

ISSN 2342-2157

KUNTALIITON JULKAISUSARJA

UUTTA KUNNISTA

3/2022

KUNTA
LIITTO

ERILAISTUVA
KUNTASUOMI
2025

Kuntaliiton tutkimusohjelma 2020–2025

TANSKAN TYÖLLISYYS- MALLI EILEN, TÄNÄÄN, HUOMENNA

– ja mitä Suomi voisi siitä oppia?

Robert Arnkil

Johdanto

SISÄLTÖ

JOHDANTO	2
1 MIKÄ ON TANSKAN MALLI JA MITKÄ OVAT KOKEMUKSET SIITÄ TYÖVOIMAPOLITIIKASSA?	3
2 TANSKAN JOUSTOTURVAMALLI (FLEXICURITY)	5
3 TYÖVOIMAPALVELUJEN KUNNALLISTAMISTA EDELTÄVÄ VAIHE TANSKASSA	9
4 TYÖVOIMAPALVELUJEN KUNNALLISTAMINEN TANSKASSA	13
5 TANSKAN NYKYISET TYÖLLISYYTEEN LIITTYVÄT INSTITUUTTIOT JA OHJAUSPROSESSI	17
6 ESIMERKKEJÄ TANSKAN KUNTIEN TYÖLLISYYS-SUUNNITELMISTA	20
7 TULEVAISUUDEN AKTIIVINEN TYÖVOIMAPOLITIikka TANSKALAISESSA KESKUSTELUSSA	32
8 YHTEENVETO – MITÄ SUOMI VOISI OPPIA?	35
9 TULEVAISUUDEN TUTKIMUS-TEEMOJA TYÖVOIMAPALVELUJEN KUNNALLISTAMISEEN LIITTYEN	38
LÄHTEET	39

Tämä on katsaus tanskalaiseen tutkimukseen Tanskan työvoimapolitiikasta ja työvoimapalveluista¹. Tanskan malli on kiinnostava Suomen kannalta, sillä Suomessa ollaan siirtymässä Tanskan mallin tyyppiseen työvoimapalvelumalliin TE2024 -uudistuksen myötä.

Tanska on ainoa maa maailmassa, jossa työvoimapalvelut on kokonaan kunnallistettu. Täältä osin Tanska poikkeaa muista Pohjoismaista. Tanskan mallissa on kuitenkin edelleen vahvat valtiollisen keskusohjauksen ja tiedolla johtamisen elementit. Kunnallistaminen ei tarkoita työvoimapalvelujen siirtämistä sellaisenaan kuntiin, vaan toteutettavaksi kunta-alustalla, jossa toteutusympäristö, hallinnointirakenne, kytkennät ja mahdollisuudet muuttuvat monin tavoin. Muutos on olennainen siksi, että pohjoismainen kunta on kansainvälisesti katsoen yksi autonomisimmista ja vastuultaan laajimmista paikallishallinnoista maailmassa. Pohjoismainen kunta – elinvoimaisena – on tavallaan pienisyhteiskunta, jossa työvoimapalvelujen sijoittaminen kunnan harjoittamaan yhteiskuntapolitiikkaan on moniulotteisempi kysymys kuin valtiollisen työvoimatoimiston työvoimapalvelujen toteuttaminen. Tosin sanoen työvoimapalvelujen ekosysteemi muuttuu monella tavoin.

Tässä raportissa tarkastellaan sekä laajempaa Tanskan mallin kehitystä että työvoimapalvelujen kunnallistamisen historiaa, nykyhetkeä ja tulevaisuutta tanskalaisen tutkimuskeskustelun pohjalta. Tavoitteena on tunnistaa, mitä voimme oppia Tanskan mallista ja millaisia keskustelun ja jatkotutkimuksen teemoja voisi Suomelle löytyä.

Raportti on toteutettu osana Kuntaliiton Erilaistuva KuntaSuomi 2025 -tutkimusohjelmaa ja Kuntaliitossa käynnissä olevaa TE2024-uudistuksen valmistelutyötä.

¹ Tässä katsauksessa käytetään yksinkertaisuuden vuoksi enimmäkseen käsitettä 'työvoimapolitiikka' ja 'aktiivinen työvoimapolitiikka', joka viittaa työvoiman kysynnän ja tarjonnan sääntelyyn ja yhteensovittamiseen ja sitä kautta myös työvoimapalveluihin. Toinen 'rinnakkainen' käsite on 'työmarkkinapolitiikka' joka viittaa osin samaan, mutta viittaa enemmän mm. työmarkkinajärjestöjen rooliin.

1 Mikä on Tanskan malli ja mitkä ovat kokemukset siitä työvoimapolitiikassa?

Tanskan tulokset työllistämässä ja työllistyvyyden edistämässä ovat olleet hyviä ja kestäviä myös pitkällä aikavälillä tarkasteltuna. Tanska on yksi maailman menestyneimpiä maita työvoimapolitiikassa. Hyvät tulokset eivät johdu kuitenkaan täysin vuonna 2007 tapahtuneesta kunnallistamisesta, vaan ovat pitkäaikaisen ja vaiherikkaan työmarkkina- ja työllisyyspolitiikan tulosta Tanskassa. Tanska on pyrkinyt uudistamaan pohjoismaista yhteiskuntamallia omalla tavallaan. Uudenlaisen työvoima- ja työmarkkinapolitiikan rakentaminen liittyy moneen institutionaaliseen tekijään, toimijaan ja rakenteeseen, ja vasta kaikkien näiden yhteistoiminnasta syntyy vaikuttavaa työmarkkina- ja työvoimapolitiikkaa.

Tanskalla oli merkittäviä vaikeuksia työllisyysessä 1970- ja 1980-luvuille asti. Vaikeudet eivät kuitenkaan olleet yhtä suuria kuin Suomessa. 1990-luvun puolivälissä, siis ennen kunnallistamista, Tanska halusi ottaa uusia askelia passiivisesta, työttömyysturvan takaavasta, ja reaktiivisesta työmarkkina- ja työvoimapolitiikkapainotuksesta aktiivisempaan, mistä syntyi **joustoturvaksi (flexicurity)** nimitetty politiikkakokonaisuus. Siinä on pyritty yhdistämään työmarkkinoiden dynaamisuus, riittävä turva ja mahdollisimman kestävä ja nopea työllistyminen. Tanskalaiset itse toteavat, että tämä malli on hauras, sillä sen eri elementtien tasapainoa ja mallin toimivuutta on jouduttu moneen otteeseen säätämään uudelleen. Siihen on liittynyt ja liittyy edelleen myös poliittisia ristiriitoja. Tämä malli on kuitenkin menestyksellisesti luovunut globaalin talouden ristiaallokoissa ja nauttii tänä päivänä varsin vankkaa suosiota yli poliittisten jakolinjojen (Klindt et al. 2020, Madsen 2005).

Tanskan malli voidaan ymmärtää sekä kapeammin että laajemmin. Kapeammin ymmärrettynä se tarkoittaa Tanskassa **vuonna 2007 toteutettua työvoimapolitiikan kunnallistamista**. Laajemmin ymmärrettynä se tarkoittaa Tanskassa pitkään harjoitettua, **pohjoismaisen aktiivisen työvoimapolitiikan**

tiikan mallista ponnistavaa joustoturvamallia ja siihen liittyvää yhteiskuntapolitiikkaa ja toimintamallia. On tietenkin tärkeää tarkastella myös sitä, onko Tanskan malli kestävä myös tulevaisuuden haasteita ajatellen.

Tässä katsauksessa tarkastellaan sekä laajempaa Tanskan mallin kehitystä, että työvoimapalvelujen kunnallistamisen historiaa, nykyhetkeä ja tulevaisuutta tanskalaisen tutkimuskeskustelun pohjalta. Tavoitteena on tunnistaa, mitä voimme oppia Tanskan mallista ja millaisia keskustelun ja jatko-tutkimuksen teemoja voisi Suomelle löytyä.

Kiteytys:

On tärkeää ymmärtää Tanskan malli työllisyyden edistämisessä osana Tanskan pohjoismaisen hyvinvointiyhteiskunnan uudistamista. Tanskan hyvät tulokset työvoimapolitiikassa johtuvat tästä kokonaisuudesta. Kunnallistamisen myötä hyvä kehitys on jatkunut, mutta tanskalaisen työvoimapolitiikan menestys ei johdu pelkästään kunnallistamisesta.

2 Tanskan joustoturvamalli (flexicurity)

Tanskan aktiivista työvoimapolitiikkaa eli Tanskan mallia on vaihtelevasti luonnehdittu sosiaalidemokraattiseksi aktivoinniksi ja uusliberaaliksi 'työ ensin' (myöhemmin *workfare*) politiikaksi. Tanskalaiset tutkijat luonnehtivat mallia näiden esimerkkien välimuotona, johon vaikuttavat niin intressit, toimintapoliittinen oppiminen kuin myös taloudellisen tilanteen vaihtelut (Andersen J.G. et al. 2007). Tanskan mallissa painottuu välillä *workfare* ja välillä kokonaisvaltainen ote ja osaaminen (*learnfare*). *Joustoturva-mallin* päivittäminen on seurausta tasapainottelusta ääripään esimerkkien välillä.

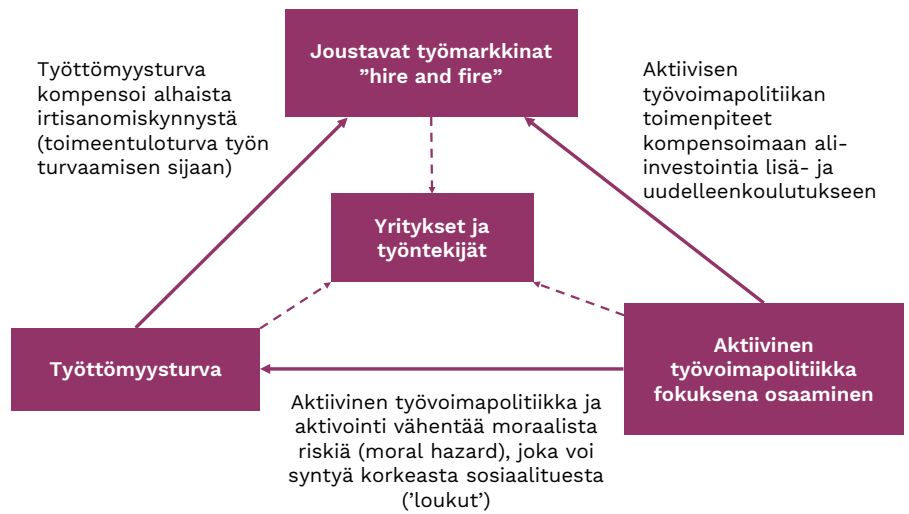
Tanskalaisessa tutkimuksessa joustoturvaa tarkastellaan työmarkkinajärjestelmänä, jossa eri toimielimet, instituutiot ja toimijat tasapainottavat toisiaan ja tuottavat kannustimia suhteessa yrityksiin ja palkansaajiin ja työnhakijoihin.

Joustoturvassa kolme tukipilaria

Joustoturvan kokonaisuus muodostuu seuraavista kolmesta tukipilarista:

- 1) joustavat työmarkkinat, joissa on helppo palkata ja irtisanoa ('hire and fire'),
- 2) hyvin resursoidusta aktiivisesta työvoimapolitiikasta ja
- 3) hyvästä työttömyysturvasta, jolla edistetään turvallisia siirtymiä työllisyyteen (Jørgensen and Klindt 2018).

Kokonaisuuden tavoitteena on siirtyä työpaikan turvaamisesta työllistymisturvaan joustavoittamalla irtisanomismenettelyä ja kehittämällä aktiivista työvoimapolitiikkaa, sosiaaliturvaa ja elinikäistä oppimista.



Kuvio 1. Institutionaalinen komplementaarisuus tanskalaisessa joustoturva (flexicurity) mallissa (mukailtu mallista Klindt et al. 2020)

Kuviossa 1 kuvatussa joustoturvamallissa paksummat yhtäjaksoiset nuolet osoittavat miten eri instituutiot täydentävät ja kompensoivat toisiaan. Yritysten mahdollisuus helppoon irtisanomiseen johtaa ajoittain suureen määrälliseen joustavuuteen, mikä tarjoaa pienen vientiriippuvaisen maan elinkeinoelämälle mahdollisuuden uusiutumiseen ja uusien työpaikkojen luomiseen ('luova tuho'). Kääntöpuolena on tämän aiheuttama epävarmuus työntekijöille, työttömyys ja kysynnän lasku ja talouden notkahdus. Työttömyysturvajärjestelmä kompensoi näitä haittoja tarjoamalla työttömille taloudellista turvaa ja kulutusmahdollisuuksia.

Joustavilla työmarkkinoilla on myös se haittapuoli, että yritykset saattavat ali-investoida työvoiman täydennyskoulutukseen. Kun rekrytointi on helppoa, ei ole niin tärkeää kouluttaa työntekijöitä uudelleen ja nostaa osaamista. Kokonaisuutta ajatellen ali-investoinnista osaamiseen voi kuitenkin olla ongelmia niin yksilöille kuin koko yhteiskunnan taloudelle ja kehitykselle. Tässä aktiivinen työvoimapolitiikka kompensoi yritysten ali-investointia tukemalla julkisella rahoituksella täydentävää ja uudelleen koulutusta.

Aktiivinen työvoimapolitiikka kompensoi myös 'moraalikatoa' (moral hazard), joka voi syntyä korkeista sosiaalietuuksista. Korkeat etuudet voivat vähentää halukkuutta ottaa työtä vastaan ja pidentää työnhakuaikaa. Aktiivisessa työvoimapolitiikassa asetetaan siten myös ehtoja etuuksien saamiselle työn hakemisen ja aktivointivaatimusten muodossa.

Kannustimet joustoturvajärjestelmän ytimenä

Joustoturvajärjestelmän ytimessä ovat kannustimet, joita järjestelmän eri osat tuottavat suhteessa yrityksiin ja työntekijöihin (kuvion 1 katkoviivanuolet). Eri osat täydentävät toisiaan siten, että sopeutuminen toteutuu ulkois-



tamalla (irtisanomalla), eikä yritysten sisäisten muutosten ja mukautuksen (jota myös esiintyy) kautta. Työntekijöille pyritään luomaan turvallinen siirtymäympäristö työttömyysjaksojen ajaksi, jotta työpaikan vaihtaminen tuntuisi luonteelta osalta normaalia urakehitystä. Tanskassa työmarkkinoilla on korkea liikkuvuus, keskimäärin 800 000 työpaikan vaihtoa vuosittain. Painopiste on erilainen kuin esimerkiksi Saksassa, jossa on Tanskaa olennaisesti suuremmat sisämarkkinat ja isoja teollisuusyrityksiä ja jossa turvaututaan vähemmän irtisanomiseen soveltamalla mm. työaikapankkeja. Sekä työaikapankit (hyvänä aikana ylitöistä ei makseta, vaan pannaan työaika 'pankkiin' ja huonona aikana ei irtisanota, vaan otetaan sitä 'pankista') että myös valtio kompensoivat lyhennettyä työaika. Tavoitteena on siten, että toimeentulo pysyy samana suhdanteesta riippumatta.

Tanskan joustoturvamallin kolmen tukipilarin elementit siis täydentävät toisiaan. Taloudellisten ja poliittisten suhdanteiden paineissa mallin pitäminen dynaamisena ja toimivana on ollut Tanskalle haastavaa. Jos jokin elementti korostuu tai heikkenee liikaa, koko malli menettää toimivuutensa. Jos jotain osatekijää, esimerkiksi työttömyysetuuksia, sosiaaliturvaa tai työttömien koulutusmahdollisuuksia heikennetään voimakkaasti, vaikutukset tuntuvat koko järjestelmässä. Ammattiliitot alkavat vaatia parempaa irtisanomissuojaa, jolloin puolestaan työmarkkinoiden dynamiikka alkaa kärsiä. Vaikutukset voivat siten olla kauaskantoisempia, kuin yksittäisestä säännöksestä tai muutoksesta ja poliittisista ideoista voi suoraan päätellä (Bekker ja Mailand 2019).

