

Anna Perho

TYÖVOIMAPOLITIikka HYBRIDIORGANISAATIOISSA

Tapaustutkimus Pirkanmaan työnhakijoiden
valmennuspalveluohjelmakokonaisuudesta

Johtamisen ja talouden tiedekunta
Pro gradu -tutkielma
Toukokuu 2021

TIIVISTELMÄ

Anna Perho: Työvoimapolitiikka hybridiorganisaatioissa. Tapaustudkimus Pirkanmaan työnhakijoiden valmennuspalveluohjelmakokonaisuudesta
Pro gradu -tutkielma
Tampereen yliopisto
Hallintotieteen koulutusohjelma
Toukokuu 2021

Työvoimapolitiikan tämänhetkistä tilannetta kuvaavat erilaiset työvoiman tarjontaan eli työnhakijoihin kohdistetut toimet, joita kutsutaan nimityksellä aktivointipolitiikka. Nämä toimet jakautuvat työvoima-, koulutus- ja sosiaalipolitiikan alueille. Osa työllisyyspalveluista on kuntakohtaisia, osa alueellisia ja osa valtakunnallisia. Yksityiset yritykset ja kolmannen sektorin toimijat ovat julkisen sektorin ohella vahvistaneet asemaansa tuottaen erilaisia palveluita aktiivisen työvoimapolitiikan kentälle. Hybridisyys kuvastaa aktivointipoliittisia toimia monesta näkökulmasta.

Tässä tutkimuksessa hybridisyyttä tarkastellaan alueellisen tason työvoimapoliittisessa kokeilussa. *Focus Työpolut* ja *Työtalo* -nimiset palvelut voittivat ELY-keskuksen kilpailutuksen Pirkanmaalla loppuvuodesta 2019. Tuottajiksi valmennuspalveluohjelmakokonaisuuteen päätyi kaksi konsortiota, jotka muodostuvat yksityisen ja kolmannen sektorin organisaatioista. Tutkimuskohdetta lähestytään teoriaohjaavasti Johansonin ja Vakkurin (2017) hybridisyyden piirteiden näkökulmista, joita ovat monisektorisesti rakentuvat 1) omistajuus, 2) tavoitteet, 3) rahoitus ja 4) ohjaus. Tutkimuksessa selvitetään, millä tavoin eri sektoreilla toimivien organisaatioiden välinen yhteistyö on rakentunut sekä millaisia mahdollisuuksia ja haasteita hybriditoiminnassa koetaan olevan. Kysymysten selvittämiseksi on haastateltu yhdeksää Pirkanmaan valmennuspalveluiden yhteistyön avainkohdissa toimivaa asiantuntijaa. Lisäksi on tarkasteltu pilotin kilpailutusasiakirjoja sekä markkinointimateriaalia.

Pirkanmaan valmennuspalvelut muodostavat ainutlaatuisen palvelukokonaisuuden. Omistajuus rakentuu kolmen eri sektorin toimijoille, ja kahdessa konsortiossa on mukana noin kymmenen organisaatiota. TE-palvelut toimivat kiinteässä yhteistyössä palveluntuottajakonsortioiden kanssa. Julkisen sektorin KEHA-keskus rahoittaa yksityisen ja kolmannen sektorin tuottamia yhteispalveluita asiakaskohtaisin maksuin, palkiten kuitenkin myös tuloksista. Toiminnan tavoitteena on edistää palveluiden yksilöllisyyttä ja työnhakijoiden työllistymistä. Ohjausta tapahtui hybrideissä kaksisuuntaisesti, ja pitkäjänteinen dialogi toimijoiden välillä on edistänyt tavoitteiden saavuttamista. Haastatellut asiantuntijat näkivät hybridisyyden olevan etu, kun palvelussa pystyttiin tuomaan erilaista osaamista joustavasti yhteen. Toimivuutta edisti organisaatioiden välinen sitoutuminen ja tiivis yhteistyö alkaen kilpailutusprosessista ja päättyen palvelun tuottamiseen. Julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin yhdistyminen yksittäisissä palveluissa toi mukanaan piirteitä, jotka koettiin tutkimuksessa pääasiallisesti positiivisiksi. Aktiivisen työvoimapolitiikan tutkimusta hybridisyyden näkökulmasta tulisi tulevaisuudessa laajentaa esimerkiksi ottamalla asiakkaiden kokemukset suuremmin huomioon.

Avainsanat: Hybridiorganisaatio, aktiivinen työvoimapolitiikka, aktivointi, työttömyys, valmennuspalvelu

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck -ohjelmalla.

SISÄLLYS

1.	JOHDANTO	5
1.1	AKTIIVINEN TYÖVOIMAPOLITIikka	6
1.2	HYBRIDIORGANISAATIO	7
1.3	AIHEALUEEN ESITTELY JA MERKITYS	9
1.4	TUTKIMUSONGELMA JA TUTKIMUKSEN RAKENNE	11
2	HYBRIDISYYS ORGANISAATIOISSA	13
2.1	HYBRIDIT	13
2.2	JULKISYKSITYINEN OMISTAJUUS	15
2.3	PÄÄMÄÄRIEN YHTEENSOPIMATTOMUUS JA KILPAILEVAT LOGIIKAT	20
2.4	JULKISEN JA YKSITYISEN RAJAA RIKKOVAT RAHOITUSJÄRJESTELYT	22
2.5	JULKINEN JA YKSITYINEN TALOUDELLINEN JA SOSIAALINEN KONTROLI	25
2.6	TYÖVOIMAPOLITIikka HYBRIDEISSÄ	28
3	METODOLOGIA	32
3.1	TUTKIMUKSEN TARKOITUS	32
3.2	AINEISTO JA AINEISTONKERUU	34
3.3	TEEMAAHAASTATTELUT JA AINEISTONKERUUN EETTISYYS	36
3.4	KVALITATIIVINEN SISÄLLÖNANALYYSI	38
3.5	AINEISTON ANALYSOINTI	39
4	TUTKIMUKSEN TULOKSET	43
4.1	OMISTAJUUS	43
4.2	TAVOITTEET	51
4.3	RAHOITUS	56
4.4	OHJAUS	60
4.5	HYBRIDIORGANISAATION ERITYISPIIRTEET	67
5	JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA	71
5.1	VALMENNUSPALVELUIDEN TOTEUTUS HYBRIDIJÄRJESTELYINÄ	71
5.2	HYBRIDISYYDEN MAHDOLLISUUDET HAASTEIDEN KOMPENSOIJINA	75
5.3	HYBRIDISYYS ALUETASON TYÖVOIMAPOLITIikkaSSA	83
5.4	TUTKIMUKSEN LUOTETTAVUUS JA JATKOTUTKIMUS	85
6	LÄHTEET	90
	LIITE 1(1)	104

TAULUKOT JA KUVIOT

Taulukot

TAULUKKO 1. YHTEISTYÖ SEKTOREITTAIN (MUKAILLEN SEIBEL 2015)	16
TAULUKKO 2. PPP-JÄRJESTELYJEN MUODOT (MUKAILLEN SKELCHER 2005)	19
TAULUKKO 3. ANALYYSIMATRIISI (MUKAILLEN ELO & KYNGÄS 2008)	40
TAULUKKO 4. HYBRIDISYYDEN ILMENEMINEN VALMENNUSPALVELUISSA	67
TAULUKKO 5. PALVELUSSA KOETTUJA MAHDOLLISUUKSIA JA HAASTEITA	68

Kuviot

KUVIO 1. PPP SÄÄTELYNÄ (MUKAILLEN BÖRZEL & RISSE 2005)	26
KUVIO 2. AKTIIVISEN INKLUUSION TASOT (MUKAILLEN HEIDENREICH & RICE 2016)	28
KUVIO 3. KONSORTIOIDEN MUODOSTUMINEN PIRKANMAAN VALMENNUSPALVELUISSA	44
KUVIO 4. PIRKANMAAN VALMENNUSPALVELUIDEN RAHOITUS ERITELTYNÄ SUHDELUVUITTAIN	58
KUVIO 5. OHJAUKSEN SUUNNAT VALMENNUSPALVELUISSA	60
KUVIO 6. PIRKANMAAN VALMENNUSPALVELUT HYBRIDITODELLISUUDESSA	69

1. JOHDANTO

Vuoden 2019 loppupuolella Pirkanmaalla käynnistettiin kaksi uutta palvelukokonaisuutta: Focus Työpolut ja Työtalo, joihin yhteisesti viitataan tässä tutkimuksessa nimellä Pirkanmaan valmennuspalvelut. Nämä palvelut olivat osana Juha Sipilän hallituksen kasvupalvelu-uudistusta, jonka kaaduttua entisistä kasvupalvelupiloteista tehtiin kumppanuuspilotteja (Oosi ym. 2021, 7). Yhtenä keskeisenä tavoitteena on ollut vahvistaa julkisen ja yksityisen sektorin välistä yhteistyötä. Lisäksi valmennuspalveluissa on pyrkimyksenä kehittää asiakaskeskeisiä ratkaisuja. Työnhakijat ohjataan TE-toimistosta yksityisen palveluntuottajan palveluun, jossa he saavat henkilökohtaisen valmentajan. (TE-palvelut 2019.) Tavoitteena on lopulta löytää työnhakijalle polku työmarkkinoille (Oosi ym. 2021).

Kuten edellä on kuvattu, TE-palveluilla on valmennuksessa kaksi palveluntarjoajaa. Nämä palveluntarjoajat muodostuivat kumpikin useista toimijoista. Focus Työpolut -palvelua ovat toteuttamassa Foredata Oy, Omapaja, Cimson Koulutuspalvelut ja Cimson Henkilöstöpalvelut sekä Uratehdas. Palveluntuottajina Työtalo-konsortiossa toimivat Mielen Ry, Sopimusvuori Ry, SunUra Oy, Työvalmennussäätiö Syke sekä alihankkijan roolissa Verve Oy ja Cimson Koulutuspalvelut. (TE-palvelut 2019.) Kumpikin palveluntuottaja on siis konsortio, joka muodostuu monesta yksityisen ja/tai kolmannen sektorin toimijasta.

Tämän tutkimuksen keskiössä on julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin välinen yhteistyö. Tutkimuskohteena on edellä kuvatusti julkisen sektorin tarjoama palvelu, jota on tuottamassa kaksi eri konsortiota. Yhteistyötä tapahtuu konsortioiden sisäisesti organisaatioiden välillä sekä julkisen sektorin ja palveluntuottajien välillä. Tällaisesta toiminnasta käytetään tässä tutkimuksessa nimitystä hybridioorganisaatio. Tutkimus keskittyy tarkastelemaan hybridimuotoista toimintaa Pirkanmaan valmennuspalveluissa.

1.1 Aktiivinen työvoimapolitiikka

Työttömyyttä on tutkittu laajasti eri tieteenaloilla, ja siihen on pyritty etsimään ratkaisuja monista näkökulmista. Esimerkiksi keynesiläisyydessä ongelma nähdään resurssien vajaakäyttönä, jota pyritään ratkaisemaan raha- ja finanssipolitiikan keinoin, kun taas klassisessa teoriassa työttömyys johtuu vapaan kilpailun toimimattomuudesta (esim. Pohjola 2019). Yksi tapa tarkastella työvoimapolitiikkaa on jakaa se passiivisiin ja aktiivisiin muotoihin. Passiivisilla työvoimapolitiittisilla toimilla viitataan tulojaollisiin toimiin, kuten työttömyysetuuteen, jolla turvataan yksilön taloudellinen tilanne työttömyyden aikana. Aktiivisella työvoimapolitiikalla puolestaan viitataan niihin työvoimapolitiittisiin toimiin, jotka pyrkivät vaikuttamaan työvoiman tarjontaan ja parantamaan työnhakijoiden inhimillistä pääomaa. (Sihto 1994, 253; Hämäläinen 1998, 2–5; Heinonen ym. 2004.)

Aktiivinen työvoimapolitiikka juontuu Rehnin ja Meidnerin teoreettisesta ajattelusta, jonka avulla pyrittiin toisen maailmansodan loputtua säilyttämään täystyöllisyys. Malli syntyi keynesiläisyyden kehyksessä, jolloin kysyntää rajoitettiin hyvässä työllisyystilanteessa ja nostettiin työttömyystilanteen noustessa. Rehn-Meidner -mallissa työvoimapolitiikkaa pyrittiin eriyttämään, ja tällöin työvoimapolitiittisia toimia kohdistettiin heterogeenisille osatyömarkkinoille. Toimenpiteillä edistettiin liikkumista osatyömarkkinoiden välillä. (Sihto 1994; 2015; Holmqvist 2009; Tiainen 2015, 77.) Myöhemmin tästä johdettu aktiivisen työvoimapolitiikan käsite on otettu laajasti poliittiseksi toimintaperiaatteeksi niin kansainvälisesti (esimerkiksi OECD:n käytössä 1960-luvulta; ks. Heinonen ym. 2004, 51) kuin kansallisesti. Suomessa työvoimapolitiikka on viime vuosikymmeninä painottanut työllisyyden edistämistä aktivointia. Suuri osa työvoimapolitiittisista toimista on jättänyt työn kysynnän ja hinnoittelun muutosten ulkopuolelle, ja kohdistanut toimenpiteet työvoiman tarjontapuoleen (Kautto 2004).

Aktivointi ei kata ainoastaan työvoimapolitiikkaa, vaan se ulottuu myös muihin hallinnonaloihin. Aktivointi on liitetty tiiviisti sosiaalipolitiikkaan, kun aiemmin työttömyysjaksojen turvaamiseksi tarkoitettu sosiaaliturva on sidottu työvoimapolitiittisiin aktiviteetteihin (Kautto 2004). Tästä näkökulmasta voidaan katsoa, että aktiivinen työvoimapolitiikka on lisännyt yksilön velvollisuuksia

suhteessa hänen oikeuksiinsa (Keskitalo 2013, 48). Sosiaalipolitiikan lisäksi esimerkiksi koulutuspolitiikka, elinkeinopolitiikka ja talouspolitiikka toimivat aktiivisen työvoimapolitiikan kumppaneina (Heinonen ym. 2004, 69).

Aktiivinen työvoimapolitiikka siis keskittyy edellä esitetysti parantamaan työnhakijoiden työmarkkinamahdollisuuksia. Näitä voidaan edistää esimerkiksi erilaisin koulutus- ja terveystaloudellisin keinoin (ks. Kautto 2004). McQuaid ja Lindsay (2005) ovat jaotelleet työllistettävyyden kolmeen kokonaisuuteen, joita ovat yksilölliset, henkilökohtaiset ja ympäristötekijät. Yksilöllisiä tekijöitä, joita ovat esimerkiksi työllistettävyyshaidot, voidaan edistää erilaisilla ympäristötekijöillä. Näitä ovat esimerkiksi erilaiset työllisyys- ja aktivointipalvelut. Taloudellisten vaikuttimien sijaan keskiössä olisivat tällöin työllisyyspalvelut, joiden avulla yksilöiden työllistymistä voidaan edistää.

Kun työvoimapolitiittiset toimet kohdistetaan tarjontapuoleen eli työnhakijoihin, korostuu julkisen sektorin palveluiden asema työllisyyttä edistävässä toimissa. Työllisyyspalveluiden roolin onkin voitu nähdä muuttuneen, ja eri toimijoiden välinen yhteistyö (valtio, kunnat, yksityinen sektori) on painottunut uudella tavalla (Kautto 2004). Seuraavassa alaluvussa kuvataan yhteistyötä eri toimijoiden välillä hybridioorganisaation kontekstissa.

1.2 Hybridioorganisaatio

Aktiivista työvoimapolitiikkaa voidaan Heidenreichin ja Rican (2016) mukaisesti tarkastella monitasoisuuden, moniulotteisuuden ja monitoimijuuden lähtökohdista. Nämä kaikki lähtökohdat tulisi inklusiivisessa työvoimapolitiikassa ottaa huomioon. Monitasoisuudella viitataan eri hallinnon eri tasoihin, joita ovat esimerkiksi alue-, kansallinen ja EU-taso. Moniulotteisuus taas viittaa eri hallinnonalojen, kuten koulutus- ja sosiaalipolitiikan, yhteistyöhön. Monitoimijuus tarkoittaa nimensä mukaisesti eri toimijoiden yhteistyötä. (Heidenreich & Rice 2016.) Tässä tutkimuksessa mielenkiinto kohdistuu näistä viimeiseen, eli monitoimijuuteen. Hybridisyydellä viitataan tässä siis eri sektoreilla (julkinen, yksityinen ja kolmas sektori) toimivien organisaatioiden väliseen yhteistyöhön. Hybridioorganisaatio muodostuu näiden toimijoiden yhdistäessä panoksensa yhteisen päämäärän saavuttamiseksi. Hybridioorganisaatiot ovat täten julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin rajapinnoilla toimivia kokonaisuuksia, joiden

tavoitteissa yhdistyvät sekä julkisen politiikan pyrkimykset että liiketoiminnalliset tarkoitusperät (ks. Johanson & Vakkuri 2017, 5).

Tehokkuus ja uusien ratkaisujen etsiminen julkisiin toimintoihin ovat esimerkkejä sektoreiden välisen hybriditoiminnan perusteluista (Koppell 2003). Erilaisilla yhteistyön malleilla on pyritty vastaamaan niin sanottuihin 'ilkeisiin' ongelmiin, joiden kohdalla vain yhden sektorin toimet nähdään riittämättöminä (Ferlie, ym. 2011). Tällaisten ongelmien piirteitä ovat muun muassa selkeän ratkaisun puuttuminen, ainutlaatuisuus ja se, että niiden ilmeneminen voidaan selittää useilla tavoilla (Rittel & Webber 1973). Työttömyys voidaan nähdä esimerkkinä vastaavanlaisesta ongelmasta, johon on etsitty ratkaisua erilaisilla yhteistyön malleilla (Lagreid & Rykkja 2015). Sektorien välinen yhteistyö ja verkostomaiset hallintamallit ovat täten vahvistaneet rooliaan myös työllisyyspalveluiden kontekstissa.

Hybridiorganisaatioissa yhdistyvät sektoreiden erilaiset tavoitteet ja toimintatavat. Julkisen ja yksityisen sektorin välisiä eroja voi esiintyä esimerkiksi suunnittelussa, hallinnossa ja tulosten mittaamisessa (Rainey ym. 1976). Edelleen olennaisia eroja löytyy sektoreiden tavoitteissa: julkisen sektorin kohdalla niitä ohjaavat poliittiset tekijät ja yksityisen sektorin kohdalla markkinavoimat (esim. Khan & Khandaker 2016, 2875). Erojen lisäksi sektoreiden välillä on myös paljon samankaltaisuuksia niin tavoitteiden kuin muidenkin tekijöiden kohdalla, ja selkeän dikotomian tarpeellisuus voidaan kyseenalaistaa (ks. Boyne 2002; Johanson & Vakkuri 2017). Erot arvoissa ja tavoitteissa voivat kuitenkin aiheuttaa ristiriitoja yhteistoiminnassa tai toisaalta mahdollistaa uusia innovaatioita (Johanson & Vakkuri 2017). Hybridijärjestelyt eivät siis itsessään ole tae huonosta tai hyvästä palvelusta. Oletuksena on, että yhteistyö tuo mukanaan erityisiä, hybriditoiminnalle ominaisia haasteita ja mahdollisuuksia.

Hybridiorganisaatioita voidaan muodostaa erilaisilla järjestelyillä. Tässä tutkimuksessa hybridisyyttä lähestytään pohjautuen Johansonin ja Vakkurin (2017) näkökulmaan hybridisyyden piirteistä. Näitä ovat 1) Julkisyksityinen omistajuus, 2) Päämäärien yhteensopimattomuus ja kilpailevat logiikat, 3) Julkisen ja yksityisen rajaa rikkovat rahoitusjärjestelyt ja 4) Julkinen ja yksityinen taloudellinen ja sosiaalinen kontrolli. Näistä piirteistä joko osa tai kaikki näyttäytyvät hybridiorganisaatioissa. (Johanson & Vakkuri 2017.) Tämän

tutkimuksen teoriaosuudessa tarkastellaan hybridisyyden näkökulmasta sitä, millaisia merkityksiä ja näkökulmia edellä luetelluille piirteille on annettu tutkimuskirjallisuudessa. Nämä piirteet muodostavat myös kehyksen, jonka varassa tutkimuskohdetta tarkastellaan.

1.3 Aihealueen esittely ja merkitys

Työttömyys on yksi yhteiskuntatieteiden suurimpia haasteita ja teorian kohteita (esim. Walters 2000). Ratkaisuja ongelmaan on etsitty eri tieteenaloilla. Työttömyyden vähentämiseen on esitetty runsaasti keinoja päätöksenteossa; esimerkiksi opiskeluajan lyhentämiseen tai verotukseen liittyvät muutokset ovat osana keskustelua. Sosiaalipolitiikassa ja psykologiassa työttömyyttä on tutkittu esimerkiksi yksilön kokemusten ja hyvinvoinnin näkökulmista (ks. esim. Warr 1987; Vansteenkiste ym. 2005). Taloustieteissä on puolestaan luotu erilaisia makrotaloudellisia lähestymistapoja työllisyyden lisäämiseksi esimerkiksi rakenteellisen työttömyyden sekä tulonsiirrollisten kysymysten lähtökohdista (esim. Mocan 1999). Tässä tutkielmassa työttömyyttä tarkastellaan aktiivista työvoimapolitiikkaa painottavien työllisyyspalveluiden näkökulmasta. Tällä viitataan niihin tapoihin, joilla työtön työnhakija pyritään saamaan takaisin työmarkkinoille. Nämä pyrkimykset voidaan jakaa kolmeen luokkaan. Ne ovat kannustimien tarjoaminen, aktivoinnin edistäminen sekä palveluiden roolin muuttaminen. (Kautto 2004.) Aktiivinen työvoimapolitiikka ohjaa myös Suomessa työttömyydenhoitoa, ja tämä tutkimus keskittyy kuvatuista uudistuksista viimeisimpään eli palveluiden rooliin.

