaikuttavuutta voidaan kuvata hankinnan eli hankittavan tuotteen, tässä tapauksessa palvelun, vaikutuksilla asiakkaillemme. Vaikuttavuus henkilöasiakasrajapintaankin heijastuessaan on syytä katsoa kahdesta eri näkökulmasta. Sosiaalisten näkökulmien huomioimisella julkisissa hankinnoissa laajemmin voidaan saavuttaa volyymivaikutuksia työllistämiseen. Sosiaalisesti vastuullisilla julkisilla hankinnoilla tarkoitetaan sellaisia hankintoja, joissa huomioidaan sekä sosiaaliset ja taloudelliset näkökulmat niiden tukiessa toistensa toteutumista (Eskola, Luostarinen ym. 2011, 17). Vaikuttavien palvelujen hankinnalla voidaan saavuttaa tuloksellista ja asiakkaan prosessin kannalta merkittävää palvelua.



Vaikuttavan hankinnan visio kiteytyy kolmeen pääkohtaan vaikuttavuuden hankinnan käsikirjan (Pyykkönen 2016, 5) mukaan:

- **Tunnistetaan tarve verkostoille**

Vaikuttavuusperusteinen hankinta on poikkihallinnollista, koska sen eritasoiset vaikutukset jakautuvat eri sektoreille. Poikkihallinnollisuutta voidaan pitää sekä edellytyksenä että tuloksena.

Poikkihallinnollisuuden merkitys tunnistettiin hankintamenettely-työskentelyn alkuvaiheessa. Poikkihallinnollisuus kyseessä olevan hankinnan kohdalla tarkoittaa sekä työllisyyspalveluiden että hankintayksikön osaamisen yhteensovittamista, mutta ennen kaikkea järjestökentän toimijoiden mukaan ottamista suunnitteluprosessiin jo alkuvaiheessa.

- **Siirrytään työskentelemään strategisesti**

Hankintatoimelta edellytetään aiempaa vahvempaa kykyä analysoida markkinarakenteita sekä pitkäjänteistä strategista lähestymistapaa hankintoihin. Yhteiskunnallisten tarpeiden ja sosiaalisten kriteerien mukaanotto laajemminkin hankintojen kokonaisuudessa vaatii myös strategian luomista näiden seikkojen huomioimisen tukemiseksi. Markkinatilanteen seuraaminen ja pitkäjänteinen työskentely vaativat myös jatkuvaa kehittämisotetta ja jatkuvan parantamisen logiikkaa.

- **Opetellaan laskemaan vaikutuksia**

Pyykkönen linjaa määrätietoisesti vaikuttavuuden hankinnan käsikirjassa, ettei vaikuttavuutta voida hankkia, mikäli ei kyetä laskemaan ostopäätösten vaikutuksia. Vaikutusten laskenta on pitkässä juoksussa muuttunut yksittäisten hintojen tarkastelusta kokonaiskustannusten arviointiin. Seuraavana askeleena Pyykkönen määrittelee kokonaisvaikutusten analytiikan (Pyykkönen 2016, 5).

Työtoiminnan hankintoihin liittyvä vaikutusten ja vaikuttavuuden laskenta on edennyt prosessin aikana voimakkaasti kokonaisvaikutusten analytiikan suuntaan. Vaikuttavuutta on tarkasteltu niin yksilötasolla kuin kokonaisuuden kannalta. Kannustin-

mallin (Liite 2.) liittäminen vaikuttavuuteen on haastanut kehittämistyötä nimenomaisesti kokonaiskustannusten arvioinnin suuntaan. Näkisinkin, että kokonaisvaikutusten analytiikka ei ole jäänyt huomiotta tämän hankinnan kohdalla.

Tarkastelen vaikuttavaa hankintamenettelyä vielä tarkemmin kahdesta eri näkökulmasta. Työllisyyspalveluissa nyt hankinnan kohteena ovat näkemykseni mukaan sellaiset palvelut, joilla haetaan vaikuttavuutta ensisijaisesti tuloksellisuuden kautta. Kuntakokeilun loppuraportissa (Arnkil ym. 2015, 49) todetaan, että kuntouttavan työtoiminnan tuloksien näkökulmasta vaikuttavuus asiakkaiden tilanteissa (esimerkiksi työllistyminen tai kouluttautuminen) on ollut vaatimatonta. Raportissa todetaan, että varsinainen osallistuminen toimintaan ei riitä, vaan ohjauksen ohella palveluihin tarvittaisiin nykyistä enemmän yksilöllistä tukea, ohjausta ja valmennusta.

Tuloksellisuus palveluhankinnassa tarkoittaa ensisijaisesti asiakkaan tilannetta edistävää palvelua ja tuloksen muodostumista etenemisen todentumisen avulla. Toisaalta työllisyysulottuvuuksia voidaan tarkastella sosiaalisilla kriteeristöillä, joita on valtakunnallisesti sisällytetty julkisiin hankintoihin.

#### 4.1 Sosiaaliset kriteerit hankinnoissa

Sosiaaliset näkökulmat julkisissa hankinnoissa on toistaiseksi melko vähäisesti hyödynnetty mahdollisuus vaikuttavuuden saavuttamiseen. Sosiaalisten kriteerien huomioiminen on teknisesti mahdollista kaikissa hankintaprosessin vaiheissa aina kohteen määrittelystä toimittajan soveltuvuuden arviointiin sekä tarjousten vertailuun ja sopimukseen saakka (Eskola ym. 2011, 11).

Julkisten hankintojen avulla työllistämisessä on kyse siitä, että verovaroja käytetään niin, että kunta tai valtio saa suurimman mahdollisen hyödyn käyttämästään rahasta. Sosiaalisesti vastuulliset hankinnat tarkoittavat täten sitä, että hankintayksiköt huomioivat hankintansa vaikutukset yhteiskunnallisesta näkökulmasta.

Työllistämisehdon soveltaminen julkisissa hankinnoissa on markkinapohjainen ohjauskeino, jota kunnat voivat hyödyntää. Ehtoa soveltamalla luodaan työpaikkoja heikossa työmarkkina-asemassa oleville henkilöille. Työllistämisehdon hyödyntäminen

julkisissa hankinnoissa haastaa sekä yritykset että kunnat toimialakohtaisesti. Ehdon käyttäminen vaatii yhteistyötä eri toimialojen välillä ja tiiviimpää vuoropuhelua yritysten kanssa. (Mts. 17-20.)

Työllistämisehtoja voidaan soveltaa julkisten hankintojen sopimusehtoina, jolloin ne ovat vaatimuksia joita toimittajan on noudatettava. Hankintalainsäädännön mukaan työllistämisehto voidaan sisällyttää sopimukseen tai se voi olla vertailuperuste. Kokeusten mukaan sopimukseen sisällyttäminen on tehokkaampaa. Valtakunnallisesti pilotointia on käynnissä THL:n koordinoiman hankkeen kautta Helsingissä, Espoossa, Vantaalla ja Oulussa. Hankkeen tarkoituksena on vakiinnuttaa työllistämisehdon toimintamalli osaksi kaupunkien normaalia toimintaa (Toivanen & Wennberg 2015, 29).

### **Case Espoo**

Espoossa sosiaalisten kriteerien käytöstä julkisissa hankinnoissa on tehty erillinen päätös kaupunginhallituksessa (14.12.2010). Espoossa sosiaalisten kriteerien käyttö on keskitetty volyymiltaan suuriin ja työvoimaintensiivisiin hankintoihin. Hankinnan minimi koko on 200 000 € sovellettaessa kriteeristöä. Käytännössä sosiaalisten kriteerien käyttö tarkoittaa palveluntuottajan sitoutumista sopimuskauden aikana tiettyyn määrään työllistämistä tai oppisopimuskoulutuksien järjestämistä. Kriteerien toteutumisen seuranta on ollut samalla myös yritysten neuvontaa. Kaupunki on tarjonut konkreettista apua työllistämisehtojen täyttämiseen. Vuonna 2015 Espoossa on työllistynyt työllistämisehtojen avulla noin 100 henkilöä.

Yritykset ovat suhtautuneet kriteerien käyttöön ymmärtäväisesti eikä negatiivista palautetta juurikaan ole tullut. Yritysten huolenaiheet kriteerien täyttämässä koskevat pääsääntöisesti käytännön prosessin etenemistä (Toivanen & Wennberg 2015, 8).

Toivanen ja Wennberg (2015, 29-31) tuovat esiin vahvimpana sosiaalisten kriteerien käyttömuotona esiin sellaiset menettelyt, jotka edellyttävät toimijalta aktiivisuutta kriteerien toteuttamiseen - tällainen konkreettinen toimi voi olla esimerkiksi tietty määrä määräaikaista työsuhteita työttömyyskriteerit täyttävillä asiakkaille.

Sosiaaliset kriteerit voidaan tuoda hankintoihin myös erilaisten vastuullisuusperiaatteiden kautta (Mts. 31). Vastuullisuusperiaatteet tarkoittavat käytännössä sitä, että

toimija ottaa toiminnassaan vastuullisuusperiaatteet huomioon. Vertailukriteerin muodossa vastuullisuusperiaatteiden huomioiminen voi tarkoittaa esimerkiksi vajaa-kuntoisten henkilöiden työllistämistä, josta toimija voi saada lisäpisteitä kilpailutustilanteessa.

Systematiikkaa tai kriteerien jatkuvaa käyttöä ei vielä ole valtakunnallisesti olemassa. Huomioitavaa on, ettei sosiaalisten kriteerien käyttö sovi kaikkiin hankintoihin vaan ne ovat luontevin osa työvoimaintensiivisiä hankintoja. Tärkeää on suhteuttaa esimerkiksi työllistämisehdon suuruus koko hankinnan arvoon ja toisaalta huomioida myös alueellinen työmarkkinatilanne sekä työvoiman saatavuus. Kriteerien toteutumisen seuranta on erittäin tärkeää ja seurannan kautta voidaan vahvistaa yhteistyötä toimijakentän kanssa kokonaisuudessaan.

Työllisyyspalveluiden näkökulmasta tämän tyyppinen yhteistyö hankintoja tuottavien toimijoiden kanssa on erittäin merkityksellistä ja arvokasta. Työllistämisen keinot ja julkiset työllisyyttä edistävät palvelut voivat myös julkisten hankintojen kautta tuoda lisäarvoa sekä työllistävälle yrityksille että ennen kaikkea työnhakija-asiakkaillemme.

Jyväskylässä sosiaalisia kriteereitä on käytetty osana julkisia hankintamenettelyjä. Sosiaalisten kriteereiden seuraaminen ja vaikuttavuuden todentaminen ei ole ollut kuitenkaan systemaattista (Liimatainen 2017a). Työllistämiseen liittyvät kriteeristöt ovat aikaisemmin olleet hankintayksikön itsenäisen määrittelyn ja seurannan alla. Ensimmäinen työllisyyspalveluiden ja hankintayksikön yhteisesti laadittu sosiaalisia kriteereitä sisältävä kilpailutus toteutuu huhtikuun 2017 aikana. Konsernihallinnon innovatiivisten hankintojen tiekartassa (2017) linjataan kaupungin hankintastrategiaa ja strategisia hankintoja. Hankintojen vaikutukset -osiossa otetaan esiin työllisyysmahdollisuudet. Esiin nostetaan myös innovaatiohakuisuus sekä poikkihallinnollisuus myös kaupunkiorganisaation sisällä. Tulevina haasteina hankintoihin liittyen em. tiekartta nostaa esiin työllisyystilanteen ja yhteiskuntavastuullisuuden korostamisen. Sosiaaliset kriteerit julkisissa hankinnoissa vaativat ehdottomasti Espoon tapaan myös hallinnollista päätöstä. Konsernihallinnon linjaukset hankintoihin liittyen vahvistavat nyt käynnistettyä poikkihallinnollista yhteiskehittämistä sekä hankintojen suunnittelutyötä.

## 4.2 Vaikuttavat palvelut

Palveluiden vaikuttavuus on keskeisesti esillä useissa julkisissa palveluissa tällä hetkellä. Vaikuttavuus käsitteenä kuvaa päämäärätietoista työskentelyä sekä sitä kautta tavoitteiden saavuttamista (Koski 2014, 2). Koski jatkaa määrittelyään vaikuttavuudesta sen liitoksella usein uudistukseen, palveluun, interventioon tai toiminnassa saavutettuihin tavoitteisiin. Vaikuttavuutta voidaan määritellä myös investoinnin pääoman suuntaamisena sellaiseen toimintaan, jossa yhdistyy sekä taloudellinen tuotto että mitattava hyvinvoinnin lisäys (Pyykkö 2016, 1).

Vaikuttavuuden arviointia hankaloittaa usein aikajänne, jossa vaikuttavuus syntyy. Työllisyyspalveluissa vaikuttavuutta hankitaan palveluilla: haasteellisuus vaikuttavuuden mittaamiseen tulee palvelun muodostamasta ketjusta. Palvelu on hankittava tuote, joka tuottaa henkilöasiakkaalle vaikutuksia, konkreettisia asioita. Näistä konkreettisista muutoksista syntyy pidemmällä aikavälillä vaikuttavuus eli toivottu tulos palveluhankinnalle (Jyväskylän innovatiivisten hankintojen tiekartta 2017).

Palveluiden vaikuttavuutta voidaan tarkastella kahden keskeisen teeman kautta. Nämä kaksi teemaa ovat myös kaupungin elinkeino- ja työllisyysjohtoryhmän mukaan palveluiden sisällöt ja niiden merkitys henkilöasiakkaalle sekä toisaalta palveluiden tuloksellisuus ja tuloksellisuuden mitattavaan muotoon saattaminen (Jyväskylän kaupungin elinkeino ja työllisyys palvelukokonaisuuden johtoryhmän kokous 2016).

Työllisyyspalveluiden hankintamenettelyn kehittämisessä on ollut keskeisessä roolissa palveluiden sisällöllinen muotoilu. Palvelukuvausten luomisen apuna on ollut vertailutietoja Tampereelta sekä Kuopiosta (Kuvio 15). Heidän palvelukuvauksensa sekä kokemusperäinen tietotaitonsa vaikuttavista palveluista on ollut lähtökohtana palvelukuvausten luomiselle. Toki paikallinen tietoisuus asiakaskunnan tarpeista alussa laaditun asiakassegmentoinnin pohjalta on suunnannut sisällöllistä suunnittelua palveluille ja lisäksi palveluiden sisällöllistä työstämistä on tehty yhteistyössä myös palveluntuottajien kanssa. Palveluntuottajien kanssa käydyn työskentelyn tuloksena on pystytty haarukoimaan niitä palveluiden sisällöllisiä kokonaisuuksia, joita kussakin yksilössä ja toimintaympäristössä voidaan toteuttaa.

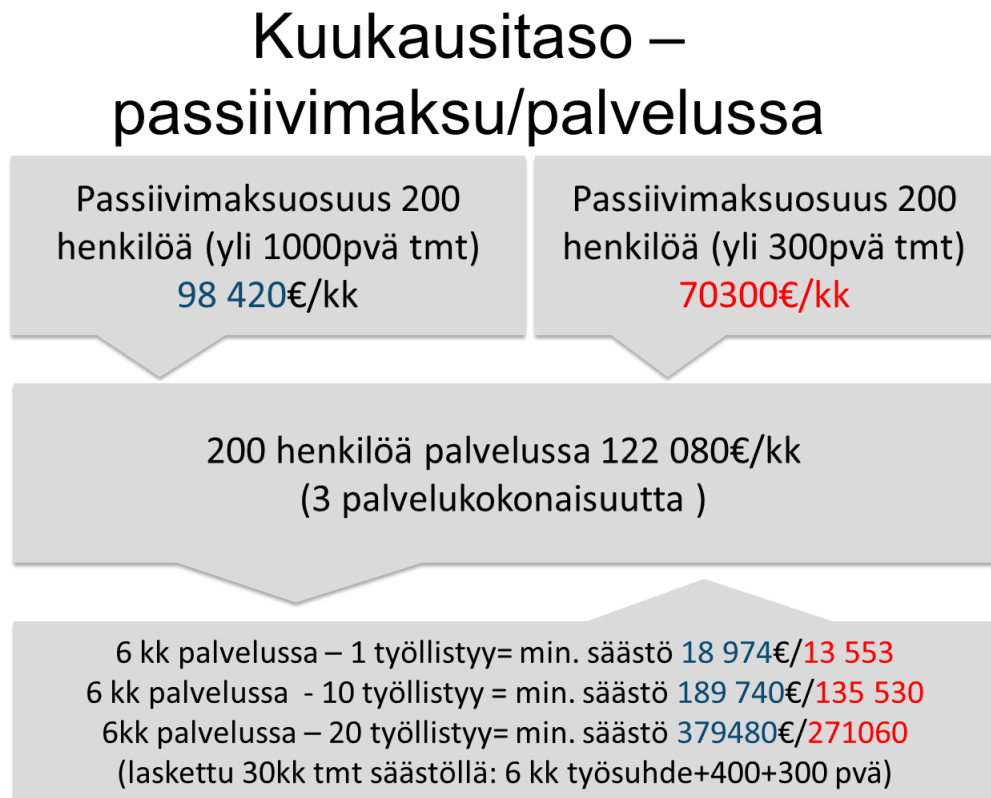
Yksi keskeinen palveluiden sisällöllisen vaikuttavuuden mittari on opinnollistaminen ja sitä kautta osaamistodistus. Osaamistodistus vastaa osaltaan asiakkaan osaamisen vahvistumiseen palvelun aikana. Arnkil ym. (2015, 42) toteavat opinnollistamisen ja sitä kautta osaamistodistuksen kehittämisen olevan vasta alussa. Kuitenkin heidänkin mielestään opinnollistamisen merkityksen tulee kasvaa ja tätä kautta myös työtoiminta nähtäisiin kestävimpiin ratkaisuihin tähtäävänä osaamisen kehittämisenä. Haasteellisempia vaikuttavuuden osa-alueita on elämänlaatuun sekä arjessa selviytymiseen liittyvien mittareiden asettelu. Oletusarvona on usein se, että muiden palveluiden, kuten sosiaali- ja terveyspalveluiden käyttötarve vähenee, mikäli asiakas kokee myönteisesti työtoimintajakson sekä saa tukea ja ohjausta elämäntilanteensa tavoitteelliseen parantamiseen. Nykyisillä palveluntuottajilla käytössään olevaan VAT-järjestelmään on pyritty luomaan yhteisesti sellaisia indikaattoreita, joilla palveluiden laadullisia kriteereitä voidaan seurata. VAT-järjestelmän kautta kerätään myös systemaattisesti asiakaspalautetta, joka sinällään heijastelee palvelun laatua sekä vaikuttavuutta henkilöasiakkaan näkökulmasta.

Talouden kannalta vaikuttavuuden seuranta on konkreettisempaa kuin palveluiden sisällöllisen vaikuttavuuden kannalta. Toisaalta voidaan olettaa, että parhaimman tuloksen (asiakkaan kannalta) saavuttava palvelukokonaisuus on ollut vaikuttavaa myös henkilöasiakkaan palvelukokemuksen sekä sisällöllisen tarjonnan näkökulmasta. Tästä helpoin esimerkki liittyy työhön ja koulutukseen tähtäävään palveluun: mikäli asiakas palvelukokonaisuuden jälkeen työllistyy työsuhteeseen toivomalleen ammattialalle, niin palvelu on ollut varmasti vaikuttavaa sekä asiakkaan elämänhallinnan, palvelukokemuksen että palveluntuottajan onnistumisen kannalta.

Taloudellisia vaikuttimia on pyritty laskemaan moniulotteisesti. Laskentaa voidaan toteuttaa työmarkkinatuen kuntaosuuksien kautta. Asiakkaiden palveluiden hinta ja mahdolliset kannusteet voidaan suhteuttaa passiiviseen työmarkkinatuen kuntaosuuteen. Seuraavaksi haluan eritellä muutamia taloudellisten vaikuttimien laskentamalleja hankintaprosessiin liittyen.