Tanskan ja Suomen mallien vertailua

Verrattaessa Tanskan mallia Suomeen pohditaan usein sitä, mikä on joustoturvan kolmen tukipilarin tilanne ja keskinäinen suhde Suomessa. Onko työttömyysturva Tanskassa parempi kuin Suomessa? Onko aktiivinen työvoimapolitiikka (rahoitus toimenpiteisiin ja työvoimapolitiikan resurssit, mukaan lukien henkilöstöresurssit ja asiakaskuormitus) paremmalla mallilla Tanskassa? Ja onko Tanskassa helpompi irtisanoa kuin Suomessa, eli onko irtisanomiskynnys matalampi ja työmarkkinat dynaamisempia?

Keskustelu joustoturvasta ei ole Suomessa edennyt 2000-luvun vaihteen vilkkaan alun jälkeen. Työnantajapuoli on pitänyt esillä Tanskan kaltaista matalaa irtisanomiskynnystä ja ammattiyhdistyspuoli hyvää työttömyysturvaa. Eteenpäin ei kuitenkaan päästä vain yhdellä tukijalalla.

Työttömyysturva on Tanskassa Suomea parempi. Tanskan aktiivisessa työvoimapolitiikassa on edelleen selvästi Suomea parempi resursointi, vaikka työttömyysturva-aikaa ja ehtoja on aika-ajoin myös kiristetty. Irtisanomiskynnystä on vaikeampi arvioida, eikä tämän tutkimuskatsauksen laatijalla ole tiedossa ajankohtaista vertailevaa tutkimusta aiheesta. Irtisanomiskynnyksen selvittäminen edellyttäisi vertailua työpaikasta toiseen siirtymisen sääntelyssä, käytännöissä ja toimintatavoissa. Irtisanomiskynnys on paljon

laajempi kysymys kuin pelkkä irtisanominen, joka on vain kapea osa laajaa kokonaisuutta ja työmarkkinoiden dynamiikkaa.

Suomessa käytiin 2000-luvun alussa vilkasta keskustelua joustoturvasta ja irtisanomissuojasta, mitä vauhditti muun muassa historiallisen Voikkaan paperitehtaan lakkauttaminen vuonna 2006. Muutosturvan kehittämistä voidaan pitää tuloksena joustoturvakeskusteluista Suomessa (<https://www.te-palvelut.fi/tyonhakijalle/jos-jaat-tyottomaksi/muutosturva>). Muutosturva vahvistaa eri tahojen yhteistyötä ennen irtisanomista ja sen aikana, parantaa jälkihoitoa ja tukee uuden työpaikan etsimistä. Malli on todettu varsin toimivaksi (Arnkil et al. 2007). Muutosturva koostuu elementeistä, joita kaikkia tulisi tarkastella miettiessä sitä, toimiiko työstä työhön siirtyminen Tanskassa paremmin kuin Suomessa ja mikä rooli irtisanomista koskevilla säännöksillä on. Elementit ovat tulevan irtisanomistilanteen ennakointi ja ennakovalmistelu, eri tahojen yhteistyö (yritys, julkiset toimijat kuten työvoimaviranomaiset ja koulutustahot, kunnat, ammatti- ja muut järjestöt) ja jälkihoito, eli esimerkiksi uudelleen koulutus, työhön sijoitus ja muut ratkaisut (kuten eläkkeelle suuntautuminen).

Vastaus viimeiseen joustoturva-kysymykseen jää tässä katsauksessa avoimeksi. Eteenpäin ei kuitenkaan päästä vain yhtä aspektia korostamalla. Työmarkkinoiden dynamiikka ja työstä-työhön siirtymisen edistäminen voisi olla tärkeä tutkimusaihe Suomessa, sillä työelämä, työurat, työsuhteet ja niihin liittyvät toimintatavat ovat Suomessa isojen muutosten edessä.

Kiteytys:

Joustoturvamallin toimivuus edellyttää kaikkien kolmen tukipilarin tasapainoa: joustavat työmarkkinat, hyvin resursoitu ja toimiva aktiivinen työvoimapolitiikka ja riittävän toimeentulon takaava työttömyysturva. Näiden tekijöiden tasapainoa on Tanskassa useaan otteeseen säädetty uudelleen – ja tullaan jatkossakin säätämään. Itse mallista vallitsee laaja poliittinen yhteisymmärrys.

3 Työvoimapalvelujen kunnallistamista edeltävä vaihe Tanskassa

Aktiivisen työvoimapolitiikan edelläkävijä ja roolimalli oli alun perin Ruotsi, jossa luotiin silloisen täystyöllisyyden oloissa 1950–1960-luvuilla *Rehn-Meinanderin* mallina tunnettu aktiivisen työvoimapolitiikan malli. Malli otettiin suosituksiksi myös OECD:n ja EU:n toimesta, tosin käytännössä eri maissa kovin eri tavoin sovellettuna. (Jørgensen 2020, Cox 1998, Rehn 1985).

Tanskan työvoimapolitiikan ja työvoimapalvelujen malli oli pitkään hyvin samantyyppinen kuin muissakin Pohjoismaissa, jotka ponnistavat pohjoismaisen hyvinvointiyhteiskunnan ja aktiivisen työvoimapolitiikan ideoista. Pohjoismaisen kollektiivinen riskien jakamisen ja globalisaatiolle avoin malli on kuitenkin joutunut globaalien muutosten ja mm. demografisten tekijöiden vuoksi uudelleentarkastelun kohteeksi (Andersen, T.M. et al. 2007). Aikaisempaa menestystä, kuten taloudellista kasvua, korkeaa työllisyysastetta, yhteiskunnallista vakautta, laajaa ja laadukasta yhteiskunnallista palvelua ja infrastruktuuria sekä käytäntöön ja kokemukseen perustuvaa yksimielistä päätöksentekokulttuuria on kovissa paineissa vaikea ylläpitää. Mallin ylläpito ja kehittäminen edellyttävät korkeaa työvoimavarojen aktiivisuustasoa, innovatiivisuutta ja resurssien tehokasta ja vaikuttavaa käyttöä. Työvoimaresurssin mobilisoinnin tehostamisesta on olemassa erilaisia koulukuntia, ajattelumalleja ja poliittisia näkemyksiä.

Tutkimuskatsauksen puitteisiin ei mahdu tämän kehityksen laajempi katsaus, joten katsaus rajoittuu Tanskan osalta työvoimapalvelujen kunnallistamista edeltävään kehitysvaiheeseen ja itse kunnallistamiseen ja toimintoihin sen päävaiheista sekä julkisesta keskustelusta.

Työvoimapolitiikan uudistus 1994

Tanskalaiset tutkijat pitivät vuoden 1994 työvoimapolitiikan uudistusta tärkeänä etappina. Uudistuksessa painotettiin sitä, että työnhakijoiden tulisi olla aktiivisia saadakseen työttömyystukea. Lisäksi koko työllisyyttä edis-

tävää järjestelmää ja politiikkaa tuli aktivoida tasapainottamaan työmarkkinoita sekä määrällisesti, laadullisesti että alueellisesti. Vaikutteita saatiin myös Britanniasta, jossa aktivointi ja tukiriippuvuuden vähentäminen oli jo pitkään ollut politiikan ytimessä (Bredgaard ja Rasmussen 2022). Työvoimapalvelu oli tuolloin valtiollinen ja pitkälti samantyyppinen ja -rakenteinen kuin Suomessa ja muissa Pohjoismaissa. Työvoimapalvelun tuli toimia tehokkaasti, kokonaisvaltaisesti ja yksilöllisesti auttaakseen työttömiä palaamaan työhön.

Osin Tanskaa seuraten Suomessakin tehtiin työvoimapolitiikan ja palvelujen uudistus vuonna 1997. Uudistuksessa työnhakijoiden oikeudet ja velvollisuudet täsmennettiin ensimmäistä kertaa, työnhakijoiden omatoimisuutta ja aktivoitumista haluttiin lisätä mm. määräaikaishaastatteluin ja työnhakusuunnitelmin. (Skog ja Räisänen 1997).

Aktiivisen työvoimapolitiikan uutta aktivointivaihetta kuvattiin Tanskassa *hyvinvointivaltion hiljaiseksi muutokseksi* (Torfing 2004). Samanlainen muutos oli käynnissä useissa OECD-maissa ja sitä kuvattiin siirtymiseksi hyvinvointipainotuksesta työelämäpainotukseen (*from welfare to workfare*). Tavoitteena tässä oli siirtyä tukiriippuvuudesta kohti omavaraisuutta. (Lødemel ja Trickey 2001, Jessop 1993). Aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteitä kritisoitiin tehottomiksi ja työttömyysturvaa passivoivaksi. Tähän herättiin vasta, kun turva-aika oli päättymässä (Rosholm ja Svarer 2004). Vaikuttavuustutkimukset osoittivat, että yrityslähtöiset toimenpiteet (kuten palkkatuki) olivat vaikuttavia, mutta monet muut menetelmät olivat tehottomia välittömän työllisyyden edistämiseksi. Samansuuntaisia tuloksia on saatu myös Suomessa (Aho ja Koponen 2008).

Keskustelua aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuudesta

Aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuudesta on käyty keskustelua. Tanskalaiset tutkijat huomauttavat, että vaikuttavuustutkimusten ongelmana on yleisesti ollut se, että ne kohdistuvat vallitsevissa tutkimuksissa pääasiassa lyhytaikaisiin statusmuutoksiin yksilötasolla (kuten välitön työllisyysvaikutus). Pidemmän aikavälin vaikutukset esimerkiksi eri ryhmien, sosiaalisten tilanteiden ja olosuhteiden suhteen ovat jääneet vähemmälle tarkastelulle. Toisin sanoen tarvittaisiin lisää sellaista vaikuttavuustutkimusta, joka tavoittaisi paremmin makrotason keskipitkän ja pitkän aikavälin muutoksia ja myös työnhakijoiden eri tilanteita ja niiden muutoksia. Työvoimapolitiikassa ja arvioinnissa löytyy siis sokeita pisteitä ja mustia aukkoja (Andersen, N.A. 2020, Andersen N.A. et al. 2017). On myös tunnistettavissa kuilu tutkimuksen ja etulinjan organisaatioiden tosielämässä kohtaamien ongelmien välillä. Tarivitaan lisää tietoa siitä, mitä erityisesti vaikeassa asemassa olevien palveluprosesseissa todella tapahtuu, ja mitkä toimenpiteet edistävät työnhakijoiden tilannetta. On myös tärkeää kuulla etulinjan työntekijöitä ja tuntea heidän käytäntöjään paremmin (Rosholm et al. 2019).



Tanskassa 1990-luvulla tapahtunut työvoimapolitiikan muutos aktivoivamaksi liittyi aikaisempaan kansainväliseen muutokseen, jossa painopiste siirtyi kysynnästä tarjontapuolelle. (Hansen, E.D. et al. 1996). Taustalla vaikuttivat myös konservatiivien ja uusliberaalien vaalivoitot Yhdysvalloissa (Reagan) ja Britanniassa (Thatcher). Lisäksi samaan aikaan myös sosiaalidemokraattiset puolueet Tanskassa (ja esimerkiksi Saksassa ja myös Britanniassa) kävivät läpi itsetutkiskelua talous-, työmarkkina- ja sosiaalipolitiikasta, jota kutsuttiin myös kolmanneksi tieksi (Giddens 1998, Hall 1993, Heinesen 2008).

'Työ ensin' -ajattelumalliin eli *workfareen* ja tarjontapuoleen keskittyminen toteutui Pohjoismaissa eri tavoin kuin muissa Manner-Euroopan maissa, USAssa ja Britanniassa (Halvorsen et al. 2016). Jälkimmäisissä maissa vallitsi käsitys, että kyseessä on työn hakemiseen liittyvien *kannustimien* puutteista (kuten liian korkeasta sosiaaliturvasta). Tanskassa tulkittiin enemmän niin, että on kysymys työvoiman *kysynnän* ja työnhakijoiden *osaamisen* epäsuhdasta. Tosin työttömyysturvan kestoa lyhennettiin myös Tanskassa useaan otteeseen ja aktivointivelvoitetta vahvistettiin, mutta tämä tapahtui samaan aikaan merkittävien koulutus- ja uudelleen koulutuksen investointien kanssa. Tanskan työttömyysturva on edelleen selvästi suurempi kuin Suomessa ja panostus aktiiviseen työvoimapolitiikkaan noin kaksinkertainen Suomeen verrattuna (noin 2 %/BKT vs. Suomen noin 1 %).

Tutkijat ovat kuvanneet Tanskan aktiivista työmarkkinapolitiikkaa monista *workfare*-painotuksista huolimatta **ihimillisen pääoman** (human capital) **lähestymistapana** (Peck ja Theodore 2001) tai *learnfarena* (Jørgensen 2008, 2009). Lisäksi Tanskan politiikka keskittyi ei vain työttömiin vaan työmarkkinoihin kokonaisuudessaan, kuten joustoturvamalli havainnollistaa. Tanskalaiset tutkijat arvioivat jälkikäteen, että tanskalainen oppimista painottava strategia heijasteli laajempaa kansainvälistä keskustelua *kyvykkyydestä* (capability) (Sen 1987, Clark et al. 2019). Tällä viitataan siihen, että ei tulisi tarkastella vain sitä mitä ihminen *tällä hetkellä osaa*, vaan mitä hän voisi osaamisellaan *saavuttaa*. Siksi työvoimapolitiikassa oli suositeltavaa investoida osaamiseen.

Alueelliset työmarkkinaneuvostot organisatorisena uudistuksena

Tärkeimpänä organisatorisena uudistuksena Tanskassa ennen kunnallistamista oli 14 alueellisen työmarkkinaneuvoston (regionale arbejdsmarknadsråd, 'RAR') perustaminen linkiksi työministeriön ja paikallisten työvoimatoimistojen välille. Työmarkkinaneuvostoissa olivat edustettuina työmarkkinaosapuolet ja alueiden kunnat. Työmarkkinaneuvostojen vahva rooli oli ilmaus perinteisestä pohjoismaisesta *korporatismista* (työmarkkinaosapuolten vahvasta roolista). Työmarkkinaneuvostojen tehtävänä oli alueellisen työvoimapolitiikan mitoittaminen ja priorisointi. Ne päättivät mihin aktivointitoimenpiteisiin alueella keskitytään, mitkä kohderyhmät priorisoidaan ja mitä koulutusresursseja käytetään. (Bredgaard ja Larsen 2009).

Ennen työvoimapalvelujen kunnallistamista tämä alueellinen taso oli siten työvoimapolitiikan toteuttamisessa aivan olennainen toimija. Työvoimatoimistot olivat Tanskassa tuolloin paljon epäitsenäisempiä kuin esimerkiksi Suomessa ja Ruotsissa (Naschold ja Arnkil 1997).

Kiteytys:

Työvoimapalvelujen kunnallistamista edeltävässä vaiheessa Tanska omaksui paljon vaikutteita tuolloin monissa, erityisesti anglosaksisissa maissa vallinneesta 'työ-ensin', workfare, tai 'from welfare to workfare' -politiikasta. Tanska toteutti sitä kuitenkin pohjoismaalaisittain, investoiden edelleen monia Euroopan maita enemmän koulutukseen. Tanskalaiset tutkijat pitävät Tanskan linjaa enemmän 'inhimillisen pääoman', *human capital*, *learnfare* politiikkana.

4 Työvoimapalvelujen kunnallistaminen Tanskassa

4.1 Kunnallistamisen perusteet ja toteutuksen alku vahvassa valtiollisessa ohjauksessa

Historiallinen työvoimapalvelujen rakenneuudistus Tanskassa tapahtui osana laajempaa rakenneuudistusta vuonna 2007, kun valtiollinen (ansiosidonnaisille annettu) työvoimapalvelu ja kuntien työllistämispalvelu (joka palveli ei-ansiosidonnaisia työnhakijoita) yhdistettiin yhdeksi kunnalliseksi työllistämistoiminnoksi. Vastuu työllisyyspolitiikasta siirtyi kokonaan kunnille, mikä päätti 40 vuoden valtion työvoimapalvelujen aikakauden Tanskassa (Christiansen ja Klitgaard 2009). Samassa yhteydessä toteutettiin myös kuntarakenteen voimakas rationalisointi, eli kuntien määrä vähennettiin yhdistelemällä 270 kuntaa 98:ksi.