Työllisyyteen liittyviä palveluita on sekä työnantajille että työnhakijoille. Niistä koostuu yhdessä monimutkainen järjestelmä, jonka kuvaaminen ei ole yksinkertaista: kenttä on laaja ja käytännöt muuttuvat jatkuvasti. Tilanne on haastava muun muassa arvioinnin näkökulmasta, sillä toimien tuloksia ja vaikuttavuutta ei voida tarkastella pitkällä tähtäimellä (ks. esim. Aho 2019). Usein uusia työllistämiskäytäntöjä, malleja ja kokeiluja kuitenkin seurataan ja arvioidaan niiden toteuttamisen aikana ja jälkeen. Niitä on arvioitu esimerkiksi työllisyysvaikutuksilla, joka osoittautuu usein haastavaksi (ks. aktiivimalliesimerkki Kyyrä ym. 2019) tai etsimällä hyviä käytäntöjä (esim. YTYÄ-hanke ks. Annala ym. 2019). Tämän tutkimuksen aiheena on uusi

valmennuspalvelukokeilu, ja tutkimuskohteen rajaaminen ajankohtaiseen malliin mahdollistaa yhteistyön huolellisen käsittelyn. Tutkimuksessa ollaan kiinnostuneita yhteistyötahojen kokemuksista ja näkemyksistä valmennuspalvelukokeilun aikana. Painopisteenä on julkisyksityisen yhteistyön näkökulma, kun kyseessä on palvelu, jonka tilaajana on julkinen sektori ja tuottajina yksityisen ja kolmannen sektorin hybriditoimijat.

Yksityisen sektorin rooli palveluntuottajana on kasvanut julkisella sektorilla. Vaikka palveluiden kohdistamisella ja vastuutyöntekijän mukaanotolla on aktiivisen työvoimapolitiikan välineinä todettu olevan positiivisia vaikutuksia (esim. Annala ym. 2019), ei yritysten tuottamilla palvelujärjestelyillä välttämättä saada aikaan toivottuja ratkaisuja (esim. Considine ym. 2018). Huolimatta siitä, että työttömyyttä on tutkittu monista eri näkökulmista, on hybridisen yhteistyön lähtökohta jäänyt vähälle huomiolle. Pääpaino tutkimuksessa on ollut aktiivisen työvoimapolitiikan sekä yhteistyön tulosten arvioinnissa, ja myös tämän tutkimuksen kohteena olevaa valmennuspalvelua on tarkasteltu tästä näkökulmasta (ks. Oosi ym. 2021). Tällä tutkimuksella vastataan tarpeeseen tutkia hybridimuotoista yhteistyötä mikrotasolla. Tutkimuksessa on tarkoitus hybridien järjestelmänäkökulman lisäksi tarkastella niitä koettuja etuja ja mahdollisia haittoja, joita julkisyksityisen palvelukokonaisuuden käyttöönotossa on tullut esille. Tarkoituksena ei siis ole arvioida palveluratkaisujen työllisyysvaikutuksia, vaan keskittyä yhteistyössä ilmeneviin toimintoihin hybridisyyden näkökulmasta.

Hallintotieteellisen tutkimusperinteen näkökulmasta tutkimus tarjoaa tuoretta ja uutta tietoa hybridisyyden ilmenemisestä ja vaikutuksista työvoimapolitiittisessa kontekstissa. Vakkuri ja kumppanit (2019, 230) tuovat esille, että hybridihallintaan liittyvät hallinnolliset järjestelyt sisältävät paljon vastaamattomia kysymyksiä, joihin voidaan empiirisiin esimerkein saada havainnollistavia vastauksia. Tämän tutkimuksen mikrotason näkökulma pyrkii täydentämään tätä tutkimusaukkoa. Hybridimuotoinen toiminta on yleisesti myös työllisyyspalveluissa kasvussa, minkä vuoksi tutkimuskohde tuottaa olennaista tietoa tulevaisuuden järjestelyitä varten sekä avaa tietä tulevalle tutkimukselle.

1.4 Tutkimusongelma ja tutkimuksen rakenne

Tutkittavassa uudessa valmennuspalvelukokonaisuudessa on kyse PPP-hankkeesta eli Public-Private-Partnership hankintamallista. Pirkanmaan ELY-keskuksen yksikön päällikkö Riikka Joutsensaaren mukaan taustalla vaikuttaa halu vahvistaa yksityisen ja julkisen sektorin yhteistyötä (TE-palvelut 2019). Tutkimuskohdetta lähestytään tämän näkökulman, julkisen ja (voittoa tavoittelevan tai tavoittelemattoman) yksityisen sektorin yhteistyön lähtökohdista. Valmennuspalveluiden toteuttamisessa on mukana julkisen sektorin lisäksi yhteensä kymmenkunta yritystä tai kolmannen sektorin toimijaa. Palvelut on jaettu kahteen konsortioon, joita molempia toteuttavat yhteenliittymät muodostuvat erillisistä yksityisen ja kolmannen sektorin palveluntuottajista. Tarkoituksena on tarkastella sitä, miten yhteistyö on järjestetty ja millä tavalla hybridisyyden piirteet toteutuvat valmennuspalvelujärjestelyissä. Tutkimuskysymyksiksi muodostuvat seuraavat:

1. Mitä Pirkanmaan palvelupilottiin sisältyy ja miten sitä toteutetaan hybridisyyden näkökulmasta?
2. Millaisia mahdollisuuksia ja haasteita julkisyksityisessä yhteistyössä koetaan hybridisyyden näkökulmasta?

Tutkimuskysymykset on rajattu koskemaan organisaatioiden hybridisyyttä. Tutkimuksen teoreettista näkökulmaa eli hybridisyyttä tarkennetaan luvussa kaksi. Ensiksi määritellään se, mitä tässä tutkimuksessa hybridisyydellä tarkoitetaan. Tämän jälkeen tarkennetaan neljään hybridisyyden piirteeseen, ja kuvataan niitä aiemman tutkimuksen ja teorian valossa. Viimeisessä alaluvussa hahmotetaan kuvaa hybridisyydestä aktiivisen työvoimapolitiikan kontekstissa.

Kolmannessa luvussa selvitetään tutkimuksen metodologisia valintoja. Luvussa kuvataan tutkimuksen tarkoitus ja teorian suhde tutkimuskohteeseen. Samoin kuvataan aineisto, joka koostuu asiantuntijahaastattelusta sekä siitä tukevasta materiaalista. Luvussa kolme tarkennetaan myös aineiston analyysiin, joka on tässä tutkimuksessa tehty teoriaan pohjautuen.

Luvussa neljä esitetään tutkimuksen tulokset. Ne on jaettu neljään alalukuun, jotka perustuvat hybridiorganisaatioiden neljän piirteen pohjalle (ks. Johanson & Vakkuri 2017). Näitä ovat 1. Omistajuus, 2. Tavoitteet, 3. Rahoitus ja 4. Ohjaus. Tutkimuskysymyksiin vastataan tämän luokittelun avulla selvittäen, millä tavalla hybridiorganisaatiossa piirteet on organisoitu ja millaisiksi nämä järjestelyt on koettu.

Luvussa viisi tutkimus kootaan yhteen, analysoidaan tutkimustuloksia, esitetään mahdollisia jatkotutkimuskysymyksiä sekä arvioidaan tutkimuksen luotettavuutta. Raportin lopusta löytyvät lähteet sekä liitteenä tutkimushaastattelun alkuperäinen runko.

2 HYBRIDISYYS ORGANISAATIOISSA

Tässä luvussa kuvataan tutkimuksen teoreettista taustaa hybridiorganisaatioille. Ensimmäisessä alaluvussa esitetään, mitä hybridisyydellä tässä tutkimuksessa tarkoitetaan. Hybridiorganisaatioiden teoreettinen näkökulma pohjautuu pitkälti Johansonin ja Vakkurin (2017) teoretisoinnin pohjalle. He ovat asettaneet hybrideille neljä ominaispiirrettä. Neljässä seuraavassa alaluvussa (2.2–2.5) käsitellään näitä piirteitä ja niihin liittyviä tämän tutkimuksen kannalta olennaisia tekijöitä. Tarkoituksena ei ole luoda kokonaisvaltaista kuvaa jokaisesta hybridisyyden ilmenemistavasta, vaan esitellä erilaisia hybridisyyteen liittyviä ominaisuuksia ja valintoja, sekä niistä mahdollisesti johtuvia etuja ja haasteita. Viimeisessä alaluvussa kuvataan hybridisyyttä suomalaisen työvoimapolitiikan yhteydessä.

2.1 Hybridit

Hybridisyys viittaa suoraan suomennettuna ”sekamuotoiseen” eli johonkin, jossa monet tekijät yhdistyvät. Tässä tutkimuksessa hybridisyyttä lähestytään organisaatioiden ja erityisesti eri sektoreiden välisen yhteistyön perspektiivistä. Hybridiorganisaatiot ymmärretään julkisen ja yksityisen rajapinnoilla toimiviksi kokonaisuuksiksi, joiden tavoitteissa yhdistyvät julkisen politiikan pyrkimykset sekä liiketoiminnalliset tarkoitukset. Hybridit eivät tässä mielessä ole yhteiskunnallisesti uusi ilmiö: esimerkkejä niistä voidaan löytää jo Rooman valtakunnan ajoilta. (Johanson & Vakkuri 2017.) Tieteellisessä tutkimuksessa hybridisyys on kuitenkin melko tuore konsepti siitä näkökulmasta, ettei sen teoreettinen tausta ulotu kauas (esim. Skelcher & Smith 2015).

Hybridisyyttä voidaan perustella tehokkuudella, markkinaehtoisuuden hyödyntämisellä sekä uusien ratkaisujen etsimisellä julkisiin toimintoihin (Koppell 2003, 3). Winston ja kumppanit (2002) ovat koonneet katsauksestaan yksityistämisen tai yksityisen sektorin kanssa tehdyn yhteistyön perusteluja.

Niitä ovat 1) julkisten kulujen hillitseminen, 2) palveluiden laadun parantaminen, 3) osaava henkilökunta, jota ei välttämättä ole saatavissa julkisella sektorilla sekä 4) julkisen sektorin kasvava joustavuus (Winston ym. 2002). Hybriditoiminta voidaan nähdä parhaassa tapauksessa erilaisten toimijoiden hyötyjä edistävänä järjestelyinä. Yhteistyö ei kuitenkaan ole ongelmaton. Sektoreiden väliset eroavaisuudet voivat aiheuttaa myös konflikteja (Johanson & Vakkuri 2017). Haasteina voi Winstonin ja kumppaneiden (2002) mukaan olla ainakin 1) kilpailun varmistaminen, 2) tehokkaiden sopimusten luominen, 3) palveluntarjoajan tuloksellisuuden arviointi, 4) muutosten vastustajat (esimerkiksi työntekijät), 5) järjestöjen mukaan saaminen (kilpailu on vaikeaa, jos esimerkiksi rahoitus on vain työllistämisperusteista ja järjestöillä ei ole samanlaisia kilpailumahdollisuuksia), 6) aivovuodon välttäminen (julkisista yksityisille) sekä 7) hankintamenettelyjen rehellisyys (ei etulyöntiasemaa tietyille yksityisille toimijoille). (Winston ym. 2002.) Hybridimuotoiseen yhteistyöhön siis liittyy erityispiirteitä, jotka voivat muodostua joko mahdollisuuksiksi, haasteiksi tai molemmiksi.

Hybridisyyttä voidaan tarkastella mikro-, meso- ja makrotasolla (tasoista ks. Dopfer ym. 2004). Mikrotason tarkastelussa ovat organisaatiot yleisesti, mesotasolla toimialat ja makrotasolla laajemmat systeemit, joita voivat olla esimerkiksi yhteiskunnan osat tai yhteiskunta (Johanson & Vakkuri 2017, 44–59). Hybridisyyden analyyttisiä näkökulmia ovat lisäksi yksittäinen (*singular*), kahdenvälinen (*dyadic*) ja kolmenvälinen (*triadic*) tarkastelu. Yksittäisessä tarkastelussa keskitytään yhteen organisaatioon jättäen ulkopuolelle suhteet muihin toimijoihin. Kahdenvälisessä tarkastelussa puolestaan keskitytään kahden toimijan väliseen hybriditoimintaan ja monisuuntaisessa tarkastelussa kolmen tai useamman toimijan välisiin yhteyksiin. (Johanson & Vakkuri 2017, 59–67.) Hybridisyys ei siis rajoitu vain yksittäisiin organisaatioihin, vaan se kuvastaa laajalti yhteiskunnan eri toimintamuotoja ja sitä on mahdollista myös tarkastella eri tasoilla. Tässä tutkimuksessa mesotasolla erityinen kiinnostus on työvoima- ja aktivointipolitiikassa, jota esitellään tarkemmin alaluvussa 2.6. Tutkimuksen empiirinen osio rajoittuu mikrotason toimintaan paikallisessa kokeilussa, jolloin tarkastelu kohdennetaan hybridioorganisaation tasolle.

Hybridioorganisaatiolla voidaan yleisesti viitata toimijoihin, joilla on enemmän kuin yhden sektorin (julkinen, yksityinen, kolmas sektori) piirteitä

(Billis 2010, 3). Johanson ja Vakkuri (2017, 2–4) ovat laajentaneet konseptiota ja jakaneet organisaatioiden hybridisyyden piirteet neljään osaan:

1. Julkisyksityinen omistajuus
2. Päämäärien yhteensopimattomuus ja kilpailevat logiikat
3. Julkisen ja yksityisen rajaa rikkovat rahoitusjärjestelyt
4. Julkinen ja yksityinen taloudellinen ja sosiaalinen kontrolli

Ensimmäisellä hybridin piirteellä, jaetulla omistajuudella, tarkoitetaan hybridin muotoa, jossa pyritään yhdistämään eri sektoreiden parhaat puolet. Toisella piirteellä viitataan hybrideissä esiintyvään monimuotoisuuteen liittyen julkisen ja yksityisen sektorin tarkoitukseen, kuten voiton ja yhteisen hyvän tavoitteluun. Kolmas piirre, julkisen ja yksityisen rajaa rikkovat rahoitusjärjestelyt, viittaa tilanteeseen, jossa hybridin rahoitus tulee eri tahoilta, kuten sijoittajilta sekä verotuloista ja rahoituksen perusteet ovat monimuotoisia. Viimeinen piirre, taloudellisen ja sosiaalisen kontrollin muodot, tarkoittaa hybrideissä yhdistyvää ohjauksen moninaisuutta sekä ulkoisesti että sisäisesti. Nämä neljä piirrettä voivat esiintyä hybrideissä samanaikaisesti tai yksittäisesti. (Johanson & Vakkuri 2017, 2–4.) Seuraavissa alaluvuissa tarkastellaan hybridiorganisaatioiden piirteitä tarkemmin, ja täsmennetään, mistä näkökulmasta niitä tarkastellaan tässä tutkimuksessa.

2.2 Julkisyksityinen omistajuus

Ensimmäinen hybridiorganisaatiossa mahdollisesti ilmenevä piirre on julkisyksityinen omistajuus. Omistajuudella on todettu olevan merkitystä organisaatioiden toimintojen suorituskykyyn esimerkiksi sen vuoksi, että eri sektoreita voivat motivoida erilaiset kannusteet. Parhaassa tapauksessa julkisyksityinen omistajuus voi mahdollistaa molempien sektoreiden parhaiden puolien hyödyntämisen. (Backx ym. 2002, 214.) Jaetulla omistajuudella tarkoitetaan yksinkertaistaen hybridin muotoa, jossa eri sektoreita yhdistämällä pyritään saavuttamaan poliittisia tavoitteita (Johanson & Vakkuri 2017; Godenhjelm & Sjöblom 2020, 98). Hybridimuotoiseen toimintaan voidaan päätyä

joko suunnitellusti (*'by design'*) tai sattuman kautta (*'by default'*) (Johanson & Vakkuri 2017, 166).

Yleisesti julkisyksityisellä tai jaetulla omistajuudella (*mixed ownership*) viitataan siis julkisen ja yksityisen sektorin yhteisiin järjestelyihin. Termillä 'julkisomisteinen' voidaan myös tarkoittaa organisaatiota, jossa omistajuus on suoranaisesti jakautunut julkisen sekä ei-julkisen sektorin osakkeisiin (ks. Zhang 2011, 5). Suomessa tällaisia ovat esimerkiksi lentoyhtiö Finnair tai energiayhtiö Fortum. Tässä tutkimuksessa julkisyksityisellä omistajuus kuitenkin määritellään laajemmin kattamaan myös muut kuin edellä mainittu järjestelymalli.

Yhteistyö hybrideissä julkisen ja yksityisen sektorin välillä voi toteutua mikro-, meso- ja makrotasoilla (Johanson & Vakkuri 2017). Julkisen ja yksityisen sektorin lisäksi kolmas sektori voi olla osana hybridisyyttä muun muassa tuottaen palveluita yksityisen ja julkisen palveluntuotannon tukena (ks. Ruuskanen & Kontinen 2015). Vaikka yksittäisen organisaation omistajuus olisi 'jakamaton' (esimerkiksi 100 % yksityisomisteinen), sen prosessit voivat toimia verkostomaisesti yhdessä julkisen tai kolmannen sektorin kanssa. Tällöin omistajuutta tarkastellaan laajemmasta, järjestelmätason näkökulmasta. Ajatuksena on, että vaikka organisaatiot ovat omistukseltaan näennäisesti erillisiä, toimivat ne hybrideinä erilaisissa yhteistoiminnan muodoissa. Tällöin hybrideiden tuottamista palveluista tai hyödykkeistä tulee tämän tarkastelun kontekstissa yhteisomisteisia.

TAULUKKO 1. Yhteistyö sektoreittain (mukaillen Seibel 2015)

Limittyvät sektorit	Esimerkki
1. Julkinen sektori / Yksityinen yritys	Julkisomisteiset yritykset, <i>Public-Private-Partnershipit</i>
2. Yksityinen yritys / Kolmas sektori	Säätiö
3. Kolmas sektori / Julkinen sektori	Palvelua tarjoavat vapaaehtoisjärjestöt
4. Kolmas sektori / Julkinen sektori / Yksityinen yritys	Laaja yhteistoimijuus

Seibel (2015) esittää taulukon 1 mukaisesti sektoripohjaisen tarkastelun yhteistyölle. Seibel tuo esille tarkastelussaan myös sektorikeskeisyydestä johtuvia puutteita, mutta tässä kontekstissa taulukko tarjoaa selkeyttävän pohjan sille, millä tavalla sektorit voivat toimia yhteistyössä. Yhteistyötä voi siis olla julkisen sektorin ja yrityksen välillä, yrityksen ja kolmannen sektorin välillä, kolmannen ja julkisen sektorin välillä tai näiden kaikkien kolmen välisesti. Nämä sektoreiden dikotomioita yhdistävät rajapintajärjestelyt tunnistetaan tässä tutkimuksessa hybrideiksi (ks. Johanson & Vakkuri 2017). Tässä tutkimuksessa ollaan erityisen kiinnostuneita Public-Private-Partnershipistä (PPP) hybridin muotona, sillä yhtenä tarkoituksena on tarkastella PPP:n toteutumista työllisyyspalveluissa. PPP:n määrittelyyn taulukon 1 kontekstissa tehdäänkin tarkennus. Se määrittellään Bovairdin (2004) mukaisesti yhteiseen sitoutumiseen perustuviksi järjestelyiksi julkisen sektorin ja julkisen sektorin ulkopuolisen toimijan välillä. Tällä tarkoitetaan sitä, että yhteistyö ei välttämättä rajoitu vain julkisten ja yksityisten toimijoiden välisiin sopimuksiin, vaan mukana voi olla myös esimerkiksi järjestötoimijoita. Tästä näkökulmasta PPP:n voisi tässä tutkimuksessa sijoittaa Seibelin taulukossa kohtaan 4.

Linder (1999) esittelee julkisyksityisen yhteistyön käsittelyyn kuutta eri lähestymistapaa, joiden kautta PPP:tä on tarkasteltu. Näitä ovat PPP 1) julkisen johtamisen uudistumisena, 2) ratkaisuna ongelmiin, 3) moraalisen uudistuksena, 4) riskien siirtämisenä, 5) julkisten palveluiden uudelleenmuodostumisena ja 6) vallan jakamisena. Samoin Khanom (2010) jakaa PPP:n lähtökohdista joko 1) hallinnan tai johdon välineeksi, 2) rahoitusjärjestelmän välineeksi, 3) kehittämisprosessin välineeksi tai 4) kielipeliksi (jolla piilotetaan sen todellisia tarkoituksia). Nämä lähtökohdat kertovat ilmiön monimuotoisuudesta sekä siitä, ettei käsitteelle ole yksiselitteistä määrittelyä. PPP:lle yhteisiä tekijöitä ovat kuitenkin ainakin yhteistyöhön perustuvat aktiviteetit, julkisen ja yksityisen sektorin mukanaolo sekä osapuolien sitoutuminen (Khanom 2010). Public-Private-Partnership -järjestelyt tarkoittavat siis toimijoiden välisiä sopimuksia, joissa toinen toimija hallitsee sovittuja operaatioita määrätyn ajan ja luovuttaa ne sitten toiselle yksikölle. Yleensä tämä merkitsee sitä, että yksityinen organisaatio hyödyntää julkisen sektorin tarjoamia voimavaroja yhdessä omien tuotantopanoksiensa kanssa tuottaakseen palvelua. (Johanson & Vakkuri 2017, 73.)