Työmarkkinatuen kuntaosuus oli syyskuussa 2016 Jyväskylässä 1 569 728,70 €. Tämä tarkoittaa vuodessa kunnan maksusuudeksi noin 18,5 miljoonaa euroa. Seuraavassa kuvassa (Kuvio 7) on havainnollistettuna kuukausitasolla passiivimaksun ja palveluiden käyttämisen suhteesta lukuja. Passiivimaksu tarkoittaa kuvassa työmarkkinatuen

kuntaosuutta. Kuntaosuus on eritelty asiakkaan työmarkkinatukijakson keston mukaisesti, koska kunnan maksuosuus on eri suuruinen kahdessa eri asiakasryhmässä. Laskennalliset säästöt -kohdassa sinisellä on laskennallinen säästö yli 1000 päivää työmarkkinatukea saaneiden osalta ja punaisella yli 300 päivää työmarkkinatukea saaneiden osalta.



Kuvio 7. Passiivimaksuosuus suhteutettuna palvelumaksuun sekä tulokseen.

Passiivimaksujen eroavaisuus 300 päivää työmarkkinatukea saaneiden ja yli 1000 päivää työmarkkinatukea saaneiden osalta johtuu siitä, että kunta maksaa valtiolle takaisin yli 300 päivää työmarkkinatukea saaneista 50 %. Yli 1000 päivää työmarkkinatukea saaneiden maksuosuus työmarkkinatuesta on kunnalle 70 %. Palveluiden hinnoittelussa on käytetty keskimääräistä päivähintaa (30 €/henkilö/toteutunut toimintapäivä). Kuvan mukaisesta laskukaavasta voidaan todeta, että mikäli verrataan passiivista maksua aktiiviseen palveluissa olemiseen käytettyyn aikaan, on se kunnalle kalliimpi vaihtoehto. Mikäli 200 yli 100 päivää työmarkkinatukea saanutta henkilöä on palvelussa 6 kuukautta, tulee se kunnalle noin 150 000 euroa kalliimmaksi kuin

valtiolle maksettu osuus työmarkkinatuesta. Samassa yhteydessä voidaan todeta, että mikäli näistä 200 asiakkaasta 10 % työllistyy työssäoloehdon täyttävään työsuhteeseen, muodostuu kunnalle kokonaisuudessaan lähes 380 000 euron säästö.

### **Kannustimien avulla vaikuttavuutta**

Kannustinjärjestelmän luomisessa kuntouttavan työtoiminnan palvelukokonaisuuksiin toimi lähtölaukauksena Tekesin järjestämä Innovatiivisten hankintojen valmennustyöpaja lokakuussa 2016. Tuossa Innokonseptien vetämässä työpajassa keskityttiin suoraan uudentyypiseen ajattelumalliin, jossa pyrittiin pääsemään irti perinteisistä hankinnoista tulos- ja vaikuttavuusperusteisiin hankintoihin. Erityisen silmiä avaavaa oli koulutuksessa esiin nostetut vertaukset perinteisen ja tulos- ja vaikuttavuusperusteisen hankinnan välillä.

Kannustinjärjestelmän luomiseen on käytetty Innokonseptien Vaikuta-työkalua. Olemme saaneet myös Tekesin kanavoimaa työpanosta Innokonseptien muodossa kehittämään kannustinjärjestelmää.

Kuten aikaisemmassa kappaleessa toin esille, hinnoittelu ja kannusteiden rakentaminen on pohjautunut kaupungin työmarkkinatukikuluihin ja toisaalta benchmarkingin kautta saatuihin vertailutietoihin. Palveluiden vaikuttavuudelle voidaan laittaa kannusteiden muodossa melko merkittäviäkin euromääräisiä panoksia johtuen niistä laskennallisista säästöistä, joita parhaimmat tulokset palveluista tuovat mukanaan. Kannustinjärjestelmän tarkennukset löytyvät liitteestä 2.

Kuvaan kannustinjärjestelmää lyhyesti seuraavaksi esimerkin kautta. Mikäli asiakkaamme (300 päivää työmarkkinatukea saanut) työllistyy työhön ja koulutukseen tähtäävän palvelun kautta työssäoloehdon täyttävään työsuhteeseen, maksetaan palveluntuottajalle kertakorvauksena 2000 €. Tämän lisäksi palvelusta on maksettu toteutuneet työtoimintapäivät päiväkohtaisen hinnoittelun mukaisesti. Laskennassa on huomioitu valtiolta kunnalle palautuva osuus toteutuneista toimintapäivistä. Laskennalliseksi päivähinnaksi kertakorvauksen toteutuessa muodostuu 69,03 €. Laskennallinen päivähinta tuntuu verrattain korkealta, mutta tuo silti yhden asiakkaan kohdalta kunnalle laskennallista säästöä n. 9200 €. Saman kannusteen toteutuessa yli



1000 päivää työmarkkinatukea saaneen kohdalla laskennallinen säästö samalla maksulogiikalla on n. 14 600 €. Näidenkin laskelmien valossa voisimme vielä rohkeammin painottaa hankintaa kannusteisiin. Kannusteiden luomisen vastapainona on toki realiteetti siitä, etteivät kaikki asiakkaat tule etenemään optimaaliseen lopputulokseen, mutta kuten jo aiemmin todettua, jo 10 %:n kokonaisasiakasmäärästä sijoittuminen työmarkkinoille tuo kunnalle merkittävät euromääräiset säästöt, unohtamatta oikeastaan olennaisinta eli vaikutuksia asiakkaan elämäntilanteeseen henkilökohtaisella tasolla.

### 4.3 Vaikuttavuuden seuranta

Vaikuttavuuden seurannan lähtökohtana tulee olla käytössä oleva yhteinen järjestelmä tai vähintään tiedonsiirron mahdollistavat sähköiset välineet. Vaikuttavuuden seurantaan kannustimien toteutumisen osalta on suunniteltu alustavasti dokumentointijärjestelmää, jossa esimerkiksi alkanut työsuhde tai opinnot voidaan todentaa. Toisaalta mikäli kyse on muista asiakkaan prosessia edesauttavista kannusteista, niistä tuotettava tieto on saatavilla asiakasjärjestelmästä. Nykyisten palveluntuottajien kanssa on jo luotu järjestelmään kohdat niille palveluiden sisällöllisille tavoitteille, jotka ovat kannusteiden perusteina.

Vaikuttavuutta palveluiden sisällön osalta tullaan keräämään aikaisemman käytännön kaltaisesti myös määrällisesti. Määrällisen dokumentoinnin lisäksi palveluihin tullaan sisällyttämään tietty raportointitaajuus palveluiden etenemisestä sekä asiakaspalautejärjestelmä. Myös muita laadun mittaristoja pyritään kehittämään palvelukonaisuuksien sisään.

Palveluhankinnan aineettomuus aiheuttaa haasteen arvioinnille ja seurannalle. Kun näkyvä lopputulos, esim. tuote, ei ole palveluhankinnassa mahdollinen, palvelunarviointi toteutetaan palveluprosessin onnistumisen perusteella. (Ritvanen & Koivisto 2007, 168.)

Kustannusvaikuttavuuden todentamiseen on tehty lukuisia laskelmia palveluiden hinnoittelusta sekä niiden suhteesta passiiviseen työmarkkinatuen kuntaosuuteen. Kustannusvaikuttavuuden todentaminen on ollut erityisen mielenkiintoista ja sen avuksi

on ollut käytettävissä sekä Kuopion että Tampereen mallien kautta saatua tietoa palveluiden kustannuksista. Vaikuttavuutta ei pystytä selkeästi tässä vaiheessa vielä todentamaan, koska erilaiset raportointikäytännöt palveluiden sisällöllisistä sekä osittain tuleviin kannusteisiin perustuvista malleista ovat vielä tulossa tämän vuoden aikana. Oletusarvona voidaan pitää joka tapauksessa tarkemman raportoinnin ja seurannan kautta kustannusvaikutusten seuraamista sekä mahdollista palveluiden suuntaamista vielä tämän vuoden aikana ennen uuden menettelyn voimaantuloa.

## **5 Kehittämistyön prosessin vaiheet**

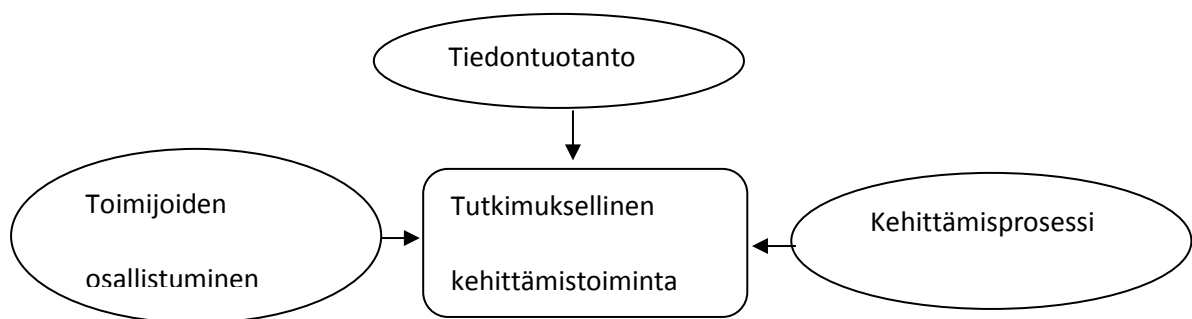
Hankintamenettelyn muutosprosessia on johdettu elinkeino- ja työllisyysjohtoryhmästä käsin. Olen itse toiminut valmistelijan, kehittäjän ja palvelumuotoilijan roolissa prosessin ajan. Valmistelutyö on toteutunut taustatyön sekä nykyisten sopimus-kumppanien kanssa käytyjen neuvotteluiden osalta pitkälti minun ja palvelupäällikkömme kanssa. Hankintamenettelyn valintavaiheessa työskentelyyn tuli mukaan vahvasti hankintayksikkömme hankintapäällikkö. Olemme työstäneet ja koonneet hankintamenettelyn muutoksen tämän kolmen henkilön tiimin kesken. Etenemisestä on raportoitu säännöllisesti johtoryhmään sekä kaupunginhallitukselle.

Kehittämistyössä keskeisimmät menetelmät ovat nivoutuneet osallistavan kehittämisen ja palvelumuotoilun ympärille (Toikko & Rantanen 2009, 90). Nämä eivät ole toisiaan poissulkevia menetelmiä, vaan enemmänkin toisiaan täydentäviä tapoja käsitellä prosessin kuvantamista. Käsittelen tässä kappaleessa molempia kehittämisen menetelmiä ja kuvaan niiden keskeisimpien kohtien merkitystä hankintamenettelyn kehittämisprosessissa.

### **5.1 Tutkimuksellinen kehittämistoiminta – osallistava kehittäminen**

Hankintojen suunnitteluprosessi eteni prosessimaisesti. Prosessin keskeinen näkökulma on ollut toimijoiden osallistuminen kehittämistoimintaan. Kehittäminen on rakentunut toimijoiden aktiivisen osallistumisen varaan (Toikko & Rantanen 2009, 10).

Yhteisen kehittämisen lähtökohtana on ollut tiivis dialogi työllisyyspalveluiden henkilöstön (asiakasohjauksesta vastaavat henkilöt) ja palveluntuottajien kanssa. Jyväskylän kaupunki on toiminut tilaajan roolissa, mutta myös toisaalta eri osapuolien näkemysten ja intressien yhteen sovittajana. Oma roolini kehittämistyössä on ollut koota tietoa hankintaan vaikuttavista seikoista sekä vertailla erilaisia vaihtoehtoja palveluiden toteuttamiseen. Toisaalta olen osaltani vastannut prosessin kuvantamisesta ja sen systemaattisesta eteenpäin viemisestä. Hankintamenettelyn muutosprosessin kokonaisuutta kuvaavat Toikon ja Rantasen (2009, 10) tutkimuksellisen kehittämistoiminnan näkökulmat (Kuvio 8):



Kuvio 8. Tutkimuksellisen kehittämistoiminnan näkökulmat.

Hankintaprosessin muutosten valmisteluvaiheessa asetettiin tavoitteeksi muodostaa työllisyyspalveluille uusi ja samaan aikaan paras mahdollinen hankintamenettely, joka olisi ennen kaikkea paras palveluita käyttäville asiakkaille, mutta myös toimiva ratkaisu palveluntuottajille. Asiakas – sekä palveluntuottajarajapinnan huomioimisen lisäksi keskeistä on ollut taloudellisen näkökulman merkitys ja tätä kautta vaikuttavuuden saaminen työllisyyspalveluiden hankintoihin (Jyväskylän kaupungin elinkeino ja työllisyys palvelukokonaisuuden johtoryhmän kokous 2016).

Nämä lähtöasetelmat huomioiden hankintamenettelyn muutosprosessissa toteutuivat tutkimuksellisen kehittämistoiminnan keskeisimmät elementit. Tarkoituksena on ollut tuottaa tietoa työllisyyspalveluiden hankintamenettelystä, jota voitaisiin parhaimmillaan hyödyntää laajemminkin - joko maakunnallisesti tai jopa valtakunnallisesti. Tavoitteena oli konkreettinen muutos: uusi hankintamuoto palveluhankintaan. Toisaalta konkreettinen muutos tulee olla kattavasti perusteltua ja tiedon hyödynnettävyys laajemminkin on pyritty huomioimaan prosessin kuvantamisen yhteydessä.

Koko kehittämisprosessin ajan tiedontuotanto sekä palveluntuottajien että asiakastyötä tekevien ohjaajien osallistaminen kehittämisprosessiin ovat olleet kiinteä osa menettelyn muutosprosessia. Yhteistyökumppaneiden eli palveluntuottajien osallistamisella voidaan lisätä sitoutumista kehittämiseen. Toisaalta myös työntekijöiden osallistuminen on erittäin merkityksellistä. Kehittäminen tapahtuu näin kaksisuuntaisesti ja voidaan varmistua siitä, että asiakkaan näkökulma, ohjaavan henkilöstön näkökulma ja palveluntuottajien näkökulma tulee yhteen sovitetuksi parhaalla mahdollisella tavalla (Toikko & Rantanen 2009, 89-91).

## 5.2 Palvelumuotoilu

Palvelumuotoilu tarkoittaa muotoilulähtöistä palvelujen suunnittelua ja innovointia. Palvelumuotoilun lähtökohtana on asiakaskeskeisyys. Palvelumuotoilulle tyypillistä on kehittää palvelua kokonaisvaltaisesti palvelukokemuksien kehittymisen sekä koko systeemin suunnittelun keskiössä. Palvelumuotoilun juuret ovat strategisen muotoilun, vuorovaikutussuunnittelun sekä teollisen muotoilun kokonaisuuksissa. Koivisto (2007) tiivistää eri palvelumuotoilua määritelleistä lähteistä palvelumuotoilun elämyksellisten, haluttavien ja käytettävien palvelujen kehittämiseksi ja johtamiseksi, jossa suunnitellaan johdonmukainen, yli kanavarajojen kulkeva kokonaisuus koostuen sekä aineellisista ja aineettomista tekijöistä. (Koivisto 2007, 64-65.) Ojasalo, Moilanen ja Ritalahti (2014, 38) kuvaavat palvelumuotoilun tavoitteina luoda palveluiden käyttäjille helppokäyttöisiä sekä hyödyllisiä ja haluttavia palvelukokemuksia. Toisaalta palveluorganisaation kannalta palvelumuotoilun avulla pystytään luomaan vaikuttavia, tehokkaita, taloudellisesti kannattavia ja uudentyyppisiä palvelukonsepteja.

Palvelumuotoilun menetelmien suosion taustalla julkisella sektorilla voidaan pitää organisaatioiden painotuksia asiakaslähtöiseen arvoajatteluun sekä myös taloudellisten paineiden läsnäoloa julkisissakin palveluissa. Palvelumuotoilulle tyypillistä on monipuolinen menetelmien käyttö sekä eri osapuolten osallistaminen kehittämistyöhön. Tyypillisesti palvelumuotoilua käytetään nykyään uudenlaisten asiakaslähtöisten pal-

velukonseptien luomisessa (Ojasalo ym. 2014, 71-73). Ojasalon ym. näkemystä palvelumuotoilun roolin kasvusta tukee Koiviston (2007, 77) määrittely palvelumuotoilun suosion noususta. Palveluilla on entistä enemmän yhteiskunnallista merkitystä. Palvelujen suunnittelu on ollut verrattain kehittymätöntä aineettomissa palveluissa ja niitä on leimannut heikko tuottavuus sekä innovatiivisuuden taso. Yleinen tyytymättömyys palvelujen laatuun on osaltaan vauhdittanut palvelumuotoilun merkitystä palvelujen kehittämisprosesseissa. (Mts. 77.)

Hankintamenettelyn muutoksen eri vaiheissa käytettiin moniulotteisesti palvelumuotoilun keinoja. Hankintamenettelyn muutoksen keskeinen tavoite vastasi palvelumuotoilun käyttämistä tämän kehittämistyön lähtökohtaisena menetelmänä. Kysymys on kokonaisuutena uudenlaisen asiakaslähtöisen ja vaikuttavan palvelukonseptin hankinnasta.

Neljän palvelumuotoilun vaiheen avulla voidaan hahmottaa hankintamenettelyprosessin taustatyövaiheita. Ensimmäisenä palvelumuotoilun vaiheena on rajaaminen (Tuulaniemi 2010-2012, 5). Rajaus tehtiin työtoiminnan palveluiden hankintaan liittyen mm. kohderyhmien tunnistamisen kautta. Myös tavoitteiden asettelu sekä mittarit vaikuttavuuden havainnointiin luotiin prosessin aikana. Ensimmäiseen vaiheeseen sisällytettiin myös Ojasalon ym. (2014, 74-75) esiin nostamat kartoitusvaiheen teemat. Asiakasymmärrys on tarkoittanut työllisyyspalveluiden hankintamenettelyn osalta taustatiedon selvittämistä alueen toimijoilta sekä tarkkaa analyysiä toimijakentän potentiaalista ja mahdollisuuksista tuottaa suunniteltuja palvelukokonaisuuksia. Tätä taustatietoa kerättiin palveluntuottajakumppaneilta vuoden 2016 aikana käytyjen kehittämispalavereiden ja vuotta 2017 koskeneiden sopimusneuvotteluiden yhteydessä. Asiakkaana on siis pidetty niin palveluita käyttävää henkilöasiakasta kuin myös palveluntuottaja-asiakkaita. Kartoitusvaiheeseen on kuulunut tiiviisti myös toimintaympäristön analyysi: paikalliset toimijat ja toisaalta myös valtakunnalliset mallit eri paikkakunnilta suuruusluokaltaan sekä työttömyyden rakenteeltaan saman tyyppisistä kaupungeista ja kunnista. Kartoitus toteutettiin paikallisten toimijoiden kanssa käytyjen vuoropuheluiden kautta sekä osana vuoden 2016 palvelukokonaisuuksien kehittämistapaamisia. Valtakunnallista toimintaa kartoitettiin benchmarking-käytien kautta. Kuvaan valtakunnallisia vertailutietoja myöhemmissä kappaleissa.