Työvoimapalvelujen hajauttaminen, eli alue- ja paikallislähtöisyyden lisääminen, on ollut yleinen kehityssuunta monissa maissa (Arnkil, Spangar ja Jokinen 2012, Weishaupt 2014, Owl-group 2021). Tästä esimerkkeinä ovat Job-Centerit Saksassa, kaupunkiseutujen tärkeä rooli Hollannissa ja alueellisten kumppanuuksien roolin kasvu Iso-Britanniassa ja Irlannissa. Tämä trendi liittyy ennen kaikkea työttömyyden pitkittymisen ja kroonistumisen ja yrityksiin voittaa työllistymisen monenlaiset esteet paremmalla eri sektoreiden yhteistyöllä ja räätälöidymmällä alue- ja asiakastyöllä.

Tanskassa perustettiin **vuonna 2002 rakennetoimikunta**, jonka tarkoituksena oli tehdä ehdotuksia uudeksi työnjaoksi valtion, aluehallinnon ja kuntien välillä sekä valmistella osapuolia työvoimapalvelujen kunnallistamista varten. Toimikunnan tehtävänä oli samalla valmistella pienten kuntien yhdistämistä. Vuonna 2004 toimikunta esitti vahvan valtiollisen ohjauksen puitteissa toteutettavaa työvoimapalveluiden kunnallistamista (Klitgaard & Christiansen 2008).

Työvoimapalveluiden kunnallistamisen puolesta esitettiin erilaisia perusteita. Haluttiin varmistaa työvoimapolitiikan yhtenäisempi toteutus ja työttömien yhdenmukainen kohtelu riippumatta työttömyysetuuksien tyypistä. Haluttiin myös rajoittaa työmarkkinaosapuolten vaikutusta työllisyyspolitiikkaan (Jørgensen ja Larsen 2014), mikä toteutuikin kunnallistamisen

myötä. Lisäksi aikaisemman uudistuksen tärkeä alueellinen elementti eli työmarkkinaneuvostot (RAR) lakkautettiin ja ne korvattiin viidellä **työllisyysalueella**, joiden oli tarkoitus analysoida, valvoa ja neuvoa kuntien työllisyystoimenpiteitä. Niillä ei kuitenkaan ollut todellista päätösvaltaa, joten todellisuudessa työmarkkinaosapuolten valta järjestelmässä heikentyi.

Vaiheet herättivät poliittisia ristiriitoja, minkä takia päätettiin käynnistää erilaisia kokeiluja. Kokeiluissa oli edelleen valtion työvoimatoimistoja, yhdessä kuntien kanssa hallinnoituja sekä kokonaan kunnallistettuja toimistoja. Vuonna 2005 päädyttiin kuitenkin kahdentyyppisiin kokeiluihin, joista pienempi osa (14) oli kunnan vastuulla olevia työvoimatoimistopilotteja, sekä suurempi määrä (77) valtion ja kuntien yhdessä hallinnoimia työvoimatoimistoja.

Työvoimatoimistojen kunnallistaminen

Uusi työvoimatoimistorakenne tuli voimaan kuntien rakenneuudistuksen myötä 1.1.2007 ja sitä oli tarkoitus arvioida vuoden 2010 loppuun saakka. Hallitus kuitenkin teki nopeasti uuden päätöksen. Marraskuussa 2008 budjettineuvottelujen yhteydessä toteutettiin ilman ennakoarviointia tai julkista keskustelua (Bredgaard ja Rasmussen 2022) puhtaasti kunnallinen ratkaisu. **Kokonaan kunnallistetut työvoimatoimistot aloittivat 1.8.2009 ja valtion työntekijät siirtyivät kunnille.** Tämä tarkoitti, että 40 vuotta vanha valtiollinen työvoimapalvelun järjestelmä lakkautettiin.

Samalla valtion ohjaksia työllistämiseen kiristettiin, prosesseja yhdenmukaistettiin ja benchmarking- ja tavoitejohtamisjärjestelmä otettiin käyttöön. Tällä tarkoitettiin sitä, että kunnallisten työvoimatoimistojen suorituskykyä voitiin mitata ja seurata myös julkisesti saatavilla olevilla tilastoilla.

Näissä vaiheissa voi nähdä yhtymäkohtia myös Suomen kokemuksiin yhteispalvelukokeilujen, työvoiman palvelukeskusten, kuntien työllisyyskokeilujen ja väliriihen kunnallistamispäätöksen ja pohjoismaisen työvoimapalvelumallin osalta.

Kunnallistaminen herätti Tanskassa kysymyksiä muun muassa siitä, missä määrin ja millä tavoin uusi hajautettu järjestelmä on valtion keskusjohdon alaisuudessa ja millainen on työllisyyspoliittisen ja sosiaalipoliittisen painotuksen välinen suhde. Tätä tasapainoa on Tanskassa jouduttu toistuvasti hakemaan uudelleen. Hajautetussa järjestelmässä haasteena on riittävän samankaltaisen ja -laatuisen palvelun takaaminen kaikille sekä työvoiman liikkuvuuden ja osaavan työvoiman saatavuuden turvaaminen. Tasapainon löytämisen lisäksi olisi pystyttävä hyödyntämään hajautetun järjestelmän mahdollistama lisäarvo räätälöinnin, paikallistuntemuksen ja paikallisuusluovuuden osalta. Tämä aiheuttaa Pohjoismaissa, joissa kunnilla on poikkeuksellisen vahva autonomia, paljon lisähaasteita.

Tasapainoilua esiintyy myös työmarkkina- ja työvoimapolitiikassa, työllisyyspoliittisen ja sosiaalipoliittisen painotuksen välillä. Tanskassa jatket-

tiin jo ennen kunnallistamista muuallakin Euroopassa vallinnutta 'työ ensin' (workfare) painotusta. Tämä ei kuitenkaan toteutunut yhtä radikaalina kuin esimerkiksi Britanniassa, vaan se näkyi pikemminkin osaamista korostavana kokonaispolitiikkana.

4.2 Viimeisimmissä vaiheissa joustavuutta ja kuntien itsemääräämistä työvoimapolitiikassa lisätään

Tanskassa kuten monissa muissakin maissa oli jo aiemmin huomattu, että pitkäaikais- ja kroonisen työttömyyden ydin ei sula hyvässä suhteessa, eikä 'työ ensin' -malli pure henkilöihin, joilla on useita työllistymistä estäviä tekijöitä (Aho et al. 2019). On toistuvasti alettu etsiä monipuolisempaa otetta ja kumppanuuksia vaikeammassa työmarkkina-asemassa olevien suhteen.

Vuoden 2008 kansainvälisen finanssikriisin myötä Tanskan talous heikkeni ja työttömyys nousi alle neljän prosentin tasolta kahdeksaan prosenttiin. Kävi ilmi, että workfare -strategialla on rajoituksensa. Kesti kuitenkin monta vuotta ennen kuin työvoimapolitiikkaa linjattiin uudelleen. Työttömyysturvan keston lyhentämistä jatkettiin konservatiivihallituksen vaihtumisesta huolimatta vuoteen 2013 saakka, jolloin 33 000 ihmistä jäi työttömyysturvan ulkopuolelle (Kvist ja Harsløf 2014). Kasvaneen kritiikin myötä se merkitsi käännekohtaa työ ensin -politiikalle. Aktivointiuhka ei toiminut varsinkaan vaikeimmassa asemassa oleville, kun työpaikkoja ei yksinkertaisesti ollut tarjolla.

Vuonna 2011 hallitus vaihtui sosiaalidemokraattijohtoiseksi ja keskitetyn hajauttamisen tasapainoa haettiin uudelleen. Hallituspolitiikan linjauksessa haluttiin päästä eroon merkityksettömästä aktivoinnista eli aktivoinnista, joka ei vastannut kohderyhmän tarpeita. Sen lisäksi haluttiin myös parantaa yhteistyötä kuntien sosiaalityön kanssa.

Työllistämistoimenpiteiden painopistettä haluttiin siirtää enemmän työllistämisen kestävyYTEEN, koulutukseen ja yritysten työvoimatarpeiden täyttämiseen. Kunnallistamisesta ei kuitenkaan lähdetty perääntymään. Haluttiin kuitenkin vähentää palveluprosessien säätelyä ja työvoimatoimistojen yksityiskohtaista johtamista ja antaa niille enemmän vapauttaa organisoida ja toteuttaa paikallista työllistämistä.

Työllistämistoimenpiteiden yksinkertaistamisen vaihe

Työvoimapolitiikan ja työllisyyslain uudistuksen valmistelu annettiin niin sanotulle *Koch-komitealle* (Veje til job 2014), jonka suositusten pohjalta päästiin vuonna 2018 laajaan poliittiseen yhteisymmärrykseen työllistämistoimenpiteiden yksinkertaistamisesta. (Tanskan työmarkkina- ja rekrytointivirasto STAR 2018). Päätettiin lainsäädännön uudistuksesta, jossa kunnilla ja työttömyyskassoilla on enemmän vapautta työllisyyspolitiikan ja palveluprosessien toteuttamisessa.

Byrokratisoituneeksi paisunutta säätelyä purettiin. Samalla uudistettiin myös alueellista, strategista ja tiedollista ohjausta toteuttavaa ohjausjärjestelmää palauttamatta kuitenkaan vahvaa ja työvoimapolitiikan soveltamisesta vastuussa olleiden alueiden roolia kokonaan. Lisäksi uudistettiin valtiollista kompensatiota kuntien aktiivisen työvoimapolitiikan korvausosuuksissa.

Eri työllistämistoimenpiteiden korvausosuudet valtion korvausjärjestelmässä yhdenmukaistettiin, jotta ei keskityttäisi vain niihin, joiden korvausosuus on suurin tai joilla työllistyminen parempien työllistymisvalmiuksien vuoksi on helpointa. Haluttiin siis välttää kansainvälisessä keskustelussa esillä olleelta 'kermankuorinnalta' (keskitytään helpoimpiin tapauksiin) ja 'parkkeeraukselta' (jätetään heikommassa asemassa olevat tapaukset odottamaan toimenpiteitä). Kuntien seurantajärjestelmää tehostettiin samalla, jotta varmistuttaisiin työllistämistoimenpiteiden tehokkuudesta ja vaikuttavuudesta. (Tanskan työmarkkina- ja rekrytointivirasto 2018).

Keskusohjauksen suitsia siis vedettiin tiukalle kunnallistamisen alkuvaiheessa Tanskassa. Viime vuosina kuntien itsemääräämistä työllisyyspolitiikassa ja palveluissa on lisätty. Tällä hetkellä Tanskassa vallitsee poliittinen hyväksyntä viimeisimmän uudistuksen pohjalta kuntien erilaisuudelle työvoimapolitiikan toteuttamisessa. Keskitetyn hajauttamisen tasapainoa joudutaan kuitenkin varmasti tulevaisuudessa hakemaan aina uudelleen.

Kiteytys:

Työvoimapolitiikan kunnallistamisella ei Tanskassa ole ollut vain yhtä tavoitetta, vaan siihen liittyy erilaisia näkemyksiä sekä työvoimapolitiikan painotuksista että työvoimapolitiikan institutionaalista toteutuksesta. Taustalla on myös tyytymättömyys aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuuteen erityisesti vaikeimmassa asemassa olevien työnhakijoiden suhteen. Tutkijat ovat todenneet, että tässä on 'mustia aukkoja', eli tarvittaisiin lisää tietoa siitä, mitä palveluprosesseissa todella tapahtuu ja mitkä toimenpiteet edistävät työnhakijoiden tilannetta.

Työvoimapolitiikan painotus on kunnallistamisen ajanakin keinunut 'työ ensin'- ja osaamisen kokonaisvaltaista kehittämistä painottavan otteen välillä. Kunnallistamisen yhteydessä kuntarakennetta rationalisoitiin voimakkaasti ja aluetason roolia vähennettiin. Valtion keskusjohtoisuuden ja kuntien autonomisen toteutuksen tasapainoa on niin ikään säädetty uudelleen useaan otteeseen. Viimeisimmät muutokset korostavat kuntien itsemääräämisoikeutta työvoimapolitiikan ja palvelujen toteuttamisessa.

5 Tanskan nykyiset työllisyyteen liittyvät instituutiot ja ohjausprosessi

5.1 Työvoimapolitiittiset instituutiot ja tehtävät

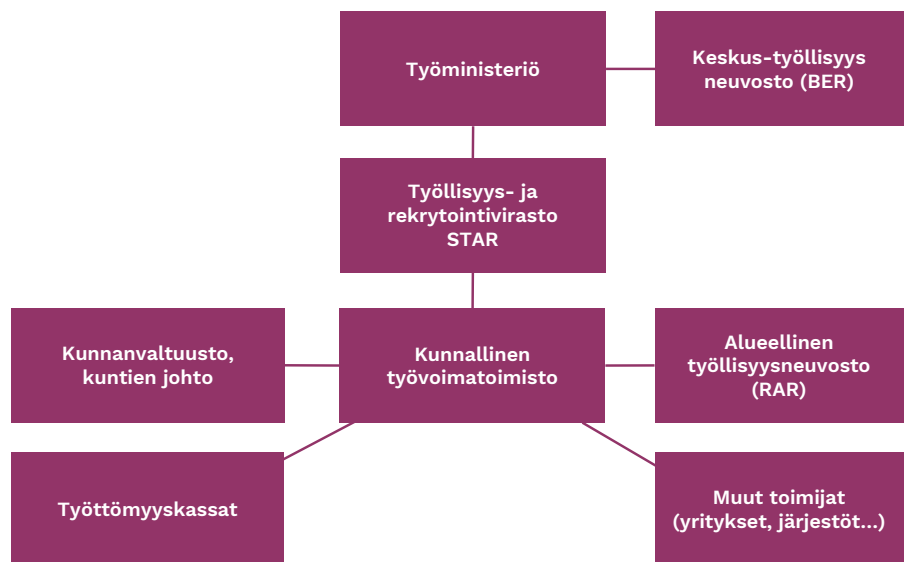
Työllisyysasioiden hoito Tanskassa muodostuu monista eri tahoista: työministeriö (strateginen, poliittinen johtaminen), työmarkkina- ja rekrytointivirasto (STAR) (operationaalinen ja tiedolla johtaminen ja monitorointi), kunnanvaltuustot (paikallinen poliittinen johtaminen ja strategia), kunnalliset työvoimatoimistot² (paikallinen operationaalinen johtaminen ja työvoimapalvelut), keskushallinnon työllisyysneuvosto (*beskæftigelsesrådet*, BER), kunnat (kuntaliitto KL) ja alueet, alueelliset työmarkkinaneuvostot (*regionale arbejdsmarkedsråd*, RAR) sekä työttömyyskassat.

Keskushallinnon työllisyysneuvostossa on edustettuina työmarkkinaosapuolet ja sillä on neuvoa-antava rooli. Työmarkkinaneuvostojen tehtävänä on ylikunnallinen koordinointi ja yhteistyö työttömyyskassojen kanssa. Työttömyyskassoilla on työttömyysturvan lisäksi kasvava rooli myös työvoimapalveluissa.

Työllisyysasioiden hoitoon liittyy laajemmassa mielessä monia toimijoita ja ohjauselementtejä. Näitä ovat esimerkiksi taloudellinen ja budjetteihin liittyvä ohjaus kuten kuntien valtionosuuksien tasaus ja aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden korvausosuudet. Eri ministeriöiden ja Tanskan kuntaliiton (KL) välillä käydään näistä vuosittain neuvotteluja. Valtio rahoittaa myös erityisiä työllisyyteen liittyviä toimenpiteitä ja kokeiluja, joihin kunnat ja ylikunnalliset kokonaisuudet ja tieteellinen yhteisö osallistuvat. Työmarkkina- ja rekrytointiviraston (STAR) ylläpitämä digitaalinen infrastruktuuri kuten *jobindsats* (<https://jobindsats.dk/>), *jobeffekter* (<https://www.jobeffekter.dk/>) samoin kuin tilastot, monitorointi ja kuntien suoriutumisen vertailu (benchmarking) ovat tärkeitä ohjauksen elementtejä.

² Tässä tutkimuskatsauksessa käytetään Tanskan kunnallisesta työvoimapalvelusta käsitettä 'työvoimatoimisto'. Tanskassa nimitys on Jobcentre, jonka voisi kääntää myös 'työllisyyskeskukseksi'.