Monet tutkijat, kuten Forrer ja kumppanit (2010), erottavat PPP-järjestelyt ulkoistamisesta. Heidän mukaansa PPP:n erityispiirteitä on esimerkiksi se, että eri toimijoiden yhteys säilyy läpi prosessin ja täten se edustaa nimenomaisesti kumppanuutta, eroten näin ulkoistamisesta tai alihankinnasta (Forrer ym. 2005). Lisäksi PPP-hankintoja on kuvattu neuvotteluiden ja kilpailudialogin näkökulmasta muita joustavammaksi malliksi (Burnett 2015). Muita, tämän tutkimuksen ulkopuolelle jääviä mahdollisia järjestelyjä, voisivat olla esimerkiksi julkisomisteiset yhtiöt (ks. esim. Rainey & Chun 2005).

Taulukossa 2 esitetään Skelcherin (2005, 352–353) mukaisesti erilaisia julkisyksityisen yhteistyön järjestelytapoja sekä samalla myös omistajuusnäkökulman moniulotteisuutta. Taulukosta ilmenee, millä tavoin julkisen sektorin tavoitteet ovat sidoksissa yhteistyömuodon valintaan sekä rahoitukseen. Kumppanuus voi olla joko pitkäkestoista ja avointa, tai vastaavasti lyhyttä ja aikamääreeltään tarkoin rajattua. Ensimmäistä muotoa, *Public leverage* -järjestelyä, voidaan hyödyntää esimerkiksi uudistumisalueilla, joissa pyritään elinvoimaisuuteen. Toinen muoto, *Contracting out* -järjestely, on taas yleistä esimerkiksi sosiaalipalveluissa ja kolmannesta muodosta eli *Franchisingista* esimerkkinä Skelcher tuo Iso-Britannian rautatieverkoston. Neljännen muodon PPP:t eli *Joint venture* -järjestelyt ovat yleisiä pidemmissä infrastruktuuriprojekteissa ja viides muoto, strateginen kumppanuus, esimerkiksi kolmannen sektorin kumppanuusmalleissa. (Skelcher 2005.) Edellä kuvatusti kansainvälinen kirjallisuus on usein keskittynyt tarkastelemaan PPP:tä infrastruktuurihankkeiden toteuttamisessa. Taulukko hahmottaa kuitenkin järjestelyitä laajasti ja on mielenkiintoinen erityisesti kuvatessaan toimijoiden suhdetta: sektorit toimivat näennäisesti erikseen, mutta vahvassa kumppanuudessa, joka voi toteutua erilaisilla järjestelyillä.

Ei ole selvää, että yksityisen sektorin toteuttamilla PPP-muotoisilla työllistämispalveluilla päästään parempiin tuloksiin kuin julkisen sektorin tuottamilla palveluilla (de Koning 2007; Greve & Hodge 2007). Jotta PPP voi saavuttaa tavoitteensa, tulee yhteistyön muoto valita huolellisesti. Omistajuuden sekoittuessa on olennaista, että järjestelyt ovat toimivia ja kaikki ovat sitoutuneet yhteisiin tavoitteisiin.

TAULUKKO 2. PPP-järjestelyjen muodot (mukaillen Skelcher 2005)

<i>Ulottuvuudet</i>	Public leverage	Contracting out	Franchising	Joint venture	Strateginen kumppanuus
<i>Tarkoitus (valtion näkökulma)</i>	Luoda houkutteleva ympäristö yksityisen sektorin sijoittajille ja liiketoiminnan kehittymiselle.	Vähentää kustannuksia, lisätä hyötysuhdetta ja laatua julkisissa palveluissa, vähentää julkisjohtajien vastuuta.	Siirtää julkisen organisaation johto kaupalliselle sektorille.	Toimittaa projekteja, joissa yhdistyvät valtion ja yksityisten tahojen tavoitteet. Siirtää riskejä yksityiselle sektorille. Mahdollistaa julkisen sektorin pääsyn yksityiseen pääomaan.	Mahdollistaa valtiolle kulu- ja liiketoimintaprosessien voittoja keskipitkällä/pitkällä aikavälillä. Integroida yksityisiä toimijoita julkisiin prosesseihin.
<i>Mekanismi</i>	Julkishallinto luo tilaa toimialojen kehittämiseksi; mm. tarjoaa verohelpotuksia ja tukia.	Julkisten palveluiden jakaminen eri toimijalle sopimuksella, usein hyödyntäen kilpailutusta.	Yritys saa lisenssin toteuttaa palvelua julkisen sektorin sääntelykehysten rajoissa.	Sopimus julkisen ja yksityisen toimijan välillä. Kattaa pääomatyön ja toimintakulut.	Pitkät ja avoimet suhteet julkisen ja yksityisen sektorin välillä pohjautuen luottamukseen ja vastavuoroisuuteen.
<i>Rahoitus</i>	Julkinen.	Julkinen.	Käyttäjämaksut.	Yksityinen, jossa julkinen palauttaa maksut pitkällä tähtäimellä.	Julkinen, voi sisältä myös yksityistä rahoitusta.
<i>Aikajana</i>	Keskipitkä. Avoin.	Lyhyt/keskipitkä. Määräaikainen.	Keskipitkä/pitkä. Määräaikainen.	Pitkä. Määräaikainen.	Pitkä. Avoin.
<i>Kumppaneiden suhde</i>	Julkinen sektori pyrkii houkuttelemaan yksityisiä yrityksiä.	Julkinen ostaja, yksityinen (voittoa tavoitteleva/tavoitelematon) tarjoaja.	Julkinen sääntelyn mukainen yksityinen järjestely.	Valtion toimeksianto ja tavoitteet sekä menojen palautus. Yksityinen rahoittaa ja operoi.	

2.3 Päämäärien yhteensopimattomuus ja kilpailevat logiikat

Julkisen ja yksityisen sektorin välistä dikotomiaa on korostettu yleisessä keskustelussa sekä tutkimuksessa (Johanson & Vakkuri 2017). Yksi tapa erottaa sektoreita on ollut niiden toisistaan poikkeavat arvot ja tavoitteet. Julkisen sektorin tavoitteena voidaan ajatella olevan yhteisen hyvän luominen, kun taas yksityisellä sektorilla sen voidaan nähdä olevan voiton tavoittelu (ks. esim. Moore 1995). Kolmannen sektorin tavoitteena voidaan puolestaan katsoa olevan kansalaisyhteiskunnan ja sosiaalisten ryhmien etujen ajaminen (Ruuskanen & Kontinen 2015). Todellisuudessa arvoverkkojen rakentuminen on kuitenkin monimutkaisempaa, ja yksittäisen organisaation sisällä voi olla monia toimintaan vaikuttavia arvo- ja tavoitetekijöitä. Esimerkiksi Van Wart (1998) tuo esille jo pelkästään julkisen sektorin toiminnassa vaikuttavan 1) yksilöllisten, 2) professionaalisten, 3) organisaationaalisten, 4) lakiin liittyvien sekä 5) yhteistä hyvää tavoittelevien arvojen. Yksityisellä sektorilla voiton tavoittelun lisäksi edistettäviä arvoja voivat puolestaan olla esimerkiksi kestävä kehitys (ks. esim. Rashed & Shah 2020) sekä luotettavuus (esim. Van der Wal ym. 2008). Samoin kolmannen sektorin tavoitteet ja odotukset ovat sekoittuneet: sosiaalisen pääoman lisäksi kolmannen sektorin organisaatiot toimivat usein työllistäjinä, tehokkaina palveluntuottajina sekä vapaaehtoistoiminnan organisoijina, ja nämä rakenteet ovat usein itsessään hybridisiä (Ruuskanen & Kontinen 2015; Skelcher & Smith 2015).

Organisaatioiden arvoissa on edellä kuvatusti itsessään hybridisyyttä, eikä se rajoitu ainoastaan sektoreiden väliseen yhteistyöhön. Tärkeää on myös huomata, että eri sektoreilla on niiden välisten erojen lisäksi myös yhteneväisyyksiä. Jaettuina arvoina, joihin sekä julkisella että yksityisellä sektorilla tukeudutaan, voidaan nähdä esimerkiksi tehokkuus ja tilivelvollisuus (Van der Wal ym. 2008; Johanson & Vakkuri 2017, 24). Lisäksi sektoreiden eroihin keskittynyt näkökulma ohittaa mikrotason toimijuuden perspektiivin, josta käyttäytymismallit yleensä kumpuavat (Seibel 2015). Yksilötasolla siis esimerkiksi työntekijöiden arvomaailmat voivat olla sektorista riippumatta samansuuntaisia. Edeltävistä näkökulmista tarkasteltuna eivät sektoreiden arvot ole pelkästään toisistaan poikkeavia. Kuitenkin julkisen sektorin organisaatioiden sekä yksityisten yritysten väliset erot perustavoitteissa voivat

aiheuttaa haasteita yhteistyölle, ja hybridien on kuvattu kamppailevan nimenomaisesti oman hybridisyytensä ja kompleksisuutensa kanssa (ks. Kastberg & Lagström 2019, 723). Yksityisellä sektorilla korostuvia tekijöitä voivat olla esimerkiksi voitontavoittelu ja innovatiivisuus, kun taas julkisella sektorilla puolestaan korostuvat laillisuus ja puolueettomuus (Van der Wal ym. 2008). Toisaalta, nämä toisistaan eriävät tekijät voivat myös luoda erinomaisen alustan uusille innovaatioille (Vakkuri & Johanson 2020, 14).

Arvon muodostumista hybrideissä voidaan Vakkurin ja Johansonin (2020, 19) mukaisesti kuvata arvojen 1) yhdistämisenä, 2) kompromisseina tai 3) oikeuttamisena. Arvojen yhdistämisellä tarkoitetaan sitä, että hybridissä luodaan erilaisista arvoista yhtenäisiä kokonaisuuksia tai yhdistelmiä. Arvokompromissilla puolestaan viitataan tilanteeseen, jossa arvoerot vaativat molemminpuolisia myönnytyksiä. Oikeuttamisnäkökulma on myös olennainen osa hybridiorganisaatioissa, joiden tulee tehdä toimintansa eri yleisöille hyväksyttäväksi toimintatavaksi. (Vakkuri & Johanson 2020.) Kaiken kaikkiaan hybrideissä vaaditaan joustavuutta, jotta toimijat voivat päästä jonkinlaiseen konsensukseen siitä, mihin toiminnoilla pyritään. Tällöin voidaan myös tarkastella sitä, millä toiminnoilla arvoa voidaan luoda (ks. Vakkuri & Johanson 2020).

Johanson ja Vakkuri (2017, 105) toteavat, että hybridit voivat mahdollistaa julkisten, yksityisten ja sosiaalisten arvojen yhdistämisen. Tällöin voidaan puhua moninaisista (*multiple*) institutionaalisista logiikoista, jotka voivat myös yhdessä tukea organisaation toimintaa (Besharov & Smith 2014). Voidaan ajatella, että strategiassa määritetään näitä arvoja ja sitä, miten niitä seurataan. Strategiat pyrkivät legitimoimaan tulevan toiminnan, ja suorituskyvyn arviolla ja erilaisilla mittaamisjärjestelyillä (*performance*) legitimoidaan toteutettuja toimintoja. Julkisen sektorin tavoitteita voidaan hyödyntää muutoksen luomisessa ja yksityisen sektorin arvoja ympäristöön mukautumisessa. (Johanson & Vakkuri 2017).

Rajaobjekti (*boundary object*) viittaa asiaan, joka on ”tarpeeksi joustava mukautuakseen erilaisiin käsityksiin, samanaikaisesti säilyttäen identiteetin jatkuvuuden” (Star 1989). Arvojen muodostamista hybridikontekstissa voidaan tarkastella käyttäen edeltävää käsitettä. Rajala (2020) esittelee paikallisen hyvinvointiyksikön tutkimuksessaan tavoitteita, jotka ovat joko yksiköille omia,

joillekin yksiköille yhteisiä tai kaikille yhteisiä rajaobjektitavoitteita. Tavoitteet hybridin sisällä voivat siis olla erillisiä (jokaisella yksiköllä omat tavoitteet), osittaisia (sama tavoite useammalle yksikölle) tai rajapinnoilla olevia. Rajaobjekti viittaa tällöin kaikkien hybridin toimijoiden välisiin, jaettuihin tavoitteisiin. Rajala korostaa, että hybridijärjestelyissä tällaisen rajapintatavoitteen tulee olla tarpeeksi epämääräinen, jotta se voi kattaa eri yksiköiden tavoitteet. Hänen esimerkissään tällaiseksi muodostui ”asiakastytyväisyys”, joka erillisissä hybridin yksiköissä (esimerkiksi kirjastossa, kahvilassa ja terveydenhuollossa) tarkoitti käytännön tasolla eri asioita, mutta yhteisenä tavoitteena toimi yksiköitä yhdistävänä päämääränä. (Rajala 2020.) Olennaista on, että arvojen avulla tai niistä huolimatta yhteistyöllä päästään haluttuihin tuloksiin.

Työllisyyteen liittyvässä toiminnassa sektoreiden välisillä arvoeroilla voi olla huomattavia vaikutuksia toiminnalle. Esimerkiksi tehokkuus, joka aiemmin osoitettiin koskemaan sekä yksityistä että julkista sektoria, voi olla itsessään haastava tavoite työllisyyttä edistävässä toiminnassa. Mikäli yhteiskunnan poliittisina päämäärinä ovat esimerkiksi täystyöllisyys ja vaikeasti työllistyvien työllistäminen, eivät kilpailukyky-yhteiskunnan tavoitteet välttämättä tue näiden toteutumista, jos välitavoitteena on korostetusti ”tehokas työllistyminen”. (Raivio & Nykänen 2014.) Tämä voi edistää epätasa-arvoa yksilöiden välillä, mikäli palveluissa keskitytään helpommin työllistyviin työnhakijoihin (ks. Saikku 2013; McQuaid & Lindsay 2005). Seuraavassa alaluvussa tarkastellaan edelleen tehokkuuteen ja voitontavoitteluun liittyviä haasteita, jotka voivat konkretisoida rahoitusjärjestelmän puitteissa.

2.4 Julkisen ja yksityisen rajaa rikkovat rahoitusjärjestelyt

Rahoitusjärjestelmien moninaisuus liittyy vahvasti hybridijärjestelyihin. Tässä tarkastelussa keskitytään erityisesti Public-Private-Partnership -malliin (PPP) liittyviin rahoitusjärjestelyihin, jota tämän tutkimuksen kohteena oleva ilmiö edustaa. PPP-järjestelyissä rahoitusta voidaan toteuttaa erilaisilla periaatteilla ja sopimuksilla. Rahoituksesta sovitaan yleisesti kilpailutusvaiheessa, jolloin julkinen sektori hinnoittelee palvelut (Finn 2010, 290), mutta joustavuus myös sopimusten tekemisen jälkeen on lisääntynyt PPP-järjestelyissä (Burnett 2015).

Tässä tutkimuksessa julkisia hankintoja ja kilpailutusta ei tarkastella oikeudellisesta näkökulmasta, koska tutkimuksen tarkoitus ei ole lainsäädännöllinen. Rahoitusta tarkastellaan ensisijaisesti sen järjestely- ja toimivuusnäkökulmasta. Kilpailutusta käsitellään seuraavassa alaluvussa 2.5 myös ohjauksen muotona.

Kilpailuttamalla ei-julkisia toimijoita julkisen sektorin palveluihin, pyrkimyksenä on korkeampi laatu ja pienemmät kustannukset (de Koning 2007, 8). Rahoituksesta voidaan sopia Skelcherin (2005, ks. taulukko 2) mukaisesti esimerkiksi projektiluontoisesti tai pitkällä aikavälillä. Samoin rahoittajaosapuolena voi olla joko julkinen tai yksityinen sektori, tai molemmat yhdessä. Rahoituksen osalta mielenkiintoista on näiden tekijöiden lisäksi erityisesti se, millä perustein yhteistyötä rahoitetaan. Finn (2010; 2012) jakaa maksumenettelyä työllisyyspalveluissa suoriteperusteiseen sekä (loppu)tulosperusteiseen rahoitukseen. Maksut voivat perinteisesti perustua suoritteeseen, millä tarkoitetaan sovitusti tuotettua, laatuvaatimusten mukaista palvelua. Tällöin palveluntuottajaa siis rahoitetaan etukäteen sovitun palvelun tuottamisesta. Suoriteperusteisesta mallista on työllisyyspalveluissa osaltaan siirrytty tuloksiin perustuvaan rahoitukseen. Tällöin työllisyyspalveluiden rahoitusta voidaan toteuttaa esimerkiksi työllistyneiden määrän mukaisesti, ei perustuen palvelun sisältöön ja tuottamiseen. Tulospäätteisessä tarkastelussa katsotaan myös työllistymisen pituutta, joka on tarkastelujaksoltaan voinut olla esimerkiksi 13–26 viikkoa. Rahoitusjärjestelyt voivat siis olla edellä kuvatusti ennalta määritelty palvelun suoriteperusteisesti tai ne voivat perustua kokonaan tuloksiin. Tulospäätteisyys voi myös olla osittaista, jolloin kannustuspalkkioita on määritelty tuotosperusteisuuden lisäksi. Lopputulospäätteisyys on vaihdellut 10 prosentista 100 prosenttiin. (Finn 2012, 3–4.)

Rahoitusjärjestelyjen tulisi houkuttaa, motivoida, ylläpitää ja palkita verkoston toimijoita korkeasta suorituskyvystä (Forrer ym. 2005, 482), pitäen samalla julkiset kustannukset kannattavina. Tämä asettaa rahoitukselle haasteita, etenkin kun kyseessä on työllisyyspalveluiden toteuttaminen, jossa yksiköinä toimivat asiakkaat. Suuri osa hyvinvointipalveluista järjestetään edelleen suoriteperusteisesti (Tiirronen & Rannisto 2016, 187), mutta työllisyyspalveluissa tulospäätteisyys on kansainvälisellä tasolla yleistynyt (ks.

Finn 2010; 2012). Seuraavassa tarkastellaan suoriteperusteisen sekä tulosperusteisen mallin etuja ja mahdollisia riskejä tarkemmin.

Suoriteperusteisessa mallissa haasteeksi voi ilmetä palveluntuottajien motivointi. Lisätyöllistämistä ei tule palveluntarjoajille palkkioita, mikä ei kannusta panostamaan lisätyöllistämiseen. Painopiste on täten ennalta määritellyissä prosesseissa ja niiden tuottamisessa. Vaikka palvelu toteutettaisiin sovittujen kriteerien mukaisesti, oikea-aikaisesti sekä korkealla palvelulaadulla, se ei välttämättä silti johda toivottuihin tuloksiin. Suoriteperusteisessa mallissa palveluntarjoaja voi siis tuottaa samaa palvelua kiinnittämättä erityisesti huomiota asiakkaiden työllistymiseen. Malli ei itsessään kannusta lisätyöllistämiseen eikä sinällään myöskään uusien innovaatioiden kehittämiseen. (Finn 2010.) Toisaalta suoriteperusteisuus voi mahdollistaa toimijoiden keskittymisen palveluntuottamiseen ja laadun takaamiseen.

Tuloksiin perustuva rahoitus puolestaan mahdollistaa tuottajapuolen joustavan työskentelyn sekä keskittymisen niihin funktioihin, jotka johtavat haluttuihin tuloksiin. Samoin tämän mallin voidaan ajatella kannustavan sellaisiin innovaatioihin ja käytäntöihin, jotka edistävät työllistymistä. (Finn 2010.) Näistä lähtökohdista lopputuloksiin perustuva rahoitus vaikuttaa tehokkaalta ratkaisulta. Se sisältää kuitenkin myös haasteita. Finn (2012) tuo esille kolme tulosperusteiseen rahoitukseen liittyvää ongelmaa, joita ovat 1) *Cream-skimming*, 2) *Creaming* sekä 3) *Parking*. Ensimmäisellä viitataan tilanteeseen, jossa palveluntuottajat saavat valita asiakkaansa. Cream-skimming (kermankuorinta) -tilanteessa tuottajat päätyisivät valitsemaan helpoimmin työllistyviä asiakkaita. Toinen kohta, Creaming, koskee tilanteita, joissa palveluntarjoaja ei saa valita asiakkaitaan. Tällöin palveluntuottajat saattavat tästä huolimatta keskittyä palvelussaan niihin asiakkaisiin, jotka ovat helpommin työllistyviä, koska työllistämistavoitteet kannustavat tähän. Kolmannessa tilanteessa tuottajat 'parkkeeravat' vaikeammin työllistyvät 'korkean rahoituksen' asiakkaat, eli tarjoavat heille ainoastaan minimivaatimusten mukaisia palveluita. Näennäisesti heitä siis palvellaan, mutta todellisuudessa heidän työllistymiseensä ei panosteta. Joitakin edellä kuvatuista ongelmista on havaittu esimerkiksi Iso-Britannian (ks. esim. Considine ym. 2018) ja USA:n (ks. esim. McConnell ym. 2003) julkisyksityisissä työllistämisyjärjestelyissä.

Tuloksiin perustuvassa rahoituksessa haasteita edeltävien kolmen kohdan lisäksi on palvelun laadun ja ohjauksen tasapainottelussa. Voidaan kysyä, panostavatko palveluntarjoajat yleisesti palvelunlaatuun vai ainoastaan työllistämistavoitteisiin. Riskinä on esimerkiksi, että mikäli taloudellisesti tiukoilla oleva organisaatio hoitaa palveluita, se ei panosta laatuun matalan kassavirran vuoksi. (Finn 2010, 290–292.) Sama voi näkyä muissakin palveluntarjoajissa palveluiden aliresursointina. Lopputuloksiin keskittyminen voi samoin jo kilpailutusvaiheessa edelleen sulkea pois erityisesti pienempiä kolmannen sektorin toimijoita, jotka yleensä ovat erikoistuneet haasteellisempien tai huono-osaisten ryhmien kanssa työskentelyyn ja heidän etujensa ajamiseen. (Shutes & Taylor 2014.). Lopputuloksiin perustuvassa rahoitusmallissa haasteisiin on pyritty joissakin tapauksissa vastaamaan esimerkiksi erottelemalla työnhakijoista erilaisia alaryhmiä työllistyvyyden perusteella tai lisäämällä kannustejärjestelmään 'lopputulokseen johtavia' tekijöitä, kuten koulutukseen pääsemisen (Shutes & Taylor 2014).