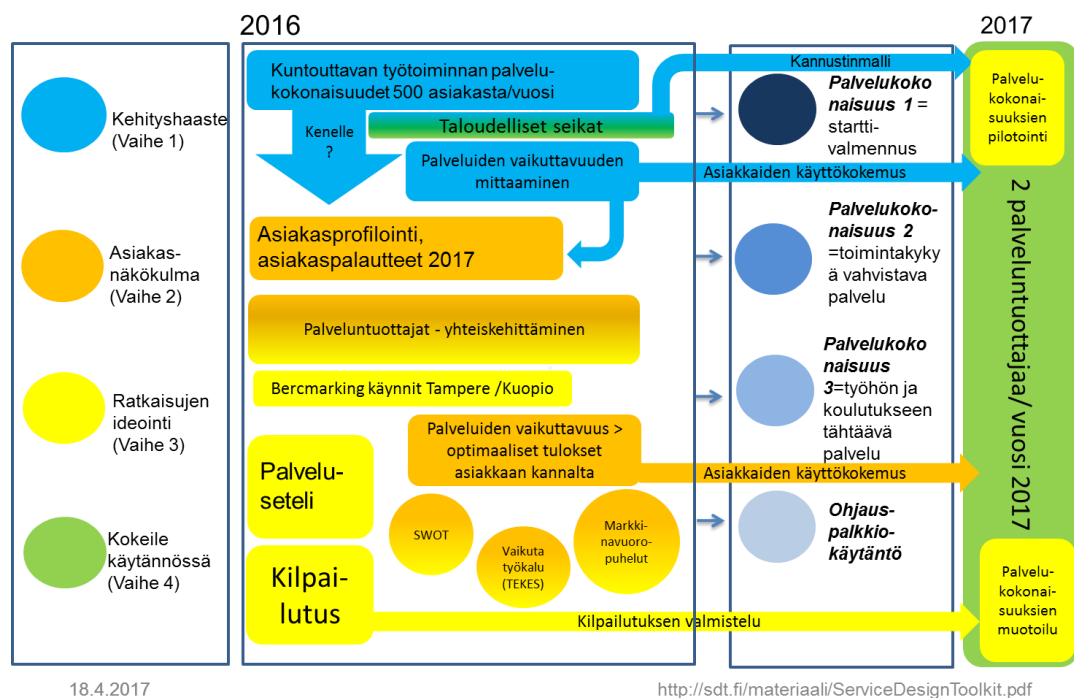
Toisena vaiheena palvelumuotoilussa on asiakasnäkökulman mukaan ottaminen (Tuulaniemi 2010-2012, 11-14). Asiakasarvon tunnistaminen sekä palveluiden vaikuttavuus henkilöasiakkaalle asetettiin keskiöön palvelukokonaisuuksien luomisessa ja kehittämisessä. Asiakasarvon tunnistamistyössä keskeistä oli asiakkaiden profilointi palvelutarpeiden mukaisesti. Ojansalo ym. (2014, 75) nimeävät toisen vaiheen ”ennakoi ja ideoi”-vaiheeksi. Toiselle vaiheelle tyypillistä on käyttää osallistavia menetelmiä. Työllisyyspalveluiden hankintamenettelyssä käytettiin osallistavaa menettelytapaa koko prosessin ajan. Tulevia palvelunkuvauksia sekä palveluiden sisällöllisiä tavoitteita työstettiin niin asiakkaita ohjaavan henkilöstön kuin palveluntuottajien kanssa.

Kolmantena vaiheena palvelumuotoilussa on ratkaisuvaihe, jossa nyt hankinnan kohteena olevat palvelukokonaisuudet ovat. Ratkaisu menettelytavasta sekä sisällöllisestä vastaavuudesta asiakkaiden palvelutarpeisiin on tällä hetkellä melko viimeistelty. Priorisointityötä sekä arviointia eri vaihtoehtoista on tehty koko prosessin ajan.

Ojansalo ym. (2014, 76) nimeävät kolmannen vaiheen ”mallinna ja arvioi”-vaiheeksi. Mallinnus palvelukokonaisuuksista on tehty ja niiden pilotointi on käynnissä. Vuoden 2017 aikana arvioidaan asiakasohjautuvuutta palvelukokonaisuuksiin ja kehitetään edelleen sisällöllisiä teemoja yhdessä palveluntuottajien kanssa. Samaan aikaan tulemme saamaan ensimmäisiä asiakaspalautteita palvelukokonaisuuksista ja niiden toimivuudesta. Näiden menetelmien kautta kehitämme edelleen tulevaan hankintamenettelyyn sisältyviä palveluita. Vuoden 2017 sopimukset palveluntuottajien kanssa luotiin siten, että toimintaa on mahdollista kehittää läpi vuoden. Toisaalta pyrimme varmistamaan toimijoiden taloudelliset resurssit toiminnan turvaamiseksi. Vuoden sopimukset jakautuvat välimaastoon aikaisempaa ostopalvelusopimusta ja tulevaa hankintamenettelyä ajatellen. Aikaisemman suoraoston sijaan olemme jo tälle vuodelle luoneet sopimukseen ehtoja raportoinneista sekä toteumien seurannasta. Suoritteiden raportointi kuuluu koko vuoteen ja loppuvuoden osalta myös laskutus perustuu suoritteisiin.

Viimeisenä palvelumuotoilun vaiheena työkalupakin mukaan pidetään testaamisvaihetta (Tuulaniemi 2010-2012, 16-18). Ojansalo ym. (2014, 76) nimeävät viimeiseksi kehitysvaiheeksi ”konseptoi ja vaikuta”-vaiheen. Näkemykseni mukaan vuosi 2017 on

kokonaisuudessaan näissä palveluissa testaamisen ja konseptoinnin vaihetta. Voimassa oleva ”siirtymäaika” tuottaa meille tietoa nyt kehitetyistä palvelukokonaisuuksista ja niiden kohtaamisesta asiakkaiden palvelutarpeisiin. Palveluihin sisällytetyt raportointi- sekä asiakaspalautekokonaisuudet tuottavat kaupungille erityisen merkittävää tietoa siitä, olemmeko alun perin onnistuneet muotoilemaan oikeansuuntaiset palvelukokonaisuudet ja antaa toisaalta myös mahdollisuuden vielä korjata palveluiden sisällöllistä fokusta tarvittaessa. Sekä SDT-työkalupakin että Ojasalon ym. (2014) palvelumuotoilu-määrittelyjen valossa näkisin työllisyyspalveluiden menettelyssä olevan sekä kolmannen että neljännen vaiheen sisältöjä meneillään. Toisaalta uudentyypinen menettely on jo käynnissä ja siirtymä nykyisen kaltaisiin palveluihin laajemmin on jo varmaa. Samalla kuitenkin työstämme sisältöjä, luotaamme asiakaspalautteiden kautta palveluiden kohdennusta ja mietimme palveluiden tuloksellisuuden mittaamista. Tunnistettavaa jo tässä vaiheessa on jatkuvan parantamisen logiikan läsnäolo. Taustatyö on ollut kokonaisuudessaan moniulotteista, mutta toisaalta jatkuvan parantamisen ja kehittämisen logiikka tulee säilymään näiden palveluiden hankkimisen osalta varmasti jatkossakin. Nykyisten hankintamenettelyiden keinoin voidaan varmistaa jatkuvan kehittämisen intressi sekä palveluntuottajien että julkisten toimijoiden kannalta asiakasrajapintaa unohtamatta.



Kuvio 9. Kehittämisprosessi palvelumuotoilullisesti vaiheistettuna.

Palvelumuotoilun vaiheet (Kuvio 9.) ovat konkretisoituneet kehittämisprosessin aikana. Pilotointi ja käytännön kokeiluvaihe ovat tällä hetkellä meneillään ja ensimmäisen vuosineljänneksen raportoinnit alkavat valmistua. Asiakasnäkökulmaan sekä ratkaisujen ideointivaiheeseen on käytetty merkittävästi panostusta sekä henkilöasiakkaan palveluprosessin että palveluntuottaja-asiakkaan näkökulmasta. Tämä mielestäni konkretisoi palvelumuotoilun keinojen hyödyntämistä kehittämisprosessissa sekä tuo esiin painotukset vaikuttavuuden varmistamiseksi.

Käyn tarkemmin läpi kaksi työllisyyspalveluiden hankintamenettelyn kohdentamisen kannalta keskeistä palvelumuotoilun työvaihetta. Nämä vaiheet ovat kehityshaaste ja asiakasnäkökulma (Tuulaniemi 2010-2012). Kehityshaaste osion alle kuuluu palvelupolkuajattelu (Kuvio 10). Asiakasnäkökulmaa lähestyn asiakasprofiloinnin kautta. Asiakasnäkökulmaa pohdittaessa on ollut palvelukokonaisuuksien sisällöllisessä kehittämistyössä erityisen tärkeää miettiä asiakasarvoa (Tuulaniemi 2010-2012, 12). Mikä tekee hankittavasta palvelukokonaisuudesta asiakkaalle merkityksellisen? Mitkä asiat palvelussa ovat kriittisiä menestystekijöitä positiiviseen asiakaskokemukseen sekä asiakkaan henkilökohtaisen prosessin etenemiseen?

Asiakkaat, jotka ohjautuvat nyt suunniteltuihin ja pilotoinnissa oleviin palvelukokonaisuuksiin ovat useimmiten profiililtaan henkilöitä, joilla on elämässään monen tasoisia haasteita. Heillä on tarve kokonaisvaltaisempaan tukeen arjessaan sekä työllistymistä edistävissä palveluissa. Ilmonen, Kervinen ja Lindberg (2011, 26) tuovat esiin pidempään työttömänä olleiden henkilöiden profiloinnin riskit. Asiakaskunta on heterogeeninen ryhmä, jossa elämäntilanteet sekä työllistymisen esteet ja syyt työelämän ulkopuolella olemiseen vaihtelevat paljon.

Esittelin aiemmin asiakkaiden tilanteita ja työllistymiseen vaikuttavia ehtoja kappaleessa 3.1. Stereotyyppisesti nämä asiakkaat voidaan helposti mieltää paljon palveluita käyttäviksi asiakkaiksi ja heillä voi olla asiakkuuksia useissa julkisissa työllisyttä edistävissä palveluissa sekä lisäksi sosiaali- ja terveystyöpalveluissa. Ilmonen ym. (2011, 26) kuvaavat myös palvelujärjestelmäämme pirstalaiseksi sekä vaikeasti hahmotettavaksi asiakkaan näkökulmasta.

Asiakasarvo palvelussa syntyy ammatillisesta ohjauksesta sekä asiakkaan tilanteen kokonaisvaltaisesta koordinoinnista ja tuen järjestämisestä. Palveluohjauksellisen



työskentelyn kautta saavutetaan parhaimmillaan asiakkaalle kokemus ”luukuttamisen” vähentymisestä sekä siitä, että on yksi vastuuhjaaja asiakkaan tukena ja apuna koko palvelun ajan. Toisaalta yksilöllinen vastuuhjaaja vastaa myös prosessin etene- misestä suunnitelmallisesti. Ilmonen ym. (2011, 27) korostavat asiakasintensiivisen toiminnan merkitystä. Heidän näkemyksensä monisektoraalisen palvelukokonaisuu- den hallinnasta yksilöllisen palvelun kautta tukee käsitystäni yksilöllisen ohjauksen merkityksestä sekä palveluiden koordinoinnin keskittämisestä asiakasvastuullisesti.

Nykyisessä sähköistyvässä palvelumaailmassa asiakkaidemme palautteen mukaan henkilökohtainen palvelukokemus on erittäin merkityksellinen työllisyyttä edistävässä palveluissa. Asiakasarvon määrittelyssä palvelukokonaisuuksien osalta on käytetty laajasti työllisyyspalveluiden palveluohjaajien näkemyksiä sekä kokemuksia asiakkai- den palvelukokemuksista eri palveluntuottajilla. Näitä näkemyksiä on koostettu ja otettu huomioon palvelukokonaisuuksien suunnittelussa. Asiaa on käsitelty erityisesti ohjaus- ja valmennuspalveluiden henkilöstön sekä palveluntuottajien kokemustiedon kautta.

### **Asiakasprofiilien löytäminen**

Palvelumuotoiluajattelun avulla hankintoihin liittyvät palvelukokonaisuudet koostet- tiin eri asiakasprofiileita ajatellen. Jäsenmän seuraavaksi asiakasprofiloinnin kautta ly- hesti palvelumuotoilun avulla kehitettyjä profiileita ja niiden kautta syntyvää ole- tusta oikeasta palvelusta. Palvelukuvaukset on esitelty tarkemmin liitteessä 1. Profi- lointi perustui työllisyyspalveluiden työtoiminnassa olevan asiakaskunnan kokonai- suuteen sekä heidän olemassa oleviin palvelutarpeisiinsa. Näitä profiloiteja on työs- tetty yhteisesti koko työllisyyspalveluiden asiakastyötä tekevien ohjaajien kanssa. Ha- luan korostaa, että asiakaskunta on erittäin moninainen ja profilointi on aina erittäin haasteellista. Palvelukokonaisuuksien suunnittelussa profilointi keskittyi ns. stereo- tyypisiin asiakaspiirteisiin eivätkä ne luonnollisestikaan kuvasta kaikkia työllisyyspal- veluiden asiakkaita.

### Profiili 1

*Asiakkaan työttömyys on pitkittynyt, työllistymismahdollisuudet näyttävät asiakkaan silmin heikoilta. Pitkän työnhaun seurauksena asiakas tarvitsee ”joustavamman lähdön” kohti työelämää. Toisaalta voi olla myös haasteellinen perhetilanne tai erilaisia terveydellisiä pulmia, jotka kuitenkin ovat tällä hetkellä hoidossa eivätkä rajaa työelämään siirtymistä kokonaan pois.*

- ➔ palveluntuottajaverkosto (puitesopimuskumppanit) – työtoiminta, ohjaus työllisyyspalveluista

### Profiili 2

*Uusi asiakas työllisyyspalveluissa. Elämäntilanteen kokonaisvaltainen hahmottaminen haasteellista. Palveluohjauksen keinoilla todetaan yhteisesti asiakkaan kanssa, että tilanteen kartoittaminen ja kestävän tulevaisuuden suunnitelman laatiminen on tarpeellista. Asiakas toivoo itse muutosta tilanteeseensa, mutta varsinaisen fokuksen määrittely tuntuu haasteelliselta.*

- ➔ Starttivalmennus palveluntuottajalla (3 kk)

### Profiili 3

*Asiakkaalla on selkeä näkemys siitä, että haluaa palata työelämään. Koulutushistoria ja/tai työhistoria voivat olla melko rajallisia tai vanhentuneita. Olemassa oleva osaaminen vaatii työskentelyä niissä tehtävissä, joihin asiakas haluaa suunnata. Asiakkaalla itsellään motivaatio työllistyä tai päivittää koulutus, jonka kautta voidaan suunnitella avoimille työmarkkinoille siirtymistä.*

- ➔ Työhön tai koulutukseen tähtäävä palvelu palveluntuottajalla (6-9kk)

### Profiili 4

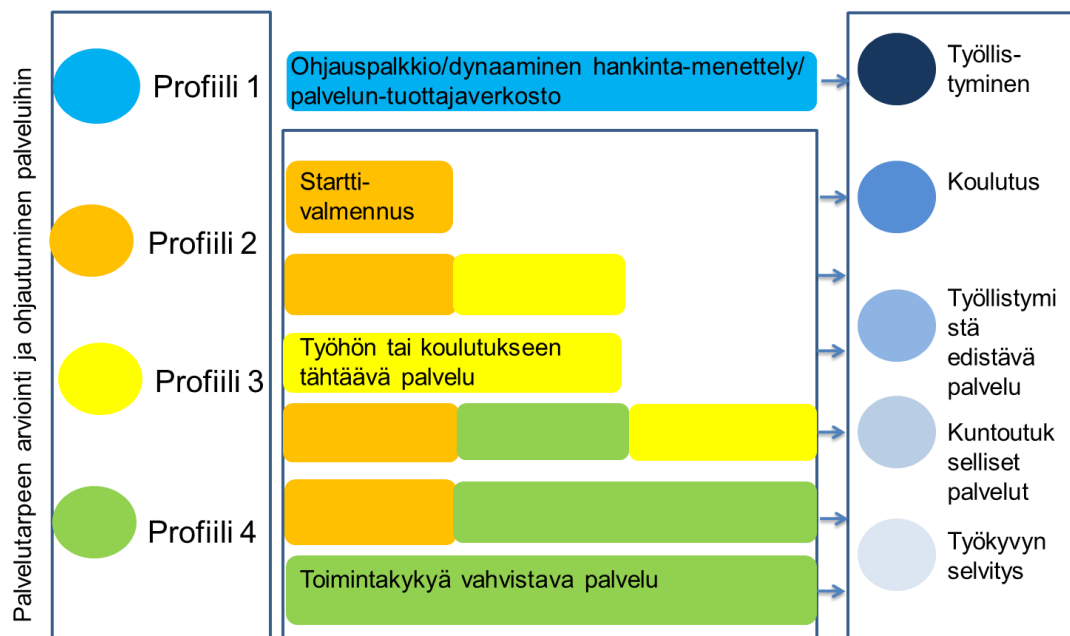
*Asiakkaalla on elämässään monenlaisia haasteita ja kiinnittyminen palveluihin on ollut haasteellista. Toisaalta asiakkaan tilanne voi olla melko stabiili ja asiakas kokee osallisuutta yhteiskuntaan työtoiminnan kautta. Työtoiminta auttaa asiakasta elä-*

mänhallinnallisesti ja pitää esim. päihdeongelman kurissa. Asiakkaan työkykyisyydessä voi olla pysyvästi sellaisia haasteita, jotka vaikuttavat merkittävästi avoimille markkinoille työllistymiseen. Asiakkaalle on merkityksellistä henkilökohtainen ohjaus.

→ Toimintakykyä vahvistava palvelu palveluntuottajalla (3-24kk)

Palvelupolku muodostuu palvelutuokioista eli yksittäisistä episodeista palvelupolulla. Palvelupolun rakentumiseen ja kokemukseen sen onnistumisesta vaikuttavat niin palvelun tuotantoprosessi kuin asiakkaan omat valinnat. Huomioitavaa on asiakkaan oma rooli palveluprosessissa. Palveluntuottaja voi mahdollistaa palvelupolun eri tavoin, mutta myös asiakkaan kokemus palvelutuotannosta voi vaihdella tilanteittain. (Koivisto 2007, 67).

### Palvelupolku palvelumuotoilun suunnittelutyökalun silmin



3.3.2017

2

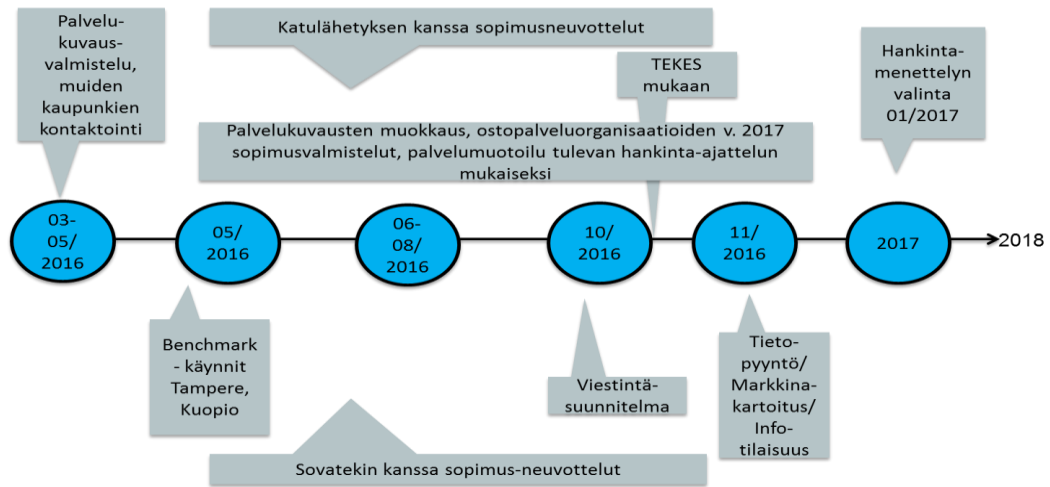
Kuvio 10. Palvelupolku palvelumuotoilun suunnittelutyökalun silmin (mukailien Tuulaniemi 2010-2012, 9).

Kuviossa 10 on kuvattuna palvelupolkuvaihtoehdot palvelukokonaisuuksittain. Palvelupolku voi muodostua työtoiminnan palvelukokonaisuuksissa joko yhdestä palvelukokonaisuudesta palvelutuokioittain tai useamman palvelukokonaisuuden ketjusta. Tämän karkean palvelupolkumallin sisällä on lukuisa määrä yksittäisiä episodeja – palvelutuokioita, joista parhaimmillaan syntyy tuloksekas sekä vaikuttava palvelukokonaisuus.