Tanskan yksi erityispiirre on, että *työttömyyskassat* ovat aktiivisesti mukana työllisyystoimenpiteiden asiakaspalvelun toteuttamisessa. Niiden roolia on viimeaikaisissa uudistuksissa edelleen lisätty. Työttömyyskassoilla on kaksoisrooli yhtäältä työttömyysturvassa ja toisaalta työllisyyspolitiikassa (Rasmussen 2016). Ammattiliittovetoiset työttömyyskassat ovat osa niin sanottua ”Ghent-järjestelmää”, joka on olemassa myös Ruotsissa, Suomessa ja Belgiassa (Scruggs 2002). Tanskassa niillä on tärkeä rooli itse työvoimapalveluissa. Työvoimatoimistojen tavoin niiden tulee käydä säännöllisesti keskusteluja ansiosidonnaisella työttömyysturvalla olevien työttömien kanssa, tarkistaa työttömien saatavuus työmarkkinoille sekä käynnit omaehtoisessa koulutuksessa. Lisäksi useat työttömyyskassat levittävät riippumatonta asiantuntemustietoa työpaikoista ja rekrytoinnista eri teollisuusaloille (Klindt 2017). Kuntien työllistämistoimenpiteet tapahtuvat siten rinnakkain useiden työttömyyskassojen toimenpiteiden kanssa. Näiden kahden järjestelmän välillä on haasteena kehittää parempaa koordinaatiota mielekkäämpien ja tehokkaampien prosessien luomiseksi (IRIS Group 2017).



Kuvio 2. Työvoimapolitiikan hallinnointi Tanskassa. (Mukailtu Bredgaard ja Rasmussen 2022)

5.2 Tanskan työllisyyteen liittyvä hallinnointi- ja ohjausprosessi

Tanskan työministeriö asettaa vuosittain laajat temaattiset yleistavoitteet paikallisille työvoimatoimistoille. Vuonna 2022 tavoitteet ovat:

- 1) Kaikille työnhakijoille on tarjottava ihmisarvoista palvelua (*vaerdig sagsbehandling*)
- 2) On nostettava työnhakijoiden osaamista
- 3) On lisättävä pakolaisten ja yhdistettyjen perheiden omavaraisuutta



- 4) On saatava lisää vajaakuntoisia töihin
- 5) On varmistettava yrityksille tarvittavan ja pätevän työvoiman saanti

<https://star.dk/media/17798/brev-fra-beskaeftigelsesministeren-om-de-beskaeftigelsespolitiske-maal-for-2022.pdf>

Tavoitteet olivat samat edellisenäkin vuonna. Nämä tavoitteet sisällytetään kunnallisiin työllisyysstrategioihin ja muotoillaan paikallisiin olosuhteisiin sopiviksi, usein lisäten omia paikallisia tavoitteita. Kuntien työllisyysstrategioiden painotuksissa on vaihtelua 'workfaren' ja 'learnfaren' suhteen. Myös siinä on eroja, miten laajoja ja kokonaisvaltaisia strategiat ovat. Kuntien ja alueellisten työllisyysvaltuustojen (RAR) sekä muiden toimijoiden (kuten yritykset ja kolmannen sektorin toimijat) välillä on tarpeen mukaan neuvotteluja, joilla työllisyysuunnitelmia paikallistetaan.

Työmarkkina- ja rekrytointivirasto STAR tukee ja monitoroi kuntien toimintakykyä työllisyysasioissa tarjoamalla seuranta- ja ennakoititietoa työmarkkinoiden valtakunnallisesta, alueellisesta ja paikallisesta kehityksestä. STAR muodostaa työministeriön tavoitteista seurantaindikaattoreita ja vertailee kuntien suoriutumista. Vertailussa käytetään monipuolista tietoa kuntaa koskevista tilastoista (demografia, koulutus, työllisyys jne.). Näistä laaditaan hypoteettinen ennuste siitä, mitä kunnan olisi mahdollista saavuttaa ja kunnan suoriutumista verrataan tähän ennusteeseen. Tämä tuottaa ns. sijoitusluvun (ranking) sen mukaan, missä määrin kunta on ylittänyt tai alittanut tämän hypoteettisen ennusteen. Jos kunnalla on toistuvasti vaikeuksia selviytyä tai parantaa suoriutumistaan, sille tarjotaan tiedollista ja ohjauksellista apua. Todella vaikeissa tilanteissa kunta otetaan valtion ohjaukseen. Näin ei kuitenkaan ole vielä kertaakaan tapahtunut.

Kiteytys:

Tanskassa Työministeriö toimii strategisen poliittisen ohjauksen elimenä ja operatiivisesta kokonaisuohjauksesta vastaa Työllisyys- ja rekrytointivirasto STAR. Tällainen ministeriö-virasto-jako on useissa Euroopan maissa, mutta Suomessa on 'ministeriövirasto'.

Tanskassa on vahva tiedolla ohjaamisen järjestelmä, johon kuuluu niin STARin kuin aluekomiteoiden (RAR) rooli. Siihen kuuluu monipuolista indikaattoreiden seuranta ja myös työvoimapolitiittisen osaamisen tukea. Kuntien työllisyyspolitiikan ohjaus on kuitenkin 'temaattista' eikä 'ylhäältä-alas' määräävää.

Kuntien itsemääräämisoikeutta työvoimapolitiikassa ja palvelujen järjestämisessä on viimeisimmissä uudistuksissa lisätty selvästi. Erikoisuutena Tanskassa on työttömyyskassojen vahva rooli myös itse ansiosidonnaisten työnhakijoiden palvelussa.

6 Esimerkkejä Tanskan kuntien työllisyys-suunnitelmista

Kunnat ovat Tanskassa hyvin keskeinen yhteiskuntapolitiikan elementti. Kunnallinen itsehallinto ja kansalaisten paikallinen osallistuminen ja aktiivisuus ovat keskeisiä teemoja tanskalaisessa kulttuurissa ja myös lukuisten vapaakuntakokeilujen merkeissä. Työvoimapalvelujen kunnallistaminen on nostanut edellä mainitun teeman vahvasti myös osana työllisyyttä. Yhtenä esimerkkinä mainittakoon tutkimusjulkaisu *'Kansalaisten osallistuminen työllisyyspolitiikkaan'* (Caswell ja Larsen 2022), jossa on käsitelty monipuolisesti tutkimuksen viestejä kansalaisosallistumisen edistämisestä. On tärkeää huomioida, että Tanskan kuntien työllisyysstrategioissa ja suunnitelmissa puhutaan *kansalaisista*, eikä vain asiakkaista, työnhakijoista ja työttömistä.

Tanskan mallin toteutusta kuntatasolla havainnollistetaan seuraavissa alaluvuissa kolmen kunta-tapausesimerkin kautta. Näitä ovat eri puolilla Tanskaa sijaitsevat Roskilde, Aalborg ja Odense. Esimerkit eivät tietenkään kata kunnallisen työllistämispolitiikan moninaisuutta, mutta antavat kuvaa työministeriön tavoitteiden tulkinnasta paikallisiin olosuhteisiin sekä paikallisen erilaisuuden esiintymisestä työllisyyspolitiikassa. Kokonaisuuden hahmottamiseksi tarkastellaan seikkaperäisimmin Roskilden kunnallista työllisyysstrategiaa. Aalborgia ja Odensea koskevat tarkastelut ovat lyhyempiä ja niissä pyritään nostamaan esiin poikkeamia Roskildestä.

6.1 Roskilden työllisyysuunnitelma

Roskilde on historiallinen 48 000 asukkaan kaupunki, joka sijaitsee 30 km Kööpenhaminasta länteen.

Roskilden työvoimapalvelu ennen

Tämän tutkimuskatsauksen kirjoittaja kävi perehtymässä Roskilden työvoimatoimistoon vuonna 1996 kansainvälisen työvoimapalvelujen vertailututkimuksen merkeissä. (Naschold ja Arnkil 1997, teoksessa Dölvik, E. ja Steen 1997). Roskilden työvoimatoimisto oli tuolloin valtiollinen palvelu.

Tuolloin työvoimatoimistot olivat Tanskassa epäitsenäisempiä kuin esimerkiksi Suomessa ja Ruotsissa. Aluetasolla, joka koostui 14 alueneuvostosta, oli Tanskassa merkittävä ja myös päättävä rooli työvoimapolitiikassa. Työvoimatoimistolla ei ollut omaa työllisyysstrategiaa tai suunnitelmaa, vaan tavoitteet tulivat alueneuvostoilta. Tuolloin alueelliset tavoitteet - ja samalla Roskilden työvoimatoimiston tavoitteet olivat:

- 1) sopivan ja osaavan työvoiman tarjonta yrityksille,
- 2) ennakoida ja estää kysynnän ja tarjonnan pullonkauloja, sekä
- 3) estää ja vähentää pitkäaikaistyöttömyyttä.

Työllisyystilanne Tanskassa ja Roskildessa oli tuolloin hyvä muuhun Eurooppaan ja varsinkin Suomeen verrattuna (Tanska noin 5 %, EU:n keskiarvo noin 10 % ja Suomi noin 12 %). 1990-luvun lopulla Tanskassa oli aika paljon puhetta ja suunnitelmia työvoimapalvelujen kilpailuttamisesta ja yksityistämisestä, mutta isommassa mittakaavassa ei tähän kuitenkaan ryhdytty. Ulkoisia palveluja käytetään tarpeen mukaan. Palvelujen organisointi Roskildessa arvioitiin tuolloin 'tavanomaiseksi tehokkaaksi valtion palvelumaliksi', jossa oli toisaalta työnhakijoihin ja yrityksiin suuntautuvat tiimit. Toimistossa kommentoitiin tuolloin, että työvoimapalvelujen ohjaus on kovin keskusjohtoista, 'top-down', ja toivottiin enemmän mahdollisuutta paikalliseen otteeseen.

Kunnallistettu Roskilden työvoimapalvelu

Roskilden kunnan työllisyysstrategiasta³ käy ilmi, että toiminta on nyt kunnallistettuna selvästi moniulotteisempaa ja itsenäisempää kuin valtiollisena palveluna 1997.

Roskilden nykyisessä työllisyysuunnitelmassa todetaan, että se tukee kunnan työllisyyspolitiikkaa vuosille 2020–2023. Suunnitelmassa keskitytään "tasapainoisten työmarkkinoiden" varmistamiseen korkean työllisyyden, työttömyyden lyhentämisen ja kestävien ratkaisujen kautta kansalaisia ja yrityksiä hyödyttäen ja paikallista kasvua edistäen. Työllisyysuunnitelmassa mainitaan, että se tukee YK:n maailmantavoitetta 8 "ihmisarvoiset työpaikat ja kestävä talouskasvu".

Työllisyysuunnitelma 2022 rakentuu työministeriön tavoitteiden ympärille ja sitä täydennetään kahdella paikallisella tavoitteella, jotka kaikki ovat samat kuin vuonna 2021. COVID-19 on vaikuttanut voimakkaasti Roskilden kunnan työllistämiseen suurimman osan vuosia 2020–2021. Työttömyys on jonkin verran noussut, mutta myös kysyntä ja kapeikot ovat lisääntyneet.

Roskilden kunta sijoittui STAR-rankingissa vuonna 2020 sijalle 70/98 ja etuusriippuvien määrä on jonkin verran korkeampi kuin STAR tilastollisessa ennakoinnissa. Tämä näkyy erityisesti kauempana työmarkkinoista olevien kohdalla, jotka tarvitsevat erityistoimia. Tämän vuoksi työllisyysuunnitel-

³ https://www.roskilde.dk/media/pq0jgjp2/beskæftigelsesplan-2022_roskilde-kommune.pdf



massa on työstetty 'Työpaikkoja kaikille'-strategiaa. Strategiassa keskeiset muutokset liittyvät mm. vuoden 2022 alusta tulleeseen oikeuteen varhennettuun eläkkeeseen, joka tulee vähentämään vuosittaisia työllistämiskustannuksia. Toisaalta työllistämisen rahoituskehikseen kohdistuu paljon paineita, koska 2022 eteenpäin käytettävissä olevaa aktiivipolitiikan valtiollista rahaa on vähemmän.

Työllisyyden tavoitteissa painopisteinä ovat

- yksilölliset, johdonmukaiset ja koordinoitut toimet kansalaisten kestäväen omavaraisuuden lisäämiseksi
- kestävät ratkaisut, joita luodaan yhteistyössä ja vuoropuhelussa kansalaisten ja työmarkkinatoimijoiden kanssa (yritykset, ammattiliitot, työttömyyskassat, ja työllisyyspolkuja tukevat vapaaehtoisjärjestöt), jotka perustuvat ammattimaiseen ja ihmisarvoiseen yksilöiden kohtaamiseen
- kumppanuuksien kehittäminen yritysten kanssa rekrytoinnissa, uudelleen koulutuksessa ja työssä pysymisessä ja työmarkkinoiden kehitystarpeiden tuntemuksessa
- työvoimatoimiston rekrytointikonsultoinnin kehittäminen tavallisessa työnvälityksessä

Työllisyysuunnitelmassa ovat työministeriön tavoitteiden (ihmisarvoinen palvelu, osaamisen nostaminen, pakolaisten omavaraisuus, vajaakuntoisten työllistäminen ja osaavan työvoiman varmistaminen yrityksille) lisäksi kaksi omaa tavoitetta:

- Työtä kaikille Roskildessa
- Mahdollisimman monen nuoren tulee olla koulutuksessa tai työssä

Tavoitteiden seurantaan luodaan johtajille ja työntekijöille seurantatyövälineet ja tiedonseurannalla varmistetaan tulokset ja raportoidaan työ- ja sosiaalilautakunnalle. Kaikessa toiminnassa tulee keskittyä 'työmarkkinoiden tasapainon' edistämiseen.

Työministeriön tavoitteet ja Roskilden kunnan työllisyysuunnitelma

Ministeriön tavoite 1: Kaikille työnhakijoille on tarjottava ihmisarvoista palvelua.

Suunnitelman mukaan Roskilden kunnassa on aina ollut tärkeää, että kansalaiset saavat ihmisarvoista kohtelua. Merkillepantavaa on, että käytetään käsitettä 'kansalaiset', eikä asiakkaat tai työnhakijat (joita tietenkin myös käytetään tarpeellisissa yhteyksissä). Tämä heijastuu kunnan henkilöstöpolitiikassa, jossa on panostettu voimakkaasti vankkaan ja arvopohjaiseen ammattitaitoon. Arvojen päivittämiseen on kiinnitetty huomiota 2021 ja tehty kartoitus ja haastatteluja ja käsitelty valituksia kansalaisten kokemuksia yhteistyöstä työvoimaviranomaisten kanssa. Tätä työtä jatketaan v. 2022.

Ihmisarvoisen palvelun varmistamista toteutetaan suunnitelman mukaan seuraavin tavoin:

- Laadullisen kansalaisarvioinnin, palvelumuotoilun ja tapauskäsittelyjen pohjalta
- Selkeän ja arvostavan viestinnän kautta
- Luomalla hyvän palvelun 'perustarinaa' yhteiseksi viitekehykseksi kansalaisten ja kunnan tapaamisten ja työ-, sosiaali- ja terveystyöntekijöiden yhteistyölle iskulauseina 'anna meidän nähdä mitä näet' ja 'yhteistyössä se paranee'.
- Johdonmukaisella ja selkeällä koordinoinnilla voimavarojen eri sektorien välillä (työ-, sosiaali- ja terveyshallinnon alat) ja kansalaisten kanssa
- Varmistamalla työvoimatoimiston asiakaspalvelun ja edelleen ohjauksen toimivuus
- Uudella 'ABC'-menetelmällä, jolla varmistetaan myönteisen yhteistyön palautuminen tilanteissa, joissa yhteistyö kansalaisten kanssa ei ole toiminut.

Ministeriön tavoite 2: Lisättävä työnhakijoiden osaamisen nostamista

Osaamisen nostamisessa Roskilde tähtää sijoittumaan parempaan 50 prosenttiin kaikista kunnista vuoden 2022 lopulla.