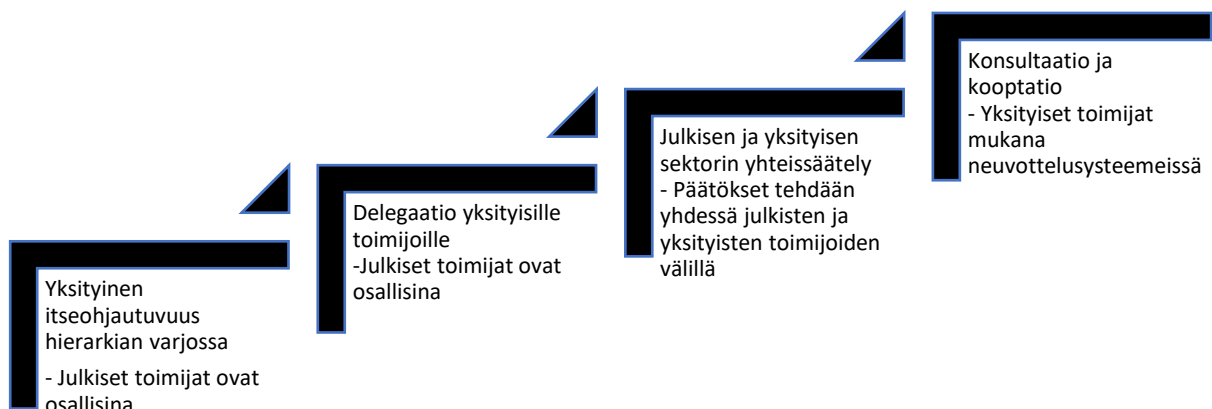
Edellä kuvailusti molemmissa, suoriteperusteisessa ja tulosperusteisessa, rahoitusmallissa on sekä etuja että ongelmia. Osan haasteista voi nähdä liittyvän sektoreiden kilpaileviin institutionaalsiin logiikoihin: mikäli taloudelliset voitot ohjaavat toimintoja, voidaan esimerkiksi palvelun laatuun liittyvät tekijät nähdä toissijaisina. Rahoitusmallikohtaisten erojen lisäksi yleinen, molempia malleja koskeva riski on aika: usein järjestelyt ovat lyhytaikaisia määrätyn ajanjakson pituisia kokeiluita, mikä ei kannusta tuottajia pidempisiin taloudellisiin investointeihin (Finn 2012). Näiden haasteiden valossa hankintayksiköt tekevät harkintansa mukaan parhaita mahdollisia ratkaisuja.

2.5 Julkinen ja yksityinen taloudellinen ja sosiaalinen kontrolli

Hybriditoimintaa kuvaavat moninaiset ohjauksen tai kontrollin muodot. Tässä tarkastelussa keskitytään erityisesti suorituskyvyn kautta määriteltyihin ohjausjärjestelmiin julkisen ja (voittoa tavoittelevan/tavoittelemattoman) yksityisen sektorin välillä hybridiorganisaatioissa. Alaluvussa 2.3 on kuvattu julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin toimintaan vaikuttavia arvo- ja tavoiteeroja. Nämä erot johtavat myös yleisesti erilaisiin tapoihin mitata

organisaatioiden tuloksellisuutta ja suorituskykyä, mikä voi aiheuttaa haasteita tuloksellisuuden mittaamisessa (Johanson & Vakkuri 2017).

Hybridiorganisaatiossa vastuun voi nähdä jakautuvan kahtia säätäjälle ja toteuttajalle, joista jälkimmäinen tuottaa palveluita tai tuotteita. Julkisen toimijan vastuulla on varmistaa, että hybridin toiminta edistää lainsäätäjän tavoitteita. Samoin tarkoituksena voi olla kokeilla vaihtoehtoisia tapoja järjestää palveluntuotantoa. (Koppell 2003, 142–143.) Toisaalta joissakin tilanteissa yksityiset yritykset voivat olla myös käänteisessä asemassa seuraamassa julkisen sektorin toimintaa esimerkiksi auditoinnin yhteydessä (Johanson & Vakkuri 2017). Johanson ja Vakkuri (2017, 4) huomauttavat, että hybridiorganisaatioissa olennaista on se, että ohjaus toimii yleensä vastavuoroisesti ja sitä ilmenee sekä hybridin sisä- että ulkopuolelta.



KUVIO 1. PPP säätelynä (mukaillen Börzel & Risse 2005)

Börzel ja Risse (2005, 19) kuvaavat yllä olevassa kuviossa 1 julkisyksityisen yhteistyön aluetta suhteessa julkisen ja yksityisen sektorin autonomiaan. Vasemmalla kuviossa ovat eniten yksityisen sektorin autonomiaa edustavat PPP:n muodot. Oikealla olevat muodot lähenevät julkisen sektorin regulatiivista autonomiaa. Työllisyyspalveluissa vähäisen ohjauksen taktiikat ovat joidenkin tutkimuksien mukaan tuottaneet tilanteita, joissa yksityiset palveluntarjoajat eivät ole ”tehneet työtään” eli saaneet työnhakijoita sijoitettua töihin. Tämän vuoksi ohjausta ja koordinointia toiminnoissa on voitu joutua lisäämään. (De

Koning 2007.) Samoin 'black box' -toteutustapa, jossa palveluntarjoajat määrittelevät pitkälti palvelunsa sisällön, on aiheuttanut haasteita palvelun laadulle ja asiakkaiden yhdenvertaiselle kohtelulle (esim. Considine ym. 2018), minkä vuoksi tarkempaa ohjausta julkisen sektorin puolelta voidaan pitää perusteltuna.

PPP-kontekstissa yksi ohjaukseen olennaisesti liittyvä prosessi on kilpailutus, jossa määritellään palveluntuotantoa viitoittavia tekijöitä. Tässä vaiheessa projekteille asetetaan kehykset siitä, mikä yhteistyön tavoitteena on ja minkälaisia asioita palveluntarjoajien tulee toiminnassaan ottaa huomioon. Perinteisesti julkinen sektori on saattanut asettaa tarkat kriteerit sille, millä perusteella palveluntarjoaja valitaan (Finn 2010, 290). Tällöin palveluntarjoajat vastaavat tarjouspyyntöön, jossa hankinnan ehdot on asetettu etukäteen (ks. Aho & Junnila 2012). PPP-projekteja on kilpailutuksen näkökulmasta kuitenkin kehitetty joustaviksi, sillä niihin on voitu sisällyttää myös neuvotteluita ja dialogia (Burnett 2015). Tällaista neuvottelumenettelyä hyödynnetään erityisesti tilanteissa, joissa hankinnan sisältöä ei ole mielekästä tai mahdollista määritellä täsmällisesti. Neuvottelut voivat tällöin vähentää epäonnistuneita hankinnan ehtoja. (Aho & Junnila 2012, 15.) Tällaisissa hankintatilanteissa voidaan ajatella, että ohjausta on mahdollista toteuttaa molempiin suuntiin sekä ostajan että palveluntarjoajan puolelta. Molemmat voivat parhaassa tapauksessa tuoda omat näkökulmansa esille siitä, millaisia asioita palvelussa tulisi ottaa huomioon.

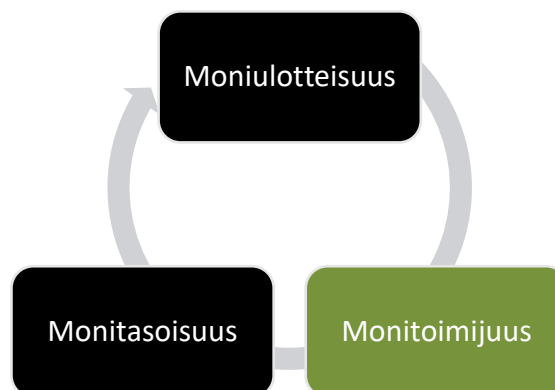
Ohjauksen selkeänä muotona voidaan pitää myös tuloksellisuuden mittaamista. Hybridin mittausjärjestelmissä tulisi ottaa huomioon sekä yksityisen että julkisen sektorin hyötyjä (Johanson & Vakkuri 2017). Etenkin tuloksiin perustuvassa rahoitusmallissa työllisyyspalveluiden suorituskykyä on keskitytty mittaamaan (ja täten myös taloudellisesti ohjaamaan) palveluun ohjattujen asiakkaiden työllistymisen perusteella (Finn 2010). Pelkästään työllistymiseen perustuva ohjaus ei kuitenkaan välttämättä johda toivottuihin tuloksiin, kuten edellisessä alaluvussa 2.4 on tuotu esille. Näin tarkasteltuna ongelmina voi olla esimerkiksi, että joitakin ryhmiä jää kokonaan palvelun ulkopuolelle, palveluntarjoajat eivät ole kilpailutuksessa tasavertaisessa asemassa tai palvelun laatu voi huonontua (Finn 2010; Shutes & Taylor 2014). Laatua voidaankin työllistymisen lisäksi korostaa työllisyyspalveluissa erittäin tärkeänä tekijänä, ja sen lisääminen tuloksellisuuden mittaristoon voi lisätä

kokonaisuudessaan palvelun tuottavuutta (de Koning 2007). Samoin joitakin työllistymiseen johtavia tekijöitä on mahdollista ottaa mittauksessa ja ohjauksessa huomioon (ks. Shutes & Taylor 2014).

2.6 Työvoimapolitiikka hybrideissä

Työllisyyspalveluita voidaan kuvata erityisenä hybridisyyden ilmenemiskenttänä. Tässä luvussa pyritään esittämään Suomen työllisyyspalveluiden kirjoa sekä havainnollistamaan toimijoiden monimuotoisuutta. Tarkoituksena on kuvata mesotasolla sitä, millaisella kentällä tutkimuksen kohteena oleva palvelua toteutetaan. Suomessa työvoimapolitiittiset toimet tukeutuvat aktiivisen työvoimapolitiikan kehikkoon, jossa toimet kohdistetaan pitkälti työn tarjontapuoleen eli työnhakijoihin (ks. esim. Sihto 1994).

Työllisyyden hallinnan kokonaisuus vaatii nykykontekstissaan monitasoista tarkastelua, joka huomioi eri toimijoiden merkityksen työllisyyspalveluissa. Tässä tarkastelussa hyödynnetään Heidenreich'n ja Rican (2016) näkemystä, jonka mukaisesti työllisyyspolitiikan ja aktiivisen inklusion lähestymistapa vaatii kolmea erilaista näkökulmaa. Näitä tarkastelunäkökulmia ovat monitasoisuus (*multilevel*), moniulotteisuus (*multidimensional*) ja monitoimijuus (*multi-stakeholder*) (ks. kuvio 2). Nämä lähtökohdat kuvaavat työllisyyspalveluiden hybridisyyttä kolmesta eri positiosta.



KUVIO 2. Aktiivisen inklusion tasot (mukaillen Heidenreich & Rice 2016)

Moniulotteisuudella Heidenreich ja Rice (2016) viittaavat eri hallinnonalojen yhteensovittamiseen. Näitä ovat esimerkiksi koulutuspalvelut, sosiaalipolitiikka ja terveydenhuolto. Hybridisyys toteutuu tästä näkökulmasta eri politiikan alojen yhteistyön kautta. Työllisyyttä ei tulisi tarkastella erillisenä muista toiminnoista. Monitasoisuudella puolestaan tarkoitetaan eri hallinnon tasoilla vaikuttavia tekijöitä. Tässä kontekstissa tasoja ovat EU, kansallinen taso, alueellinen taso sekä paikallinen taso. Samoin esimerkiksi OECD:n vaikutuksia voidaan tarkastella eri tasoilla. Tämän tutkimuksen lähestymistasona voidaan pitää alueellista tasoa, joka Johansonin ja Vakkurin (2017) tarkastelussa merkitsee mikrotasoa. Tässä tutkimuksessa erityinen kiinnostus on kolmannessa tekijässä: monitoimijuudessa. Julkisen sektorin toimet eivät ole yksistään vaikuttamassa työvoimapolitiikkaan, vaan ne vaativat yhä tiiviimpää yhteistyötä yksityisen ja kolmannen sektorin kanssa. (Heidenreich & Rice 2016.) Kaikki edellä mainitut lähtökohdat kuvastavat työllisyyskentän hybridisyyttä eri näkökulmista, mutta kuten edellä on todettu, hybridisyysnäkökulma keskittyy tässä tutkimuksessa monitoimijuuden näkökulmiin.

Työllisyyttä edistävä toiminta voidaan jakaa aktiiviseen ja passiiviseen työvoimapolitiikkaan. Passiiviset toimet viittaavat työttömyysetuuteen ja muihin tulonsiirrollisiin tekijöihin, joilla turvataan työttömän taloudellista tilannetta työttömyyden aikana. Aktiiviset toimet puolestaan merkitsevät työn tarjontapuoleen liittyviä toimia, joiden tarkoituksena on parantaa työnhakijoiden työmarkkinamahdollisuuksia. (Sihto 1994; Hämäläinen 1998; Heinonen ym. 2004.) Työvoimapolitiikan toimenpiteet voidaan tästä näkökulmasta jakaa Suomessa kahteen luokkaan. Työllisyysviranomaisen palvelutehtävää suorittaa päätoimisesti TE-palvelut (julkiset työ- ja elinkeinopalvelut). Työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautuminen, työllisyyttä edistävät palvelut sekä työttömyyden seuranta kuuluvat pääasiassa tälle viranomaiselle. Työttömyysturvan maksajana (edellä esitetyt passiiviset toimenpiteet) toimii kuitenkin joko Kansaneläkelaitos tai valittu työttömyyskassa, jonne TE-toimisto toimittaa lausuntonsa. Näiden toimijoiden lisäksi yksityiset palveluntuottajat ovat vahvistaneet asemaansa työllisyyspalveluiden osalta esimerkiksi erilaisissa kokeilumalleissa sekä ohjaus- ja koulutuspalveluissa. Aktiivinen työvoimapolitiikka on tällä tavoin muuttanut palveluiden roolia, korostaen ja lisäten eri toimijoiden välistä yhteistyötä (Kautto 2004).

Suomalainen palvelujärjestelmä on kokonaisuudessaan edellä mainittua useampien toimijoiden kenttä. Ylätasolla se on jakautunut erityisesti työ- ja elinkeinoministeriöön (TEM), sosiaali- ja terveysministeriöön (STM) sekä opetus- ja kulttuuriministeriöön (OKM). TEM vastaa pääasiallisesti työmarkkinoiden toimivuudesta, työllisyydestä ja julkisen työvoimapalvelun toimeenpanosta. STM:n päävastuu on sosiaaliturvassa, sosiaali- ja vammaispalveluissa sekä kuntoutuksessa, kun taas OKM:n painotus on erityisesti koulutuspalveluissa ja niihin liittyvissä funktioissa. Näiden jatkeena osa tehtävistä on kunnilla, joille on jaettu työllistämiseen ja työhön kuntoutumiseen liittyviä velvollisuuksia. Lisäksi eläkevakuutusyhtiöt, sosiaali- ja terveysalan järjestöt, työvoiman palvelukeskukset (TYP) sekä edellä mainitut Työ- ja Elinkeino- ja Kela ovat keskeisiä toimijoita palvelujärjestelmässä. Kun tarkastellaan työllistymistä tai työhön kuntoutumista TE-toimiston tai TYP:n näkökulmasta, niihin liittyy usein myös muita julkisen, yksityisen tai kolmannen sektorin toimijoita, sillä osa heidän toiminnoistaan toteutetaan ostopalveluina muilta sektoreilta. (Lampinen & Pikkusaari 2012, 30–32.) Näiden lisäksi Pirkanmaalta löytyy esimerkiksi Maahanmuuttajien Osaamiskeskus OSKE, alle 30-vuotiaille asiakkaille suunnattu Ohjaamo sekä liuta erilaisia alueellisia kokeiluita ja järjestelyitä. Palveluita on sekä työnantajille että työnhakijoille, ja niistä koostuu yhdessä monimutkainen verkko. Tarkemmin määriteltynä työvoimapalveluiden kuvaileminen osoittautuu haastavaksi, kun kirjo on laaja ja käytännöt muuttuvat suhteellisen nopeatahtisesti.

Työttömän työnhakijan oikeuksiin kuuluvat Suomessa muun muassa erilaiset palvelut ja apu työllistymiseen. Palvelut ovat moninaisia, esimerkkinä erilaiset koulutukset, työkokeilu, työnhakuvalmennukset ja palkkatuki. Tähän kuuluvaksi nähdään myös työllistymis-, aktivointi- tai kotoutumissuunnitelman teko ja toteuttaminen: suunnitelmassa sovitaan tehtävät, joiden avulla työnhauksen tavoitteita voidaan toteuttaa. Lisäksi henkilöllä on oikeus työttömyysetuuteen, jos hän täyttää siihen kuuluvat edellytykset. Työttömän työnhakijan velvollisuuksia on esimerkiksi olla TE-toimiston tavoitettavissa, tehdä suunnitelma TE-toimiston kanssa, toteuttaa sovittuja tehtäviä ja suunnitelmaa sovitusti, hakea TE-toimiston tarjoamia työ- tai koulutuspaikkoja ja hakeutua sopiviin palveluihin. (Työttömyysturvalaki 1290/2002; Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta 916/2012.) Työnhakijan oikeuksien ja velvollisuuksien

tasapaino tukeutuu aktiivisen työvoimapolitiikan kehitykseen korostaen yksilön velvollisuuksia (ks. Keskitalo 2013). Aktiivisten toimenpiteiden perusteella myös passiiviset työvoimapolitiittiset toimet (työttömyysetuus) toteutetaan tai jätetään toteuttamatta; ne ovat siis tulleet riippuvaisiksi yksilön omista toiminnoista. (Heinonen ym. 2004; Keskitalo 2013). Jotta yksilön on mahdollista edistää omaa työllistymistään, on tärkeää, että hänelle vastavuoroisesti tarjotaan mahdollistavia palveluja ja välineitä siihen.

Kuten edellä mainittu, työllisyysjärjestelyt eivät toimi tyhjiössä, jossa niitä voitaisiin tarkastella omana, muista toiminnoista erillisenä kokonaisuutenaan. Työvoimapolitiikkaa on mahdollista tutkia mikro-, meta- ja makrotasolla, ja näkökulmia tarkasteluun on lukemattomia aina taloudellisesta kehityksestä yksilön hyvinvointiin. Tässä tutkimuksessa tarkastelun lähtökohtana toimii hybridisyys, joka Heidenreich'n ja Ricen (2016) kontekstissa muistuttaa monitoimijuutta. On kuitenkin olennaista huomioida, että mikrotason toimintojen taustalla toimii edellä kuvatusti monimutkainen hybridiverkosto.

3 METODOLOGIA

Tässä osiossa kuvataan tutkimuksen metodologisia valintoja. Ensimmäisessä alaluvussa tiivistetään tutkimuksen tarkoitus. Toisessa alaluvussa esitellään tutkimuksen aineisto. Aineiston tärkeää osaa, tutkimushaastatteluita, kuvataan tarkemmin seuraavassa alaluvussa. Kahdessa viimeisessä alaluvussa tarkennetaan aineiston analysointiprosessiin.

3.1 Tutkimuksen tarkoitus

Tutkimuksen tarkoituksena on tarkastella julkisyksityisen yhteistyön toteuttamista ja toimivuutta erityisen ilmiön – valmennuspalvelukokonaisuuden – kohdalla. Kiinnostuksen keskiössä on tarkastella sitä, miten hybridimuotoista yhteistyötä voidaan toteuttaa ja minkälaisia mahdollisuuksia ja haasteita se voi sisältää. Näiden pohjalta muodostuu kaksi tutkimuskysymystä:

1. Mitä Pirkanmaan palvelupilottiin sisältyy ja miten sitä toteutetaan hybridisyyden näkökulmasta?

2. Millaisia mahdollisuuksia ja haasteita julkisyksityisessä yhteistyössä koetaan hybridisyyden näkökulmasta?

Tutkimuksen teoreettinen viitekehys on hybridisyys. Tutkimuksessa ollaan erityisen kiinnostuneita siitä, millä tavalla työllisyyttä edistävässä toiminnassa voidaan järjestää hybridimuotoisia toteutuksia. Samoin ollaan kiinnostuneita siitä, mitä etuja ja haittoja hybridimuotoisissa toteutuksissa voi ilmaantua. Tutkimuksen tarkoituksena on ensiksi kuvata niitä rakenteita, joilla pilotti on toteutettu sekä toiseksi analysoida niitä hybridisyydestä johtuvia piirteitä, jotka on koettu toimiviksi tai ei-toimiviksi toteutuksen aikana. Tutkimuskysymykset siis rajataan hybridisyyteen ja yhteistyöhön.

Tutkimus voidaan nähdä tapaustutkimuksena, sillä kohteena on tiettyyn kontekstisidonnaiseen ilmiöön ja sen riippuvuussuhteisiin keskittyvä kokonaisuus (ks. Mills ym. 2010). Tapaustutkimus mahdollistaa yksittäisen tutkimuskohteen syvällisen tarkastelun (Saldaña 2011, 8). Tästä näkökulmasta tutkimus pyrkii hahmottamaan ja ymmärtämään määriteltyä aikaan ja paikkaan sidottua ilmiötä. Tutkimustulosten merkittävyys korostuu täten tutkittavan aiheen, Pirkanmaan valmennuspalveluiden, yhteydessä. Kuitenkin myös tapaustutkimuksella on pyrkimys johtaa yksittäistapauksista yleisimpiä havaintoja (Mills ym. 2010, 64). Tämän tutkimuksen keskeisin anti on aktiivisen työvoimapolitiikan hybridioorganisaatioratkaisuissa. Tutkimus tarjoaa lisäksi empiirisiä havaintoja hybriditoiminnan järjestämisestä hallintotieteelliselle kentälle (ks. Vakkuri ym. 2019, 230).