#### 5.4 Kohti uusia palvelukokonaisuuksia

Hankintamenettelyn muutokseen liittynyt työskentely käynnistyi alkuvuonna 2016. Sain tehtäväkseni luoda projektisuunnitelman ja alustavat askelmerkit sekä aikataulutuksen hankintamenettelyn muutoksen valmisteluun. Asia käsiteltiin ensimmäisen kerran elinkeino- ja työllisyysjohtoryhmässä 14.4.2016. Oma roolini kehittämisprosessissa on ollut vastata osaltani prosessin etenemisestä sekä taustaselvitysten tekemisestä. Olen ollut mukana lähes kaikissa kehittämiseen liittyvissä tapaamisissa. Valmisteluvaihe on toteutettu kolmikantaisesti (Kuvio 12). Olemme olleet palvelupäällikkömme kanssa työllisyyspalveluista ne henkilöt, jotka ovat vastanneet kehittämisprosessista sekä substanssitiedon tuottamisesta. Toisena merkityksellisenä roolina näkisin itselläni olleen tämän prosessin aikana kolmikantaisen kehittämistyön kaikkien osien mukana pitämisen sekä kaikkien näkökulmien huomioimisen. Hankintamenettelyn muutosprosessi (Kuvio 11) käynnistyi prosessikuvauksella sekä aikataulutuksella. Suunnitelmallinen kehitystyö käynnistyi 2016 vuoden maaliskuussa, jolloin luonnostelin prosessiaikataulutuksen keskeisimpine tavoitteineen.

## Hankintamenettelyn valmisteluvaihe



8.2.2017

5

Kuvio 11. Prosessikuvaus hankintamenettelyn valmisteluvaiheesta 2016.

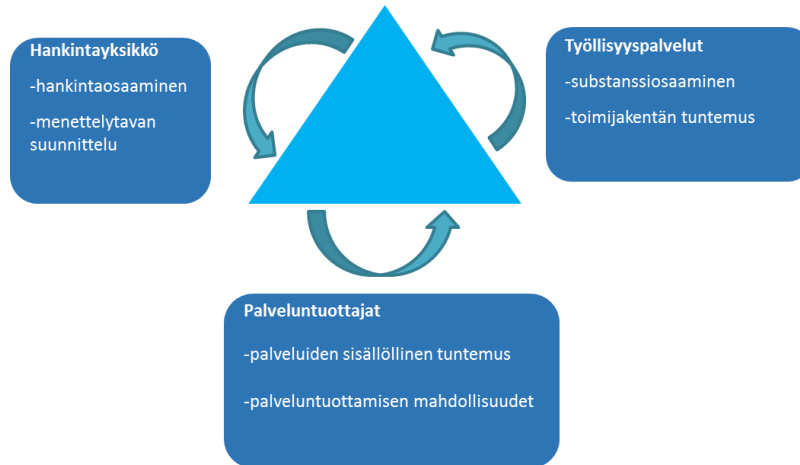
Prosessisuunnitelma käytiin yhteisesti läpi elinkeino- ja työllisyyspalveluiden johtoryhmässä, jossa sovimme myös pääpiirteittäin hankintamenettelyyn käytettävistä panostuksista työajallisesti sekä toiminnallisesti. Työajan käyttöä hankintamenettelyn muutokseen ei määritelty tarkasti eikä tarkka määrittely olisi ollutkaan tarpeellista. Prosessi on nähty johtoryhmätasollakin merkittävänä. Ajankäytöllä sekä prosessin johdonmukaisella koordinoinnilla on ollut näkemykseni mukaan erittäin suuri merkitys.

### Paikallisuus huomioon

Yliherva (2006, 11) tuo esiin hankintaosaamisen strategisen merkityksen kasvun. Hankinnat ovat tyypillisesti parhaimmillaan organisaatioiden rajapinnat ylittävää yhteistyötä. Yliherva kuvaa ostavan organisaation hankinnan sisällön tuntemuksen tärkeyttä. Sisällön tuntemuksen kautta innovaatiokannusteet sekä taloudelliset edut ovat helpommin saavutettavissa.

Ylihervan kuvaama innovatiivinen ja ratkaisukeskeinen toimintatapa on pyritty tässä kehittämistyössä luomaan yhteisesti sekä palveluntuottajien, kaupungin oman hankintayksikön osaamisen sekä työllisyyspalveluiden substanssiosaamisen kautta (Kuvio

12). Alueellinen markkinatilanne sekä olemassa olevien palveluntuottajien tuntemus ovat olleet avainasemassa palveluiden uudelleen suuntaamisen kehittämisessä.



Kuvio 12. Hankintamenettelyn muutokseen osallistuneet toimijat.

Työskentely menettelytavan muutokseen liittyen on kestänyt opinnäytetyön kirjoittamisen hetkellä melko tarkasti vuoden ja olemme pysyneet aikataulussa sekä edenneet suunnitelmallisesti kohti päämäärää. Vaikuttavuuden todentamista voidaan arvioida vuoden 2017 aikana vuosineljänneksittäin.

Hankintamenettelyn muutosta kuvaa konkreettisesti aikajanakooste (Kuvio13), jossa on keskeisimmät päivämäärät muutoksen eteenpäin viemiseen. Koosteesta saa hyvän käsityksen siitä, miten ajankäytöllisesti tämä asia on ollut erittäin merkityksellinen ja tässä vaiheessa kokonaisuutta peilattaessa näyttää siltä, että työllisyyspalveluissa on varmistettu kehitystyön moniulotteiset näkemykset sekä huomioitu monialaisesti palveluiden kehittämiseen liittyvät seikat.



Kuvio 13. hankintamenettelyn muutoksen keskeiset tapahtumat.

#### 5.4.1 Aikajanan tapahtumakuvaus

Aikajanan tapahtumaketjun kuvauksessa olen eritellyt aiempien ostopalveluorganisaatioiden kanssa käydyt neuvottelut, palvelusetelin ja kilpailutusaiheen ympärillä käydyt neuvottelut sekä työllisyyspalveluiden ohjaus- ja valmennuspalvelun henkilöstön kanssa käydyt keskustelut menettelytavan muutoksen etenemisestä ja sisällöllisistä teemoista.

Merkityksellisimpiä kohtia menettelyn konkreettista muutosta ajatellen ovat olleet työskentely asian tiimoilta työllisyyspalveluiden asiakasohjaustyötä tekevän henkilöstön kanssa sekä myös systemaattinen kehittämistyö palveluntuottajien kanssa. Käsitelen näitä kahta kokonaisuutta tarkemmin seuraavissa kappaleissa. Toki suuressa roolissa on ollut ja tulee olemaan hankintamenettelyn juridisesta päätöksenteosta huolehtiminen sekä sen huolellinen valmistelu ja esittely mm. kaupunginhallitukselle.

Tapahtumapisteet sekä koulutusten että hankintayksikön ja palveluseteliasian tiimoilta kuvastaa prosessissa vaihtoehtojen harkintaa ja alun perin kahden tasavahvan palveluiden hankkimismenettelyn työstämistä.

Kun hankinnan kohteena ovat asiantuntijapalvelut, tulee kiinnittää erityistä huomiota ammattitaidon kriteeristöön sekä tilaajan ja palveluntuottajan väliseen kommunikatioon hankintaprosessin aikana. Asiantuntemusta hankittaessa voidaan jo hankintaprosessin aikaisella yhteisellä kehittämisellä saavuttaa merkittäviä kustannussäästöjä. (Koivisto & Ritvanen 2007, 171-172.) Vaikkakaan kehittämisprosessin kohteena olevat työtoiminnan palveluhankinnat eivät ole suoranaisesti asiantuntijapalveluiden hankintaa, koskee hankintaprosessin perustelut samoja ydinkysymyksiä joita Koivisto ja Ritvanen tuovat esiin.

#### 5.4.2 Sidosryhmätyöskentely

Neuvotteluita, kehittämispalavereita sekä hankintamenettelyn muutokseen liittyviä kohtaamisia palveluntuottajien kanssa on ollut vuoden 2016 aikana merkittävä määrä. Kehittämisneuvotteluja Sovatek-säätiön kanssa toteutui huomattavasti tiheämmin kuin Jyväskylän Katulähetys ry:n kanssa. Neuvotteluiden ja kehittämispalavereiden sisällöllinen tarkka analyysi ei ole tässä kohdassa näkemystäni mukaan tarpeellista. Epäsuhtaista tapaamisten määrää selittää sopimuksen euromääräisen arvon koko sekä kumppanuusajattelun ja siihen liittyvän keskustelun suurempi tarve. Toisaalta, palveluihin ohjautuvuus on ollut haasteellisempaa Sovatekilla kuin Katulähetyksellä ja osa tapaamisista on perustunut asiakasohjautuvuuden tehostamiseen.

Yhteistä molempien palveluntuottajien kanssa käytyihin keskusteluihin ja yhteiseen kehittämiseen liittyen on ollut alkuvuoden 2016 aikana sovittu sopimustekniikan muutos. Kuten jo aiemmissa kappaleissa toin esiin, toimintaympäristön sekä lainsäädännön muutokset ovat vaikuttaneet alueellisesti merkittävästi näiden kahden suuren toimijan mahdollisuuteen työllistää pitkäaikaistyöttömiä. Näistä syistä sopimuksen tekninen muuttaminen tasalaskutuksesta suoriteperusteiseksi ei ole ollut kovinkaan yksinkertaista eikä suoraviivaista. Toimijoiden toimintakyvyn varmistaminen ja muutokseen sopeutuminen on ollut voimakkaasti myös kaupungin tahtotila. Sopimusteknisesti vuoden 2017 sopimukset ovat molemmille palveluntuottajille samankaltaiset.



Kun sopimustekniikka saatiin hiottua kaikkia osapuolia tyydyttävään muotoon, pääsimme kehittämään entistä enemmän palvelukuvausten (liite 1.) sisällöllistä puolta. Palvelukuvausten avaamiseen ja yhteisen ymmärryksen muodostumiseen käytettiin kehittämisaikaa sekä erikseen molempien palveluntuottajien kanssa, että myös yhteisissä kehittämisteemaisissa iltapäivissä. Kehittämisteemaisten iltapäivien keskiössä oli raportointikäytänteiden yhteensovittaminen ja niiden yhteismitalliseksi saamisen varmistaminen. Myös tiedonsiirtomenetelmät käsiteltiin yhteisesti. Varsinaiset palvelun sisällölliset teemat käytiin läpi palvelumuotoilun Ojasalon ym. (2014, 75) esittelemän kolmannen vaiheen ”mallinna ja arvioi”-kokonaisuuden kehittämismenetelmien kautta. Tyypillisesti hedelmällisiin keskusteluihin palveluiden sisällöstä päästiin stereotyyppisten asiakasprofiilien kautta ja niiden ympärille pystyttiin rakentamaan yhteistä ymmärrystä palveluiden merkityksistä ja tavoitteista ennen kaikkea asiakkaiden kannalta.

Molemmilla palveluntuottajilla on käytössään VAT-asiakasjärjestelmä. Järjestelmät ovat sisällöllisesti hieman toisistaan poikkeavat. Järjestelmän kautta olemme pystyneet simuloimaan erilaisia asiakastapahtumia sekä jäsentämään tilaajan, eli kaupungin, tahtotilaa siitä, mitä raportoinneissa asiakkaiden valmennusjaksoilta tulisi kirjata. Simulointi on osa (Mts. 75) ”mallinna ja arvioi”-vaihetta. Olennaista on ollut oivaltaa merkityksellisen tiedon osuus sekä raporttien koostaminen palvelujakson päätteeksi. Tammikuussa 2017 kehittämistyö syveni siltä osin, että työllisyyspalveluiden palveluohjaajilla on ollut mahdollisuus kirjautua järjestelmään omalla ohjausvastuulla olevien asiakkaiden osalta. Näiden kokemusten valossa saamme vielä lisättyä vaikuttavuutta myös raportointikäytänteisiin.

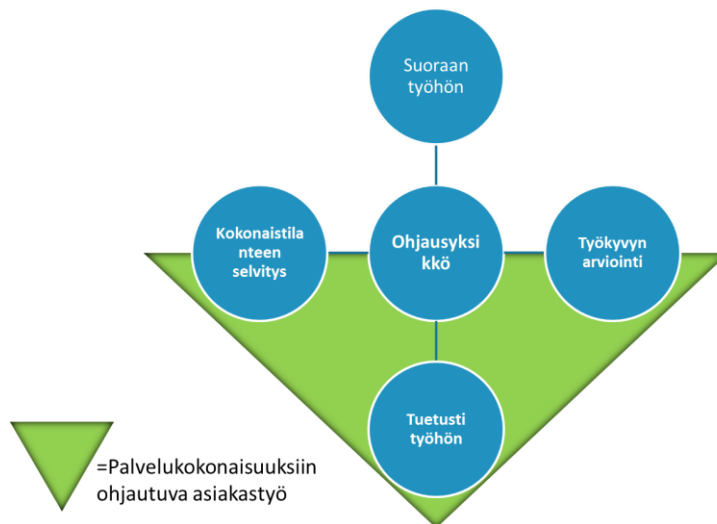
Työllisyyspalveluiden ohjaus- ja valmennuspalveluiden henkilöstölle on järjestetty useampia tilaisuuksia, joissa sopimusneuvotteluiden tilaa sekä konkreettisia palvelunkuvauksia on esitelty ohjaavalle henkilöstölle. Palvelunkuvausten sisällöllistä työstämistä on tehty pienemmissä, eri asiakasryhmiä palvelevissa tiimeissä ja kuvauksia on täsmennetty sekä kehitetty eteenpäin näiden tilaisuuksien myötä. Työllisyyspalveluissa tämä hankinta palvelee merkittävää kohdejoukkoa asiakaskunnastamme. Kuitenkin on huomioitava se, että työllisyyspalveluilla on asiakaskunnassa myös paljon muun tyyppisten palveluiden tarpeessa olevia asiakkaita. Näistä syistä palvelunkuvausten sisällöllisen hiomisen jälkeen palvelukokonaisuuksia pyrittiin asemoimaan

koko palveluketjuihin yhteisessä kehittämispäivässä. Kehittämispäivässä 25.11.2016 käsiteltiin tiimien ydintehtäviä asiakasprofiloinnin kautta. Kehittämispäivä toteutettiin Learning Cafe -menetelmällä.

Learning Cafe -menetelmä eli ”oppimiskahvila” on tapa ideoida ja oppia yhdessä. Se perustuu yhteistoimintaan ja ryhmätyöskentelyyn. Menetelmässä keskustelun rooli on keskeisessä asemassa. Yhteisen ymmärryksen löytymistä tuetaan ohjatusti ja tavoitteet määritellen. Osallistujat jaetaan ryhmiin ja ryhmät vaihtavat paikkoja puheenjohtajaa lukuun ottamatta. Näin saadaan useimpiin asiakokonaisuuksiin erilaisia näkemyksiä. Lopuksi puheenjohtajat esittelevät ryhmänsä tuotoksen koko osallistujakunnalle. (Savolainen 2016.)

Ydintehtävän toteuttamisen keinoissa kuntouttavan työtoiminnan palvelukokonaisuudet korostuivat (Kuvio 14) kokonaistilanteen selvitys -tiimissä (sosiaalityö), työkyvyn arviointi -tiimissä (työkykykoordinaattorit) sekä tuetusti työhön -tiimissä (palveluohjaus).

## Henkilöasiakastyön tiimit



Kuvio 14. Palvelukokonaisuuksien ohjautuvuus asiakastyön tiimien näkökulmasta.

Suoraan työhön tähtäävän tiimin ydintehtävänä on ohjata asiakkaita avoimien työmarkkinoiden suuntaan, joten asiakasprofiileiden perusteella palvelukokonaisuudet eivät kuulu suoraan ko. tiimin tehtäviin.

### 5.4.3 Benchmarking kehittämisprosessin tukena

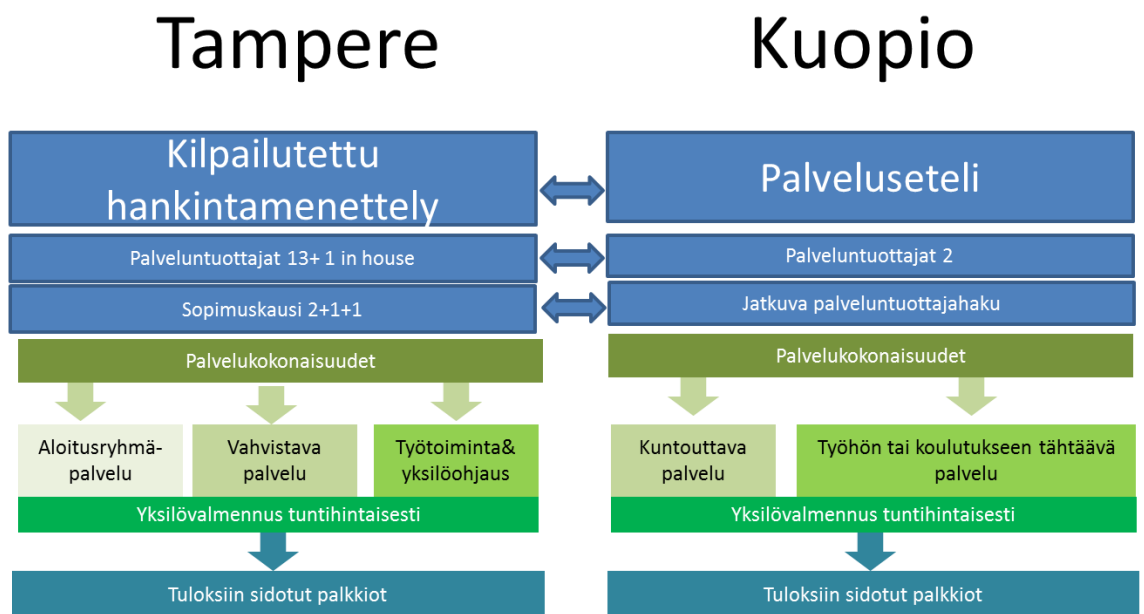
Benchmarking-menetelmän avulla pyritään oppimaan vertaamalla omaa kehittämis-kohdetta toiseen kohteeseen. Keskeistä on toiselta oppiminen ja oman toiminnan ky-seenalaistaminen. Parhaimmillaan käytänteiden tutkiminen benchmarkingin keinoin tarkoittaa oman toiminnan kriittisen arvioinnin ja sopeuttamisen avulla aina uuden tavan tuottamista. Benchmarking tapahtuu perinteisesti konkreettisella vierailulla toiseen organisaatioon, mutta sitä voidaan toteuttaa myös sähköisten kanavien sekä muiden monikanavaisten keinojen kautta. (Ojasalo ym. 2014, 44.) Työllisyyspalvelui-den hankintamenettelyn tueksi vertailutietoa haettiin Oulusta, Kuopiosta ja Tampe-reelta.

#### **Case Oulu, Tampere ja Kuopio**

Oulun kaupungin tapaan tuottaa kuntouttavan työtoiminnan palveluita tutustuin läh-tökohtaisesti heidän nettisivujensa kautta. Lisätietoja ja tarkennuksia tein puheli-mitse Oulun kaupungin työllisyyspalveluista. Oulussa on samankaltainen palvelun-tuottajaverkosto kuin Jyväskylässä. Määrällisesti Oulu on Jyväskylää merkittävästi edellä. Vuoden 2015 kokonaismäärä oli 1092 eri asiakasta työtoiminnassa. Keskeisim-pänä onnistumisen ja määrällisten tavoitteiden saavuttamisen lähtökohtana on työllisyysspalveluista saadun näkemyksen mukaan ohjausvalmiuteen liittyvän koulutuksen järjestäminen. Jyväskylän kuntouttavan työtoiminnan palveluiden potentiaalisimpina hankintamenettelytapoina on ollut tausta- ja teoriatiedon valossa joko kilpailutetut palvelut tai palvelusetelimallin käyttöönotto. Näiden perusteiden valossa käynnit to-teutettiin sekä Tampereelle että Kuopioon (Kuvio 15).

Benchmarking-käynti Tampereelle toteutettiin 26.4.2016. Tampereen kaupunki on kilpailuttanut kuntouttavan työtoiminnan palvelut ja kaikissa palveluissa hinnoittelu on toteumapäiväkohtainen, kun taas yksilöohjaus on tuntihintaista palvelua. Kilpailu-tetut palvelut ovat tarkkaan määriteltyjä sekä sisällön että palvelua tuottavan organi-saation näkökulmasta. Sekä palveluiden päiväkohtaisissa hinnoissa, että yksilöoh-jauksen tuntihinnoissa on merkittävää vaihteluväliä (Koivisto 2016).