Roskilden kunnassa keskitytään vanhentuneen ammattitaidon omaavien työttömien (joilla ei ole viiden viimeisen vuoden aikana ollut koulutusta) työvoimapulaan vastaavan teollisuusalan koulutukseen. Lisäksi kouluttamattomien työttömien osaamisen edistämiseen yhteistyössä yritysten kanssa. Yhteistyötä uudelleenkoulutuksessa tehdään yritysten lisäksi ammattijärjestöjen ja oppilaitosten kanssa.

Työvoimatoimiston toimenpiteitä työttömien osaamisen varmistamiseksi:

- Järjestelmällinen motivointi ja keskustelu kaikkien työttömien kanssa tarpeista ja mahdollisuuksista keskittyen erityisesti toimialoihin, joilla on nykyisiä ja tulevia rekrytointihaasteita ja koulutusmahdollisuuksia
- Erityisen 'koulutuslähettilään' käyttö ammatillisen koulutuksen edistämiseksi ja tanskankielisen, matematiikan, tietotekniikan ja englannin kielellisen opetuksen tarjonnan edistämiseksi näiden perustaitojen puuttuessa
- Kansalaisten osaamisen nostaminen työpaikoilla yrityslähtöisellä osaamisella ja tanskan kielitaidon nostamisella ja työttömien kielellisiä haasteita omaavien kouluttaminen yhteistyössä ammatillisten oppilaitosten ja yritysten kanssa
- Tiiviit ja aktiiviset suhteet paikallisten yritysten kanssa nykyisten ja tulevien tarpeiden tuntemiseksi ja konkreettisten toimenpiteiden luomiseksi
- Erityisen koulutuspolun kehittäminen työvoimatoimistoon varmistamaan asiantuntemus ja tiedon keruu osaamisen lisäämisen mahdollisuuksista

Suunnitelman mukaan rekrytointi- ja koulutusprojektia sosiaalityön ja muiden työvoimapulaa kokevien alojen kanssa jatketaan. Hyödynnetään työttömyyskassojen verkostoja ja yhteisiä koulutuspäiviä.

Ministeriön tavoite 3: Lisättävä pakolaisten ja yhdistettyjen perheiden omavaraisuutta

Roskilden kunnassa keskitytään vahvistamaan, että yhä useamman pakolaisen ja perheiden yhdistämisen kohdalla päästään työelämään tai opiskelemaan, mikä on tärkeä askel kohti tanskalaiseen yhteiskuntaan integroitumista. Tässä tehdään yhteistyötä yritysten, ammattiliittojen, vapaaehtoisyhdistysten, työttömyyskassan ja kunnanvaltuuston kanssa.

Työvoimatoimiston toiminta perustuu myös kunnan kotouttamissuunnitelmaan. Vuoden 2022 alussa toteutettava kysely, joka kohdistuu nykyisiin ei-länsimaalaistaustaisiin työttömiin, käsitellään poliittisesti, minkä jälkeen tutkimustuloksia sovelletaan koko työvoimatoimistossa.

Työvoimatoimiston toimenpiteitä maahanmuuttajien ja pakolaisten omavaraisuuden varmistamiseksi:

- Kartoitukseen perustuva työtehtävien optimointi ei-länsimaalaisten työnhakijoiden suhteen
- Sosiaalisen, kielellisen ja työmarkkinaosaamisen varmistaminen yksilöllisellä koulutuksella yhdessä koulutuskurssien kanssa aloilla, joissa on kysyntää
- Työpaikoilla tapahtuva osaamisen ja tanskan kielen taidon lisääminen
- Eri toimialojen yhteistyön lisääminen toimenpiteiden koordinoimiseksi
- Tehostettuja työvoimatoimiston lähitoimenpiteitä kotona, kielikouluissa ja työpaikoilla ammattitaidon kehittämisessä
- Nuorten koulutusvalintojen tukeminen
- Jatkuva Pohjois-Jyllannin kuntien yhteistyö

Ministeriön tavoite 4: Lisää vajaakuntoisia saatava töihin

Roskilden kunnassa keskitytään siihen, että työmarkkinoilta putoamisvaarassa olevat kansalaiset pysyvät työelämässä ja erilaisten vajaakuntoisten työllistyminen lisääntyy. Yhteistyötä tehdään yritysten, vammaisjärjestöjen, ammattiliittojen, vapaaehtoisjärjestöjen, työttömyyskassojen ja vammaisneuvoston kanssa vajaatyökykyisten työllisyyden edistämiseksi.

Työvoimatoimiston toimenpiteitä vajaatyökykyisten työllistämisen edistämiseksi:

- Selvitetään yritysten työmarkkinoiden tarpeet ja mahdollisuudet ja uudet luovat ja joustavat työaikojen ym. ratkaisut vajaatyökykyisten työllistämiseksi
- Sparraus vammaisjärjestöjen kanssa arkielämään sovitettujen yksilöllisten työllistämistoimenpiteiden edistämiseksi

- Järjestelmällinen tiedotus uusista korvausjärjestelmistä, henkilökohtaisesta avusta, apuvälineistä ja varusteista työpaikoille ja luontevan keskusteluyhteyden varmistaminen rekrytoinnissa ja koulutuksessa
- Työvoimatoimiston virkailijoiden ajantasaisen osaamisen varmistaminen vajaatyökuntoisten mahdollisuuksista
- Fyysisesti ja psyykkisesti vajaakuntoisten ja heidän työnantajiansa auttaminen, tuki ja ohjaus työvoimatoimiston moniosaavassa Työtalossa, jossa työskentelee vajaakuntoisuuden asiantuntijoita mm. IPS-toimenpiteillä (Individual Placement and Support (<https://ipsworks.org/index.php/what-is-ips/>))

Ministeriön tavoite 5: Varmistettava yrityksille tarvittavan ja pätevän työvoiman saanti

Roskilden kunnassa keskitytään tukemaan tilapäisesti työttömäksi jääneiden tai sairaiden kansalaisten nopeaan palaamiseen työhön tai koulutukseen.

Roskilden kunnan työmarkkinoilla turvataan, että on tilaa niille, joilla on vaikeuksia saada jalansijaa työmarkkinoilla. Tässä käydään tiivistä vuoropuhelua vuoropuhelussa kunnanvaltuuston, Business Forumin, ammattijärjestöjen, työttömyyskassan ja ammatillisen koulutuksen sekä muiden etujärjestöjen keskinäistä tietämyksen luomiseksi työmarkkinoiden/työmarkkinoiden kehityksestä ja yritysten työvoimatarpeista ja opiskelupaikoista, jotta työvoimatoimiston toimenpiteet olisivat oikein kohdennettuja. Rekrytointitoimenpiteitä on käsitelty tavoitteen 2 uudelleen koulutuksen yhteydessä.

Työvoimatoimiston toimenpiteitä yrityksille tarvittavan ja osaavan työvoiman saatavuuden

- Toteuttaa joustavaa, tehokasta, ammattimaista ja optimoitua yhteistyötä yritysten kanssa, jossa jaetaan tietoa nykyisistä ja tulevista rekrytointitarpeista
- Vaihdetaan ja sovitetaan avoimia työtilauksia työttömien kansalaisten kanssa työvoimatoimiston uusien rekrytointikonsulttien toimesta sekä vaihtamalla työtilauksia viereisten Sjellannin ja Kööpenhaminan työvoimatoimistojen kanssa työpaikan löytämiseksi riippumatta siitä missä se sijaitsee.
- Vahvistetaan työvoimavirkailijoiden toimesta työhön valmiiden työttömien osaamista, joilla on tarvittava koulutus, työnhaku- ja työhönottohaastattelujen osaamista
- Keskitytään vahvasti motivoimaan ja seuraamaan työnhakua käyttäen 'Inspiraatitietä' ja 'Työtietä' (Roskilden palvelumenetelmiä)
- Yhteistyön luominen yritysten ja työttömyyskassojen kanssa korkean työvoiman kysynnän aloilla
- Varhainen puuttuminen sairauslomalla oleviin ja "nopeutettu" (*Fast Track*) työntekijöiden työllistyminen
- Yhteistyö Roskilden kunnan kanssa työnantajana

Roskilden paikalliset tavoitteet

Paikallinen tavoite 1: Työtä kaikille Roskildessa

Roskilden kunnassa keskitytään siihen, että työpaikkoja löytyy kaikille – myös etäällä työmarkkinoista oleville. Vuonna 2021 hyväksyttiin strategia ”Työtä kaikille Roskildessa”, joka jatkuu vuoden 2023 loppuun ja tukee sitä, että työmarkkinoilta etäällä olevat kansalaiset voivat saada jalansijaa työmarkkinoilla tai palata niille. Työpaikkoja kaikille –strategia perustuu siihen, että Roskilden kunnassa uskotaan työn olevan arvokasta kaikille ja strategialla keskitytään sosiaalisesti vastuullisten työpaikkojen luomiseen tiiviimän vuoropuhelun ja hyvien kestävien yhteistyömuotojen kautta työmarkkinaosapuolten kanssa. Lisäksi keskitytään varmistamaan tavoitteellisia toimenpiteitä kansalaisille vahvistamaan aktiivista osallistumista, motivaatiota ja huomioimaan erityistarpeita.

Strategiassa vuonna 2022 koordinoidaan ja keskitytään seuraaviin toimenpiteisiin:

- Luodaan erityinen ’pienien palkallisten töiden pooli’, ’palkalliset tunnit’ kohderyhmänä nuoret, jossa Roskilden kunta on työnantajana ja jossa osaamisen karttuessa työaika lisätään ja luodaan yhteyksiä yksityiseen sektoriin
- Jatketaan ’pienien töiden’ hankkeita, joissa kohderyhmänä ovat haavoittuvassa työmarkkina-asemassa olevat kansalaiset (tavoite n=120). Mukana on EU:n rakennerahastohankkeita ja uusia työllisyysmalleja kehitetään yritysten kanssa uusien työllisyysmallien kehittämiseksi
- Vahvistetaan poikkihallinnollista yhteistyötä kunnassa
- Sosiaalisen vastuun hyödyntäminen Roskilden kunnan sopimuksissa yksityissektorin kanssa
- Erityistarpeisiin vastaaminen kuten ’Rajoja ylittävä toiminta nuorten suhteen’, ’Koti kaikille’, ’Parempaa integraatiota’, IPS-työ
- Tiedottaminen yrityksille ja kansalaisille ’palkallisista tunneista’.

Paikallinen tavoite 2: Mahdollisimman monen nuoren tulee olla koulutuksessa tai työssä

Roskilden tavoitteena on vuoteen 2025 mennessä puolittaa niiden 15–24-vuotiaiden osuus, joilla ei ole sidosta koulutukseen tai työmarkkinoille.

Roskilden kunnassa keskitytään siihen, että mahdollisimman moni nuori on koulutuksessa tai työelämässä. Kaikki alle 30-vuotiaat nuoret, jotka hakevat koulutusta tai etuuksia, käyvät *Ungeguiden* (nuoriso-ohjaus) työvoimatoimistossa, joka sijaitsee keskellä ammattikouluympäristöä. Täällä nuoret tapaavat myös opinto-oppaan. *UngeGuidenilla* on keskeinen rooli Roskilden kunnan koulutus-, työllisyys- ja sosiaalisten toimien koordinoinnissa, joten kunnallinen nuorisotyö on ankkuroitu *UngeGuideniin*. Organisatorinen vastuu Roskilden kunnan nuorisotyöstä on juurrutettu ”Kaikkien nuorten on osallistuttava” -ohjelman kautta poikkihallinnolliseen ohjausryhmään.



Panostetaan koulutukseen, työllisyyteen ja parempaan hyvinvointiin liittyvään monialaisen nuorisostrategian 'Kaikki nuorilla hyvin -elämässään' toimeenpanoon, joka hyväksyttiin ja jatkuu vuoden 2025 loppuun asti. Nuorisostrategia luo puitteet koulutuksen tai työmarkkinoiden liepeillä oleville nuorille työelämään tai palauttaa heidät sinne. Strategiassa keskitytään luomaan entistä joustavampia koulutus- ja työllisyyspolkuja, vähentämään yksinäisyyttä ja rakentamaan siltaa nuorten, koulutuksen, elinkeinoelämän, kulttuurin sekä yhdistyselämän välille.

Keskitytään nuoriin, joilla on vaikeuksia saada jalansijaa koulutuksessa tai työssä seuraavilla tavoilla:

- Toteutetaan voimaannuttavaa ajattelutapaa, joka perustuu nuorten omatoimisuuteen, keskittymiseen koulutukseen ja työhön heti ensimmäisestä päivästä lähtien. Nuoret tapaavat ohjaajan ilmoittautumispäivänään ja kaikkialla panostetaan siihen, että nuoret osallistuvat aktiivisesti ja tekevät itse niin paljon kuin pystyvät
- Tarjotaan tukea ja hyviä siirtymiä ja mentorointia nuorten koulutuksessa tai työssä pysymisen varmistamiseksi aina kuuteen kuukauteen asti tiiviissä yhteistyössä oppilaitosten kanssa. Huomiota erityisesti etnisiin nuoriin
- Käytetään opintovaikeuksissa oleville nuorille 'työpolkua' ja 'pieniä töitä', johon kuuluu lyhyitä pätevyityskursseja ja nopeaa työllistämistä
- Nuorille, jotka eivät ole valmiita suorittamaan tavallista koulutusta tarjotaan tavoitteellisia erityistoimenpiteitä kuten 'Valmiiksi aloittamaan koulutus' ja 'Valmiiksi aloittamaan autisteille 'ja IPS ja mentoroinnilla
- Varmistetaan rajoja ylittävä kunnanlaajuinen yhteistyö varhaisen tuen tarjoamiseksi koulutukseen ja työhön ohjaamisessa.

6.2 Aalborgin työllisyysuunnitelma

Aalborg on Tanskan neljänneksi suurin, 211 000 asukkaan kaupunki Jyllannin niemimaan pohjoisosassa.

Aalborgin kunnan työllisyysuunnitelman mukaan⁴ on perustettu uusi *työ- ja hyvinvointi -yksikkö*, joka yhdistää työllisyyden, koulutuksen, kotoutuksen, lasten ja perheiden asiat sekä vajaatyökykyiset. Työvoimatoimisto, *Jobcenter Aalborg* toimii kyseisen yksikön puitteissa. Tämä lisää mahdollisuutta selkeään poliittiseen fokukseen kunnan kasvun, yhteisöllisyyden ja hyvinvoinnin varmistamisessa.

Aalborgin työllisyysuunnitelmaan kuuluu myös laaja yhteistyö Pohjois-Jyllannin alueen työmarkkinajärjestöjen, oppilaitosten, yritysten, terveydenhuollon ja muiden tahojen kanssa, sekä myös allianssi työvoiman saamiseksi yrityksiin.

⁴ <https://www.aalborg.dk/politik/strategier-og-politikker/beskaeftigelsesplan-2022>

Työministeriön asettamista yleistavoitteista on laadittu vuodelle 2022 sekä kuntakohtaiset tavoitteet että soveltaen palveluyksikkökohtaiset tavoitteet. Niissä on käsitelty kansalaisten henkilökohtaista ja digitaalista palvelua, koulutusta ja uudelleen koulutusta, toimintaa osatyökykyisten ja toimintaa yritysten suhteen. Suunnitelmassa korostetaan kokonaisvaltaista otetta varsinkin niiden kohdalla, joilla on esimerkiksi terveyteen tai talouteen liittyviä haasteita työttömyyden lisäksi. Haastattelun rytmistä ja toteutuksesta päättää kunta vuodesta 2020 voimaan tuleen yksinkertaistetun työllistämislain mukaan. Asiakastapaamisia on kohderyhmän tarpeiden mukaan keskimäärin kuukausittain tai joka toinen kuukausi.

Yritysten rekrytointi, uudelleen koulutus ja työvoiman pysyvyys sekä kysynnän pullonkauloihin vastaaminen ovat niin ikään suunnitelmassa tärkeällä sijalla. Vuonna 2022 ennakoitaan näiden tarpeiden kasvavan hyvän kysynnän vuoksi. Yrityspalveluille on asetettu omat määrälliset tavoitteet.