Tutkimuksen keskiössä on lisätä ymmärrystä yhteistyön näkökulmasta paikallisesti toteutetussa aktiivisessa työvoimapolitiikassa. Julkisen ja yksityisen sektorin välistä yhteistyötä on tutkittu melko laajasti, ja keskeisinä teemoina ovat viime aikoina olleet esimerkiksi Public-Private-Partnershipin (PPP) hyödyntäminen rakennusprojekteissa (ks. esim. Ke ym. 2009) sekä hybridihallinnan näkökulmat sosiaali- ja terveysalalla (ks. esim. Sekhri ym. 2011; Vakkuri ym. 2019). Myös työttömyys on yksi yhteiskuntatieteiden tärkeitä tutkimuskohteita (esim. Walters 2000). PPP:n käytännöistä aktiivisessa työvoimapolitiikassa löytyy jonkin verran kansainvälistä tutkimusta, mutta suomalaista tutkimusta aiheesta on melko vähän. Aikaisempi tutkimus keskittyy pääosin arvioimaan aktivoiminnan onnistuneisuutta. Myös Pirkanmaan valmennuspalvelut ovat olleet osana tutkimusta, jossa on arvioitu yhteisesti valtakunnallisia kumppanuuspilotteja (ks. Paaso ym. 2020). Tätä Paason ja kumppaneiden (2020) tutkimusta on hyödynnetty tässä tutkimuksessa tiedonlähteenä. Eroina näiden tutkimusten välillä on erityisesti tarkastelun taso (tämä tutkimus keskittyy alueellisesti mikrotason ilmiöön, kun taas Paason ja kumppaneiden tutkimuksessa Pirkanmaa on vain pienenä osana tutkimusta) sekä asiantuntijahaastattelunäkökulma (ks. alaluku 3.3). On myös korostettava, että tämä tutkimus ei pyri arvioimaan, vaan ensisijaisesti *tarkastelemaan* hybridin toteutusta.

Aktiivisen työvoimapolitiikan toteuttamisen keinot vaihtelevat EU- ja OECD-maiden välillä huomattavasti, ja työvoimapolitiittiset käytännöt reflektivat

yksittäisen maan historiaa, institutionaalisia rakenteita sekä kulttuuria (Martin 2015). Paikallisen ja markkinaehtoisen hallinnan voidaan lisäksi arvioida edelleen lisääntyvän (ks. Saikku ym. 2017, 42). Kansallisella ja paikallisella kontekstilla voi siis todeta olevan merkitystä työllisyyspalveluiden toteuttamisessa ja toimivuudessa. Tämä tutkimus vastaa tarpeeseen tarkastella paikallisten toimijoiden yhteistyötä Suomessa. Edelleen eroten PPP-tutkimuksen perinteestä, tämä tutkimus pyrkii tarkastelemaan yhteistyötä hybridisyyden näkökulmasta. Tällaista tutkimusta ei työttömyyden kontekstissa kansallisella tasolla löytynyt, joten tutkimuksella vastataan selvään tutkimusaukkoon.

3.2 Aineisto ja aineistonkeruu

Tutkimuksen pääasiallisena aineistona ovat hybridin avainasemissa työskentelevien henkilöiden haastattelut. Näiden lisäksi tutkimuksen tukena on käytetty muuta valmennuspalveluihin liittyvää saatavilla olevaa tietoa. Tähän sisältyvät esimerkiksi julkisesti saatavilla olevat kilpailutukseen liittyvät asiakirjat (pyydetty Pirkanmaan ELY-keskukselta alkuvuonna 2021), pilottien ja TE-palveluiden verkkosivut sekä saatavilla olevat toiminnan esitteet. Tutkija on lisäksi suorittanut havainnointia osallistumalla keväällä 2020 pilotin tiedotustilaisuuksiin ja verkkoluennoille. Havainnoinnin avulla on pyritty luomaan yleiskäsitystä ja esiyymmärrystä tilanteesta, jossa tieto aiheesta on ollut etukäteen rajoittunutta (ks. Grönfors 2001; Tuomi & Sarajärvi 2018). Havainnointi on toiminut pohjana ja tukena tutkimuksen etenemiselle ja haastattelujen kysymyksenasetteluille (on pyritty lähelle haastateltavien kokemusmaailmaa, ks. Puusa ym. 2020). Se ei kuitenkaan toimi tutkimuksessa analysoitavana aineistona. Moniaineistoisuudella on pyritty varmistamaan mahdollisimman kattava tieto pilotin toiminnasta. Analyysin (ks. alaluku 3.5) pohjana toimivat haastattelut, joita muut aineistot tukevat lisätiedonlähteinä.

Tutkimuksen tekemisestä sovittiin Pirkanmaan TE-palveluiden kanssa keväällä 2020, ja aineistonkeruu toteutettiin saman vuoden marras- ja joulukuussa. Haastateltuja henkilöitä oli yhteensä yhdeksän. Vuonna 2020 vallitsevan COVID19-pandemiatilanteen vuoksi kaikki haastattelut on toteutettu videoyhteydellä Teams-sovelluksen avulla. Jokainen haastattelu sovittiin

etukäteen, ja sille varattiin noin tunti aikaa. Suurimpaan osaan haastatteluista käytettiin karkeasti tunti, mutta vaihtelua kestoissa oli 45 minuutista 75 minuuttiin. Haastatteluista on ollut yhteensä kahdeksan, ja ne jakautuvat seitsemään yksilöhaastatteluun ja yhteen parihaastatteluun.

Aineiston kokoamisessa on hyödynnetty niin sanottua lumipallomenetelmää. Tällä viitataan siihen, että tutkimuksen alkuvaiheessa on ollut avainhenkilö, joka on ohjannut tutkijan muille potentiaalisille haastateltaville (Tuomi & Sarajärvi 2018). Tässä tutkimuksessa oli alkuvaiheessa yksi konsortion toiminnassa kiinteästi mukana oleva henkilö, joka toimi ensimmäisenä avainhenkilönä, ja jota myös haastateltiin. Lumipallomenetelmässä oli tämän jälkeen kaksi tasoa. Ensimmäinen haastateltava ohjasi tutkijan kahdelle seuraavalle haastattelulle, ja he johdattivat tutkijan edelleen lopuille haastateltaville. Jokainen haastateltavaksi pyydetty suostui haastatteluun.

Keskeinen haastateltavien valintaperuste oli asiantuntijuus hybridiyhteistyön alueella. Näytettä voi pitää harkinnanvaraisena, sillä haastateltavat on valittu tarkoituksenmukaisesti tutkimuskysymysten pohjalta (ks. Puusa ym. 2020). Laadullisessa tutkimuksessa, jossa tavoitteena ei ole tilastollinen yleistäminen, vaan toiminnan ymmärtäminen, voidaan asiantuntijuutta pitää tärkeänä valintakriteerinä (Tuomi & Sarajärvi 2018). Tätä lähestymistapaa hyödynnetään asiantuntijoiden omaaman tiedon vuoksi esimerkiksi silloin, kun halutaan selvittää tutkimuskohteen (joko ilmiön tai prosessin) nykyistä asiantilaa (Alastalo ym. 2017, 213). Tässä tutkimuksessa haastateltaviksi valikoitui toimijoita valmennuspalveluhybridin nivelkohdista TE-toimiston, Työtalon ja Focus Työpolkujen puolelta. Haastateltavina on siis ollut hybridiajattelun mukaisesti julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin työntekijöitä kummastakin kohdekonsorttiosta. Haastateltavien moninaisuudella on pyritty saamaan mahdollisimman kattava kuva pilotin toiminnasta. Haastatteluiden tarkoituksena on ollut tarkentua kokonaisvaltaisesti yhteistyön toimivuuteen.

Haastatelluilla henkilöillä on kokonaisuutena ollut hallussa pilotin koordinointiin liittyvää keskeistä tietoa, ja toisaalta heille voi olettaa välittyneen tietoa myös ruohonjuuritason kokemuksista ja ongelmista. Arvioin haastateltujen olleen hybridiorganisaation yhteistyön kannalta keskeisissä tehtävissä, mikä

tukee valikoinnissa tavoiteltua asiantuntijuutta. Tapaustutkimukseen liitetty saturaatio tarkoittaa uusien aineistoyksiköiden haastatteluja siihen asti, kunnes 'tietokokoelma' on tutkimuksen näkökulmasta valmis ja lisätiedonkeruu ei enää tuottaisi uutta tietoa (Bowen 2008, 140). Saturaation kannalta laadullisessa tutkimuksessa ei kuitenkaan sinänsä keskitytä datan määrään, vaan sisällön rikkauteen (Morse 1995, 147–148). Tässä tutkimuksessa informanteja voi arvioida olevan riittävästi, kun uutta tietoa ei haastatteluissa enää ilmennyt. Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, etteikö 'seuraava tai sitä seuraava' tapaus olisi voinut tuoda aiheeseen lisänäkökulmia, koska hybridi ja siihen liittyvä yhteistyö on viitekehyksenkin mukaisesti monitahoinen ilmiö. Sisällöllistä näkökulmaa pyrittiin vahvistamaan ottamalla eri organisaatioiden näkökulmat huomioon haastateltavien valinnassa. Seuraavassa alaluvussa tarkennutaan haastatteluiden sisältöön.

3.3 Teemahaastattelut ja aineistonkeruun eettisyys

Tutkimuskohdetta on lähestytty laadullisella eli kvalitatiivisella lähestymistavalla. Kvalitatiivinen ote pyrkii yleisesti analysoimaan konkreettisia tapauksia kontekstissaan, ja tarkoituksena on ymmärtää tarkasteltavaa ilmiötä (Flick 2018, 50; Puusa ym. 2020). Muita tavoitteita voivat olla esimerkiksi ymmärryksen syventäminen ja ilmiön kuvaaminen (Puusa ym. 2020). Tämän tutkimuksen lähestymistavaksi soveltuu laadullinen tutkimusote, kun tärkeänä tavoitteena on ymmärtää ja kuvata sitä, miten valmennuspalvelut toimivat. Samoin tarkoituksena on saada kuva siitä, millaiset palveluiden yhteistyöpiirteet on koettu toiminnan ja tulosten kannalta mahdollistaviksi sekä haasteellisiksi tekijöiksi. Kvalitatiivisen lähestymistavan aineistona ovat teemahaastattelut sekä muu saatavilla oleva aineisto (aineistoista ks. edellinen alaluku 3.2).

Tutkimuksen päämenetelmänä on teemahaastattelu. Teemahaastattelussa tutkija on suunnitellut haastattelun lähtökohtia etukäteen ja se etenee pääosin valittujen teemojen kehyksessä (Puusa ym. 2020). Tässä tutkimuksessa haastattelurunko on jaoteltu kolmeen pääteemaan, joita ovat 1. Palvelupilotti yleisesti, 2. Palvelupilotin mahdollisuudet ja 3. Palvelupilotin haasteet. Teemat on suunniteltu tukemaan tutkimuskysymyksiä, joiden tarkoituksena on selvittää palvelupilotin toimintaa sekä mahdollisuuksia ja

haasteita. Ensimmäisen teeman tarkoitus on vastata ensimmäiseen tutkimuskysymykseen eli selvittää hybridiorganisaation toimintaa. Kahden seuraavan teeman tarkoituksena on vastata toiseen tutkimuskysymykseen selvittämällä toimijoiden koettuja hyviä ja huonoja puolia hybridissä. Vaikka aineiston analyysi on tehty teoriaohjatusti (ks. alaluku 3.5), on haastatteluissa käytetty avoimia kysymyksiä. Tämän vuoksi haasteita ja mahdollisuuksia on kysytty yleisesti, ei ohjaten erillisiin yhteistyön teemoihin. Tarkoituksena on ollut saada haastateltavilta selville niitä asioita, jotka he ovat kokeneet erityisen toimiviksi tai haasteellisiksi. Esiymmärryksen lisäämiseksi tutkimusrunkoa testattiin haastatteleamalla tutkimusaiheeseen liittyvissä tehtävissä olevaa asiantuntijaa, joka ei sisälly tutkimusaineistoon.

Jokaisen teeman alle on koottu joukko runkokysymyksiä, jotka on esitetty lähes jokaiselle, ellei asia tullut muutoin haastattelussa esille. Haastattelut olivat kuitenkin puolistrukturoituja siinä mielessä, että vaikka tutkimuskysymyksiä on määritelty etukäteen, keskustelua on syvennetty dialogista nousevilla lisäkysymyksillä (ks. DiCicco-Bloom & Crabtree 2006, 315). Pääkysymykset ja teemat on siis valittu harkitusti ennen aineistonkeruuta tutkimuksen tarkoituksen mukaisesti, mutta keskusteluissa ei ole edetty kronologisesti asetettujen teemojen tai kysymysten mukaan, vaan niiden välillä on voitu tilanteen mukaan vuorotella. Tämän vuoksi teemat eivät ole vastanneet suoraan tutkimuskysymykseen pääjaottelun mukaisesti, vaan haastattelut ovat edenneet osittain teemoista poikkeaviin aiheisiin ja vaihdelleet niiden välillä. Haastattelurungon muokkaaminen ja räätälöidyt kysymykset ovat yleisiä asiantuntijahaastatteluissa (Alastalo ym. 2017). Myös tässä tutkimuksessa lisäkysymyksiä on esitetty keskusteluiden edetessä, ja muutoksia ja lisäyksiä alkuperäisiin haastattelukysymyksiin on tehty, kun haastateltavien kokemusmaailma on avautunut tutkijalle paremmin. Alkuperäinen muokkaamaton haastattelupohja löytyy liitteestä 1.

Haastattelujen toteutuksessa on seurattu Tutkimuseettisen neuvottelukunnan periaatteita, joita ovat itsemääräämisoikeuden kunnioittaminen, tutkittavan kunnioittaminen sekä tutkittavan vahingoittamisen välttäminen (TENK 2019). Tutkimuksen tekemisestä on sovittu TE-toimiston kanssa ennen sen toteuttamista. Tutkimukseen osallistuminen on ollut haastateltaville vapaaehtoista, ja tutkittavia on etukäteen informoitu tutkimuksen

tavoitteista sekä haastatteluiden sisällöstä. Tutkittavia on myös informoitu siitä, millä tavalla tutkimusaineistoa käsitellään. Luottamuksellisuuden turvaamiseksi tutkimuksessa ei esitetä henkilöiden tunnistetietoja, kuten ikää tai tarkempaa positiota. Litteroituja haastatteluja on edelleen käsitelty luottamuksellisesti, ja ne on anonymisoitu. Tutkimuksessa esitettyjä lainauksia on muokattu niin, ettei lausunnon antaja ole tunnistettavissa. Lisäksi tutkimusprosessista on pyritty tekemään vuorovaikutuksellinen siten, että tutkittavilla on ollut mahdollisuus lukea ja kommentoida tutkimusraporttia ennen sen viimeistä palautusta. Tällä varmistetaan, että tutkittavien näkemyksiä ja hybridin järjestelyjä on tulkittu oikein. Samoin tutkittavia on kannustettu ottamaan edelleen yhteyttä, mikäli tutkimusprosessin aikana ilmenee jotakin uutta tai olennaista, tai vastaavasti kysyttävää tutkimuksesta.

3.4 Kvalitatiivinen sisällönanalyysi

Aineiston analysointi on toteutettu sisällönanalyysillä. Sisällönanalyysillä pyritään yleiseen ja tiiviiseen kuvaukseen tutkittavasta kohteesta (Tuomi & Sarajärvi 2009, 108). Tämä jäsentää ensimmäistä tutkimuskysymystä, jonka tavoitteena on kuvata hybridijärjestelyjen toteuttamista paikallisissa julkisyksityisissä järjestelyissä. Sisällönanalyysillä voidaan myös selventää, kuinka systeemit toimivat (Patton 1990, 8–13). Tähän pyritään toisella tutkimuskysymyksellä, jonka tavoitteena on kuvata, miten järjestelyt toimivat ja mitä hyviä tai toisaalta haastavia tekijöitä hybridisyyteen liittyy Pirkanmaan valmennuspalveluissa. Laajemmin sisällönanalyysillä voidaan pyrkiä ilmiön ymmärtämiseen (Patton 1990), joka liittyy tämän tutkimuksen tärkeään tavoitteeseen; hybridisyyden käsitteen syventämiseen työllisyyspalveluissa.

Sisällönanalyysiä voidaan toteuttaa joko kvantitatiivisesti eli määrällisesti tai kvalitatiivisesti eli laadullisesti. Kvantitatiivisessa lähestymistavassa sisältöä pyritään kvantifioimaan, ja tekstiä voidaan koodata esimerkiksi hakusanojen avulla. Tässä lähestymistavassa tuloksia voidaan kuvata käsitteellisen tason lisäksi numeerisesti. Kvalitatiivisessa lähestymistavassa tuloksia kuvataan käsitteellisesti ja sanallisesti. (Wilkinson & Birmingham 2003; Tuomi & Sarajärvi 2009). Tässä tutkimuksessa sisällönanalyysi on toteutettu kvalitatiivisesti. Valintaa perustellaan erityisesti tavoitteella ymmärtää toimintaa, eikä

tutkimuskohteen kvantifioinnin arvioitu tuovan tarkastelulle lisäarvoa. Tarkoituksena on sanallisesti nostaa esille niitä asioita, joita haastatteluiden ja muun aineiston puitteissa ilmenee. Kvalitatiivisen sisällönanalyysin on myös korostettu sopivan erityisesti tapaustutkimuksiin, joissa pyritään ymmärtämään kompleksista yhteiskunnallista ilmiötä (Kohlbacher 2005). Tästä näkökulmasta laadullisen lähestymistavan voi nähdä sopivan tutkimuksen tarkoituksperiin.

Sisällönanalyysiä on mahdollista toteuttaa joko induktiivisesti eli aineistolähtöisesti tai deduktiivisesti eli teorialähtöisesti (Elo & Kyngäs 2008; Tuomi & Sarajärvi 2018). Tässä tutkimuksessa aineistoa tarkastellaan pohjautuen vahvasti hybridiorganisaatioiden teoriaan, eli lähestymistapa on deduktiivinen. Eskola (2001) on edelleen jaotellut sisällönanalyysin aineistolähtöiseen, teoriasidonnaiseen ja teorialähtöiseen lähestymistapaan. Aineistolähtöisessä analyysissä aineistosta tehdään päätelmiä yksittäisestä yleiseen, ja aikaisemmat teoriat jätetään tällöin analyysivaiheessa ulkopuolelle. Teoriasidonnaisessa, jota voidaan kutsua myös teoriaohjaavaksi, lähestymistavassa analyysiä lähdetään tekemään aineistolähtöisesti, mutta se liitetään analyysin loppuvaiheessa teoreettiseen kehykseen. Deduktiivisessa päättelyssä teoreettinen kehys puolestaan ohjaa aineiston analyysiä. (Tuomi & Sarajärvi 2018.) Näistä kolmesta lähtökohdasta tämä tutkimus myötäilee teorialähtöistä lähestymistapaa. Tällä lähestymistavalla pyritään kuitenkin usein testaamaan jotakin määriteltyä teoriaa (Tuomi & Sarajärvi 2018). Tämän tutkimuksen tarkoituksena ei ole testata hybridiorganisaatioihin liitettyjä teoreettisia näkökulmia, vaan tarkastella sitä, millä tavalla teoriaan liitetyt hybridisyyden piirteet ilmenevät mikrotasolla työvoimapolitiikassa. Tästä näkökulmasta analyysiä voidaan pitää teoriaohjaavana, kun analyysin pääluokitus pohjautuu teoreettisiin lähtökohtiin, mutta luokkien sisällä toteutettu analyysi on osittain aineistolähtöistä. Voi siis ajatella, että tutkimus lähtee deduktiivisesti, ja päätyy näiden teoriaan pohjautuvien teemojen kautta teoriaohjaavaan lähestymistapaan.

3.5 Aineiston analysointi

Pääasiallisena tutkimusaineistona tutkimuksessa ovat tutkimushaastattelut. Haastattelut on litteroitu, ja teksteille on tehty analyysi, jota tässä alaluvussa

kuvataan. Ensimmäisen analyysivaiheen jälkeen myös muuta aineistoa (ks. alaluku 3.2) hyödynnetään tutkimusprosessissa.

Kuten edellisessä alaluvussa on esitetty, tässä tutkimuksessa teorialla on analyysivaiheessa vahva rooli. Teorian suhdetta aineistoon voidaan perustella sillä, että tutkimuksen tarkoituksena on tarkastella hybridisyyden ilmenemistä määrittelyyn, tutkimuksen kohteena olevan mikrotason toiminnan kohdalla. Hybridisyyden tarkastelua ohjaavat Johansonin ja Vakkurin (2017) määrittelemät neljä hybridisyyden piirrettä, joita ovat 1. Julkisyksityinen omistajuus, 2. Päämäärien yhteensopimattomuus ja kilpailevat logiikat, 3. Julkisen ja yksityisen rajaa rikkovat rahoitusjärjestelyt, 4. Julkinen ja yksityinen taloudellinen ja sosiaalinen kontrolli. Nämä pelkistetään tutkimuksessa termeiksi 1. Omistajuus, 2. Tavoitteet, 3. Rahoitus ja 4. Ohjaus. Nämä neljä lähtökohtaa muodostavat kategorioiden matriisin, joihin analyysiyksiköt jaotellaan (ks. Elo & Kyngäs 2008).