Kuopion osalta benchmarking toteutui kahden käynnin muodossa. Kuopiossa on käytössä kuntouttavan työtoiminnan palveluiden hankinnan osalta palvelusetelikäytäntö. Tutustuin ensin Kuopion kaupungin työllisyyspalveluissa (13.5.2016) palvelusetelimalliin ja sen jälkeen kävin tutustumiskäynnillä suurimmalla palveluntuottajalla eli Tukeva-työvalmennussäätiöllä (5.10.2016). Tukevan tutustumiskäynti toteutettiin yhdessä Sovatekin ja Jyväskylän Katulähetys ry:n henkilöstön edustajien kanssa. Monitoimijainen tutustumiskäynti oli erittäin hedelmällinen ja toi esiin monia eri ulottuvuuksia palvelusetelikäytännöstä. Kuopion benchmarking-käynti tuki selkeästi palveluiden sisällöllistä suunnittelua yhteistyössä toimijoiden kanssa (Kuikka & Oksanen 2016).



Benchmarking:Tampere/Kuopio menetelmien yhtäläisyydet ja erot

Kuvio 15. Kooste benchmarking käynneistä.

## 6 Kehittämistyön tulokset – uusi hankintamenettely 2018

Kehittämistyölle asetettiin kolme tavoitetta. Ensimmäisenä tavoitteena oli löytää paras ja tuloksellisin hankintamenettely. Valittu hankintamenettely koskee kuntouttavan työtoiminnan kolmea palvelukokonaisuutta, joiden euromääräinen kokonaisuus

on 2,1-2,3 miljoonaa euroa vuositasolla. Tavoiteltava asiakasmäärä on 500 henkilöasiakasta vuodessa.

Käsittelen myös tässä kappaleessa sekä dynaamista hankintamenettelyä että palvelusetelimallia. Olemassa oleva ohjauspalkkiokäytäntö voi olla muutoksen kohteena myös lähitulevaisuudessa. Ohjauspalkkiokäytännön kautta olemme pystyneet laajentamaan palveluntuottajaverkostoa merkittävästi ja asiakkaamme ovat saaneet entistä enemmän palvelutarpeitaan vastaavia työtoimintapaikkoja. Tämän kokonaisuuden (92 palveluntuottajaa) säilyttäminen tai palvelun mahdollistaminen myös tulevaisuudessa on näkemykseni mukaan ensiarvoisen tärkeää. Tähän ohjauspalkkiokäytännön tilalle näkisin parhaimmin istuvana vaihtoehtona joko dynaamisen hankintamenettelyn tai palvelusetelikäytännön.

Kuntouttavan työtoiminnan palvelukokonaisuudet tullaan hankkimaan avointa kaksivaiheista hankintamenettelyä käyttäen. Menettelyn lähtökohtana ovat (EU-hankintoja koskevien) avoimen menettelyn ja neuvottelumenettelyn parhaiden puolien yhdistäminen. Tavoitteena on kilpailun aikaansaaminen, joustavuus ja prosessin keventäminen (Liimatainen 2017b). Menettelytavan valinnan tueksi olemme järjestäneet yhden laajemman tilaisuuden (16.11.2016), jossa palvelukokonaisuudet esiteltiin paikallisille jo olemassa oleville sekä potentiaalisille uusille palveluntuottajille. Tilaisuutta edelsi Hilmassa ilmoitettu tietopyyntö (liite 3.). Tilaisuudessa esiteltiin menettelytapavaihtoehtoina sekä kilpailutus että palvelusetelimalli. Toisena ennakoivalmisteluna menettelyn valintaan toimi nähdäkseni markkinavuoropuhelut, joita käytiin yhteensä viisi kappaletta helmikuussa 2017. Vuoropuhelujen sisältörunko löytyy liitteestä 4 (pl. hinnoittelulaskelmat). Vuoropuheluissa kävimme läpi hankintamenettelyä ja sisällöllisiä ja taloudellisia lähestymiskulmia läpi sekä valtakunnallisten että paikallisten toimijoiden kanssa. Nyt parhaimmaksi toteuttamistavaksi suunniteltu hankintamenettely tullaan esittelemään kaupungin hallitukselle 24.4.2017.

Kuten Lundström (2011) väitöksessään toteaa, kilpailutus perustuu useimmiten tuotavuuden ja tehokkuuden lisäämisen ajatukseen. Kilpailutus palvelee sekä kuntien talouden hallintaa, että yhdistää osaltaan kohonneet palvelutarpeet ja kuntien omien taloudellisten resurssien käytön optimaalisesti. Kilpailuttamisen kautta mahdollistuu kaikkien potentiaalisten palveluntuottajien osallistuminen julkisten palveluiden tuotantoon. (Lundström 2011, 32.)

Toimijoiden organisaatioiden koko sekä mahdollisuudet vastata tulevien palveluiden tuotantoon vaihtelivat suuresti vuoropuheluissa saadun informaation mukaan. Tästä syystä hankintailmoitukseen kirjataan neuvottelujen mahdollisuus ja toisaalta jae-taan hankinta osiin, jolloin mahdollistamme useamman toimijan suuruusluokasta riippumatta osallistumisen avoimeen menettelyyn. Pyykkönen (2016, 14-15) linjaa vaikuttavuuden hankinnasta avoimen hankintamenettelyn osalta ehdottomana edellytyksenä toteutuvaa hankehallinnoija- tai palveluntuottajamallia ja vaikuttavuudesta maksamisen (kannusteiden ja niiden toteumasta raportoinnin) edellytyksen selkeyttä. Suunnitellun hankintakokonaisuuden tulosperusteisuus edellyttää hankkivalta osapuolelta, tässä tapauksessa kaupungilta, pitäytymistä liian pitkälle vietyjen toimintatapojen lukitsemisesta. Vaikuttavuuden maksamisen malli on luotava sellaiselle pohjalle, jossa toimijalla itsellään on halu ja tarve tuottaa palveluja parhaalla mahdollisella tavalla sekä kehittää niitä jatkuvasti. (Mts. 8.)

Kannusteen roolina on näissä palveluhankinnoissa nimenomaan osaltaan varmistaa palveluiden laatua sekä antaa vapautta tuloksiin pääsemisen keinoissa. Jo aiemmin käytetty vertaus lamppujen vai valon hankinnasta toimii mielestäni nyt luotavassa hankintamenettelyssä. Mikäli varmistamme palvelukokonaisuuksien reunaehdot sekä ammatillisen pätevyysvaatimuksen tuottaa palveluita, palveluntuottajalla itsellään on kyky ja halu kehittää palvelustaan markkinoiden paras palvelukokonaisuus, joka toimii tuloksellisesti.

Kannustinmallin esimerkkilaskelmat löytyvät liitteestä 2. Niiden kautta voidaan todentaa kehittämistyölle alun perin asetettuja tavoitteita taloudellisen ulottuvuuden huomioimiseksi. Tarjouspyynnössä tullaan määrittelemään palvelunhinnoittelulle euronääräinen maksimi. Kannusteiden varaan jätettävän osuuden tulee olla vähintään 50 % kokonaishinnasta. Esimerkiksi, jos laskennallinen enimmäispäivähinta on 69 € ja tarjoaja haluaa jättää kannusteiden varaan 65 %, tulee päivähinnaksi 24,15 € ja lopuosa 44,85 € maksetaan kun kannusteen edellyttämä tavoite toteutuu.

Taloudelliset vaikutukset palveluhankinnoille ovat erittäin merkittäviä. Vaikkakin palveluista maksettavat kannusteet ovat melko suuria suhteessa palveluiden perushinnoitteluun, voidaan työmarkkatuesta aiheutuvien kustannusten kautta toteennäyttää merkittävät taloudellisen vaikuttavuuden tulokset palveluiden tuottaessa optimaali-

sen tuloksen. Kuten jo aiemmissa kappaleissa on todettu, ei tuloksellisuutta voida mitata puhtaasti esimerkiksi pelkästään työllistymisten kautta eikä työllistymisen toteuma ole realistinen odotus koko asiakaskunnan kannalta. Kuitenkin taloudellinen kannattavuus voidaan todeta jo melko pienenkin asiakaskunnan työmarkkinoille etenemisen kautta, unohtamatta asiakaskokemusta ja mahdollisia vaikutuksia elämäntapaan sekä osallisuuteen. Tavoitteeseen, parhaan ja tuloksellisen hankintamenettelytavan löytämiseen, on löydettävissä perustelut niin vaikuttavuuden kuin tuloksellisuuden ja taloudellisen vaikuttavuuden kannalta. Tässä vaiheessa menettelytavan konkreettista onnistumista näillä eri osa-alueilla ei voida vielä todentaa, vaan menettelytavan paremmuus ja sen mahdollisuudet konkretisoituvat vasta vuoden 2018 aikana. Palveluiden kohdentamisen varmistamiseksi on tehty asiakasprofilointia ja palveluiden kohdentamista tullaan tarkentamaan, kunhan palveluntuottajat ovat selvillä ja pääsemme kehittämään yhteisesti koko ohjautuvuusprosessia palveluihin. Siirtymävaiheena hankintamenettelyn muutokseen pidetään vuotta 2017. Vuonna 2016 voimassa oli vielä suora ostopalvelusopimus molempien suurten palveluntuottajien kanssa. Vuodelle 2017 on tehty pitkällisten neuvotteluiden jälkeen sopimusmalli, joka kannustaa myös palveluntuottajia siirtymään palvelutuotannossaan uuteen, 2018 voimaantulevaan suoriteperusteiseen malliin. Vuosi 2017 on jaettu sopimuskauden ajalta kahteen osaan. Toiminnan varmistamiseksi, laskutus 1.1.-31.7.2017 tapahtuu tasalaskutusperiaatteella. Vaikkakin tasalaskutus on olemassa, olemme lisänneet siihen raportointivelvollisuuden ja sanktioineet sen mahdollisen laiminlyönnin. Raportointivelvollisuuden tiukentaminen on nähdäkseni ainut oikeasuuntainen tapa muuttaa toimintaa suoriteperusteiseen laskutusmalliin. Aikaisempina vuosina raportointi on koskenut vain määrällistä toteumaa ja toteuman jäädessä vajaaksi on päässyt syntymään alijäämää sopimuksen toteumaan.

Sopimus on kohdennettu vuonna 2017 vain kuntouttavan työtoiminnan palvelukokonaisuuksiin, joten alijäämän riskin tulisi olla huomattavasti pienempi. Palvelukokonaisuuksiin ohjautuvuudella on keskeinen rooli määrällistenkin tavoitteiden täyttymiseksi.

Sopimuseurannan ja raportoinnin heijasteena on luonnollisesti myös tilaajan eli työllisyyspalveluiden tarve käyttää resurssia palveluhankintojen seurantaan. Toivoin, että tulevaisuudessa tämä huomioitaisiin selkeästi osana työtä ja tätä kautta

se mahdollistaisi systematiikan yhteistyön ja kehittämistyön osalta palveluntuottajien kanssa.

### **Eettisyys ja luotettavuus**

Kehittämistyön eettisyyttä ja luotettavuutta voidaan tarkastella tutkimusetiikan peruseriaatteiden kautta, vaikkakin kyseessä ei olekaan tieteellinen tutkimus. Tutkimusetiikan peruseriaatteisiin kuuluu huolellisuus, tarkkuus ja rehellisyys. Eettisiin periaatteisiin kuuluu myös muiden tutkijoiden julkaisuihin viittaaminen asianmukaisella tavalla (HTK-ohje 2012). Kehittämistyö on edennyt huolellisen valmistelun kautta ja kehittämistyön vaiheissa on otettu avoimesti ja rehellisesti huomioon eri näkökulmat. Eniten tässä kehittämistyössä viitataan Pyykkösen tutkimuksiin sekä näkemyksiin työttömyydestä ja vaikuttavuuden eri ulottuvuuksiin. Olen ollut häneen henkilökohtaisesti yhteydessä ja pyytänyt mm. lupaa hänen visualisointiensa käyttöön.

Toikon ja Rantasen (2009, 126) mukaan kehittämistoiminnan tarkoituksena on luoda uusia hyviä käytäntöjä. Kehittämistyön onnistumista voidaan useimmiten mitata vasta kehittämistyön lopputuloksen käytäntöön siirrettävyyden kautta. Kehittämistoiminnan tuloksellisuus vaatii pidemmän aikavälin mittaamista. Tämä kehittämistyö ja sen mukanaan tuomat tulokset palveluntuottajakentän toiminnasta sekä ennen kaikkea henkilöasiakkaan palvelukokemuksen kautta mitattuna ovat mahdollisia vasta tulevaisuudessa. Vaikka tämä kehittämistyö on tehty Jyväskylän kaupungin työllisyyspalveluiden palveluvalikoimaan liittyen, näkisin, että tulevan sote- ja maakuntauudistuksen astuessa voimaan tämän kehittämistyön tuloksia voidaan parhaimmillaan siirtää myös maakunnan alueelle. Palvelumuotoilun lähtökohtana on ollut henkilöasiakkaan palvelutarve ja sitä kautta käytäntöjen levittäminen tai siirtäminen eivät ole paikkakuntasidonnaisia. Luotettavuutta kehittämistyöhön voidaan lisätä kaikkien kehittämistyön vaiheiden kuvauksella. Tarkka vaiheistus ja perustelut parantavat tutkimuksen luotettavuutta (Hirsjärvi, Remes & Saajavaara 2007, 227). Kuten aiemminkin todettua, vaikkei kyseessä ole tieteellinen tutkimus eikä sen vaiheiden kuvaamisella voida saada muihin kehittämiskokonaisuuksiin verrannollista tietoa,



niin luotettavuuden periaatteet vaiheiden esittelyn kautta toteutuu tässä kehittämissä työssä.

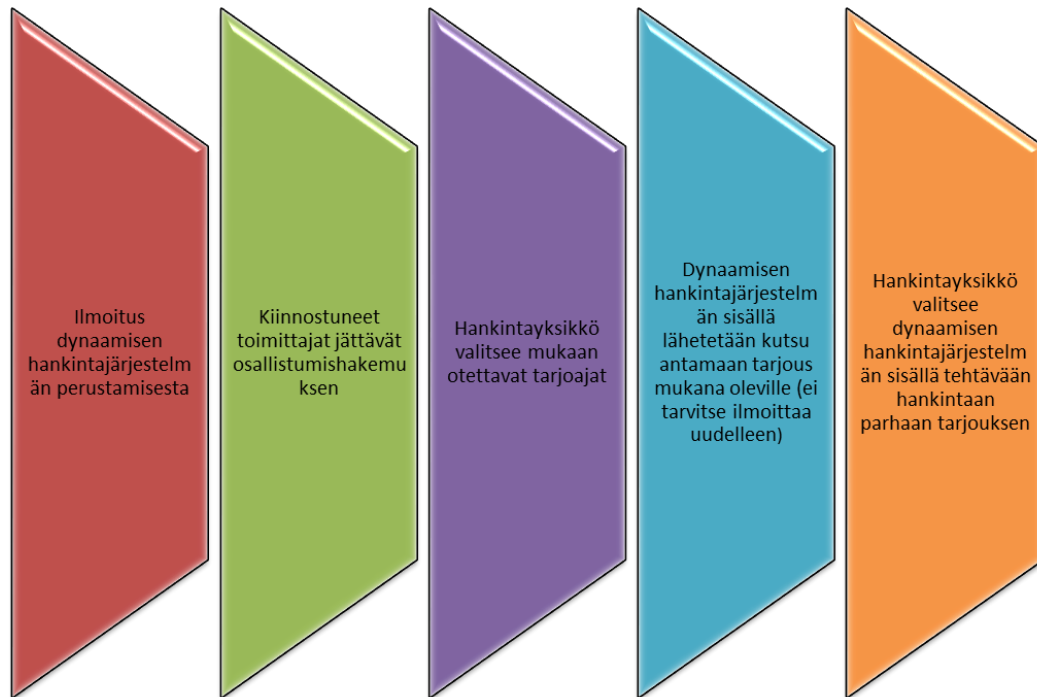
## 6.1 Dynaaminen hankintamenettely

Dynaamisesta hankintamenettelystä on verrattain vähän tutkittua tietoa olemassa. Hakkarainen (2013) on omassa tutkielmassaan pohtinut kustannustehokkuutta sähköisillä hankinnoilla. Tämä Hakkaraisen työ on laajin dynaamista hankintamenettelyä kuvaava tutkielma, jonka onnistuin löytämään. Dynaamiseen hankintamenettelyyn ja sen luomiseen sain kuitenkin arvokasta tietoa toukokuussa 2016 käynnillä Kuopiossa sekä Kuopion työllisyysseminaarissa helmikuussa 2017.

Dynaamista hankintajärjestelmää voidaan kuvata puitejärjestelyn kaltaiseksi, kaksitasoiseksi menettelyksi. Dynaamisessa hankintajärjestelmässä tarjoajien joukkoa ei kuitenkaan ole suljettu, vaan järjestelmään voidaan sen keston ajan ottaa mukaan uusia tarjoajia, jotka täyttävät hankintayksikön vaatimukset ja ovat jättäneet tarjouspyynnön mukaisen alustavan tarjouksen (Kuvio 16).

Dynaaminen hankintajärjestelmä ja sen ilmoitus HILMAssa tulee olla näkyvillä koko järjestelmän voimassa oloajan. Hankintajärjestelmän keskeisenä etuna muihin hankintamenettelyihin verrattuna pidetäänkin sen mahdollisuutta jatkuvaan hakeutumiseen. Uusien toimijoiden mukaan otto on täten mahdollista koko järjestelmän voimassaoloajan eikä vaadi erillisiä ilmoittautumis- tai hakeutumisaikoja.

Hankintaprosessi alkaa järjestelmän perustamisella. Sähköisten menettelyjen lain 15§:n mukaan järjestelmä on perustettava hankintailmoituksella. Järjestelmä on kokonaan sähköinen, jossa myös tarjouspyyntöasiakirjat käsitellään sähköisesti. (Hakkarainen 2013, 39-44).



Kuvio 16. Dynaaminen järjestelmä ”pähkinänkuoressa” (Kuikka 2016)

Kuopiossa dynaaminen hankintajärjestelmä on ollut HILMAssa 15.2.2017 alkaen. Kokemuksia hankintamenettelystä käytännössä ei vielä ole tästä syystä saatavilla. Kuopion työllisyyspalvelut hankkivat työssävalmennuksen palveluita järjestelmän sisällä, erillisillä kilpailutuksilla. Hankintailmoituksessa pyydetään tarjouksia henkilökohtaisesta valmennuksesta ja ohjauksesta toimialoittain. Ilmoitus on kokonaisuudessaan nähtävissä HankintaSampo-palvelussa. Kuopion dynaaminen järjestelmä koskee yrityksiä ja yhteisöjä, joilla on y-tunnus tai yhteisötunnus. Huomion arvoista Kuopion dynaamisessa menettelyssä on se, ettei se koske kuntouttavan työtoiminnan palveluita, vaan erityisesti on suunnattu yrityksissä tapahtuvaan valmennukseen.

Työssävalmennuksesta maksetaan palveluntuottajalle toteutuneilta toimintakuukausilta 500 €+alv. Palveluntuottajan on mahdollista saada hintaan lisäosia esimerkiksi asiakkaan osatyökykyisyyden perusteella. Dynaamiseen järjestelmään on Kuopiossa rakennettu myös palkkiokäytäntö työssävalmennuksen päätteeksi, joka on sidottu työllistymiseen palvelun päätteeksi. Työllistymisbonus on kertakorvaus 1500 €/henkilö, mikäli työllisyyspalveluiden asiakas työllistyy vähintään 3 kk kuluessa palvelujakson päättymisestä vähintään 3 kk kestävään työsuhteeseen (min. 18h/vko) avoimille markkinoille (Kuikka 2017).

## 6.2 Palveluseteli hankintamuotona

Palveluseteli on tapa järjestää kunnan lakisääteisiä sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluita. Palveluja tuottaa kunnan hyväksymät yksityiset palveluntuottajat. Palvelusetelin käyttöönotto työllisyyspalveluissa – kuntouttavan työtoiminnan palvelukokonaisuudessa rajaa tämän hetkisen voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti yritykset pois palveluntuottajaverkostosta.

Palveluseteli on kunnan asiakkaalle myöntämä sitoumus, jolla korvataan asiakkaan saamaa palvelua sovittujen hintojen mukaisesti. Palvelusetelikäytäntöä säätelee laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä (569/2009).