Osaamisessa ja uudelleen koulutuksessa korostuu osaamistarpeiden kartoitus ja laaja yhteistyö myös valtion järjestämien pysyvien ja tilapäisten työvoimakapeikkoihin liittyvien alueellisten koulutuspoolien kanssa. Ammatilliseen koulutukseen ohjaamiseen ja oppilaanohjaukseen kouluissa kiinnitetään vahvaa huomiota.

Osa työttömistä ei pääse heti tavallisille työmarkkinoille alentuneen työkyvyn vuoksi. Tällöin on tarpeen hyödyntää osallistavien työmarkkinoiden mahdollisuuksia, joista esimerkkinä kuntoutus, joustavat työpaikat (flexi-jobs, <https://lifeindenmark.borger.dk/pension/flexi-job-scheme>) ja yritysten kanssa tehtävä yhteistyö. Kunnalla on oma 'Resurssikeskus Aalborg', kunnallinen organisaatio, jossa yritysten kanssa tehtyjen sopimusten puitteissa edistetään työelämälähtöisiä työ- ja sosiaalisia taitoja.

Palveluihin kuuluvat myös lyhytkestoiset *sillanrakennuskurssit*, tyypillisesti ammatillisissa oppilaitoksissa, joilla edistetään kouluttautumista ja nuorten uravaikeuksien voittamista. Jobcenter Aalborgilla on myös vuoropuheluforum, jossa työvoimatoimisto, työttömyyskassat ja oppilaitokset keskustelvat säännöllisesti työnhakijoiden osaamisen parantamisesta.

Aalborgin kunta oli Tanskassa vuonna 2020 tehdyssä benchmark-vertailussa sijalla 62/98. Vertailua tehdään tilastojen perusteella kuntaa koskeviin ennusteisiin. Ennusteiden mukaan Aalborgissa oli jonkin verran enemmän toimeentulotukiriippuvia kuin tilastojen perusteella ennakoitiin.

6.3 Odensen työllisyysuunnitelma

Myös 200 000 asukkaan Odense on vanha historiallinen kaupunki Tanskassa. Se sijaitsee Fyn saarella (Jyllannin ja Själlannin välillä).

Odensen työvoimapalvelu ennen

Tämän tutkimuskatsauksen kirjoittaja oli mukana Pohjoismaiden työllisyys-

palvelujen toimintaan perehtyvällä ESR:n ja Pirkanmaan ELY-keskuksen rahoittamalla opintomatalla 2013, jossa yhtenä kohteena oli juuri Odense (Härkönen, E, 2013).

Odensessa kiinnitti huomiota voimakas *kansalaislähtöisyys ja pyrkimys yhteisöllisyyden edistämiseen*. Odensen kaupungin strategian otsikko oli tuoloin kuvaavasti *Jokaisen on tehtävä jotain joka päivä* ja työllisyyden edistämistä ei tarkasteltu ikään kuin erillisenä asiana, vaan osana kansalaisten aktiivisuutta. Odensessa keskusteltiin tuolloin siitä, että aikaisemmin työvoimapalvelujen tuottamisessa on korostettu yksilöä ja yksityistämistä, kilpailuttamista ja tuottajan ja tilaajan erottamista. Esillä ovat siis olleet varsin selvästi *New Public Management* teemat. Nyt Odensessa haluttiin painottaa yhteisöllisyyttä ja yhdessä tekemistä. Kansalaisten aktivointia haluttiin korostaa entisestään kaikissa vaiheissa, ja niin, ettei ketään jätetä yksin. Asiakasta tavataan neljän viikon välein. Lisäksi painotettiin keskustelun, mentoroinnin ja varhaisen tuen merkitystä. Työttömän voimaannuttamista ja motivointia pidettiin keskeisenä. Odensessa ongelmaksi oli koettu se, että asiakkaita haastateltiin moneen eri kertaan samoista asioista ja tästä haluttiin päästä eroon.

Tanskassa oli vielä 2013 voimassa jako kolmeen 'palvelulinjaan' tai profilointiin, joita nimitettiin Match 1, Match 2 ja Match 3. Match 1:ssä työnhakija oli 'menossa suoraan työhön' eli 'työvalmis'. Match 2 tarkoitti sitä, että valmiudet koulutukseen ovat kunnossa, eli hakija on koulutusvalmis. Match 3 puolestaan tarkoitti, että hakijalla on valmiudet aktivointiin eli hän on valmis aktivoitavaksi. Tanska oli tuolloin luopumassa tästä ja siirtymässä kaksijakoon, eli 'työvalmiit' (jobparat) ja 'aktivointivalmiit' (aktivitetsparat). Tämä profilointi on yhä voimassa.

Odensen kunnallistettu työvoimapalvelu

Odensen 2022 työllisyysuunnitelmassa⁵ voidaan nähdä jatkumoa vuonna 2013 havaittuun kansalaislähtöiseen ja kokonaisvaltaiseen otteeseen.

Odensen työllisyysuunnitelmassa on konkretisoitu Tanskan työministeriön yleistavoitteita ja asetettu myös omia tavoitteita. Seuraavassa keskitytään nostamaan esiin muutamia Odensen suunnitelman paikallisia otteita.

Työllisyysuunnitelman otsikkona on *'Odense yhdessä työssä ja työllistämässä'*. Odensen työllisyysuunnitelma 2021–2022 jatkaa edellisen työllisyysuunnitelman linjaa. Se perustuu kokonaisvaltaiseen otteeseen ja koostuu säännöllisistä ja yksilöllisistä keskusteluista yhdistettynä yrityslähtöisiin toimenpiteisiin sekä tarvittaessa täydentävistä sosiaali- ja terveysalan aloitteista. Työllisyyden ja kaupungin kasvupyrekimysten on kuljettava käsi kädessä. Toimintakulttuurina on vaikuttavuus kansalaisten hyväksi.

⁵ <https://www.odense.dk/politik/dagsordner-og-referater/odense-byraad?agendauid=721c2380-fc7b-44e8-998f-b5d228adbb4e&presentationuid=2602d31c-03cc-4180-a2cd-2ddcff4727d8>

Odensen kunnan tavoite 1: Lisää kansalaisia töihin tai koulutukseen

Odensen kunnan työllistämissuunnitelman ydin on kokonaisvaltainen ote. Työllisyyttä, sosiaalista osallisuutta ja terveyttä edistetään yhdessä. Työn tulee koostua säännöllisistä, varhaisista ja työhön tähtäävistä haastattelusta yhdistettynä yrityslähtöiseen otteeseen sekä tarvittaessa muihin lisätoimenpiteisiin. Haastattelut pyritään tekemään laadukkaasti ja selkein tavoittein. Painopisteenä on kansalaisen ohjaaminen työhön ja koulutukseen. Haastattelu suoritetaan työtöntä kunnioittaen ja ymmärtäen.

Työvoimapolitiikan valtakunnallisten sääntöjen yksinkertaistamisuudistus (Tanskan työmarkkina- ja rekrytointivirasto 2018) on mahdollistanut intensiivisempien ja yksilöllisten polkujen järjestämisen kansalaisten tarpeiden mukaan. Covid-19-kriisistä huolimatta Odensen yrityksillä on edelleen pulaa ammattitaitoisesta työvoimasta. Työllistämistoimien tulee suunnitelman mukaan etsiä työmarkkinoiden ulkopuolella oleville työttömille mahdollisuuksia kohdennetuilla haastatteluilla ja yrityslähtöisyydellä. Työvoimatoimiston tulee auttaa yrityksiä rekrytoinnissa tehokkaasti ja palveluhenkisesti. Yliopistokaupunkina Odensella on haasteena yliopistosta valmistuneiden työttömyyden lisääntyminen, joten työllistämistä on edistettävä muun muassa korkeakoulututkinnon suorittaneiden ja liike-elämän välillä. Vaikka Odensessa on paljon pieniä ja keskisuuria yrityksiä, on siellä suunnitelman mukaan paljon käyttämätöntä potentiaalia työllistää ylemmän tutkinnon suorittaneita, myös yli kuntarajojen. Ammatilliseen koulutukseen ohjaamiseen tulee myös panostaa, sillä ammatillisen koulutuksen saaneista tulee jatkossa olemaan pulaa.

Odensen kunnan tavoite 2: Lisää odenselaisia halutaan osaksi työyhteisöä

Suunnitelmassa todetaan, että Odensessa on monia kansalaisia, jotka eivät syystä tai toisesta ole osa työvoimaa. Kansalaisten haasteet voivat olla sosiaalisia, psyykkisiä tai muita alentuneeseen työkykyyn liittyviä ongelmia ja työllistämistoimilla näitä esteitä tulisi ylittää. Riippumatta kansalaisen haasteista, kansalaisen on saatava palvelua, joka sisältää asianmukaista tukea ja apua työmarkkinoille palaamiseksi. Erityistä huomiota on kiinnitettävä heikossa asemassa oleviin nuoriin ja jatkaa Odensen lähestymistapaa, jossa ”Työ ensin” ja ”Asunto ensin” täydentävät toisiaan.



Odensen kunnan tavoite 3: Paluu työmarkkinoille vaatii panostusta työkyvyn asteittaiseen kehittämiseen

Tämä tehdään *työpaikka ensin* -lähestymistavan avulla, jossa yrityslähtöiset prosessit yhdistetään yksilöllisesti räätälöityihin lisätoimiin ja rinnakkaisiin toimiin, kuten tarvittaessa esimerkiksi päihdehoitoon. Toimenpiteet kootaan johdonmukaiseksi ja koordinoituksi suunnitelmaksi tarpeen mukaan kaikista työllisyys-, sosiaali-, koulutus- ja terveysalan toimenpiteistä. Tämä koskee erityisesti haasteellisessa tilanteessa olevia nuoria. Sairauslomalla olevien kohdalla on keskityttävä ennaltaehkäisyyn ja varhaiseen puuttumiseen. Pitkään sairausomalla olevien suhteen on tehostettava ponnisteluja stressin, ahdistuksen ja masennuksen suhteen.

Odensen kunnan tavoite 4: Toimialalähtöistä uudelleen koulutusta yritysten tarpeisiin

Työllistämisen edistämiseksi ja työvoimapulan lievittämisessä on otettava tehokkaasti käyttöön osaamista edistävät toimenpiteet, kuten aikuisten oppisopimuskoulutus, koulutuksen edistämispooli ja osaamisen sertifiointit. Covid-19 kriisillä on ollut kauaskantoisia seurauksia Tanskassa ja Odensessa. Tämän vuoksi Odense oli budjetoinut vuodelle 2021 erityisrahoitusta *'Hyvinvointi ja kasvu Odensessa'* työllisyyspaketille 300 työttömän ammattitaidon päivittämiseksi.

Odensen kunnan tavoite 5: Ei 'gettoutumista': Kokonaisvaltaisia toimia haavoittuvilla asuinalueilla

Integraatiotyöllä varmistetaan, että Odensen uusista kansalaisista tulee omavaraisia. Odensen kunta keskittyy erityisesti ennaltaehkäiseviin toimiin haavoittuvilla asuinalueilla. Työttömyyden vähentämiseksi ja työllisyysasteen nostamiseksi haavoittuvassa asemassa olevilla asuinalueilla on sosiaali-, terveys- ja työllisyysponnistelujen välillä oltava ylläpidettävää vaikeassa asemassa olevien kansalaisryhmien suhteen. Hallinto keskittyy erityisesti naisiin, joilla on muu kuin tanskalainen etninen tausta ja jotka ovat suhteellisesti ylläpidettävänä työttömyydessä.

Kiteytys:

Normaalina menettelynä kuntien työllisyysstrategioiden ja -suunnitelmien muotoilussa näyttäisi olevan, että melko väljät työvoimaministeriön yleistavoitteet (toistuvat usein yli vuosien, jos tilanne ei olennaisesti muutu) paikallistetaan ottaen huomioon kunnan oman työn jatkuvuus, olosuhteet ja lisäämällä omia tavoitteita.

Tärkeä elementti on myös työllisyys- ja rekrytointiviraston (STAR) ja alueneuvostojen (RAR) rooli, jossa sekä tuottamalla yleistä ja kunnallista työmarkkinatietoutta, indikaattoriseuranta ja vertailua annetaan kunnille toiminnan suunnittelun kehystystä. Merkille pantavaa on myös, miten kuntien suunnitelmissa on työllisyyden ja työllistyvyyden edistäminen ymmärretty laajasti kansalaisaktiivisuuden lisäämiseksi.

7 Tulevaisuuden aktiivinen työvoimapolitiikka tanskalaisessa keskustelussa

Viimeisten 25 vuoden aktiivinen työvoimapolitiikka ja työllisyyden edistäminen ovat olleet erittäin tärkeitä Tanskan työmarkkinoille ja Tanskan taloudelle. Tutkijat toteavat, että näin tulee olemaan myös tulevaisuudessa. Heidän mukaansa onkin siksi tärkeää kysyä, miten 'Tanskan malli' on toiminut eilen ja tänään, mutta myös sitä, mitä sillä on edessään tulevaisuudessa. Aihe on tietenkin liian laaja tarkemmin käsiteltäväksi tämän tutkimuskatsauksen puitteissa, mutta seuraavassa muutamia poimintoja tanskalaisesta keskustelusta.

Tutkijat nimeävät neljä suurinta teemaa, jotka vaikuttavat tulevaisuuden yhteiskuntaan, työmarkkinoihin ja työn luonteeseen (Dølvik ja Steen 2018 ja ILO *The Future of Work Centenary Initiative* 2015) ovat:

- Ilmastonmuutos
- Väestörakenteen muutos
- Globalisaatio
- Tekniset muutokset

Ajankohtaisen Ukrainan sodan ja sen myötä syntyneen uuden tilanteen myötä on helppo tunnistaa, että nämä megatrendit liittyvät entistä tiiviimmin yhteen. Ensimmäisenä tulee mieleen tietysti vihreä siirtymä, jota Ukrainan sota on kiihdyttänyt. Tähän sisältyy sekä suuria häiriöitä ja työpaikkojen menetyksiä kuin myös suuria mahdollisuuksia. Tämä teema on ollut esillä Pohjoismaissa jo pitkään. Väestörakenteen muutokset liittyvät ikääntymiseen ja muuttoliikkeeseen, jotka molemmat koskevat Eurooppaa. Ikääntyminen koskee erityisen voimakkaasti Pohjoismaita ja erityisesti Suomea, joka ei ole ollut maahanmuutossa perinteisesti erityisen aktiivinen eikä todennäköisesti sijainniltaan ole tulevaisuudessakaan maahanmuuton voimakas kohde. Venäjän kehityksestä ei tässä vaiheessa ole tietoa. Ikääntyminen tarkoittaa sairastuvuuden lisääntymistä, työkyvyn ja osaamisen alenemista ja yhdistettynä maahanmuuton haasteisiin, työvoimapolua sekä osaamisen ja työvoiman pullonkauloja.



Globalisaatio on niin ikään häiriöiden ja muutosten kohteena. Pitkä globalisaation kehityskausi pitenevine logistiikkaketjuineen osoittautui haavoittuvaksi koronan myötä ja Ukrainan sota kärjisti tilannetta entisestään luomalla uuden kansainvälisten jännitteiden ympäristön.

Teknologian muutosten - digitalisaation ja automaation, tekoälyn, robotisaation - vaikutuksia on seurattu jo pitkään. Vaikka muutosten vaikutuksia on edelleen monin tavoin vaikea tulkita, ovat vaikutukset varmasti syväisiä. Yksi ongelma, joka liittyy läheisesti nimenomaan työmarkkinoihin ja työllisyyteen, on työmarkkinoiden polarisoituminen ja segmentoituminen. Tämä voi muodostaa merkittävän uhan myös yhteiskuntien tasa-arvolle ja yhteenkuuluvuudelle ja sitä kautta yhteiskuntarauhalle, kuten monissa maissa viime vuosina on nähty. Toinen teknologisten ja digitaalisten muutosten trendi, jossa on sekä mahdollisuuksia että myös merkittäviä ongelmia, on työmarkkinoiden ja työsuhteiden säätelämättömyyden lisääntyminen. Yhä useammat ihmiset työskentelevät joustavissa ja epätyypillisissä työsuhteissa, esimerkkeinä freelancerit, alustatalouden eri muodoissa työskentelevät, uusi 'nomadi' pienyrittäjyys, jossa voidaan työskennellä maantieteestä ja työajoista riippumatta. Tähän sisältyy suuria joustavuuden mahdollisuuksia, mutta myös riskejä, jotka voivat kriisien olosuhteissa tai työriidoissa realisoitua työntekijän kannalta ikävästi.