TAULUKKO 3. Analyysimatriisi (mukaillen Elo & Kyngäs 2008)

	Omistajuus	Tavoitteet	Rahoitus	Ohjaus
Miten työllisyyspalveluita on toteutettu?				
Millaisia mahdollisuuksia ja haasteita yhteistyö tarjoaa?				

Taulukossa 3 esitetään, millä tavalla aineistoa on lähdetty teoriapohjaisesti koodaamaan pohjautuen Elon ja Kyngäksen (2008) deduktiiviseen aineistonkäsittelyyn. Deduktiivisessa sisällönanalyysissä analyysin pohjana toimii aikaisempi käsitejärjestelmä (Tuomi & Sarajärvi 2018), ja tässä tutkimuksessa se pohjautuu Johansonin ja Vakkurin (2017) kuvaukseen hybridisyyden piirteistä. Vasemmalle on liitetty tutkimuskysymykset, joiden mukaan aineistoa jaotellaan 1) työllisyyspalveluiden toteuttamiseen sekä 2)

mahdollisuuksiin ja haasteisiin. Mahdollisuudet ja haasteet on niputettu yhteen, sillä voidaan olettaa, että samojen asioiden on mahdollista toistua molemmissa näkökulmissa.

Tässä analyysin vaiheessa analyysiyksiköt koodattiin matriisin mukaisesti neljään eri luokkaan. Analyysiyksiköinä toimivat ilmaisut (litteroidut virkkeet tai kappaleet), jotka käsittelivät yhtä hybridisyyteen liittyvää näkökulmaa. Matriisia voidaan pitää rakenteellisesti tarkoin jäsentyneenä (ks. Elo & Kyngäs 2008), sillä näkökulmat, jotka eivät sovellu valittuun tutkimuskehikseen (eli yllä kuvattuun analyysimatriisiin) on aluksi jätetty tarkastelun ulkopuolelle. Tämä on strateginen valinta tutkimuksen rajauksesta hybridisyyteen (ks. alaluku 3.1).

Teoriaohjaavassa lähestymistavassa analyysin yläluokat voivat tulla suoraan teoriasta, mutta alaluokkien jäsentely voidaan tehdä nojautuen aineistoon (Tuomi & Sarajärvi 2018). Tutkimusaineiston analyysi on aloitettu edellä esitetysti deduktiivisesti. Tämän jälkeen tutkimus noudattaa induktiivisempaa lähestymistapaa. Neljän luokan sisälle ilmaantuvat analyysiyksiköt on klusteroitu aineistolähtöisesti. Klusteroinnilla viitataan siihen, että ilmauksia ryhmitellään niiden samanlaisuuden ja eroavaisuuksien avulla (Tuomi & Sarajärvi 2009, 110). Tässä vaiheessa hyödynnetään teoreettista näkökulmaa, mutta aineistossa esiintyviä teorian ulkopuolelle jääviä kokonaisuuksia otetaan yhtäläillä tarkastelun kohteeksi. Tämän jälkeen klustereita abstrahoidaan, eli niitä yhdistellään muodostaen laajempia empiirisiä kokonaisuuksia (Tuomi & Sarajärvi 2009, 111–112). Tässä vaiheessa tutkimus ottaa jälleen teorialähtöisen suunnan, ja kokonaisuuksia tarkastellaan aiemman tutkimuksen ja teorian valossa.

Teoriaohjaavaa analyysiä, jossa teoria ja aineisto keskustelevat toistensa kanssa, voidaan pitää kvalitatiivista sisällönanalyysiä hyödyntävässä tapaustutkimuksessa vahvuutena (Kohlbacher 2005). Tämän tutkimuksen analyysiotte pyrkii yhdistelemään induktiivista ja deduktiivista otetta siten, että tutkimuksen teoriaohjaavuudella saadaan aikaiseksi olennaista ja uutta tietoa hybridisyyden toteuttamisesta työllisyyspalveluista. Analyysin alkuvaiheissa asetettujen teoreettisten teemojen avulla on mahdollista löytää ne asiat, mitkä kuvastavat tutkimuskohteen hybridisyyttä. Samoin analyysin edetessä induktiiviselle tasolle alkuluokituksen jälkeen pystytään paikantamaan, millaisia aineistolähtöisiä hybridisyyden ilmenemismuotoja mikrotason

työllisyyspalveluissa voi esiintyä. Tämä avaa myös tietä uudelle tutkimukselle tarkastellessaan ensimmäistä kertaa hybridisyyden piirteitä vastaavanlaisessa kontekstissa.

4 TUTKIMUKSEN TULOKSET

Pirkanmaalla vuoden 2019 lopulla käynnistyneet valmennuspalvelut ovat toteutuneet osana valtakunnallisia kumppanuuspilotteja. Kokeiluja järjestettiin ympäri Suomea, ja jokainen TE-toimisto ja ELY-alue sai hakea omanlaisensa palvelukokonaisuuden osana pilottia. Tämä tarkoittaa sitä, että tutkimuskohteena olevat palvelut ovat ainutlaatuisia eli ne on toteutettu eri tavalla kuin muilla alueilla. Tutkimuksen teko- ja julkaisuvaiheessa valmennuspalvelut ovat edelleen käynnissä, mutta asiakasohjaus on päättynyt. Pirkanmaalla valmennuspalveluihin ohjattiin TE-palveluista yhteensä noin 4200 työnhakija-asiakasta, ja asiakkuuden maksimiaika on 8–12 kuukautta. Tässä luvussa esitetään palveluissa tehtyjä ratkaisuja hybridisyyden näkökulmasta.

Tutkimuksen tulokset esitetään jaettuna hybridisyyden piirteisiin. Neljässä ensimmäisessä alaluvussa kuvaillaan, miten omistajuus, tavoitteet, rahoitus ja ohjaus on järjestetty Focus Työpoluissa ja Työtalossa. Kaikissa alaluvuissa esitellään myös teemoihin liitettyjä etuja ja haasteita, joita tutkimushaastatteluissa ilmeni. Viimeisessä alaluvussa 4.5 esitetään tulokset kootusti.

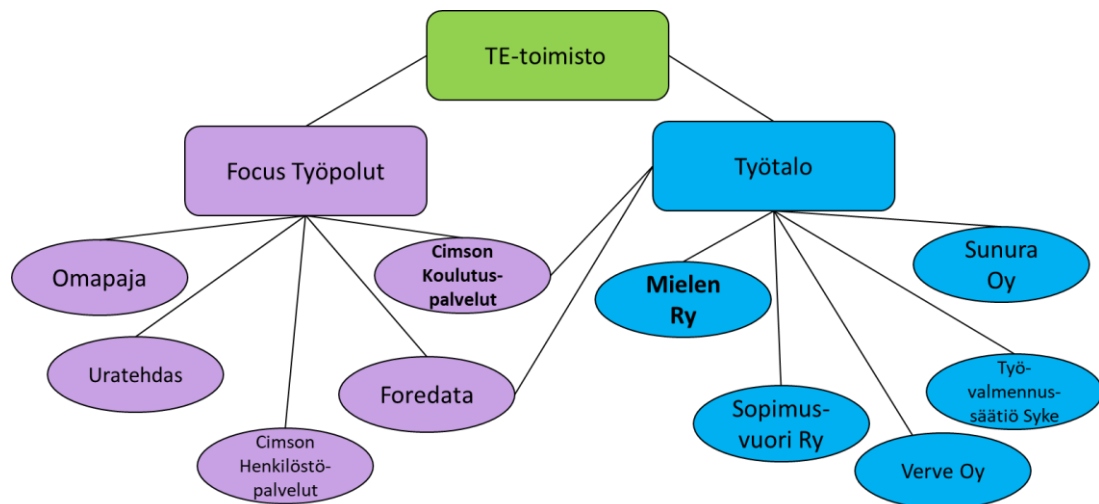
4.1 Omistajuus

Hybrideissä omistajuus on yleensä jaettua julkisen ja yksityisen sektorin välillä niin, että yhden palvelun taustalla toimii monta eri organisaatiota. Pirkanmaan valmennuspalveluissa omistajuus osoittautuu erityisen mielenkiintoiseksi, kun julkinen sektori toimii yhteistyössä kahden eri konsortion kanssa, jotka kumpikin muodostuvat yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoista. Tässä alaluvussa esitellään omistajuuteen liittyviä yhteistyön näkökulmia. Luvussa esitellään ensin, millä tavalla omistajuus on rakentunut konsortioiden sisällä. Toiseksi tarkastellaan sitä, miten hybridimuotoisesti toteutettu palvelu on järjestetty

julkisen sektorin ja palveluntarjoajien välillä. Viimeiseksi selvitetään, miten jaettu omistajuus voi vaikuttaa palveluun asiakkaan näkökulmasta.

Konsortioiden moninaiset toimijat

Tutkimustulosten esittelyssä pyritään häivyttämään tieto siitä, kummasta konsortiosta ja mistä organisaatiosta puhutaan, koska tarkoituksena on tarkastella palveluiden toimintaa kokonaisvaltaisesti. Jotta pystytään ymmärtämään sitä, millä tavalla konsortiot ja yhteistyö niiden välillä on rakentunut, esitellään tässä alaluvussa organisaatorakennetta tarkemmin ja nimetään yhteistyössä olleet toimijat.



KUVIO 3. Konsortioiden muodostuminen Pirkanmaan valmennuspalveluissa

Kuviossa 3 kuvataan kahden valmennuspalvelukonsortion, Focus Työpolkujen ja Työtalon, omistajuuden muodostumista. Molemmat konsortiot tuottavat palveluita julkiselle sektorille, eli niiden voidaan ainakin palveluiden osalta katsoa kuuluvan TE-toimistolle. Käytännössä konsortiot kuitenkin muodostuvat niiden sisällä olevien organisaatioiden yhteenliittymistä, eli ne voidaan nähdä yhteisomisteisina. Konsortion omistajuuden voi siis myös ajatella jakautuvan konsortion jäsenten kesken. Seuraavassa keskitytään siihen, miten omistajuus rakentuu konsortioiden sisällä.

Focus Työpolut muodostuvat viidestä toimijasta, joita ovat Omapaja, Uratehdas, Cimson Henkilöstöpalvelut, Foredata Oy ja Cimson Koulutuspalvelut. Neljä viidestä toimijasta ovat yksityisiä yrityksiä, ja yksi toimija, Uratehdas, on järjestöpohjainen. Cimson Koulutuspalvelut on palveluissa hallinnoijana, mikä tarkoittaa sitä, että se esimerkiksi koordinoi konsortion toimintaa ja vastaanottaa uudet asiakkaat. Lisäksi Cimson Koulutuspalveluihin on työsuhteessa suurin osa palveluiden valmentajista (haastatteluhetkellä noin 26-28 henkilöä). Toisena valmentavana tahona on Omapaja, jossa valmentajia oli haastatteluhetkellä 5. Omapaja on erikoistunut yrittäjyyteen, minkä vuoksi yrittäjyydestä tai luovien alojen tehtävistä kiinnostuneita asiakkaita ohjattiin ensisijaisesti Omapajan valmentajille. Selkeää kahtiajakoa asiakkaissa ei kuitenkaan ollut. Näiden lisäksi konsortion aktiivisena toimijana on Foredata Oy, jonka rooli painottuu tiedonhallintajärjestelmän (ForeAmmatti) toimittamiseen ja sinne tuotetun datan analysointiin. Foredatan tarjoama IT-järjestelmä toimii asiakkuudenhallintajärjestelmänä konsortiossa asiakkaiden ja valmentajien välillä sekä tukena asiakkaiden osaamisen tunnistamiselle. Cimson Koulutuspalvelut, Omapaja ja Foredata Oy muodostavat konsortion keskeisimmät toiminnot. Näiden lisäksi Cimson Henkilöstöpalvelut, jotka kuuluvat Cimson Koulutuspalveluiden kanssa samaan konserniin (eli ovat ylätasolla yhteisomisteisia), ja Uratehdas ovat konsortiossa palveluntuottajina mukana. Näiden toimijoiden rooli palvelussa ei kuitenkaan ollut haastattelutilanteessa huomattava.

Työtalo-konsortiossa toimijoina ovat Mielen Ry, Sopimusvuori Ry, Työvalmennussäätiö Syke sekä Sunura Oy. Työtalossa hallinnoijaosapuolena on Mielen Ry, joka huolehtii esimerkiksi taloushallinnosta ja sopimuksista. Muuten työnjako ja valmentajat ovat jakautuneet melko tasaisesti Mielen Ry:n, Sopimusvuoren ja Sykkeen välillä. Sunura Oy on mukana myös valmennuksessa, mutta sen toiminta on painottunut enenevästi yritysten kanssa tehtävään yhteistyöhön eli esimerkiksi yrityskontaktointiin ja työpaikkojen etsimiseen. Edeltävien toimijoiden lisäksi Työtalo-konsortiossa ovat alihankkijoina Verve sekä Cimson Koulutuspalvelut. Cimsonilta on ostettu verkkovalmennuspalvelua. Verven rooli alihankkijana ei ole konkretisoitunut palveluntuotannossa. Mainittujen toimijoiden lisäksi Työtalo ostaa Foredata Oy:ltä samankaltaista asiakkuudenhallintajärjestelmää, jota Focus Työpolut

hyödyntää omassa toiminnassaan. Lisäksi kuvion 3 ulkopuolinen Sociala Oy on Työtalossa mukana eräänlaisena epävirallisena alihankkijana, joka auttaa konsortiota kehittämään toimintaansa.

Molempien konsortioiden omistajuudesta muodostuu ulkoapäin katsottuna monimuotoinen kokonaisuus. Kuvattuja konsortioita on järjestetty myös toisistaan poikkeavilla tavoilla. Eroista hyvä esimerkki on rekrytointi. Toisessa konsortiossa valmentajien rekrytoinnit on tehty yhdessä ja esimerkiksi palkoista on sovittu konsortion sisällä yhtenäisin perustein, kun taas toisessa konsortiossa jokainen organisaatio hoitaa itsenäisesti omat rekrytointinsa ja palkat määräytyvät työnantajan mukaisesti. Samoin toisen konsortion palvelut ovat pääosin samassa toimitilassa, kun taas toisella konsortiolla ne ovat jakautuneet eri toimijoiden tiloihin. Joka tapauksessa työnantajanäkökulma on omistajuuden näkökulmasta moniulotteinen. Molemmissa konsortioissa työntekijät ovat työsuhteessa yksittäiseen työnantajaorganisaatioon, mutta tekevät työtä konsortiolle. Tämä nousi esille myös joissakin haastatteluissa yhtenä haasteellisena tekijänä, kun konsortioon työsuhteessa olevien henkilöiden käytännöt saattoivat vaihdella yksittäisten organisaatioiden työntekijöiden välillä: esimerkiksi joillekin työntekijöille oli oman organisaation kautta tarjolla työnohjausta ja toisille ei, vaikka he toimivat samoissa työtehtävissä samassa konsortiossa. Haastatteluissa kävi kuitenkin myös ilmi, että suuri osa valmentajista kokee olevansa työsuhteessa konsortioon huolimatta siitä, että työ sopimus oli tehty yksittäisen toimijan ja työntekijän välille. Tämä nähtiin vahvuutena ja täten myös osoituksena siitä, että yhteistyö toimi sujuvasti omistajuuden moninaisuudesta huolimatta. Samoissa tiloissa toimiminen vaikutti vahvistavan henkilökunnan yhteenkuuluvuuden tunnetta suhteessa konsortioon.

Omistajuuden näkökulmasta yhteistyöstä ei tuotu esille juurikaan negatiivisia tekijöitä. Muutamia mainintoja tuli siitä, että joiltakin konsortion osallistujilta oltiin ennen valmennuspalveluiden aloittamista odotettu enemmän panosta kuin he lopulta konsortiot toimintaan toivat. Tätäkään ei kuitenkaan varsinaisesti koettu ongelmaksi, sillä nämä tilanteet olivat joko riippumattomia toimijoista (heidän palveluitaan ei tarvittu) tai sitten toiminnot pystyttiin järjestämään muulla tavalla. Muita haasteita, joita haastatteluissa mainittiin, olivat edellä mainitut henkilöstöjärjestelyihin liittyvät tekijät sekä yleiset

yhteistyöhön liittyvät haasteet. Jälkimmäisellä tarkoitettiin sitä, että yhteistyön uuden edessä oli itsessään haaste, kun konsortioita täytyi järjestellä ja 'hioa' valmennuspalveluiden edetessä. Pääosin konsortioiden toimintaan suhtauduttiin korostetun positiivisesti.

Semmoinen avoimuus ja vahva tiedottaminen mitä tehdään, niin ehkä sillä saadaan pidettyä hyvänä se suhde, että keskustellaan paljon ja kuunnellaan toisiamme, että kaikilla osapuolilla on paljon annettavaa ja tehdään yhdessä.

Palveluntarjoajat kokivat, että yhteistyö konsortioiden sisällä oli saatu valmennuspalveluissa toimimaan hyvin. Aktiivisella kommunikoinnilla nähtiin olevan positiivista vaikutusta valmennuspalveluiden toimivuudessa. Toimintaperiaatteita ja -tapoja käsiteltiin esimerkiksi yhteisissä säännöllisissä konsortioiden kokouksissa. Ajatuksena oli, että konsortion jäsenet saavat yhdessä tarjottua asiakkaalle monipuolista ja hyvää palvelua.

Ja sit kyllä mä nostasin, että tämä on ollut hyvä käytäntö tämä monituottajamalli; tämä meidän konsortiorakenne.

Moni myös nosti konsortiototeutuksen esille kysyttäessä erityisen hyviä käytäntöjä palvelupilotin toimintaan liittyen. Molemmissa konsortioissa oltiin erittäin tyytyväisiä yhteistoimintaan, ja sen nähtiin tuovan lisäarvoa toiminnalle, kun eri organisaatiot toivat omat vahvuutensa kokonaispalvelun käyttöön (ks. myös alaluku 4.2). Samoin moniomistajuus nähtiin vahvuutena kilpailutusvaiheessa (ks. alaluku 4.4). Moniomistajuus siis vaikuttaisi olevan konsortiotasolla yksityisten ja kolmannen sektorin yhteistyössä Pirkanmaan valmennuspalveluiden kohdalla vahvuus.

Yhteistyö julkisen sektorin ja palveluntarjoajien välillä

Kuten edellä kuvattiin, omistajuus on konsortioiden sisällä rakentunut monen eri organisaation välille. Nämä konsortiot toimivat puolestaan yhdessä julkisen sektorin kanssa, ja ovat osa TE-palveluiden palvelutarjontaa. Voidaan siis ajatella, että TE-palvelut 'omistavat' konsortiot, vaikkei näin juridisesti tai konkreettisesti olekaan. Palvelut ja konsortiot kuitenkin ilmenevät sellaisinaan ainoastaan TE-palveluiden yhteydessä. Todellisuudessa omistajuus ei vaikuta yksisuuntaiselta, eikä sitä haastattelussakaan kuvailtu tällä tavoin.

Kyllä mä näen, että TE-toimisto on myös osana tätä konsortiota, koska he on ollu hyvin lähellä tässä meidän kanssa. - - Mun mielestä se on ollu sellasta yhdessä tekemistä. Ja tämä on ehkä myös mun mielestä aika selkeästi uusi asia, että palveluntuottaja ja TE-toimisto tekee yhdessä, et TE-toimisto ei vaan tilaa.

Moni haastatelluista toi esille, että TE-toimisto sekä konsortiot tekevät tiivistä yhteistyötä, ja osa heistä jopa näki TE-toimiston osana konsortiotaan. TE-palveluiden toimintaa kuvattiin konsortio toimijoiden puolelta joustavaksi ja helpoksi. TE-palvelut saivat paljon positiivisia arvioita, ja yhteistyö nähtiin erityisen toimivana. TE-toimistolla nähtiin pääosin myös olevan korkea motivaatio yhteistoiminnan onnistumiseen, mikä edisti yhteistyön sujuvuutta.

TE-palveluiden näkökulmasta palveluntarjoajia on kaksi; Focus Työpolut ja Työtalo. Nämä kaksi palvelua on määritelty kattamaan erilaiset asiakasryhmät, jotka määriteltiin työnhakijan työmarkkinatilanteen mukaisesti. Focus Työpolut on tarkoitettu *heikossa* työmarkkina-asemassa oleville asiakkaille, ja Työtalo *heikoimmassa* työmarkkina-asemassa oleville asiakkaille. Nämä oli kilpailutuksessa terminologisesti jaettu *Työllisyysohjelmaan* ja *Osaamisohjelmaan*. Asiakasohjaus julkiselta sektorilta valmennuspalveluihin tehtiin näiden kahden palvelun väliltä TE-palveluiden asiantuntijan arvion mukaisesti. Julkisen sektorin rooli korostuu alkuvaiheessa siinä, että asiakas osataan ohjata oikeaan palveluun. Tästä TE-asiantuntijat saivat joissakin haastatteluissa kiitosta.

TE-palvelut toimivat yhteistyössä molempien konsortioiden kanssa. Jokaisella TE-palveluiden asiantuntijalla on ollut mahdollisuus ohjata asiakkaitaan valmennuspalveluiden piiriin. Lisäksi TE-palveluilla on ollut erillinen valmennuspalveluiden tiimi sekä lausuntaryhmä, jotka ovat toimineet tiiviimmässä yhteistyössä valmennuspalveluiden kanssa. Erityisen hyvänä toimintatapana konsortio toimijat toivat esille sen, että TE-asiantuntijoita on ollut heidän toimitiloissaan töissä. Tämä on vähentänyt kuilua julkisen ja yksityisen sektorin välillä, ja TE-asiantuntijalta on voinut käydä matalalla kynnyksellä kysymässä tietoja, joihin yksityisen sektorin toimijoilla ei ole pääsyä. Myös jaettujen sähköisten foorumeiden, kuten yhteisen Teams-alustan hyödyntäminen korostui yhteistyön kontekstissa.