Palvelusetelillä hankittavien palveluiden ehdot ovat avoimia sekä yhtenäisesti määriteltyjä. Kaikilla ehdot täyttävillä toimijoilla on oikeus tulla palveluseteli-palveluntuottajaksi.

Asiakkaalla on oikeus valita palveluntuottajaverkostosta hänelle parhaiten soveltuva palveluntuottaja. Voimakkaimmin palvelusetelikäytäntö nousee esiin valinnanvapausajattelun silmin. Toisaalta palvelusetelikäytännön sanotaan lisäävän asiakasläh-töisyyttä. Kokemusperäisen tiedon valossa asiakkaiden sitoutuminen palveluihin paranee, koska ovat osittain ”ostajan” roolissa, määritellesään itse valitun palveluntuottajan.

Palvelusetelikäytäntö edistää siihen sisällytettyjen reunaehtojen kautta kuntien ja palveluntuottajien välistä yhteistyötä. Yhteistyöstä ja esimerkiksi yhteiskehittämisen taajuudesta säädetään usein palveluseteliin liittyvässä kirjallisessa sääntelyssä.

Palvelusetelikäytännön etuna perinteiseen kilpailutukseen nähden on jatkuvan ha-keutumisen mahdollisuus, samoin kuin dynaamisessa hankintajärjestelyssä. Toisena merkittävänä etuna palvelusetelikäytännössä pidetään kunnan mahdollisuutta määri-tellä palveluiden sisältö sekä asettaa setelille arvo, eli määritellä palvelun hinta.

Noronen (2017) nosti hyvinä kokemuksina palvelusetelikäytännöstä esiin palvelun lä-pinäkyvyyden lisääntymisen, asiakkaiden aktiivisuuden lisääntymisen sekä palvelui-den tasalaatuisuuden ja asiakkaiden tasa-arvoisuuden. Palvelusetelikäytäntö on ollut Kuopiossa käytössä jo vuodesta 2013 alkaen.

Norosen mukaan myös yhteistyö palveluntuottajien kanssa on ollut tiivistä ja toimivien käytänteiden ja osittain myös nopeiden muutosten tekemisen mahdollisuus ovat keskeisiä palvelusetelimenettelyssä.

## **7 Visio palveluhankintojen kokonaisuudesta työllisyyspalveluissa**

Kuntouttavan työtoiminnan palvelukokonaisuus on sekä asiakasmäärältään että eumääräiseltä kustannukseltaan merkittävä kokonaisuus työllisyyspalveluissa. Todennettua on, että tulemme tarvitsemaan sekä laajemman tuen ja ammatillisen ohjauksen sisältäviä palveluja, että kevyemmin tuettuja palveluita. Kehittämisen alussa määriteltiin tavoitteeksi varmistaa palveluiden kohdentaminen sekä palvelutarpeiden huomioiminen. Prosessin aikana todennettu asiakasprofilointi ja toisaalta palveluiden sisällöllinen kehittäminen ja näiden kahden kokonaisuuden yhteensovittaminen mielestäni vastaa palveluiden kohdentamisen tavoitteeseen. Toki on huomioitava, että erittäin merkityksellinen asiakaspalaute vastaa kohdentamisen osuvuuteen ja vuoden 2017 aikana saatava palautetieto auttaa kehittämään ja kohdentamaan palveluita ja niiden sisältöä entistä paremmin.

Aiempi menettely oli joka tapauksessa muutettava nykyistä lainsäädäntöä sekä asiakaskuntaa paremmin palvelevaksi. Entinen ostopalvelumenettely kilpailutetaan. Kilpailutuksen valmisteluvaiheessa on palveluiden kokonaisuutta tarkasteltu moniulotteisesti asiakasnäkökulma keskiössä. Kilpailutetut hankinnat kohdennetaan asiakaskuntaan, joilla palveluntarve on moninainen ja erilaisia valmennuksellisia ja ohjauksellisia tukitoimia prosessin eteenpäin viemiseksi tarvitaan. Näihin palveluihin ennakoidaan ohjautuvan noin 500 henkilöä vuositasolla.

Kehittämisen tavoitteeksi määriteltiin löytää paras ja tuloksellisin hankintamenettely sekä luoda kustannustehokas ja vaikuttava palvelukokonaisuus. Hankintamenettelyn valinnassa on otettu huomioon tuloksellisuus luomalla hankintahinnoittelu vahvasti kannustinmalliin sidotusti. Taloudellista kustannustehokkuutta on laskettu yksilökohtaisesti sekä koko palveluihin ohjautuvan asiakaskunnan kannalta. Vaikuttavuutta haetaan palveluihin portaittaisella kannustinjärjestelmällä sekä palveluiden

sisällöllisellä kehittämisellä jatkuvasti hankintapäätöksen voimassa olon ajan. Toisaalta kannustinmalli mahdollistaa myös palveluntuottajille kannattavan palveluntuotantomallin.

Kilpailutusta usein kritisoidaan siten, että palvelu muuttuu aina kalliimmaksi. Tämän hankintamenettelyn muutoksen kautta perushinta palvelusta tulee nousemaan, joten peruskustannukset kasvavat, tosin maltillisesti. Toisaalta voimakas painotus kannusteisiin ja skenaariot niiden toteumasta luovat mahdollisuuden merkittäville säästöille, koska jo alle 10 % onnistumisprosentilla palveluiden hankinta kääntyy selkeästi laskennallisen säästön puolelle. Tässä vaiheessa todellista vaikuttavuutta ei voi ennakoida faktisesti. Laskelmat toteumavaihtoehdoista on tehty ja vaikuttavuuden arviointi konkretisoituu palveluiden käynnistymisen jälkeen tulevien seurantatietojen pohjalta.

Toisena kokonaisuutena on laaja palveluntuottaja verkosto, joka tällä hetkellä toimii puitejärjestelyn ja siihen sisältyvän ohjauspalkkiokäytännön kautta. Tässä järjestelyssä on mukana tällä hetkellä 90 palveluntuottajaa, pois lukien nykyiset ostopalveluorganisaatiot. Tämän toiminnan säilymisen mahdollisuus on näkemykseni mukaan turvattu. Työtoimintamahdollisuudet erilaisissa järjestöissä ovat selkeästi lähellä työelämää olevia palveluita asiakkaillemme. Myös suorat työllistymispolut suoraan järjestökentältä ovat ilahduttavasti lisääntyneet viime vuosina.

Ohjauspalkkioiden euromääräinen kokonaisuus on vuositasolla yli 800 000 euroa. Tämä huomioiden olemme väistämättä tilanteessa, jossa myös ohjauspalkkiokäytäntö tulee muuttaa hankintalainsäädännön mukaiseksi.

Näkemykseni mukaan ohjauspalkkiokäytännön voisi korvata jatkossa joko dynaaminen hankintamenettely tai palvelusetelikäytäntö. Dynaamisen menettelyn etuna on se, että sitä kautta mahdollistuisi ”Kuopion malliin” ohjauksesta maksettava palkkio/korvausmenettely myös yrityksiin. Tämä olisi mielestäni merkittävä lisä palveluvalikoimaan, vaikkei toimisikaan valtavirtaisesti asiakaskuntamme osalta. Joissain tilanteissa tämän tyyppinen korvaus yritykselle madaltaisi harkinnassa olevaa rekrytointikynnystä ja ohjauksesta voisi maksaa samoin, kun järjestökentällä tällä hetkellä.

Palvelusetelimenettely taas toisi avoimuutta lisää hankintamenettelyyn. Toisaalta asiakkaan valinnanvapaus palvelun hankkimisesta vahvistuisi ja sitoutuminen kokemusperäisen tiedon valossa vahvistuisi. Palvelusetelimenettely toisi toisaalta myös järkevyyttä palveluiden laadun seurantaan sekä työtoimintamahdollisuuksien paikka- tarjonta ja palveluntuottajaverkosto saattaisi laajentua vielä nykyisestään.

## 8 Työllisyyspalvelut kunta-maakunta -akselilla

### - *Miten käy palvelukokonaisuuksille?*

Arnkil totesi työllisyysseminaarissa Kuopiossa 22.2.2017 Suomen leimautuneen työllisyyspalveluiden tulevaisuuden suuntaamisessa Australian malliin tuottaa palveluita. Australia on yksityistänyt työvoimapalvelut lähes kokonaan v. 1998. Työllisyyspalveluiden onnistumisen mittarina Australian mallissa voidaan pitää Arnkilin mukaan innovointivapautta ja kilpailuttamista. Yhtiöittäminen ja markkinoille menon varjopuolena ja maailmalta saatuna kokemustietona on uhkakuva ”kerman kuorinnasta” ja siitä, miten palvelut kohdentuvat vain sellaisiin asiakkaisiin, joiden palveluista voidaan saavuttaa todennettuja tuloksia.

Tuloksellisuuden mittaamiseen onkin käytetty merkittävästi aikaa työllisyyspalveluiden hankintoja suunniteltaessa. Vaikka, menettely päättyy kilpailuttamiseen, menettelytavassa on pyritty ottamaan kaikin keinoin huomioon riski ”kerman kuorinnasta” ja minimoitu palveluntuottajien oma mahdollisuus valita asiakkaita. Toisaalta kannustinmallit on luotu sellaisiksi, joiden kautta laadukasta palvelua tuottamalla, on mahdollisuus saavuttaa merkittäviä tuloksia. Tulosten merkittävyyttä on keskitytty pohtimaan henkilöasiakkaan kannalta.

Arnkil toteaa, ettei globaalisti työvoimapalveluiden toimivuudessa ole kyse yksityiskohdista eikä yksityistämisesäkään vaan kokonaisuuden toimivuus ratkaisee.

Lindberg (2017) kokoaa kuntien panostuksia työllisyyteen vuoden 2015 osalta. Lindbergin arvion mukaan kuntien työmarkkinatukimaksut ovat olleet vuositasolla yh-

teensä 408 miljoonaa euroa, samanaikaisesti kunnat ovat panostaneet työllisyydenhoitoon lähes vastaavalla 400 miljoonan euron (brutto) määrällä. Kuntien panostus yhteensä työllisyyteen on ollut vuonna 2015 noin 800 miljoonaa euroa. Suuruusluokaltaan panostus vastaa esimerkiksi kuntien panostukseen liikenneväyliin ja ylittää panostukset lastensuojelun laitos- ja perhehoitoon. Näiden panostuksien valossa on vaikea nähdä tilannetta, jossa kunnat eivät haluaisi jatkossakin olla mukana järjestämissä tai tuottamassa palveluita työllisyyden edistämiseksi kuntalaisille.

V. 2017-2018 toteutetaan maakuntamalliin siirtymistä tukevia alueellisia työvoima- ja yrityspalvelujen kokeiluita. Kokeilualueita on yhdeksän, joista kolme on maakunnallista ja kuusi kahden tai useamman kunnan alueella toteutettavia kokeiluita. Kokeiluiden keskiössä ovat järjestäjä-tuottajamallin kokeileminen ja kehittäminen ja niiden tavoitteena on luoda kokonaisvaltainen palvelumalli. Samalla kokeillaan erilaisia tuottamismalleja ja kehitetään niitä. Kokeilualueet kattavat 84 kuntaa. Kokeiluilla tuetaan 2019 käyttöön otettavaa toimintamallia. Kokeiluiden erilaisuus herättää väkisinkin ristiriitaisia ajatuksia kokeiluiden merkityksestä maakuntaudistukseen. Toisilla kokeilualueilla työllisyyden hoidon vastuu on siirretty täysimääräisesti kunnan vastuulle, toisilla, ainakin maakunnallisilla kokeilualueilla kokeilu näyttäytyy tällä hetkellä hyvin etäiseltä, ei niinkään käytäntöön tai asiakkaiden palvelumalleihin keskittyvänä kokonaisuutena.

Kokeiluilla on myös taloudelliset tavoitteet, joiden mukaan tavoitteena on 10 % kustannussäästö julkisen talouden kokonaiskustannuksiin verrattuna. Kokeilusta saatavien tulosten valossa arvioidaan käytännön työnjakoa maakunnan ja suurten kunnallisten toimijoiden kesken.

Lindberg (2017) tuo esiin kaksi voimakkaimmin esillä ollutta vaihtoehtoa työllisyyspalveluiden tulevaisuudesta. Ensimmäinen malli pohjautuu kasvupalveluiden kehittämistyöhön. Kasvupalvelut toteutetaan järjestäjä-tuottajamallilla. Monituottajamalli toimii taloudellisin ehdoin, maakunnan oma tuotanto hoitaa markkinapuutteet julkisomisteisen yhtiön kautta.

Kilpailullisen tuotantomallin avulla pyritään vahvistamaan asiakkaan valinnanvapautta ja vahvistamaan palveluiden vaikuttavuutta. Tämän esitetyn mallin mukaisesti kunnan tulisi perustaa julkisomisteinen yhtiö tuottamaan työllisyyttä edistäviä

palveluita ja kilpailullisuus toteutuisi muutoin markkinoilla toimivien tai esimerkiksi 3. sektorin toimijoiden kesken. Tässä mallissa kunta ei itse olisi järjestämisvastuussa vaan toimisi palveluiden tuottajan roolissa. Toisaalta, esillä on sekä Lindbergin näemyksen mukaan, kuin myös kasvupalveluiden kehittämisryhmästä kuuluneiden kaikkujen valossa ajatus siitä, että maakunnan oma tuotanto hoitaa markkinapuutteet. Tarkoitetaanko näillä markkinapuutteilla esimerkiksi palveluiden saatavuuden varmistamista äärialueille vai esimerkiksi kokonaisuudessaan jonkun asiakasryhmän palveluiden tuotantoa? Työllisyyspalveluiden osalta voidaan helposti ajatella, että puhtaimmin työnvälitystyöhön oleva kiinnostus markkinoilla on jo olemassa olevien ja mahdollisten uusien toimijoiden silmissä merkittävää. Tämän ”lähempänä työmarkkinoita olevan asiakaskunnan” palveluntuotannossa varmasti saadaan aitoa kilpailua aikaan ja henkilökohtaisesti uskonkin sen myös vaikuttavan palveluiden laatuun ja saatavuuteen.

Toinen asia on esimerkiksi pidempään työttömänä olleiden palvelukokonaisuudet. Voivatko ne olla sellaisia, joita hoitaa jatkossa maakunta tai kunnat itsenäisesti? Pitkään työttömänä olleiden asiakkaiden eteneminen kohti työelämää ei ole aina kovinkaan suoraviivaista ja markkinaehtoisessa, mahdollisesti voimakkaasti kannusteisiin ja tuloksellisuuteen nojaavassa palvelumallissa halukkaita palveluntuottajia ei olekaan välttämättä kovinkaan paljoa.

Jyväskylässä pilotoidaan tällä hetkellä työllistämispalkkiokokeilun nimissä toimintatapaa, jossa yksityisille rekrytointiyrityksille ohjataan 300 päivää työmarkkinatukea saaneita asiakkaita. Työllistämispalkkiokokeilu pohjautuu puhtaasti tuloksellisuuteen, eli asiakkaiden työllistyessä maksetaan palkkio kaksivaiheisesti. Asiakkaiden haastatteluista sekä mahdollista muista tapaamisista asiakkaan kanssa ei makseta toimijoille. Mallilta odotetaan mielenkiinnolla tuloksia. Näkisin, että kunnan omat palvelut ja yksityiset palvelut voivat parhaimmillaan toimia rinnakkain, toisiaan täydentävinä palvelukokonaisuuksina.

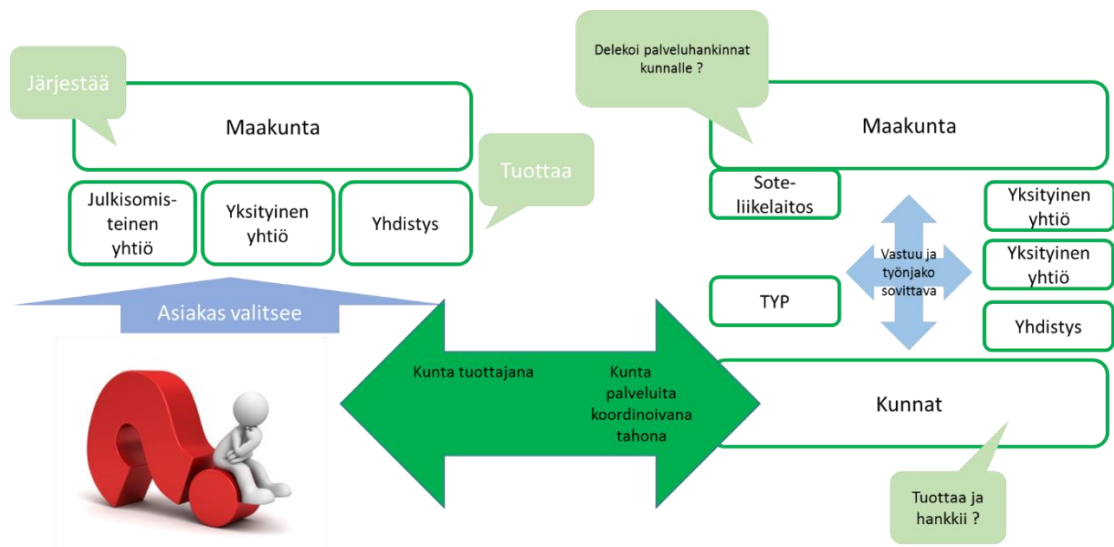
Kuntien omien palveluiden yhtiöittäminen jakaa tällä hetkellä voimakkaasti mielipiteitä. Yhtiöittämisen lähtökohtana ei ole toimia päämääränä vaan juridisena keinona luoda pohja palveluiden järjestämiseen markkinaehtoisesti. Yhtiöittämisen etuna pidetään palvelutuotannon kustannusseurannan tehostumista. Valmistautuminen yhtiöittämiseen on käynnistynyt varmasti useassa kunnassa. Valmistelun keskeisenä ja



nähdäkseen merkityksellisenä vaiheena on tällä hetkellä kuntien omien palveluiden tuotteistaminen. Tuotteistaminen sinällään tuo palvelurakennetta näkyväksi ja luo osaltaan pohjaa myös laajempaan kehittämistyöhön, tulee yhtiöittäminen pakolliseksi tai ei. Haittaa nykyisestä työskentelystä mahdollista kilpailutilannetta varten tuskin on.

Maakuntauudistuksen vaikutuksia kuntien työmarkkinatuen rahoitusosuuksiin on pohdittu eri foorumeilla. Kuntien työllisyyspalveluissa toimivien huolena on varmasti se uhkakava, jossa kuntien rahoitusosuudet menevät myös maakunnan tasolle. Tuoloin on pelkona kuntien intressien merkittävä vähentyminen palveluiden järjestämiseen liittyen.

Kuten todettua kuntien rooli voi olla tulevassa mallissa puhtaasi tuottajamainen. Kasvupalvelu-uudistuksen linjauksissa tämä on määritelty melko selkeästi. Toisaalta kunnat itse näkisivät mielellään itsensä varmasti järjestäjän ja tuottajan välimaastossa, asiakastarpeen ja palvelutarjonnan koordinoivana ja yhteen sovittavana tahona (Kuvio 17).



Kuvio 17. Työllisyyspalveluiden asemointia kunta-maakunta akselilla.

Maakuntauudistus tuottaa sitä pohtivalle vielä tässä vaiheessa enemmän kysymyksiä kuin vastauksia. Kunnat haluavat varmasti olla mukana palvelurakenteessa, mutta millainen kunnan roolit tulee esimerkiksi työllisyyspalveluiden osalta olemaan, ei ole vielä selkeä. Erityisenä huolena kokonaisuus huomioiden tulee väistämättä mieleen

asiakas tämän uudenlaisen palvelurakenteen pyörteissä. Vaikkakin, kaikki uudistukseen tähtäävät lausumat ja argumentoinnin tukevat asiakaslähtöistä ja entistä vahvemman osaamisen palvelun takaamista asiakkaille, niin tuleeko asiakas tämän huomaamaan? Kenen toimesta asiakas ohjautuu palveluihin? Valitseeko asiakas itse suoraan palveluntuottajatahonsa? Kuka vastaa koko asiakasprosessista?