Näistä toisiinsa liittyivistä megatrendeistä seuraa monia tärkeitä kysymyksiä ja myös tutkimusteemoja aktiiviselle työvoimapolitiikalle.

Megatrendien merkityksen Tanskan kontekstissa tanskalaiset tutkijat summaavat seuraavasti:

- Lisääntynyt panostus siirtymiseen ilmastoystävällisempään ja kestävämpään tuotantoon käytännössä kaikilla talouden sektoreilla.
- Nuorempi työvoima, jolla on erilainen osaamiskokoonpano ja uudet osaamistarpeet.
- Uusien henkilöiden (esim. maahanmuuttajien) pääsy työmarkkinoille.
- Tiettyjen epätyypillisten ja joustavien työmuotojen kasvu, mikä mahdollisesti tarkoittaa myös segmentoitumista, lisääntynyttä eriarvoisuutta ja prekarisaatiota.
- Työtyyppien ja osaamistarpeiden muutos painottaen erityisesti digitaalista ja henkilökohtaista osaamista.

Tanskalaiset tutkijat näkevät, että aktiivisella työvoimapolitiikalla voi näissä tulevaisuuden haasteissa olla merkittäväkin potentiaali. Tanskan mallissa oleva työmarkkinoiden dynaamisuuden ja turvan ja osaamisen noston yhdistelmä on tutkijoiden mielestä hyvä malli vastata näihin haasteisiin. Työvoimapolitiikka on yksi harvoista tärkeistä kansallisista 'vapaista' politiikan osa-alueista, jota voidaan toteuttaa ilman, että EU:n säädökset ja raha- ja finanssipolitiikka sitä voimakkaasti sitoisi. Muutoinhan itsenäisen talouspolitiikan alue on EU:n sääntelyn vuoksi merkittävästi kaventunut. Nähtäväksi tietysti jää, mitä EU:n tulevaisuus tuo tullessaan. Mutta työmarkkina- ja

työvoimapolitiikka yhdessä muutamien muiden politiikka-alueiden kanssa (kuten koulutus ja yritystoiminnan edistäminen) ovat kansallisen strategian ja kehityksen kannalta todella tärkeitä.

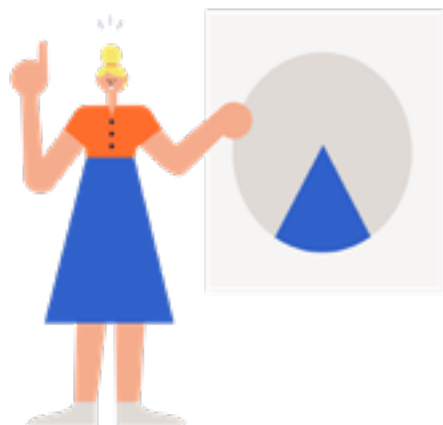
Edellä kuvattujen monimutkaisten haasteiden suhteen Pohjoismaissa on oltu varsin hyvin varustautuneita. Pohjoismaissa tasa-arvoa ja demokratiaa edistävät toimintamallit ovat vahvasti juurtuneet ja niihin luotetaan. Vaikka politiikka on välillä erimielistäkin, se on viime kädessä pragmaattista ja konsensushakuista. Tähän kokonaisuuteen kuuluvat myös ne instituutiot, joiden haurasta tasapainoa on menestyksellisesti sovellettu Tanskan mallissa, jonka työvoimapolitiikkaan liittyvät elementit esiintyvät joustoturvamallissa.



8 Yhteenveto – mitä Suomi voisi oppia?

Vaikka Suomi ja Tanska ovat Pohjoismaita, joissa kulttuurit ja hallinnointirakenteet ovat paljolti samanlaisia, on niissä myös selkeitä eroja. Työvoimapolitiikan teemoihin liittyviä eroja on niin elinkeinorakenteessa, maantieteessä kuin työvoimapolitiikan toteuttamistavassa sekä painotuksissa. Suorat vertailut ja mallien siirtäminen on mahdotonta, eikä ole olemassa sellaisia vaikuttavuustutkimuksia, jotka osoittaisivat, että nykyinen työllisyyden kuntamalli Tanskassa olisi parempi (tai huonompi) kuin aikaisempi valtiovetoinen malli. Ei voida myöskään suoraan verrata, onko Tanskan malli nykyisellään parempi kuin Suomen malli. Tutkimusta eri teemoista ja osa-alueista on kuitenkin runsaasti. Tanskassa työmarkkinoihin, työvoimapolitiikkaan ja työvoimapaalveluihin liittyvään tutkimukseen investoidaan selvästi Suomea enemmän.

Varaukset huomioon ottaen olemme kuitenkin matkalla Tanskan mallin tyyppiseen rakenteeseen ja monelta osin myös samantyyppisistä syistä. Globaalin talouden haasteet avoimelle pohjoismaiselle yhteiskunnalle ovat samat; demografia tuottaa ongelmia (meillä vielä enemmän), demokratian toimivuus paikallistasoa myöten on entistä tärkeämpää sekä kansalaisten osallistuminen ja osallisuus, myös työvoimapolitiikassa, on elintärkeää.



Mitä voimme Tanskan kokemuksista oppia?

Ensimmäinen kiteytys edellä oli, että Tanskan hyvät tulokset työvoimapolitiikassa johtuvat yhteiskuntapolitiikan kokonaisuudesta ja jatkuvuudesta. Kunnallistamisen myötä hyvä kehitys on jatkunut, mutta tanskalaisen työvoimapolitiikan menestystä ei voi johtaa pelkästään kunnallistamiseen.

Suomen uuden kunnallistetun työvoimapaalvelun mallin muotoilussa on siten syytä tarkastella sekä Tanskan että Suomen institutionaalisia edellytyksiä laajasti, tavoitteena päästä uuden mallin tarjoamiin ekosysteemimahdollisuuksiin niin valtiollisen hallinnoinnin kuin paikallisdemokratian tasoilla ja näiden yhteistyössä.

Toisena kiteytyksenä oli, että joustoturvamallin toimivuus edellyttää kaikkien kolmen tukipilarin tasapainoa: joustavat työmarkkinat, hyvin resur-



soitu ja toimiva aktiivinen työvoimapolitiikka sekä riittävän toimeentulon takaava työttömyysturva. Tanskan joustoturvamalli on toiminut läpi monen kansainvälisen suhdannenotkahduksen. Tämä tasapaino on kuitenkin 'hauras' ja on vaatinut korjausliikkeitä.

Suomessa joustoturvakeskustelu on 2000-luvun alun jälkeen jämähtänyt paikoilleen, tai jopa taantunut. Työmarkkinoiden dynaamisuuden ja samanaikaisen turvan yhdistelmä on kuitenkin Suomelle tulevaisuudessa globaaleissa aallokoissa elinkysymys. Ehkä Tanskan politiikan yhteistyöhalukkuus ajoittaisine erimielisyyksineenkin voisi antaa meille inspiraatiota siitä, miten tukipilareiden sisältöä ja niiden keskinäistä komplementaarisuutta voisi kehittää.

Kolmantena kiteytyksenä oli, että työvoimapolitiikan kunnallistamiseen Tanskassa liittyi eri näkemyksiä sekä työvoimapolitiikan painotuksista että työvoimapolitiikan institutionaalisen toteutuksesta. Tutkijat ovat myös todenneet, että työvoimapolitiikan vaikuttavuuden suhteen on 'mustia aukkoja', eli tarvittaisiin lisää tietoa mitkä toimenpiteet edistävät työnhakijoiden tilannetta. Tanskan työvoimapolitiikan kunnallistamisen yhteydessä myös kuntarakennetta rationalisoitiin ja aluetason roolia vähennettiin. Valtion keskusjohtoisuuden ja kuntien autonomisen toteutuksen tasapainoa on niin ikään säädetty uudelleen useaan otteeseen. Viimeisimmät muutokset korostavat kuntien itsemääräämisoikeutta työvoimapolitiikan ja palvelujen toteuttamisessa.

Tanskan kokemuksesta voi oppia, että hyvän mallin toimivuus edellyttää jatkuvaa pragmaattista otetta niin työvoimapolitiittisen painotuksen, kuin keskusohjauksen ja autonomian suhteen. Suomella on edessä myös tämän tasapainon säätämistä 'pohjoismaisen mallin' maastottamisen merkeissä. On myös syytä ottaa huomioon, että Suomessa kuntien rakennemuutos juuttui paikoilleen ja tavallaan epäsuorasti osa siitä toteutuu nyt hyvinvointialueiden kautta. Samalla on jäänyt avoimeksi, miten vahvalla työvoimatoimistorakenteella lopulta toimitaan ja miten sillat rakennetaan kunnallisten työvoimatoimistojen ja hyvinvointialueiden terveys- ja sosiaalipolitiikan välille. Tähän liittyy Suomessakin haaste saada lisävalaistusta työvoimapolitiikkaprosessien 'mustiin aukkoihin', eli palveluprosessin vaikuttavuuden eri vaiheisiin.

Neljäs kiteytys oli, että Tanskassa on työvoimapolitiikassa vahva tiedolla ohjaamisen (ja tutkimuksen) kokonaisuus, johon kuuluu niin työllisyys- ja rekrytointivirasto (STAR) kuin aluekomiteat (RAR). Siihen kuuluu monipuolista indikaattoreiden seuranta ja myös työvoimapolitiittisen osaamisen tukea.

Työvoimaministeriön temaattiset yleistavoitteet (jotka usein toistuvat yli vuosien, jos tilanne ei olennaisesti muutu) 'paikallistetaan' ottaen huomioon kunnan oman työn jatkuvuus ja olosuhteet sekä lisäämällä omia tavoitteita. Tärkeänä elementtinä on myös työllisyys- ja rekrytointiviraston (STAR) ja alueneuvostojen (RAR) rooli, joissa annetaan kunnille toiminnan suunnittelun kehystystä sekä tuottamalla yleistä ja kunnallista työmarkkinatietoutta kuin myös indikaattoriseuranta ja vertailuja.

Suomen työvoimapolitiittisen tiedolla johtamisen kokonaisuus ja tekninen infrastruktuuri on uudelleenrakentumisen vaiheessa. Tanskan kokemuksista voit tässäkin olla paljon hyötyä. Myös tähän liittyy hyvän tasapainon löytäminen kuntien oman tiedonhallinnan ja keskusohjauksen suhteesta. Suomessa voisi tutkimuksellisesti panostaa myös työvoimapolitiikan ja palvelujen vaikuttavuuden monipuoliseen tutkimukseen nykyistä enemmän.

Viides kiteytys oli, että Tanskan kuntien suunnitelmissa työllisyyden ja työllistyvyyden edistäminen on ymmärretty laajasti kansalaisaktiivisuuden lisäämisenä.

Suomalainen kuntakenttä- ja aluerakenne on lähivuosina voimakkaassa myllerryksessä. Tanskan yli 13 vuoden kokemus ja varsinkin viimeaikaiset työvoimapolitiikan muutokset näyttäisivät viittaavan siihen, että kuntien oman aktiivisuuden ja kansalaisaktiivisuuden ja sitä kautta paikallisdemokratian teemat vaatisivat Suomessakin lähivuosina voimakasta huomiota.

9 Tulevaisuuden tutkimusteemoja työvoimapalvelujen kunnallistamiseen liittyen



Tämän katsauksen kokonaisuudesta löytää alustavasti useita kiinnostavia tutkimusteemoja. Niistä esimerkkeinä muun muassa seuraavaa:

- Mitä merkitsee työvoimapalvelujen ekosysteemin muutos Suomessa autonomisen kunnan ja demokraattisen päätöksenteon kautta toteutettuna?
- Mitä 'vihreä siirtymä' laajasti yhteiskunta- ja elinkeinopoliittisesti ymmärrettynä tarkoittaa työvoimapalvelujen kunnallistettulle mallille?
- Miten varmistetaan valtiollisen keskusohjauksen ja kunnallisen autonomian tasapainon ja vuoropuhelun toimivuus?
- Mitä uusia mahdollisuuksia ja osaamistarpeita tämä ekosysteemin muutos aiheuttaa – poliittiselle päätöksenteolle kunnissa, operatiiviselle johtamiselle uusille kunnallisille työvoimatoimistoille ja alueille, osaekosysteemien yhteistyölle (rekrytointi, osaaminen, hyvinvointi) ja etulinjan työntekijöille?
- Miten rakennetaan yhdyspinnat vaikeassa asemassa olevien työllistämässä kunnallistettujen työvoimatoimistojen ja hyvinvointialueiden välille?
- Miten saataisiin tutkimustiedon kautta lisävalaistusta työvoimapolitiikan ja työvoimapalvelujen toteutuksen ja vaikuttavuuden 'mustista aukoista', eli täydennettäisiin vaikuttavuustietoa välittömän työllistymisen lisäksi osaamisen, hyvinvoinnin ja kansalaisten osallisuuden vaikuttavuusetapeista?
- Miten työvoimapalvelujen kunnallistamisessa voitaisiin lisätä kansalaislähtöisyyttä ja osallistumista?

Lähteet

AKTIV ARBEJDSMARKEDSPOLITIK 2020. Tutkimuskatsauksessa on käytetty keskeisenä lähteenä tutkimusantologiaa: Klindt, M. P., Rasmussen, S., & Jørgensen, H. (toim.) (2020). Aktiv arbejdsmarkedspolitik - før, nu og i fremtiden. I Aktiv arbejdsmarkedspolitik: Etablering, udvikling og fremtid (s. 13-48). Djøf Forlag. Arbejdsmarkedsforhold Nr. 2. (Aktiivinen työmarkkinapolitiikka - ennen, nyt ja tulevaisuudessa).

Aho, S., Arnkil, R., Härmäläinen, K., Lind, S., Spangar, T., Tuomala, J., Ojala, S., Saloniemi, A., Stenvall, J., Melin, H. ja Mäkiäho, A. (2022). Työllisyyden kuntakokeilujen arviointi. I väliraportti . Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:3. Valtioneuvosto.

Aho, S., Konle-Seidl, R., Norup, I., Rhein.T. ja Rothe, T. (2019). Magnitude, structure and dynamics of chronic unemployment in Denmark, Finland and Germany. IAB-Discussion Paper, 09/2019 <https://www.iab.de/966/section.aspx/Publikation/k190423303>.

Aho, S. ja Koponen, H. (2008): Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden kohdistaminen. Työttömänä olleiden pitkän aikavälin seurantaan perustuva tutkimus. (Työ- ja elonkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys 24/2008

Andersen, J.G. and Pedersen Jacob J. (2007) Continuity and change in Danish active labour market policy: 1990-2007 - The battlefield between activation and workfare. Department of Politics and Society. Working Papers by CCWS – Centre for Comparative Welfare Studies. Aalborg University

Andersen, N.A. (2020). The constitutive effects of evaluation systems: Lessons from the policymaking process of Danish Active Labour Market Policies. *Evaluation*, 26(3):257-274.

Andersen, N.A. (2020) Fra opkvalificeringseffekt til motivationseffekt: Effektevalueringers rammesætning af den aktive arbejdsmarkedspolitik (Osaamisen nostamisen vaikutuksista motivaatiovaikutuksiin. Aktiivisen työmarkkinapolitiikan vaikutustenarviointikehys). Teoksessa AKTIV ARBEJDSMARKEDSPOLITIK 2020.

Andersen, N.A., Randrup, A.G. (2016) 'Evidensbaseret politikudvikling: Viden som oplysning eller indskrænkning af beskæftigelsespolitikken?', *Tidsskrift for arbejdsliv*, 19(2), 41-56.

Andersen, N. ja Jørgensen, H. (2020). Udviklingslinjer og sporskift i dansk arbejdsmarkeds- og beskæftigelsespolitik (Kehityslinjoja ja muutoksia Tanskan työmarkkina- ja työllisyyspolitiikassa). Teoksessa AKTIV ARBEJDSMARKEDSPOLITIK 2020.