Edeltävien liitosten lisäksi julkisen ja yksityisen sektorin välistä yhteistyötä johtivat ohjausryhmät, joihin kuului toimijoita konsortion jäsenistä sekä TE-

toimistosta ja ELY-keskuksesta. Näitä kokouksia järjestettiin muutaman kuukauden välein, ja niissä käsiteltiin valmennuspalveluihin liittyviä asioita. Julkisen sektorin toimijat, jotka olivat aktiivisesti yhteistyön avainasemassa, osallistuivat säännöllisesti myös konsortioiden sisäisiin kokouksiin. Yhteisomistajuus siis toteutui monien julkisen ja yksityisen sektorin välisten siltojen kautta.

Suurimmaksi osaksi julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyön nähtiin olevan erittäin hedelmällistä, kuten yllä kuvattiin. Haastatteluissa tuotiin kuitenkin esille myös joitakin haasteita. Ensinnäkin, palvelua tuotettiin pitkälti *black box*-tyyppisellä mallilla, jossa palveluntuottajat pystyivät jatkuvasti muokkaamaan palvelunsa sisältöä. Tämä aiheutti haasteita palvelun markkinoinnissa: julkisen sektorin asiantuntijoiden oli vaikeaa markkinoida sisällöltään muuttuvaa palvelua. Etenkin palveluiden yksilöllinen räätälöinti muodosti palveluiden kuvaamisen vaikeaksi, kun sama palvelu saattoi tarkoittaa eri asiakkaalle eri asiaa. Toinen haasteena esille tuotu asia oli asiakasvirta. TE-palveluista ohjattuja asiakkaita tuli palveluun määrältään vaihtelevasti, mikä muodosti haasteita palveluntarjoajille. Asiakkaiden ohjausta ei voitu riittävästi ennakoida, ja tämä näkyi esimerkiksi rekrytointihaasteina: kun asiakkaita tuli yhtäkkiä enemmän, täytyi konsortion rekrytoida nopeatempoisesti uusia valmentajia palveluun. Julkisen sektorin asiakasohjauksen vaihtelevuus näkyi siis konsortioiden työntekijämäärissä. Kolmas esille noussut kritiikki koski yhteistyön aikajännettä. Palvelun oli arvioitu kestävän kesäkuun 2021 loppuun saakka, eli yhteensä noin puolitoista vuotta. Monet haastatellut kokivat tämän liian lyhyeksi ajanjaksoksi toteuttaa palvelua, sillä yhteisomistajuuden näkökulmasta yhteistoiminnan muotoutuminen vei 'oman aikansa'. Toisaalta, jotkut osallistujat kokivat tämän ajanjakson pituuden jopa positiivisen pitkänä aikavälinä, mikä nimenomaisesti mahdollisti yhteistoiminnan toimivuuden. Tämä antaisi viitteitä siitä, että vastaavat palvelut ovat yleensä lyhyempiä kuin tässä tutkimuksessa (ks. myös Finn 2012). Neljäntenä haasteena jotkut haastateltavat mainitsivat sähköiset palvelut ja tiedonsiirron. Valmennuspalveluilla oli käytössä omat sähköiset järjestelmänsä, joita palveluun ohjatut asiakkaat hyödynsivät. Lain puitteissa ei tietoja TE-toimiston käyttämästä järjestelmästä voitu siirtää tai luovuttaa suoraan konsortioitoimijoille, vaan tämä piti toteuttaa asteittain.

Asiakas moniomisteisessa palvelussa

Jotta valmennuspalveluiden rakentumista voidaan hahmottaa paremmin, tässä alaluvussa kuvataan moniomistajuutta myös asiakkaan näkökulmasta eli sitä, miten julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin yhteispalvelu muotoutuu ja näyttäytyy asiakkaalle. Seuraavassa kuvauksessa on pyritty pelkistämään asiakkaan polkua palvelussa. Tämä tarkoittaa sitä, ettei reitti jokaisen asiakkaan kohdalla ole välttämättä toteutunut kerrotulla tavalla, vaan ideaalityyppinen kuvaus asiakasreitistä selostaa yleistä palvelupolkua haastatteluiden perusteella. Palveluiden tarkasteleminen 'sisältä päin' voi selkeyttää hybridin ymmärtämistä (ks. Johanson & Vakkuri 2017), mikä on tämän tutkimuksen yksi olennainen tehtävä.

Aloitetaan asiakasohjauksesta. Valmennuspalveluprosessin voidaan katsoa alkavan siitä, kun TE-palveluiden asiantuntija tekee TE-toimiston työnhakija-asiakkaalle palvelutarpeen arvioinnin. Mikäli valmennuspalveluiden katsotaan sopivan asiakkaan tilanteeseen, voi asiantuntija ehdottaa valitsemaansa palvelua - joko Focus Työpolkuja tai Työtaloa - asiakkaalle. Mikäli toinen valmennuspalveluista kirjataan asiakkaan työllistymissuunnitelmaan, katsotaan asiakkaan olevan ensisijaisesti valmennuspalveluiden asiakas. Asiakkaan näkökulmasta hän siis siirtyy palveluntuottajan palveluun.

Kun asiakas on ohjattu palveluun, hänen yhteystietonsa on annettu konsortion toimijoille. Häneen otetaan tällöin yhteyttä palveluntuottajan puolelta, ja hän saa esimerkiksi tunnukset sähköiseen järjestelmään. Asiakas saa henkilökohtaisen valmentajan, jonka kanssa suunnitellaan valmennuspolkua. Asiakkaan palveluihin kuuluu yksilövalmennus vähintään kerran kuukaudessa sekä ryhmävalmennuksia ja muita palveluita sovitusti. Molemmilla konsortioilla on omanlaisensa palvelutarjottimet, joista asiakkaalle voidaan tarjota yksilöllisiä räätälöityjä vaihtoehtoja. Kaikki yksittäisen konsortion palvelut ovat siis mahdollisia (näitä ei ole rajattu yksittäisiin organisaatioihin), minkä lisäksi myös TE-palveluiden palvelut, kuten työkokeilu, ovat hänen käytettävissään. Asiakkaan kanssa ei noudateta tarkkaa etukäteen määrättyä suunnitelmaa, vaan sitä muokataan palvelun edetessä asiakkaalle sopivaksi.

Asiakas on valmennuspalveluihin siirryttyään siis ensisijaisesti valmennuspalveluiden asiakas. Taustalla toimivat kuitenkin TE-palvelut. Tällä tarkoitetaan sitä, että TE-palvelut tekee edelleen lakisääteiset toiminnot, kuten

työvoimapolitiittiset lausunnot. Toiminnot ja ilmoitukset TE-toimistolle tehdään usein yhdessä konsortion valmentajan kanssa. Tästä näkökulmasta joitakin haasteita tuotiin esille, kuten se, että asiakas on voinut ilmoittaa TE-toimistolle eri asian kuin valmentajalleen. Tätä helpottamassa olivat kuitenkin TE-asiiantuntijat, jotka työskentelivät valmennuspalveluiden tiloissa (tämä tosin onnistui vain ajoittain pandemiatilanteesta johtuen).

Asiakkaan näkökulmasta mukana oli usein TE-toimiston lisäksi myös muita julkisia toimijoita, joista tärkeimpänä oli Kela, joka toimii pääasiallisena etuuksien maksajana. Haastatellut toivat esille, että myös muihin sekä yksityisen että julkisen sektorin toimijoihin oltiin tarvittaessa yhdessä yhteydessä. Tämän voidaan nähdä selkeyttävän tilannetta: henkilö on asiakkaana valmennuspalveluissa, joiden kautta voidaan myös avustetusti hoitaa muita työllistymiseen liittyviä toimintoja, kuten työkokeiluhakemuksia TE-toimistolle tai työmarkkinatukihakemuksia Kelaan. Asiakkaan suuntaan pyrittiin myös pitämään valmennuspalvelut yhtenäisinä, eli tarkoituksena oli, ettei heille näkyisi se, että konsortio muodostuu monesta organisaatiosta, vaan puhutaan Focus Työpoluista tai Työtalosta yhtenä palveluntarjoajana. Tässä tutkimuksessa ei kuitenkaan voida eikä ole tavoitteena arvioida sitä, onnistuttiinko palveluista luomaan asiakkaalle selkeitä. Ainakaan Oosin ja kumppaneiden (2021) tarkastelussa ei kuitenkaan noussut esille kritiikkiä tähän teemaan liittyen eikä julkisyksityistä omistajuutta tästä näkökulmasta tuotu tutkimushaastatteluissa esille erityisenä haasteena. Vaikuttaa siltä, että palvelukokonaisuuksista oltiin saatu muodostettua asiakkaan näkökulmasta melko selkeitä. Tällöin monimutkainen työvoimapolitiittinen kenttä oli saatu pääasiallisesti yhdistettyä yhteen paikkaan, edistäen yhden luukun menettelyä (ks. Tonttila 2015).

4.2 Tavoitteet

Tässä alaluvussa tarkastellaan sitä, millä tavalla hybriditoiminnan tavoitteet ovat rakentuneet Pirkanmaan valmennuspalveluissa ja miten eri sektoreiden toimijat ovat kokeneet niiden vaikuttavan heidän toimintaansa. Tässä tutkimuksessa esille nousi kaksi päätavoitetta, joita ovat työllistyminen ja yksilöllinen palvelu. Tavoitteissa ja niihin johtavissa toiminnoissa ei haastatteluiden perusteella ollut juurikaan ristiriitaa tai konflikteja aiheuttavia tekijöitä. Päinvastoin;

hybridimuotoisen toiminnan koettiin tukevan yhteisten tavoitteiden saavuttamista.

Lopputuloksena työllistyminen

Jokainen haastateltu mainitsi valmennuspalveluiden tavoitteena olevan asiakkaan työllistyminen tai sitä kohti eteneminen. Työllistyminen ilmeni lopputulostavoitteena, jota kohti kaikki palveluun liittyvät toiminnot suuntasivat. Haastatteluissa suoran työllistymisen rinnalla kuitenkin kulki vahvasti se, että tarkoituksena on mennä työllistymistä *kohti*. Haastatellut eivät siis pitäneet työllistymistä ainoana tavoiteltavana asiana, vaan työllistyminen nähtiin päämääränä, jota kohti voidaan edetä pienemmin askelin.

[Tavoitteena on] tosiaan mennä kohti työelämää, että joillakin se on sitten vaikka sen osaamisen kasvattamista eli lähdetään etsimään sitä sopivaa koulutusta. Jonkun verran on myös alanvaihtajia niin silloin se koulutus on se ensisijainen tavoite siinä, mutta että kyllä se työllistyminen on se [tavoite].

Valmennuspalveluiden tavoitteita ELY-keskuksen tarjouspyynnössä ovat muun muassa ”työllisyysasteen nostaminen, osaavan työvoiman saatavuuden turvaaminen, työvoiman ulkopuolella olevien kohderyhmien saattaminen työelämään sekä vaikuttavien palvelujen ja palvelukokonaisuuksien rakentaminen”. Näistä tavoitteista osaavan työvoiman turvaaminen sekä kohderyhmien saattaminen työelämään myös viitoittavat tietä sille, että valmennuspalveluiden tavoitteena ei ole yksistään työllistyminen, vaan sitä ajatellaan pidemmällä aikavälillä ja laajemmin. Tämä näkökulma voi vaikuttaa siihen, ettei haastatteluissa erityisesti korostettu työllistymistä itseisarvona, vaan sitä kuvailtiin lopputulostavoitteena, jota kohti palvelussa liikutaan yhdessä. Tämä varmasti liittyi myös palvelun kohderyhmiin, joille ensimmäisenä tavoitteena saattoi olla esimerkiksi osaamisen täydentäminen. Työllistyminen kuitenkin tuotiin myös tärkeänä tavoitteena esille, ja toimijat korostivat sitä kautta hyviä tuloksia, joita valmennuspalveluiden kautta on saatu (ks. alaluku 4.4).

Kun kyseessä on työllisyyskokeilu, on luonnollista, että työllisyys on yhtenä valmennuspalveluiden tavoitteista. Julkisen ja yksityisen sektorin jaettuna arvona on yleisesti tehokkuus (Van der Wal ym. 2008; Johanson & Vakkuri 2017, 24) ja tässä kontekstissa asiakkaiden työllistymisen voi nähdä yhteisenä tehokkuuden osoittimena. Tavoitteen voidaan siis tästä näkökulmasta nähdä

sopivan hyvin jaetuksi päämääräksi. Työllistyminen ainoana palvelutavoitteena voi kuitenkin osoittautua ongelmalliseksi (ks. Finn 2010; 2012). Samoin tehokkuuden tavoite yksistään voi työllistymisen kohdalla merkitä asiakkaiden eriarvoista kohtelua (ks. Saikku 2013; McQuaid & Lindsay 2005). Kokeilussa positiivisena tekijänä voidaankin katsoa olevan sen, että työllistymistä tarkastellaan osiin jaettuna tavoitteena, jossa 'erävoitoiksi' nähdään myös työllisyyttä kohti johtavat toiminnot.

No kyllähän meillä tietysti se tavoite on se että ihmiset löytää sen paikkansa työelämässä. - - Tavoite on se, että löytyy se oma paikka. Sit jos se ei oo se työpaikka tai koulutuspaikka, niin sitten haetaan niitä muita vaihtoehtoja - ja yritystoimintaa on jonkun verran – nii et on ainaki semmoset selvät sävelet että mitä sitten hakee, mistä sitä työnhakua sit jatkaa. Mut et se tavoite on löytää se seuraava askel. On hyvä, jos ihmisellä on se työ- tai koulutuspaikka, jos se pilotti päättyy, mut jos ei oo sitä niin tietää ainakin sitten selkeesti et mitä tekee.

Työllistymistä tarkastellaan haastatteluissa ihmisläheisesti. Se ei siis esiinny ainoastaan 'kovana' tehokkuustavoitteena, vaan sitä lähestytään yksilön tilanteen mukaan. Vaikka asiakas ei valmennuspalvelun aikana työllistyisi, aloittaisi yritystoimintaa tai opiskelua, pidettiin arvokkaana sitä, että hän on lähempänä työelämää esimerkiksi asettamalla itselleen tulevaisuuteen liittyviä tavoitteita. Tällainen yksilöllisyys, johon pureudutaan seuraavassa alaluvussa, tuo myös oman tehokkuutta tasapainottavan perspektiivin palveluiden toiminnalle.

Tavoitteena yksilöllinen palvelu

Palvelupolun asiakaskohtainen räätälöinti korostui haastatteluissa valmennuspalveluiden tärkeänä tavoitteena. Palvelun yksilöllisyys vaikutti toimivan *rajaobjekti*-tyylisenä tavoitteena (ks. Rajala 2020), jota sekä julkisen, yksityisen että kolmannen sektorin toimijat jokaisessa yksikössä pitivät valmennuspalveluiden olennaisena osatekijänä sekä päämääränä.

Tässä on se vahva yksilövalmennus. Se, että asiakas tulee kohdattua ja hänen asioihinsa paneudutaan. Ja siitä se varmaan se asiakkaiden hyvä palaute tulee, että asiakkaat tuntee sen, että hänen asioistaan välitetään ja hän saa oikeanlaista ohjausta. Ja ne sanalliset palautteet asiakkailta on justinsa tähän liittyviä, ja ne kiitokset sille yksilöohjaajalle on aina olleet sellasia, että he on välittänyt asiakkaan asioista ja ohjannu oikeella lailla.

Yksilöllisyys korostui ensinnäkin yksilövalmennusten kohdalla. Jokaisella asiakkaalla on oma henkilökohtainen valmentaja, johon ollaan tiiviisti yhteydessä valmennuspalveluiden aikana. Nähtiin, että konsortioiden valmentajilla on ollut resursseja keskittyä yksittäisen asiakkaan tilanteeseen paremmin kuin TE-palveluiden asiantuntijoilla, sillä yhdellä valmentajalla on ollut keskimäärin olennaisesti vähemmän asiakkaita kuin julkisen sektorin palvelussa. Tämän palveluntuottajat näkivät vahvuutena. Myös valmentajien vahvaa ammattitaitoa pidettiin hyvänä asiana. Lisäksi jotkut haastateltavat toivat esille, että suhde valmennettavan ja valmentajan välillä on erilainen kuin julkisen sektorin asiantuntijan ja asiakkaan välillä: se näyttäytyy enemmänkin yhteisenä tekemisenä ja polkujen löytämisenä. Toisaalta samaan teemaan liittyivät myös julkisen ja yksityisen sektorin lainmukaisuuteen liittyvät haasteet. Tietyt säädökset määrittelevät TE-toimiston ja palveluntuottajien yhteisesti toteuttamaa palvelua ja täten osaltaan myös valmentajan ja asiakkaan välistä suhdetta tuoden asiakkaalle velvoittavia tekijöitä. Tämä osoittautui joissakin tilanteissa haastavaksi, kun asiakkaaseen haluttiin luoda lämmin suhde, mutta lain velvoitteet tuli edelleen ottaa huomioon. Tämä ei välttämättä yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoille tullut yhtä 'automaatiolla' kuin julkisen sektorin asiantuntijoille.

Mikä on ollut parasta tässä, on se, että asiakkaalle mahdollistuu yhden palvelun aikana todella kattava määrä erilaisia palveluita.

Toisena yksilöllisyyttä edustavana tekijänä tuotiin esille laaja palveluvalikoima, jota räätälöitiin yksilön tarpeisiin sopivaksi. Yksilölle pystyttiin kattavien palvelujen kautta luomaan juuri hänelle sopiva polku. Ryhmävalmennusten sisältöä kehitettiin jatkuvasti sopimaan asiakkaiden palvelutarpeisiin, ja joistakin palveluista voitiin vastaavasti luopua, mikäli asiakkaat eivät kokeneet niitä hyödyllisiksi. Haastateltavat kokivat palvelusuunnittelun asiakaslähtöiseksi, mikä koettiin erityisen positiivisena asiana. Yksi haastateltavista kiteytti tämän lauseeseen "*Me tehdään sitä mistä asiakkaat hyötyy*". Kaikki palvelut myös löytyivät yhden konsortion alta, mitä pidettiin hyvänä asiana. Tässä kohtaa mainittiin myös asiakaskohtaisen palvelun kesto positiivisena tekijänä: kun asiakkaalla on 12 kuukautta aikaa olla palvelussa, pystytään hänen tilannettaan edistämään laajasti.

Mä nään et tässä on myös se [vahvuus], että tässä on OY- ja RY-toimijoita ja sitten myös julkinen toimija vielä mukana, että tässä oikeesti nyt toteutuu se mitä on monesti puhuttu tämmösestä monituottajamallista. Niin tässä myös tuodaan hyvin erilaista osaamista yhteiseen palveluun, että tää on ollu tosi arvokas kokemus - - Että tavallaan sitä yrityspuolen osaamista on tullu tähän, ja sit taas myös RY-puolen osaamista, ja meillä on kullakin ne omat erityispiirteet.

Yksilölähtöisyys tuntui myös sopivan yksityisen ja kolmannen sektorin logiikoihin valmennuspalveluissa. Innovatiivisuus voi korostua yksityisen sektorin piirteenä verrattuna julkiseen sektoriin (Van der Wal ym. 2008). Haastattelut konsortio toimijat toivat ilmi, että he pystyivät innovoimaan yksilöiden tarpeista lähteviä ratkaisuja ja luomaan tätä kautta erilaisia, asiakaskeskeisiä ratkaisuja. Tämä nähtiin palvelun etuna, kun konsortiot pystyivät *black box* -tyyppisesti muokkaamaan palveluaan ja innovoimaan uusia asioita sen sisällä. Kolmannen sektorin logiikkana voidaan puolestaan katsoa olevan heidän erikoistumisensa haasteellisempien tai huono-osaisten ryhmien kanssa työskentelyyn ja heidän etujensa ajamiseen (Shutes & Taylor 2014). Myös tämän voidaan katsoa toimivan hyvin yksilöllisyyden tavoitteen kanssa: konsortiot pystyivät tarjoamaan yksilöllistä palvelua heikossa ja heikoimmassa työllistymisasemassa oleville asiakaslähtöisesti. Tästä näkökulmasta eri sektoreiden ominaispiirteitä pystyttiin hyödyntämään palveluissa, ja ne koettiin konfliktien sijaan vahvuuksina. Yksilöllisyys tavoitteena ylitti sektorikohtaiset tavoite-erot mahdollistaen kuitenkin sektoreiden erityispiirteiden hyödyntämisen. Julkisen sektorin palveluun verrattuna nimenomaisesti yksilöllisyys tuotiin esille valmennuspalveluiden etuna.

Kun me puhutaan näistä konsortioista tuolla ja kerrotaan tästä, niin hirveen monet ensimmäisenä näkee, että miksi se ei voi onnistua ja näkee niitä kielteisiä asioita mitä tommosessa yhdessä tekemisessä vois olla, mut me ei olla semmosiin törmätty. Kyllä me ollaan asioista keskusteltu, mut meillä on ollu kokoajan yhteinen tahtotila että tää saadaan toimimaan ja se on saatu hyvin toimimaan.