Nyt toteumassa oleva hankintamenettely voi toimia tulevaisuudessa joko kunnan omana hankintana tai maakunnallisena hankintana. Pidempään työttömänä olleiden palvelut tulee järjestää joka tapauksessa myös tulevaisuudessa joko kunnallisesti tai maakunnallisesti.

Välillä hankintamenettelyn muutoksen varjoksi heitetyt uhkakuvat päätäntävällän siirtymisestä pois kunnan omista käsistä ovat nähdäkseni kohtuullisen turhia. Vaikkakin, oletus maakunnan roolista palveluiden järjestäjänä toteutuisi suoraan, pidän nyt tehtyä kehittämistyötä merkittävänä. Kuten todettua, hankintamenettelyn muutoksella pyritään varmistamaan tehokkaat ja vaikuttavat palvelut henkilöasiakkaillemme, onpa tilaaja sitten kunta tai maakunta.

## Lähteet

Arnkil, R., Spangar, T., Jokinen, E., Tuusa, M. & Pitkänen, S. 2015. Kokonaisvoimavarat käyttöön työllisyyden edistämiseksi: Työllisyyden kuntakokeilun (2012-2015) seuranta-tutkimuksen loppuraportti. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 47/2015.

Hakkarainen, N. 2013. Kustannustehokkuutta sähköisillä hankinnoilla? Dynaaminen hankintajärjestelmä puitejärjestelyn haastajana. Helsingin Yliopisto. Oikeustieteellinen tiedekunta.

Hilma julkiset hankinnat. 2016. Viitattu 15.3.2017. [https://www.hankintailmoitukset.fi/fi/news/uusi\\_laki\\_voimaan](https://www.hankintailmoitukset.fi/fi/news/uusi_laki_voimaan).

Hirsjärvi, S., Remes, P., Sajavaara, P. 2007. Tutki ja kirjoita. Otava.

Huikko K., Ukkola, M. 2014. EU:n valtiontukisääntelyn ja hankintalainsäädännön suhteesta. Lakimies 2014, 2 s. 213-235. Viitattu 20.3.2017.

Hyvä tieteellinen käytäntö ja sen loukkausepäilyjen käsitteleminen Suomessa (HTK-ohje 2012). Viitattu 27.4.2017. [http://www.tenk.fi/sites/tenk.fi/files/HTK\\_ohje\\_2012.pdf](http://www.tenk.fi/sites/tenk.fi/files/HTK_ohje_2012.pdf).

Härkönen, H. & Airaksinen, J. 2012. Johtajuus rajapinnat sosiaali- ja terveydenhuollossa, Kuntoutus 2012, 1.

Ilmonen, K., Kerminen, P., Lindberg, E. 2011. Työelämäosallisuuden lisääminen on yhteinen asia, asiantuntijaryhmän ehdotukset heikossa työmarkkina-asetuksessa olevien henkilöiden työelämäosallisuuden lisäämiseksi. STM, TEM ja Kuntaliitto.

Iloranta, K., Pajunen-Muhonen, H. 2012. Hankintojen johtaminen, ostamisesta toimittajamarkkinoiden hallintaan. Tietosanoma.

Jyväskylän kaupungin elinkeino ja työllisyys palvelukokonaisuuden johtoryhmän kokous 4/2016, muistio. Asiakirja Jyväskylän kaupungin tietojärjestelmässä.

Jyväskylän kaupunki. Konsernihallinto. Jyväskylän innovatiivisten hankintojen tiekartta 10.1.2017. Asiakirja Jyväskylän kaupungin tietojärjestelmässä.

Jyväskylän kaupungin työllisyyspalvelut. Ohjaus- ja valmennuspalvelujen palaveri 12/2016. Muistio 2.12.16. Asiakirja Jyväskylän kaupungin tietojärjestelmässä.

Jyväskylän kaupunki 2017. Työllistymistä edistävä yhteispalvelu. Viitattu 20.3.2017. <http://www.jyvaskyla.fi/tyollisyys/yhteispalvelu>.

Jyväskylän kaupunki. 2017. Toiminta-avustusten linjaukset. Viitattu 24.3.2017. <http://www.jyvaskyla.fi/avustukset/1>.

Jyväskylän kaupunki. 2017. Työllisyyspalveluiden palvelut. Viitattu 26.3.2017. <http://www.jyvaskyla.fi/tyollisyys>.

Jyväskylän kaupunki. 2017. Työnantajarekisteri. Viitattu 2.4.2017. <https://jkl.ta-rekisteri.fi/index.php/main/index>.

- Keski-Suomi 2019. 2017. Sote- ja maakuntauudistus. Valmistelu Keski-Suomessa. Viitattu 28.3.2017. <http://www.ks2019.fi/wp-content/uploads/2016/12/Sote-ja-maa-kuntauudistus-Keski-Suomen-valmistelu.pdf>
- Koivisto, M. 2007. Mitä on palvelumuotoilu? - muotoilun hyödyntäminen palvelujen suunnittelussa. Taideteollinen korkeakoulu. Taiteen maisterin lopputyö. Viitattu 23.3.2017. [http://www.kulmat.fi/images/tiedostot/Artikkelit/Lopputyo\\_TaM\\_Mikko-Koivisto\\_2007.pdf](http://www.kulmat.fi/images/tiedostot/Artikkelit/Lopputyo_TaM_Mikko-Koivisto_2007.pdf).
- Koivisto, O. 26.4.2016 Kuntouttavan työtoiminnan kilpailutusmallin esittely, muistiinpanot.
- Koski, L. 2014. Hanketoiminnan ohjaus ja vaikuttavuus. OPH. Viitattu 18.3.2017. [http://www.oph.fi/download/160184\\_VA\\_kevat\\_2014\\_aloitustilaisuus\\_Lena\\_Koski.pdf](http://www.oph.fi/download/160184_VA_kevat_2014_aloitustilaisuus_Lena_Koski.pdf).
- Kuikka, A., Lindberg, E., Noronen, V., Arnkil, R. 2017. Kuopion työllisyysseminaarin materiaali. <https://www.kuopio.fi/-/tyollisyysseminaarin-aineisto-ja-palaute>.
- Kuikka A., Oksanen, P. 13.5.2016, 5.10.2016 palvelusetelimallin ja dynaamisen hankintamenettelyn esittely, muistiinpanot.
- L 17.9.1982/710. Sosiaalihuoltolaki. Viitattu 8.3.2017. <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2014/20141301>.
- L 28.12.2012/916. Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta. Viitattu 1.3.2017. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2012/20120916>.
- L 30.12.2002/1290. Työttömyysturvalaki. Viitattu 5.3.2017. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2002/20021290>.
- L1397/2016. Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista. Viitattu 24.3.2017. <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2016/20161397>.
- Liimatainen, K. 2017b. Kaupunginhallituksen materiaaliluonnos 17.3.2017.
- Liimatainen, K. 2017a. Hankintapäällikkö. Jyväskylän kaupunki. Haastattelu 8.3.2017.
- Lundström, I. 2011. Kuntien palveluhankintojen murros. Kuntaliiton verkkojulkaisu Acta nro 227. Viitattu 21.3.2017. <https://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/66759/978-951-44-8476-6.pdf?sequence=1>.
- Luostarinen, S., Kinnunen, K., Eskola, S., toim. 2011. Sosiaaliset näkökulmat julkisissa hankinnoissa – lähtökohtia, kokemuksia ja mahdollisuuksia. Etelä-Suomen palveluinovaaatiot-hanke (Espinno). Tampereen Yliopistopaino.
- Markkinavuoropuhelumateriaali. 14.-17.4.2017. Viitattu 15.3.2017. Muistiinpanot. Asiakirja Jyväskylän kaupungin järjestelmässä.
- Myrskylä, P., Pyykkönen, T. 2015. Tulevaisuuden tekijät – Suomi ei pärjää ilman maahanmuuttoa. <http://www.eva.fi/wp-content/uploads/2015/01/Tulevaisuuden-tekij%C3%A4t.pdf>.
- Nerg, E. 2017. Kuntouttavan työtoiminnan tilasto, Jyväskylän kaupungin työllisyyspalvelut. Viitattu 9.3.2017.

- Niemelä, A. 2017. Työllisyysjohtaja. Jyväskylän kaupunki. Haastattelu 14.3.2017.
- Ojasalo, K., Moilanen, T., Ritalahti, J. 2014. Kehittämistyön menetelmät, uudenlaista osaamista liiketoimintaan. Sanoma Pro Oy.
- Osborne, Stephen P. (2010): Delivering Public Services: Time for a new theory? Public Management, (1–10). Routledge, London.
- Parker, R. 2007. Networked governance or just networks? Local governance of the knowledge economy in Limerick (Ireland) and Karlskrona (Sweden). Political Studies, 55, 1, 113–132.
- Pietiläinen, T., Pitkänen A. 16.1.2017. Palkkatukilinjausten esittelytilaisuus, muistiinpanot.
- Pyykkönen, J. & Pyykkönen, T. 2016. Rakenteellinen työttömyys Tampereella. Viitattu 8.3.2017. [http://tyollisyysportti-fi-bin.al-done.fi/@Bin/f1b3334ab45ac9f358341817f7355459/1490083047/application/pdf/542691/Rakenteellinen\\_tyottomuus\\_Tampere\\_Pyykkonen\\_Pyykkonen.pdf](http://tyollisyysportti-fi-bin.al-done.fi/@Bin/f1b3334ab45ac9f358341817f7355459/1490083047/application/pdf/542691/Rakenteellinen_tyottomuus_Tampere_Pyykkonen_Pyykkonen.pdf).
- Pyykkönen, J. 2016. Vaikuttavuuden hankinta. Käsikirja julkiselle sektorille. Sitran selvityksiä 115.
- Pöntinen, P. 2017. Kaupungin hallitukselle suunnattu esittelymateriaali 3.3.2017. Jyväskylän kaupunki. Asiakirja Jyväskylän kaupungin tietojärjestelmässä.
- Riipinen, T., Järvinen, A., Valtakari, M. 2014. Arvio työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen vaikutuksista. TEM julkaisuja, Työ ja yrittäjyys 28/2014.
- Ritvanen, V. & Koivisto, E. 2007. Logistiikka pk-yrityksissä. Hankinta kilpailutekijänä. Porvoo: WSOY Oppimateriaalit Oy.
- Rossi, M. 2017. Julkisten hankintojen neuvontayksikkö. Uusi hankintalaki koulutusmateriaalit.
- Savolainen, H. THL (mallinnos), Blomqvist P. THL (kirjaus). 2017. <https://www.innokyla.fi/web/malli2825539>.
- Stenvall, J., Laitinen, I., Ursin, K., Virtanen, P., Kaivo-Oja, J. 2014. Constructing public services-european approach. ISSN 1822-8402 European integration studies. No.8.
- Työnantajarekisteri (Ta-rekisteri). Viitattu 21.4.2017. <https://jkl.ta-rekisteri.fi/index.php/auth/login>.
- Takala, P., Eskola, S. Mitä yhteiskuntavastuu hankinnoissa tarkoittaa? <http://www.ptcs.fi/fi/yhteiskuntavastuu+julkiset+hankinnat>
- TEM, työnvälitystilasto 21.3.2017
- Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. 2017. Kuntouttavan työtoiminnan käsikirja. Viitattu 1.3.2017. <http://www.thl.fi/fi/web/kuntouttavan-tyotoiminnan-kasikirja>.
- Terveiden ja hyvinvoinnin laitos 2017. Hankinnoista duunia!. Viitattu 8.3.2017. <https://www.thl.fi/fi/tutkimus-ja-asiantuntijatyo/hankkeet-ja-ohjelmat/hankinnoista-duunia-handu>.

- Toikko, T. & Rantanen, T. 2009. Tutkimuksellinen kehittämistoiminta. Juvenes Print-Tampereen Yliopistopaino Oy.
- Toivanen, M. & Wennberg, M. 2015. Kokemuksia sosiaalisten kriteerien käytöstä julkisissa hankinnoissa. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 18/2015.
- Tukeva työvalmennussäätiö. 2017. Viitattu 20.3.2017. <http://www.kuopionseudunty-ovalmennus.fi/index.php?id=121>.
- Tuulaniemi, J. 2010-2012. Jyväskylän ammattikorkeakoulu. Palvelumuotoilun työkalupakki. Viitattu 16.3.2017. <http://sdt.fi/materiaali/ServiceDesignToolkit.pdf>.
- TYPPI asiakaspalvelujärjestelmä 2017. Viitattu 20.4.2017. <https://asiointi.mol.fi/TYPPI/>.
- Yliherva, J. 2006. Tuottavuus, innovaatiokyky ja innovatiiviset hankinnat. Sitran raportti 64. Edita Prima Oy.

## Liitteet

### Liite 1. Palvelukuvaukset

Pitkittyneen työttömyyden jälkeen suora siirtyminen palkkatyöhön tai opiskelemaan ei ole aina mahdollista, vaan tarkoituksenmukaista on lähteä liikkeelle kuntouttavalla työtoiminnalla. Kuntouttavassa työtoiminnassa asiakkaalle rakennetaan palvelukokonaisuus, jolla ehkäistään pitkäaikaistyöttömyyden syntymistä ja jatkumista. Työtoiminnassa ei ole kyse työsuhteesta eikä osallistujille makseta palkkaa vaan heidän toimentulonsa on turvattu työttömyysetuudella. Kuntouttavan työtoiminnan kesto on 3-24 kk:ta. Jakson aikana työtoimintapäiviä tulee olla vähintään 1 ja enintään 4 pv/vk ja päivittäinen työaika on 4-8 h. Työtoiminnan tavoitteista, tehtävistä, kestosta sekä viikoittaisista ja päivittäisistä määristä sovitaan kuntouttavan työtoiminnan sopimuksessa.

### **Korvaus työtoiminnan peruuntuessa tai keskeytyessä**

Korvauskäytännöt koskien sopimuksessa tarkoitettua ja viranomaispäätöksessä yksilöityä kuntouttavaa työtoimintaa:

Jos asiakas ei aloita kuntouttavaa työtoimintaa, on palveluntarjoajalla oikeus laskuttaa kaupungilta 3 suunniteltua työtoimintapäivää siitä, kun työtoiminnan piti alkaa.

Jos asiakas keskeyttää kuntouttavan työtoiminnan ilman hyväksyttävää syytä eikä 3 suunnitellun työtoimintapäivän kuluessa palaa työtoimintaan, on palveluntarjoajalla oikeus laskuttaa 3 seuraavaa suunniteltua työtoimintapäivää viimeisen läsnäolopäivän jälkeen.

Palveluntarjoajan tulee tavoitella asiakasta ensimmäisestä poissaolopäivästä lähtien. Mikäli asiakasta ei tavoiteta ja hän on ilmoittamatta pois työtoiminnasta enintään 3 peräkkäistä suunniteltua työtoimintapäivää, tulee palveluntuottajan ottaa yhteyttä kaupungin työllisyyspalveluihin. Siellä selvitetään, onko kyseessä keskeyttäminen.

Jos viranomaispäätöksen voimassaolon aikana ilmenee, ettei asiakkaan kuntouttavaa työtoimintaa pystytä jatkamaan tai että toiminnan järjestämiselle ei ole edellytyksiä, on palveluntarjoajalla oikeus laskuttaa asiakkaan viimeisen läsnäolopäivän jälkeen 3 suunniteltua työtoimintapäivää.

## **Toteutus**

Jokaisesta kuntouttavan työtoiminnan jaksosta sovitaan työtoimintapaikan kanssa asiakaskohtaisesti. Työtoiminta tulee sovittaa henkilön työ- ja toimintakyvyn sekä osaamisen kannalta siten, että se on asiakkaan tavoitteen saavuttamisen kannalta mielekästä ja riittävän vaativaa. Työtoimintapaikan ilmapiirin tulee olla kannustavaa ja kuntoutumista tukevaa. Kaikista asiakasohjauksista tulee saattaa tieto työllisyyspalveluille.

Asiakkaat ovat kuntouttavaan työtoimintaan osallistuessaan kunnallisen terveydenhuollon piirissä, joten palveluntuottajien ei tarvitse järjestää työterveyshuoltolain (1383/2001) mukaista työterveyshuoltoa kuntouttavaan työtoimintaan osallistuville henkilöille

## **Palvelun tuottamiseen varattavat resurssit**

1. Vastuuohjaaja, jolla on soveltuva korkeakoulututkinto tai vastaava opistotasoinen koulutus sekä perehtyneisyys työ- ja toimintakyvyn sekä työllistymisen edellytyksiä arvioivan palvelun tuottamiseen
2. Työvalmentaja tai vastaava, joka toteuttaa käytännön työn opastuksen ja suorittaa työssä suoriutumisen arviointia
3. Työssä tarvittavat suojavaatteet ja -varusteet
4. Toimintaan soveltuvat ja turvalliset työtilat, koneet ja laitteet

Palvelun tuottaja toimii yksityisenä sosiaalipalvelujen tuottajana ja vastaa asiakirjojen laatimisesta, säilyttämisestä ja arkistoinnista laissa säädetyllä tavalla sekä sitoutuu noudattamaan henkilötietolain mukaista huolellisuus- ja suojaamis- sekä salassapito- ja vaitiolovelvoitteita.



## **Palvelukokonaisuudet:**

### **1. Starttivalmennus**

Starttivalmennuksen tulee täyttää lain kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001) ja sen nojalla annettujen säädösten ja määräysten sekä hankintaa koskevan määrittelyn asettamat vaatimukset.

Starttivalmennuksen tavoitteena on kartoittaa asiakkaan työ- ja toimintakykyä sekä työelämävalmiuksia, lisätä itsetuntemusta ja vuorovaikutustaitoja sekä luoda perusta asiakkaan siirtymiselle seuraavaan työtoimintapaikkaan tai muuhun soveltuvaan palveluun.

#### **Starttivalmennuksen sisältö**

Starttivalmennusaika (3kk) jakaantuu erilaisten yksilö- ja ryhmämuotoisten palvelujen ja työtoiminnan kesken. Osallistujilla tulee olla ryhmän alkaessa mahdollisuus vaikuttaa sisältöalueiden painotuksiin. Sisältöalueita ovat säännöllisen päivärytmin opettelu ja työelämävalmiuksien vahvistaminen, asiakkaan oman hyvinvoinnin edistäminen (terveys, ravinto, liikunta, sosiaaliset suhteet), päihitteettömyys, itsetunto, voimavarat, stressinhallinta, vuorovaikutustaidot, tietotekniikka, työnhaun asiakirjat, tutustumiskäynnit työtoimintaa tarjoaviin yhdistyksiin sekä opiskelu- ja työpaikkoihin tutustuminen.

#### **Starttivalmennuksen toteutus**

Starttivalmennuksen kesto on kolme kuukautta kunkin asiakkaan osalta. Ryhmäpäivän pituus on neljä tuntia ja päiviä on kolme viikossa. Ryhmäpäivät tulee järjestää pe-räkkäisinä päivinä. Palveluntuottajalla tulee olla ryhmätoiminnan toteuttamiseen soveltuvat tilat. Niiden tulee sijaita siten, että ne ovat saavutettavissa julkisen joukkoliikenteen avulla.

Starttivalmennus toimii Non-stop -periaatteella moduuleittain. Se koostuu kolmesta 1 kuukauden moduulista ja asiakas voi tulla ryhmään moduulin alussa. Kunkin asiakkaan kohdalla valmennuksen kesto on 3 kuukautta (3 moduulia). Asiakkaan tilanteen niin vaatiessa tilaaja voi harkintansa mukaan pidentää starttivalmennuksen kestoa.

Moduulien sisällöt määritellään yhdessä Jyväskylän kaupungin työllisyyspalveluiden ja palveluntuottajan kanssa ennen ensimmäisen starttivalmennuksen käynnistymistä.

### **Ohjaus, arviointi ja dokumentointi**

Starttivalmennuksessa asiakasta ohjaa aina yksi tai useampi työsuhteessa oleva ohjaaja, joka tukee asiakasta työtoiminnassa ja vastaa asiakkaan työturvallisuudesta. Valmennusprosessista vastaa asiakkaalle määritelty vastuuohjaaja.

Starttivalmennuksen ohjaajat laativat yhdessä asiakkaan kanssa henkilökohtaisen suunnitelman valmennuksen ajaksi. Suunnitelmaa käytetään pohjana asiakkaan jatkosuunnitelman tekemisessä.