Andersen N., Caswell, D., Flemming, L., (2017) A New Approach to Helping the Hard to Place Unemployed - The Promise of Developing New Knowledge in an Interactive and Collaborative Process. *European Journal of Social Security*. Volume: 19 issue 4 page(s): 335-352. SAGE.

Andersen, T.M., Holmström, B., Honkapohja, S., Korkman, S., Söderström, H.T. ja Vartiainen J., (2007) *The Nordic Model – Embracing Globalization and Sharing Risks*. The Research Institute of the Finnish Economy (ETLA). Taloustieto Oy. Yliopistopaino, Helsinki.

Arnkil R., Spangar T. & Jokinen E. (2019) Kohti laajaa työelämä- ja ihmislähtöistä työvoimapalvelujen ekosysteemiä - Pirkanmaan työvoima- ja yrityspalvelujen alueellisen kokeilun tutkimus. Tampereen kaupunki, Tutkimukset 1/2019.

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

Arnkil, R., Spangar, T. ja Jokinen, E. (2012) Selvitys heikossa työmarkkina-asemassa olevien palveluista Pohjoismaissa sekä Alankomaissa, Iso-Britanniassa, Saksassa ja Ranskassa. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ ja yrittäjyys 10/2012.

Arnkil, R., Karjalainen, V., Saikku, P., Spangar, T. ja Pitkänen, S. (2008) Koh-ti työelämälähtöisiä integroivia palveluja. Työvoimatoimistojen ja työvoiman palvelukeskusten arviointitutkimus. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ ja yrittäjyys Nro 18/2008. Työ- ja elinkeinoministeriö.

Arnkil, R., Jokinen, E., Spangar, T., & Aho, S. (2007). Muutosturva uudenlaisen yhteistyön airuena? (Työpoliittinen Aikakauskirja; No. 3, pp. 14-31.

Arnkil, R., Karjalainen, V., Aho, S., Lahti, T., Lyytinen, S-M., Spangar, T. (2004) Yhteispalvelusta palvelukeskuskonseptin kehittämiseen. Yhteispalvelukokeilun arvioinnin loppuraportti. Työhallinnon julkaisu Nro 339. Työministeriö.

Bekker, S. and Mailand, M. (2019) The European Flexicurity Concept and the Dutch and Danish Flexicurity models: How have they managed the Great Recession? *Social Policy and Administration*, 53(1).

Bothfeld, S. and Betzelt, S. (2013) How do activation policies affect social citizenship? The issue of autonomy, *Social Policy Review* nr. 25, Social Policy Press.

Bredgaard, T. ja Rasmussen, S. (2022) (toim.) Dansk arbejdsmarkedspolitik. Jurist- og Økonomforbundets Forlag. Kööpenhamina.

Bredgaard, T. ja Halkjær, J.L. (2020) Styring på beskæftigelsesområdet – på vej mod en ny styringsform og et nyt styringsniveau? (Työllisyyden hallinnointi – siirtyminen kohti uutta hallintotapaa ja uutta hallintotasoa?). Teoksessa *AKTIV ARBEJDSMARKEDSPOLITIK 2020*.

Bredgaard, T., Jørgensen, H., Madsen, P.K. og Rasmussen, S. (2017) *Dansk Arbejdsmarkedspolitik*, 2. udgave, København: Jurist- og Økonomforlaget.

- Bredgaard T. (2015). Evaluating What Works for Whom in Active Labour Market Policies. *European Journal of Social Security*, 17(4):436-452.
- Bredgaard, T. ja Larsen, F. (2009) Regionale og lokale beskæftigelsesråd – i spændingsfeltet mellem stat og kommune, Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.
- Berglund, T., Dølvik, J.E.; Rasmussen, S. og Steen, J.R. (2019) Changes in the occupational structure of Nordic employment: Upgrading or polarization? Report for the project "Future of Work: Opportunities and Challenges for the Nordic Models". Oslo: FAFO.
- Caswell, D. ja Larsen, F. (toim.) (2022) Borgerinddragelse i beskæftigelsespolitikken. Djøf Forlag. København. (*Kansalaisten osallistuminen työllisyyspolitiikkaan*)
- Clark, D.A. et al. (eds.) (2019) *The Capability Approach, Empowerment and Participation*, Palgrave, London.
- Cristiansen, P.M. ja Klitgaard, M.B. (2009) Som en tyv om natten: Etableringen af den enstrengede arbejdsmarkedsforvaltning. *Samfundsøkonomen*, 2009(4).
- Cox, Robert (1998) From Safety Net to Trampoline: Labour Market Activation in the Netherlands and Denmark. *Governance*, vol. 11, no. 4. pp. 397-415.
- Danneris, S. (2016). One size doesn't fit all: Diversifying research on active labor market policies. *Social Work & Society*, 14(1), 1-22.
- Dølvik, J.E. ja Steen, R.J. (2018) The Nordic Future of Work – Drivers, institutions and politics, *TemaNord* 2018:555.
- Eurofound (2018) *Employment and working conditions of selected types of platform work*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Giddens, Anthony (1998) *The Third Way*, The Policy Press, Cambridge.
- Härkönen, Ene (toim.) (2014) *Matkaraportit Hollantiin, Tanskaan ja Saksaan. Työllisyydenhoidon palveluyksikkö, Tampereen kaupunki.*
- Jørgensen, H. (2020) Arven fra Rehn-Meidner-modellen: Idégrundlag og erfaringslære for aktiv arbejdsmarkedspolitik Henning Jørgensen. (Rehn-Meidnerin mallin perintö: Ideoita ja opetuksia aktiiviseen työmarkkinapolitiikkaan). Teoksessa *AKTIV ARBEJDSMARKEDSPOLITIK 2020*.
- Jørgensen, H. and Schulze, M. (2011) "Leaving the Nordic Path? - The Changing Role of Danish Trade Unions in the Welfare Reform Process" *Social Policy and Administration*, 45(2), pp. 206-219.
- Jørgensen, H. (2008) Fra arbejdsmarkedspolitik til beskæftigelsespolitik – kosmetiske eller indholdsmæssige forskelle?. *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 10(3).
- Jørgensen, H. (2009) From a Beautiful Swan to an Ugly Duckling – The Renewal of Danish Activation Policy since 2003 . *European Journal of Social Security*, 4(11).
- Hansen, E.D., Jensen, S.E.H., Kjærsgaard, K. ja Rosted, J. (1996) *Dansk økonomisk politik*, København: Handelshøjskolens Forlag, 3. udgave.

Hansen, H.F. & Rieper, O. (2010). The Politics of Evidence-Based Policy-Making: The Case of Denmark. *German Policy Studies*, 6(2), 87-112.

Heinesen, K. (2008) *Sporskifte: Min Krønike 2 1980-2003*, København: Gyldendal.

Härkönen, Ene (toim.) (2014) *Matkaraportit Hollantiin, Tanskaan ja Saksaan. Työllisyydenhoidon palveluysikkö*, Tampereen kaupunki.

ILO (2018) *Inception Report for the Global Commission on the Future of Work*, Geneva.

IRIS Group (2017) *Analyser af snitflader mellem erhvervsfremme, beskæftigelses- og VEU-systemerne, bidrag til ekspertgruppe om voksen- og efteruddannelse*.

Jessop, B. (1993) "Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on Post-Fordist Political Economy". *Studies in Political Economy*, 40(1).

Juvonen-Posti, P., Saikku, P., Turunen J., (toim.) (2020) *Elinikäistä osallistumista vai elämää työ edellä? - Työikäisten monialaisten palveluiden yhteensovittaminen ja vaikuttavuuden arviointi -loppuraportti Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta*.

Klindt, M. P., Rasmussen, S., & Jørgensen, H. (2020). Aktiv arbejdsmarkedspolitik - før, nu og i fremtiden. I *Aktiv arbejdsmarkedspolitik: Etablering, udvikling og fremtid* (s. 13-48). Djøf Forlag. *Arbejdsmarkedsforhold Nr. 2*. Teoksessa: *AKTIV ARBEJDSMARKERSPOLITIK 2020*.

Klindt, M.P. ja Ravn, R. (2020) *Kommunernes redskabsanvendelse i beskæftigelsesindsatsen (Kuntien työkalut työllistämistoimenpiteissä)*. Teoksessa *AKTIV ARBEJDSMARKEDSPOLITIK 2020*.

Klitgaard, M. & Christiansen, P.M. (2008). *Den utænkelige reform – Strukturreformens tilblivelse 2002-2005*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.

Kvist, J. ja Harsløf, I. (2014) *Workfare with welfare revisited: Instigating dual tracks based on ethnicity*, teoksessa Lødemel, I. and Moreira, A. (eds.) *Activation or Workfare? Governance and the Neo-Liberal Convergence*, New York, NY: Oxford University Press, pp. 47–72.

Larsen, Flemming (2009) *Kommunal beskæftigelsespolitik: jobcentrenes implementering af beskæftigelsesindsatsen i krydsfeltet mellem statslig styring og kommunal autonomi*, Frederiksberg: Frydenlund Academic.

Lødemel, I. and Trickey, H. (toim.) (2001) *An Offer You Can't Refuse' – Workfare in International Perspective*, Bristol: The Policy Press.

Madsen, P. K., Campbell, J. A. , Hall, J. A & Pedersen, O. K. (eds.) (2006). *How can it possibly fly? The paradox of a dynamic labour market in a Scandinavian state*. Teoksessa: *National Identity and the Varieties of Capitalism: THE DANISH EXPERIENCE* (pp. 321-355). McGill-Queen's University Press.

Madsen, P.K. (2005) "The Danish Road to 'Flexicurity': Where are we? And how did we get there?" in Bredgaard, T. and Larsen, F. (eds.) *Employment Policy from Different Angles*, Copenhagen: DJØF Publishing, pp. 269–289.

Naschold, Frieder and Arnkil, Robert. (1997) *Modernization of the Labour Market Organization - Scandinavian and Anglo-Saxon Experiences*. In: Dølvik, J.E. and Steen, A.: *Making Solidarity Work? - The Norwegian Labour Market Model in Transition*. Scandinavian University Press. Oslo.

Nielsen, P. ja Holm, J.R. (2020) *Arbejdsmarkedspolitik i automatiseringens tidsalder (Työvoimapolitiikka automatisoinnin aikakautena)*. Teoksessa *AKTIV ARBEJDSMARKERSPOLITIK 2020*.

Nørup, I. (2020) *Sammensmeltning af social- og beskæftigelsespolitik: reformer af indsatsen for borgere på kanten af og uden for arbejdsmarkedet. (Sosiaali- ja työllisyyspolitiikan fuusio: Reformit toimenpiteissä työmarkkinoiden reunalla ja ulkopuolella olevien kansalaisten suhteen)*. Teoksessa *AKTIV ARBEJDSMARKEDSPOLITIK 2020*.

Owal-group Oy (2021) *Kokemuksia julkisten työvoimapalvelujen hajauttamisesta – Selvitys Tanskasta, Norjasta ja Saksasta*. *Työelämä 2021:21*. TEM julkaisuja.

Peck, J. ja Theodore N. (2001) "Exporting workfare/importing welfare-to-work: exploring the politics of third way policy transfer" in *Political Geography*, 20(4), s. 427–460.

Rasmussen, S. Høgedahl, L. ja Caraker, E. (2020) *Den omvendte Ghent-efekt? Har integrationen i den aktive beskæftigelsesindsats svækket a-kasernes funktion som rekrutteringskanal for fagforeningerne? (Käänteinen Ghent-efekti? Onko integroituminen aktiiviseen työllistämiseen heikentänyt työttömyyskassan toimintaa ammattiliittojen rekrytointikanavana?)*. Teoksessa *AKTIV ARBEJDSMARKEDSPOLITIK 2022*.

Rasmussen, S. (2020) *Beskæftigelsesformer i transition? Betydningen for fremtidens aktive arbejdsmarkedspolitik (Työllistymisen tavat muutoksessa? Mitä se merkitsee tulevaisuuden aktiiviselle työvoimapolitiikalle?)*. Teoksessa *AKTIV ARBEJDSMARKEDSPOLITIK 2020*.

Rasmussen, S.; Nätti, J.; Larsen, T.P., Ilsøe, A. and Garde, A.H. (2019) "Non-standard Employment in the Nordics – Toward Precarious Work", in *Nordic Journal of Working Life Studies*, 9 (S6), 7-32.

Rasmussen, S. (2016) *Arbejdsløshedskasserne under udvikling eller afvikling? Et studie af forandringsprocesser i den danske arbejdsmarkedsmode*, ph.d.-afhandling, Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet.

Ravn, R. ja Bredgaard, T. (2020) *Beskæftigelsesrettet rehabilitering: En ny tilgang til beskæftigelsesindsatsen for udsatte personer uden for arbejdsmarkedet? (Työllisyyslätöinen kuntoutus: Uusi lähestymistapa työmarkkinoiden ulkopuolella oleville haavoittuvassa asemassa oleville ihmisille?)*. Teoksessa *AKTIV ARBEJDSMARKEDSPOLITIK 2020*.

Ravn, R. (2019) *Beskæftigelsesrettet rehabilitering – En evaluering af Hjørring kommunes investering på beskæftigelsesområdet*, Aalborg Universitet, Ph.d.-afhandling.

Rehn, Gösta (1985) "Swedish Active Labour Market Policy: Restrospect and Prospect", pp. 62-89 in *Industrial Relations*, vol. 24, no. 1.

Rosholm, M., Sörensen, K.L., Skipper, L. (2019) What effects Job Prospects? The Employability Indicator Project Væksthusets Forskningscenter. 1st edition, 1st stock 2019. Væksthusets Forskningscenter.

Saikku, P. Hallinnan rajoilla – Monialainen koordinaatio vaikeasti työllistävien työllistymisen edistämiseksi. Väitöskirja. Helsingin yliopisto.

Scruggs, L. (2002) "The Ghent System and Union Membership in Europe, 1970-1996" in *Political Research Quarterly*, 55(2).

Sen, A. (1999) *Development as Freedom*, Knopf, New York.

Skog, H. ja Räisänen, H. (1997) *Toimivampiin työmarkkinoihin. Selvitysmiesten raportti työvoimapoliittisen järjestelmän uudistamiseksi*. Työministeriö. Helsinki.

Torfig, J. (2004) *Det stille sporskifte i velfærdsstaten*. Magtkommissionen. Aarhus Universitetsforlag.

Weishaupt, T. (2014) *Central Steering and Local Autonomy in Public Employment Services*. Analytical paper. PES to PES Dialogue. October 2014. The European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services.

Tanskan työmarkkina- ja rekrytointivirasto (STAR) (2018) *Agreement on a Simpler System* <https://www.star.dk/en/recent-labour-market-policy-reforms/agreement-on-a-simpler-employment-system-2018/>

Weishaupt, T. (2014) *Central Steering and Local Autonomy in Public Employment Services*. Analytical paper. PES to PES Dialogue. The European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services. October 2014.

Veje til Job. (Koch-komitean suositukset) (2014). <https://bm.dk/media/6779/carsten-koch-udvalget-web-pdf.pdf>

World Economic Forum (2016) *The future of jobs: Employment, skills and workforce strategy for the fourth industrial revolution*. In World Economic Forum.

Psykologian lisensiaatti Robert Arnkil on toiminut 30 vuotta työvoimapalvelujen ja arviointitutkimuksen asiantuntijana. Hän on arvioinut useaan otteeseen työvoimapalvelujen uudistuksia, EU:n rakennerahaston (ESR) toimintaa, työvoiman palvelukeskuksia (TYP) ja työllisyyden kuntakokeiluja. Hän on arvioinut työvoimapalvelujen toimintaa useissa kansainvälisissä yhteyksissä ja toimi Euroopan työllisyyden seurantakeskuksen (EEPO) Suomen asiantuntijajäsenenä 2010–2015 ja on laatinut EU/DG EMPL (Työllisyys, sosiaalialat ja osallisuus) toimeksiannosta Ohjauksen oppaan Euroopan työvoimatoimistoille (2017) yhdessä Timo Spangarin ja Raimo Vuorisen kanssa sekä Oppaan nuorten aktivoinnista (2016).



kuntaliitto.fi/kayttoehdot

Helsinki 2022

**KUNTA
LIITTO**

Kommun-
förbundet

**ERILAISTUVA
KUNTASUOMI
2025**

Kuntaliiton tutkimusohjelma 2020–2025