Ryhmän ohjaajat arvioivat asiakkaan valmennusta koko jakson ajan. Lisäksi dokumentointi pitää aina sisällään kirjallisen loppuyhteenvedon ja jatkosuunnitelman asiakkaalle sekä lähettävälle taholle. Loppuyhteenvedossa on esitettävä arvio tavoitteiden saavuttamisesta ja mahdollisesti siihen vaikuttaneista tekijöistä sekä purettava auki VAT-arvioinneissa esiin nousseita asioita ja kuvattava ko. arviointien perusteella todennettua muutosta asiakkaan tilanteessa.

Asiakkaat arvioivat itsearviointin kautta omaa valmennusprosessiaan ja starttivalmennusta. Palveluntuottajan tulee kerätä palaute työtoimintajaksoista sähköisesti 3 kk jakson päättyessä VAT-järjestelmässä tai muussa yhteiskäyttöisessä asiakastietojärjestelmässä.

Starttivalmennuksen aikana tuotettu yhteenvedo ja jatkosuunnitelma sekä asiakaspalaute tulee raportoida jakson päättyessä työllisyyspalveluille erikseen sovittavalla tavalla. Asiakkailta kerätään palaute työhön ja koulutukseen tähtäävästä palvelusta 3 kk välein.

## **2. Toimintakykyä vahvistava ja ylläpitävä palvelu**

Toimintakykyä vahvistavana palveluna tarjottavassa työtoiminnassa painottuu pitkäjänteinen ja tavoitteellinen työtoiminta, joka parantaa asiakkaan vahvuuksien ja osaamisen tunnistamista. Palvelukokonaisuuteen kuuluu se, että asiakas asettaa itselleen tavoitteita sekä hakee ohjatusti keinoja tavoitteidensa saavuttamiseen. Palve-

lun tavoitteena on valmentaa asiakasta niin, että hänellä on edellytyksiä siirtyä työllistymistä edistäviin palveluihin tai koulutukseen tai muihin asiakkaan tarvitsemiin palveluihin.

Toimintakykyä vahvistavan palvelun tavoitteita ovat:

- syrjäytymisen ehkäisy
- selkeän päivärytmin saavuttaminen
- elämänhallinnan paraneminen
- sosiaalisten verkostojen vahvistamista
- omien voimavarojen kartoitus sekä tulevaisuuden suunnittelu/tavoitteiden asettelu
- selkeää ja realistista tavoitteiden asettelu suhteessa työllistymiseen
- suunnitelmallinen eteneminen tavoitteiden mukaisesti

### **Palvelun sisältö**

Kuntouttavaa työtoimintaa järjestetään pääasiassa 3 kuukauden pituiseksi jaksoksi kerrallaan. Jakson aikana henkilö voi osallistua työtoimintaan 2-3 päivänä viikossa ja 4 tuntia päivässä. Kuntouttavan työtoiminnan suunnitelmaan kirjataan viikoittainen työtoiminta-aika päivien ja tuntien tarkkuudella (esimerkiksi 3 pvä/vko ma-ke, 4 tuntia/pvä klo 10 - 14) ja sovituista päivistä voi poiketa vain ennalta sovituin ehdoin; esimerkiksi: Asiakas haluaa osallistua ryhmävalmennukseen, jota järjestetään muuna päivänä kuin mitä kuntouttavan työtoiminnan suunnitelmaan on kirjattu. Tällöin ko. viikolla työtoimintapäivän vaihtaminen on perustelua. Muutos täytyy kirjata etukäteen VAT:iin tai muuhun yhteiskäyttöiseen asiakastietojärjestelmään.

*Kuntouttava työtoiminta sisältää:*

- asiakkaan tilanteen ja tavoitteet huomioivaa jatkuvaa yksilövalmennusta ja palveluohjausta
- asiakkaan tavoitteita tukevaa ja valmiuksia kehittävää työtä
- osa yksilövalmennuksesta voidaan toteuttaa ryhmätoimintana, jonka tavoitteena on tukea asiakkaan työ- ja toimintakykyä sekä kuntouttavan työtoiminnan yksilövalmennuksen prosessia. Ryhmätoiminnan kautta parannetaan asiakkaan sosiaalisia - sekä ryhmätyötaitoja. Lisäksi tavoitteena on vertaistuen tarjoaminen.

## **Ohjaus, arviointi ja dokumentointi**

Dokumentointi VAT-järjestelmään tai muuhun yhteiskäyttöiseen asiakastietojärjestelmään sisältää palvelusuunnitelman tekemisen, suunnitelman toteutumisen seurannan, arviointien tekemisen sekä toteutuneet työtoimintapäivät.

Palvelusuunnitelma on laadittava 2 viikon sisällä palvelun aloittamisesta. Suunnitelmaan kirjataan asiakkaan kokonaistavoite ja tavoitteet ko. palvelujaksolle.

Palvelusuunnitelman toteutumista ja tavoitteiden saavuttamista arvioidaan väliarvioinneissa. Tarvittaessa lähettävä taho osallistuu väliarviointeihin.

Ensimmäinen väliarviointi pidetään aina ensimmäisen kuukauden lopulla, jolloin arvioidaan palvelun oikea-aikaisuutta ja tavoitteita. Palvelun jatkuessa pidempään väliarviointeja tehdään vähintään 2 kertaa 3 kuukauden aikana (keskimäärin puolivälissä ja lopussa).

Palvelun aikana arviointeja tehdään kolmikantaisesti niin, että asiakas, yksilövalmentaja (vastuuohjaaja) ja työvalmentaja arvioivat asiakkaan tilannetta ja suoriutumista suunnilleen samanaikaisesti.

Asiakas tekee ensimmäisen arviointinsa ensimmäisen viikon sisällä palvelun alkamisesta. Yksilö- ja työvalmentajat tekevät vastaavan alkuarvioinnin 1-2 viikon sisällä palvelun alkamisesta, kun heille on muodostunut käsitys asiakkaan tilanteesta.

Seuraavat arvioinnit tehdään aina ennen asiakkaan jakson loppumista, jotta alku- ja lopputilannetta voidaan verrata.

Dokumentointi pitää aina sisällään kirjallisen loppuyhteenvedon ja jatkosuunnitelman asiakkaalle sekä lähettävälle taholle. Loppuyhteenvedossa on esitettävä arvio tavoitteiden saavuttamisesta ja mahdollisesti siihen vaikuttaneista tekijöistä sekä purettava auki arvioinneissa esiin nousseita asioita ja kuvattava ko. arviointien perusteella todennettua muutosta asiakkaan tilanteessa.

Asiakkailta kerätään palaute toimintakykyä vahvistavasta palvelusta 3 kk välein.

### 3. Työhön tai koulutukseen tähtäävä palvelu

Työhön tai koulutukseen tähtäävässä kuntouttavassa työtoiminnassa painottuu työvalmentajien antama tuki ja ohjaus asiakkaan työelämävalmiuksien kehittymisessä. Palvelu parantaa asiakkaan edellytyksiä työllistyä avoimilla työmarkkinoilla sekä edistää hänen mahdollisuuksiaan osallistua koulutukseen tai muuhun työhallinnon tarjoamaan työllistymistä edistävään toimenpiteeseen. Asiakkaille laadittujen yksilöllisten tavoitteiden mukaisesti kehittämiskohteina voivat olla mm. työnhakuvalmiudet tai sosiaaliset ja vuorovaikutustaidot.

Keskeisintä työhön ja koulutukseen tähtäävässä palvelussa on vahvistaa asiakkaan työmarkkinavalmiuksia sekä muita jatkokoluvaihtoehtoja työllistymisen mahdollistamiseksi. Palvelu kestää keskimäärin 3-6 kuukautta, 3-4 päivää viikossa.

Työhön tai koulutukseen tähtäävä palvelu on mahdollista toteuttaa eri ammattialoille suuntaavana kokonaisuutena, esim;

- kiinteistöala (opinnollistaminen, osatutkinto)
- media-ala (opinnollistaminen, osatutkinto)
- myynti ja asiakaspalvelu (opinnollistaminen, osatutkinto)
- kierrätystyö (opinnollistaminen, osatutkinto)
- rakennusala (opinnollistaminen, osatutkinto)
- asumisohjaus – ja päihdetyö (opinnollistaminen, osatutkinto)
- nuorisotyö (opinnollistaminen, osatutkinto)

Ammattialoille suuntaavissa palveluissa asiakkaat saavat työtoiminnasta vähintään osaamistodistuksen ko. ammattialan perustutkinnon tutkinnonosasta/osista

Palvelun tulee sisältää

- työelämävalmiuksia ja sosiaalista vuorovaikutusta vahvistavaa toimintaa
- asiakkaiden omien kykyjen ja voimavarojen tunnistamisen tukemista
- asiakkaan työnhakutaitojen vahvistamista (työnhaun kanavat ja välineet)
- jatkosuunnitelma ja ohjaus sen toteuttamiseen

Palvelun aikana asiakkaat

- tutustuvat työelämään ja oppivat työelämän sääntöjä
- tulevat tietoisiksi työelämän vaatimuksista sekä arvioivat omia valmiuksiaan ja mahdollisuuksiaan suhteessa niihin.

- ymmärtävät oman elämän- ja terveydentilanteensa sekä siihen vaikuttavat tekijät
- asettavat itselleen kehittymistavoitteita työllistymisensä edistämiseksi

### **Ohjaus, arviointi ja dokumentointi**

Dokumentointi VAT-järjestelmään tai muuhun yhteiskäyttöiseen asiakastietojärjestelmään sisältää palvelusuunnitelman tekemisen, suunnitelman toteutumisen seurannan, arviointien tekemisen sekä toteutuneet työtoimintapäivät. Palvelusuunnitelma on laadittava 2 viikon sisällä palvelun aloittamisesta. Suunnitelmaan kirjataan asiakkaan kokonaistavoite ja tavoitteet ko. palvelujaksolle. Palvelusuunnitelman toteutumista ja tavoitteiden saavuttamista arvioidaan väliarvioinneissa. Tarvittaessa lähettävä taho osallistuu väliarviointeihin.

Ensimmäinen väliarviointi pidetään aina ensimmäisen kuukauden lopulla, jolloin arvioidaan palvelun oikea-aikaisuutta ja tavoitteita. Palvelun jatkuessa pidempään väliarviointeja tehdään vähintään 2 kertaa 3 kuukauden aikana (keskimäärin puolivälissä ja lopussa).

Palvelun aikana arviointeja tehdään kolmikantaisesti niin, että asiakas, yksilövalmentaja (vastuuohjaaja) ja työvalmentaja arvioivat asiakkaan tilannetta ja suoriutumista suunnilleen samanaikaisesti.

Asiakas tekee ensimmäisen arviointinsa ensimmäisen viikon sisällä palvelun alkamisesta. Yksilö- ja työvalmentajat tekevät vastaavan alkuarvioinnin 1-2 viikon sisällä palvelun alkamisesta, kun heille on muodostunut käsitys asiakkaan tilanteesta. Seuraavat arvioinnit tehdään aina ennen asiakkaan jakson loppumista, jotta alku- ja lopputilannetta voidaan verrata.

Dokumentointi pitää aina sisällään kirjallisen loppuyhteenvedon ja jatkosuunnitelman asiakkaalle sekä lähettävälle taholle. Loppuyhteenvedossa on esitettävä arvio tavoitteiden saavuttamisesta ja mahdollisesti siihen vaikuttaneista tekijöistä sekä purettava auki arvioinneissa esiin nousseita asioita ja kuvattava ko. arviointien perusteella todennettua muutosta asiakkaan tilanteessa.

Asiakkailta kerätään palaute työhön ja koulutukseen tähtäävästä palvelusta 3 kk välein.

## Liite 2. Esimerkkilaskelmat hinnoittelusta ja kannusteista

Palvelukokonaisuudet	Kannustin 1 3 kk		Kannustin 2		Kannustin 3		Kannustin 4		Kannustin 5		
Starttivalmennus päivähinta 35	1332	(37)	1440	(40)	1760	(48,88)	2260	(62,78)	3260	(90,55)	(laskennalliset päivähinnat)
Toimintakykyä vahvistava palvelu päivähinta 30	1152	(32)	1260	(35)	1580	(43,90)	2080	(57,77)	3080	(85,55)	
Työhön ja koulutukseen tähtäävä palvelu päivähinta 32	1890	(35)	2070	(38,3)	2228	(41,25)	2728	(50,51)	3728	(69,03)	

Laskennassa ei ole huomioitu päällekkäisten kannusteiden mahdollisuutta, vaan yhden toteutumista suhteessa peruspäivähintaan.

Kannustin 1 (72€/3kk)

Kannustin 4 (Kertakorv. 1000€)

Mikäli 3 kk jaksoon on sovittu esim. 12 läsnäolo päivää/kk, koko jaksolla ei ole yhtään luvattontaa poissaoloa. Sairauspoissaolot eivät ole luvattomia, mikäli ilmoitusvelvollisuus on hoidettu sovittulla tavalla

#### Tutkintoon johtava koulutus

- koulutuksen kesto min. 1 vuosi
- Ammatillisen perustutkinnon voi suorittaa joko ammatillisissa oppilaitoksissa tutkintoon johtavana koulutuksena (ammattiopistot), oppisopimuskoulutuksena tai näyttötutkintona
- Ammatillinen peruskoulutus on ammatilliseen perustutkintoon johtavaa koulutusta, joka antaa ammattitaidon kannalta tarpeellisia tietoja ja taitoja sekä valmiuksia ammatin harjoittamiseen tai yrittäjäksi. Opetushallitus vahvistaa tutkintojen perusteet.

Kannustin 2 (180€/3kk)

Osaamistodistus tehdään niistä tehtävistä, joissa asiakas on työtoiminnassa ; esim. varas-totyössä – logistiikan pt:n tutkinnon osasta  
Mikäli ammattialaa/tutkinnon osaa ei voida selkeästi tehtäviin liittää, voidaan osaamistodistus tehdä ammattialalle valmentavista opintojen osista

Kannustin 5 (kertakorv. 2000€)

#### Työssäoloehdon täyttävä työsuhde

- ilman palkkatukea: min. 18h/vko, 6kk
- mikäli palkkatukea osana palkkakustannuksia; min. 18h/vko, 8kk
- [http://www.kela.fi/kenelle\\_tvossaoloehto](http://www.kela.fi/kenelle_tvossaoloehto)

Kannustin 3( kertakorv. 500€)

#### Työllistymistä edistävä palvelu;

- työvoimakoulutus
- ei tutkintotavoitteinen koulutus
- esim. talouskoulu tai ammattialalle valmentava kou-

Laskelmat maksettavasta kokonaiskorvauksesta per asiakas palveluittain

Peruspäivähinta 32 €/toteutunut toimintapäivä=(18x32) 576 €/kk

3 kk jakso (3x576) 1728 €

Esimerkkilaskelma työhön ja koulutukseen tähtäävä palvelu; palvelun kesto 6 kk ja työllistyminen palvelun päätteeksi:

Valtionosuus huomioitu kokonaissästöissä

### **300 pvä työmarkkinatukea (tmt)**

Sijoittuu työmarkkinoille (toe)

Palvelunhinta 3456 €+2000=5456

13595,6 € (laskennallinen työmarkkinatukisäästö) -5456(palvelun kokonaishinta) =8139,6

Työmarkkinoille sijoittuminen 6 kk palvelun jälkeen säästää 8139,6 €

Valtionosuus läsnäolopäiviltä maksetaan tämän lisäksi kunnalle: 6 kk jakso, 18pv/kk= 1089,72

Palvelun kokonaishinta- valtionosuus = 5456-1089,72= 4366,28

### **Kokonaissästö 9229,32 €**

#### **1000 pvä tmt**

Palvelunhinta 3456 €+2000=5456

19 033,84 €-5456=13 577,84

Työmarkkinoille sijoittuminen 6 kk palvelun jälkeen säästää 13 577,84 €

Valtionosuus läsnäolopäiviltä maksetaan tämän lisäksi kunnalle: 6 kk jakso, 18pv/kk= 1089,72

Palvelun kokonaishinta- valtionosuus=4366,28

### **Kokonaissästö 14667,56 €**



### Liite 3. Markkinavuoropuhelun runko

KUNTOUTTAVAN TYÖTOIMINNAN KILPAILUTUS, VUOROPUHELU helmikuu 2017

#### Vuoropuhelun teemat

1. Palveluntuottajan yleisesittely tuottamistaan kuntouttavan työtoiminnan palveluista
2. Referenssit
  - i. Mille tahoille ja missä palveluntuottaja on tuottanut kuntouttavan työtoiminnan palveluita: Palveluntuottajan referenssikohteiden esittely: palveluntuotannon laajuus, toteutusmallit (ostopalvelusopimus/palveluseteli/muu), yhteistyön kesto
3. Kuntouttavan työtoiminnan palvelujen tuottamiseen osallistuva henkilöstö
  - i. Minkälaisella henkilöstöllä palveluja tällä hetkellä tuotetaan?
  - ii. Sosiaalihuollon asiakaslain (Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista) mukaan asiakkaalla on oikeus saada sosiaalihuollon toteuttajalta laadultaan hyvää sosiaalihuoltoa. Tämä edellyttää riittävää henkilöstömitoitusta.

Sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annettu laki (Laki sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista) edellyttää, että sosiaalihuollon ammatillisella henkilöstöllä on tarvittava koulutus ja perehtyneisyys.

Kelpoisuusvaatimuksena vastuuhjaajan tehtäviin on tehtävään soveltuva sosiaalialalle suuntaava sosiaali- ja terveysalan ammattikorkeakoulututkinto.

Miten palveluntuottaja suhtautuu edellä kuvattuun tilaajan alustavasti määrittelemään koulutusvaatimukseen?

4. Minkälaisia tuloksia tuottamillanne kuntouttavan työtoiminnan palveluilla on saavutettu? Miten tuloksia on mitattu? Mikäli palveluntuottaja ei ole aikaisemmin tuottanut kuntouttavan työtoiminnan palveluita, miten toiminnan tuloksellisuutta voidaan suunnittelun tasolla mitata/saattaa mitattavaan muotoon?
5. Palvelun laatu

- i. Mikä tekee palvelustanne ja kuntouttavan työtoiminnan palveluista yleisesti ottaen laadukkaita? Miten palveluntuottajien / palvelun välisiä laatueroja eri toimijoiden välillä voitaisiin mitata?
- ii. Mitkä ovat kilpailuvalttinne muihin toimijoihin nähden?

#### 6. Palveluntuottajaksi hakeutumisen kiinnostavuus

- i. Mikä olisi se vuosittainen taattu asiakasmäärä, jonka myötä kilpailutukseen osallistuminen olisi kiinnostavaa/mahdollista? Kuinka suureen asiakasmäärien vaihteluun toimintanne puitteissa teidän olisi mahdollista sopeutua?
- ii. Kuinka pitkä aikaväli hankintapäätöksestä (tieto valituista palveluntuottajista) tulisi olla palvelun aloittamiseen huomioiden mahdollisten tilojen ja henkilöstön yms. hankinta.

#### 7. Palvelun hinnoittelu ja sopimuskannusteet

- i. Minkälaisia hinnoittelumalleja olette käyttäneet kuntouttavan työtoiminnan palvelujen hinnoittelussa?
- ii. Jyväskylän kaupunki on alustavasti suunnitellut käyttävänsä tuloksiin perustuvaa hinnoittelua. Tämä tarkoittaisi sitä, että palvelusta maksettava enimmäiskokonaishinta muodostuisi perusmaksusta (joka maksetaan pelkästään sillä perusteella, että sovittua palvelua tuotetaan) ja erikseen määriteltäviin tuloksiin perustuvasta maksusta.

Alla on esimerkkilaskelma palvelun perushinnoittelusta ja bonusmallista. Mitkä ovat näkemyksenne euromäärien suuruusluokasta ja kannustinmallista yleisesti? Voiko kannustinmalli olla samanlainen kaikissa palveluissa? Jos ei, minkälaisia kannustimia voisi asettaa eri palveluissa?

- iii. Voiko palvelukokonaisuuden alustava hinnoittelumalli sisältää yksilöllisen ohjauksen palveluntuottajan tarpeelliseksi katsomassa laajuudessa?