Jotkut toivat haastatteluissa esille myös sen, että yhteistyöhön on ulkoapäin saatettu asennoitua kriittisesti. Toimintaa oltiin täten jouduttu oikeuttamaan eli tekemään yleisöille hyväksyttäväksi toimintatavaksi (ks. Vakkuri & Johanson 2020). Sektori- tai organisaatiokohtaiset erot eivät kuitenkaan haastattelujen perusteella aiheuttaneet huomattavia haasteita toiminnalle. Sitoutuneisuus yhteiseen tekemiseen ja organisaatioiden erikoistumiset eri asioihin nähtiin

etuina. Haastateltavat toivat esille sen, että konsortion sisällä voitiin hyödyntää toimijoiden erilaisia vahvuuksia. Esimerkkinä tällaisista vahvuuksista oli yritysyksikkö, joka oli toisessa konsortiossa keskitetty yhdelle toimijalle. Tämä yksikkö kontaktoi yrityksiä ja etsi tällä tavoin piilossa olevia työpaikkoja, joita voitiin sitten hyödyntää koko konsortion tasolla. Suora yrityskontaktointi tuotiin palvelun etuna ja mahdollisuutena esille. Toisena esimerkkinä oli yrittäjyysneuvonnan keskittäminen konsortiossa yhdelle organisaatiolle, joka oli erikoistunut yrittäjyysasioihin. Tällöin erityistä yrittäjyysosaamista voitiin hyödyntää koko konsortiotasolla. Kolmantena esimerkkinä toimi molemmissa konsortioissa järjestelmäasiantuntijaorganisaatio, jonka räätälöidyt IT-ratkaisut tukivat palveluprosessia.

Yksilöllisyys yhteisenä tavoitteena näyttää tukevan konsortioiden yhteistoimintaa sekä vahvistavan yksittäisten toimijoiden vahvuuksien hyödyntämistä. Konsortiossa oli mahdollisuus tehdä asioita ”eri tavalla kuin julkisella sektorilla” ja muokata palvelua sen edetessä asiakaskeskeisesti. Yhtenä tavoitteena tarjouspyynnössä oli ”heikommassa työmarkkina-asemassa olevien asiakkaiden palvelujen kehittäminen”, jota myös haastattelujen perusteella kehitettiin asiakaskeskeisesti. Julkisen sektorin nähtiin olevan motivoituneena mukana tukemassa näitä tavoitteita. Muina tavoitteina mainittiin myös julkisyksityisen yhteistyön kehittäminen ja uusien asioiden kokeilu, jota päästiin toteuttamaan valmennuspalveluiden yhteydessä.

4.3 Rahoitus

Julkisyksityisiä palveluita voidaan rahoittaa erilaisien järjestelyiden avulla. Pirkanmaan valmennuspalveluita rahoittaa ELY-keskus. Kumpaakin konsortiota rahoitetaan erikseen, kuitenkin samanlaisilla periaatteilla. Rahoitus on toteutettu tulosperusteisesti. Tässä alaluvussa esitellään rahoitusjärjestelyitä tarkemmin.

Suoriteperusteisuus ja asiakaskohtainen rahoitus

Työ- ja Elinkeinoministeriö on antanut kumppanuuspilotille erillisen määräraha- ja toimintamenobudjetin. Pirkanmaan valmennuspalveluiden rahoituksen periaatteista on päätetty kilpailutuksen yhteydessä. Rahoitukseen liittyvistä yksityiskohdista on sovittu puitejärjestelyä koskevissa sopimuksissa erikseen

molempien konsortioiden ja Pirkanmaan ELY-keskuksen välillä. Sopimukset on tehty marraskuussa 2019, ja ne linjaavat pitkälti pilotin rahoitusta läpi sen toiminnan. Maksajana toimii Kehittämisen- ja hallintokeskus (KEHA).

Pirkanmaan valmennuspalveluiden rahoitusjärjestely on monien tekijöiden summa. Ensiksikin jokaiselle asiakkaalle on määritelty palvelun aloittamismaksu, joka maksetaan toimijoille asiakkaan siirtyessä pilotin asiakkaaksi. Tämän hinta on ollut melko pieni verrattuna palvelun kokonaisrahoitukseen. Toiseksi, asiakkaille on määrätty erillinen asiakasbudjetti, josta koostuu suuri osa rahoituksesta. Tämän lisäksi jokaiselle yksilöohjaustunnille sekä ryhmäpäivälle on määritelty erikseen kiinteä hinta. Tästä näkökulmasta suoriteperusteinen rahoitus muodostuu siis 1) asiakkaan aloitusmaksusta, 2) asiakkaan kokonaisbudjetista sekä 3) yksilö- ja ryhmätoteutuksista. Näiden lisäksi on ollut myös puhtaasti 4) tulosperusteisia maksuja. Edellä esitettyjen maksujen lisäksi molemmille konsortioille on varattu erillinen summa, joka voidaan käyttää esimerkiksi asiakkaiden lupakortti- ja tutkintomaksuihin.

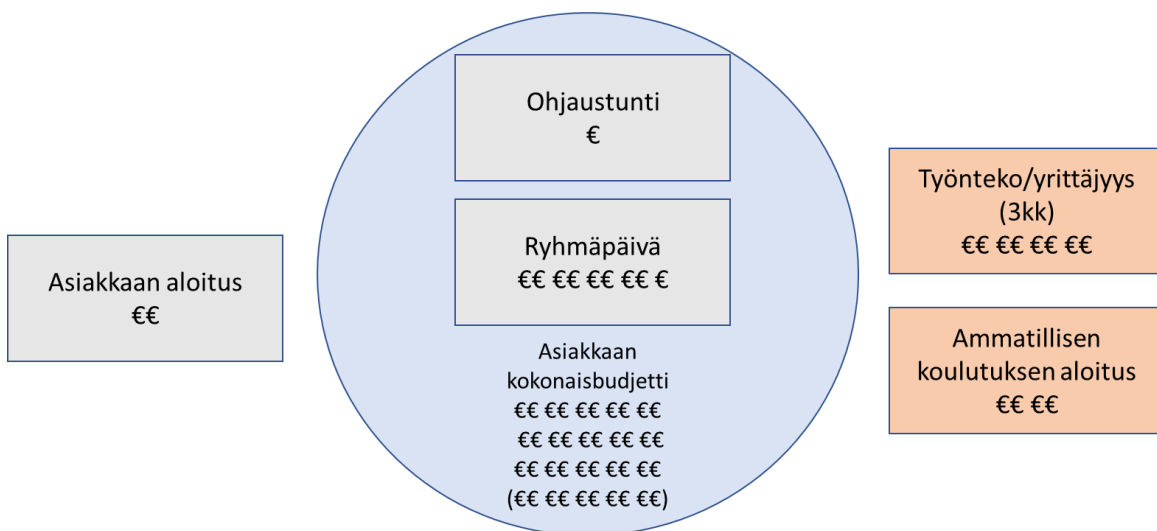
Varsinaiset kiinteät hinnat rajoittuvat edellä esitettyihin kohtiin 1 ja 3, eli asiakkaan aloitusmaksuihin ja yksilö- ja ryhmätoteutuksiin. Yksittäiselle asiakkaalle esitetty budjetti on liukuva, eli sopimuksessa on esitetty hintakatto sille, kuinka paljon resursseja yhdelle asiakkaalle oli varattu. Yksi asiakas siten 'toi' palveluun tietyn summan rahaa, joka voitiin hänen palveluihinsa käyttää. Tätä summaa ei kuitenkaan tarvinnut käyttää kokonaan, vaan laskutus tehtiin toteutettujen palveluiden perusteella. Lisäksi tämä asiakaskohtainen budjetti oli siirrettävissä muille asiakkaille. Mikäli siis yksittäinen asiakas ei tarvinnut palveluita täysimääräisen budjetin edestä, voitiin hänen budjetistaan siirtää osa toisen asiakkaan budjettiin ja täten tarjota enemmän palvelua tarvitsevalle asiakkaalle enemmän palveluita korotetulla budjetilla. Tämä asiakasbudjetin siirrettävyys tuotiin haastatteluissa esille erittäin hyvänä käytäntönä. Budjetin määrä tuotiin myös esille hyvänä asiana siten, että jokaiselle asiakkaalle oli varattu tarpeeksi resursseja viedä heidän asioitaan eteenpäin ja toteuttaa palvelua yksilöllisesti.

Haastatteluiden perusteella palveluiden toiminnassa korostuu suoriteperusteisuus, mikä ilmeni kiinteiden maksujen korostamisella. Tällaisessa järjestelyssä palveluntuottajille siis maksetaan laatuvaatimusten

mukaisen palvelun tuottamisesta (ks. Finn 2010; 2012). Palvelun laadulla onkin ollut olennainen osa palveluntuottamisessa (ks. alaluvut 4.2 ja 4.4). Palveluiden tarkkoja sisältöjä ei ole määritelty, vaan moni asia on edennyt *black box*-tyyppisesti. Näiden palveluiden toteuttamiselle ei ole määritelty tarkkaa summaa, jota palvelun jatkuvasta tuottamisesta maksetaan. Tällaisella suoriteperusteisella mallilla voitaisiin palvelun tuottamisesta maksaa kiinteä summa (esimerkiksi 10 000 euroa) kuukaudessa. Pirkanmaan valmennuspalveluissa hyödynnetty malli eroaa edellä esitetystä, joten sen voidaan ajatella joiltakin osin toteuttavan suoriteperusteisuutta sovitellusti keskittyen ainoastaan maksujen asiakaskohtaisuuteen. Mennään seuraavaksi rahoituksen tulosperusteiseen osioon.

Tulosperusteisuuden osuus rahoituksessa

Oosi ja kumppanit (2021, 13) kuvailevat Pirkanmaan valmennuspalveluiden rahoitusjärjestelyjä seuraavasti: *"Tulosperusteinen palkkiomalli, joka painottaa työllistymistuloksia mutta huomioi myös kiinteät maksut"*. Tämän arvion mukaan valmennuspalveluiden rahoittaminen painottuisi tulosperusteisuuteen. Moni haastateltavista kuitenkin kuvaili tulosperusteisia palkkioita "maltillisiksi" tai "pieniksi" kokonaisrahoituksessa, ja arvioi muiden maksujen olevan etusijalla.



KUVIO 4. Pirkanmaan valmennuspalveluiden rahoitus eriteltynä suhdeluviittain

Kuviossa 4 esitetään, millä tavalla Pirkanmaan valmennuspalveluiden rahoitus on kokonaisuudessaan muodostunut. Hinnat ovat viitteellisiä (niissä voi olla pieniä eroja), mutta kuvastavat suurella mittakaavalla rahanjakoa palvelussa. Harmaa väri edustaa kiinteitä maksuja, sininen liukuvia maksuja ja oranssi tulosperusteisia maksuja. €-merkki edustaa yhtä rahayksikköä, ja merkit on jaoteltu rahoituksen perusteella suhdeluvuittain eri osioihin. Yksittäisen ohjaustunnin hinta on siis pienin (€), asiakkaan aloitusmaksu kaksinkertainen tähän verrattuna (€€) ja ryhmäpäivä 4,5-kertainen aloitusmaksuun verrattuna. Asiakkaan kokonaisbudjetti vaihteli konsortioittain, toisessa se oli 15-kertainen ja toisessa 20-kertainen asiakkaan aloitusmaksuun verrattuna.

Kuvion 4 oikeassa reunassa olevat laatikot kuvastavat valmennuspalveluiden tulososaa ('bonuksia'). On olennaista huomioida, että tämä rahoitusmalli ottaa rahoituksessa huomioon työllistymisen lisäksi työllistymiseen *johtavia* tekijöitä. Tämä voi kannustaa valmentajia yksilöllisyyden sekä työllistymisen laajan näkökulman huomiointiin palveluntuottamisessa (ks. alaluku 4.2). Tilanne voi edelleen vähentää tulosperusteisuuteen liittyviä riskejä, kuten kermankuorintaa, ja edistää asiakkaiden yhdenvertaista kohtelua (Finn 2012; Shutes & Taylor 2014). Konsortioilla oli siis mahdollisuus saada toiminnastaan bonuksia, mikäli asiakas 1) työllistyy, 2) toimii yrittäjänä tai 3) aloittaa ammatillisen koulutuksen. Työnteosta tai yrittäjyydestä maksettu osa oli kaksinkertainen verrattuna koulutuksen aloittamiseen, eli kokonaistarkastelussa työntekoa painotettiin lopulta enemmän kuin siihen johtavia tekijöitä.

Mikäli rahoitusjärjestelyiden kokonaiskuvassa vertaillaan sen suorite- ja tulososia, voidaan huomata asiakkaan kokonaisbudjetin olevan moninkertainen verrattuna mahdollisiin bonuksiin. Haastatteluiden perusteella tulososan merkitys ei ollutkaan toiminnassa suuri, vaan suoriteosista muodostui kokonaisrahoituksen tärkein osuus. Kokonaisuudessaan Pirkanmaan valmennuspalveluiden rahoitusta voidaan kuitenkin pitää tulosperusteisena, sillä tulosperusteisten mallien tulososa voi vaihdella kohteesta ja toteutuksesta riippuen (ks. Finn 2012, 3–4).

4.4 Ohjaus

Tässä aluvuossa tarkastellaan sektoreiden (julkinen, yksityinen, kolmas) välistä ohjausta ja valvontaa Pirkanmaan palvelupilotissa. *Black box* -tyyppisessä palveluiden toteuttamisessa palveluntuottajilla on joustavuutta toteuttaa ja innovoida palveluaan ja määrittellä sen sisältöjä (ks. Considine ym. 2018). Julkinen sektori on kuitenkin valmennuspalveluissa ollut osittain myös mukana palveluiden kehittämisessä, ja sen rooli tulosten seurannassa on tärkeä.



KUVIO 5. Ohjauksen suunnat valmennuspalveluissa

Kuvio 5 yksinkertaistaa valmennuspalveluissa tapahtuvaa ohjausta. Hybrideissä ohjaus toimii yleensä vastavuoroisesti ja sitä ilmenee sekä hybridin sisä- että ulkopuolelta (Johanson & Vakkuri 2017). Pirkanmaan valmennuspalveluissa sisäisen ohjauksen suuntana korostui kilpailutusvaiheessa palveluntarjoajien vaikutukset julkisen sektorin tarjouspyyntöön. Suorituskykyvaiheessa puolestaan julkisen sektorin asettamat mittarit seuraavat konsortioiden toimintaa. Näiden lisäksi sekä julkinen sektori että palveluntuottajat seurasivat omaa toimintaansa aktiivisesti ja ulkopuoliset tekijät, kuten asiakastoiveet ja pandemiatilanne, vaikuttivat palveluiden järjestämiseen.

Kilpailutus ohjauksen keinona

Kilpailutus on tärkeä osa julkisyksityisen yhteistoiminnan prosessia, sillä siinä määritellään pitkälti palvelun sisältö sekä siihen liittyvät toimintaperiaatteet. Pirkanmaan valmennuspalveluita on toteutettu neuvottelumenettelyä muistuttavalla hankintamenettelyllä. Neuvottelumenettely mahdollistaa palveluntarjoajien ja julkisen sektorin vuoropuhelun, ja palvelun tarkemman määrittelyn hankintaprosessissa (ks. Aho & Junnila 2012).

Valmennuspalveluiden kohdalla vuoropuhelua käytiin paljon ennen varsinaisen tarjouspyynnön tekemistä.

Se [kilpailutus] oli tällaisella neuvottelumenettelyllä, ja me pidettiin sitä tosi hyvänä, että siinä päästiin kommentoimaan tätä tarjouspyyntöä ja esittämään siihen omia näkemyksiä. Että siinä vaiheessa meillä konsortion jäsenet osallistu näihin neuvotteluihin missä oli ELYn ja TE-toimiston johto paikalla. Se oli mielestäni varsin kivasti järjestetty kilpailutus. Siinä pääsi palveluntuottajat vaikuttamaan todella paljon palvelun sisältöön.

Haastatteluissa ilmeni, että palveluntuottajat pitivät vuoropuhelua ja neuvottelumenettelyä hyvänä käytäntönä. Tämä toistui haastatteluissa, ja se tuotiin esille myös erityisen positiiviseksi koettuna tekijänä koko palveluprosessissa. Julkinen sektori järjesti ensin keväällä 2019 kaksi markkinavuoropuhelua, joissa kerrottiin, minkälaista palvelukokonaisuutta ollaan suunnittelemassa. Tässä vaiheessa julkisella sektorilla oli olemassa sabluuna eli pohja niistä asioista, joita he palvelulta toivoivat; eli esimerkiksi, että tavoitteena on luoda kokonaisvaltainen palvelu työnhakija-asiakkaille. Myöhemmin palveluntarjoajiksi sopivia konsortioita pyydettiin edelleen keskustelemaan ja esittämään omia ideoitaan palvelun sisällöstä ja toteuttamisesta. Neuvotteluissa ELY-keskus ja TE-toimisto kertoivat, mitä toivovat palveluilta ja tarjoajapuolen toimijat puolestaan esittivät omia näkemyksiään palvelusta. Osa haastatteluista toi esille, että kilpailutusprosessi oli melko pitkä ja vaativa, mutta korostivat kuitenkin sen mahdollisuuksia ja toivoivat myös jatkossa vastaavanlaisia menettelyjä. Börzelin ja Rissen (2005; ks kuvio 1) viitekehyksessä menettely muistuttaa *koopitiota*, jossa yksityinen, kolmas ja julkinen sektori voivat neuvotella toteutuksesta 'saman pöydän ääressä'.

Ensimmäisessä kilpailutusvaiheessa potentiaaliset palveluntarjoajat jättivät osallistumishakemuksensa. Näiden arvioinnin jälkeen neuvotteluihin eteni karsinnan ja välipäätöksen jälkeen yhteensä kuusi palveluntarjoajaa. Tämä siis tarkoitti sitä, että kilpailutuksessa oli mukana enää ne toimijat, jotka täyttivät palvelulle määritellyt vaatimukset (ks. Aho & Junnila 2018). Tässä vaiheessa neuvotteluja käytiin kaksi kierrosta, joiden välissä käytiin myös keskustelua kuntatoimijoiden kanssa. Palveluntarjoajilta pyydettiin kommentteja tarjouspyyntöön, minkä jälkeen julkaistiin mukana oleville rajoitetulla menettelyllä lopullinen tarjouspyyntö. Ennen lopullista tarjouspyyntöä, jossa

määriteltiin tarkemmin muun muassa kilpailutuksessa huomioitavia asioita, käytiin siis paljon vuoropuhelua julkisen sektorin ja palveluntarjoajaosapuolten välillä. Kilpailutusvaiheessa ohjausta tapahtui yksityiseltä ja kolmannelta sektorilta potentiaalisten palveluntuottajien suunnasta julkiselle sektorille. Palveluntuottajien näkemykset siis vaikuttivat lopulliseen tarjouspyyntöön. Toisaalta dialogityyppisen keskustelun seurauksena voidaan myös ajatella, että ohjaus oli kaksisuuntaista (ks. Johanson ja Vakkuri 2017): palveluntarjoajat pystyivät vaikuttamaan tarjouspyyntöön ja tätä kautta palvelun sisältöön, mutta toisaalta julkisen sektorin kanssa käydyt keskustelut myös muokkasivat palveluntarjoajien tarjousten sisältöä. Julkinen sektori arvioi lopulliset tarjoukset, ja niistä valittiin yksi palveluntuottaja kumpaankin ohjelmaan. Arviointikriteereinä toimivat lopullisessa tarjouspyynnössä hinta (max. 20 pistettä), palvelun toteutussuunnitelma (max. 50 pistettä) ja henkilöstöresurssit (max. 30 pistettä). Palvelun laatukriteerit (toteutussuunnitelma ja henkilöresurssit) olivat siis etusijalla palvelunvalinnassa hintaan verrattuna suhdeluvuin 80–20.

Kilpailutusprosessi sai paljon kehuja haastatelluilta, mutta kilpailutukseen liittyivät myös omat haasteensa. Haastatteluissa nousi esille, että palveluntarjoajien pyrkimys korkeaan kokonaispistemäärään arviointikriteereissä johti siihen, että he asettivat oman henkilöstönsä laatukriteeristön mahdollisimman korkealle. Kilpailutusvaiheessa palveluntarjoajat eivät tiedä kilpailijoiden tarjouksia, jolloin tämä on luonnollista. Tämä kuitenkin johti tilanteisiin, joissa palvelun nopeus (äkkäisestäkin vaihtelevat asiakasmäärät) sekä tarjouksessa asetetut korkeat laatukriteerit olivat yhdessä luoneet haastavia tilanteita. Tämä korostui erityisesti toisen konsortion kohdalla rekrytointihaasteina: kun asiakasvirtaa saattoi tulla yhtäkkiä paljon ja uusia rekrytointeja piti tehdä nopeasti, valmentajille asetetut työkokemuskriteerit tekivät rekrytoinneista haasteellisia. Moni pätevä hakija jouduttiin ohittamaan, ja toisaalta pitkän työvoimapalvelukokemuksen omaavia tekijöitä oli vaikeaa houkutella työhön, joka oli kestoltaan lyhyttä ja määräaikaista. Nämä haasteet kuitenkin voitettiin ja laatukriteerit täytettiin. Problematiikka kuitenkin kuvaa mielenkiintoisesti julkista ohjausta: kilpailutilanteessa yksityinen sektori asettaa itselleen kriteeristön, jonka toteutumista julkinen sektori myöhemmin seuraa. Mikäli olisi ollut kysymys yksityisen tai kolmannen sektorin itsenäisestä toiminnasta, oltaisiin

laatukriteerejä voitu muuttaa, kun huomattiin että ne eivät olleet tarpeellista, mutta hybridipalvelun kohdalla se ei ollut mahdollista. Toinen esille tuotu haaste oli kilpailutuksen ja palveluntuottamisen aikataulutus. Kilpailutuksen ratkettua piti toiminta aloittaa kolmen viikon kuluttua, minkä jotkut toivat esille melko lyhyenä aikavälinä järjestellä kaikki palveluun liittyvät osatekijät valmiiksi.

Palveluntarjoajat saattoivat osallistua kilpailutukseen joko organisaatioina tai konsortioina. Kun puhutaan laajasta ja osittain tulosperusteisesta hankinnasta, kuten tämä valmennuspalvelukokonaisuus, ovat yksityisen sektorin suuret yritykset usein edullisessa kilpailuasemassa, ja tilanne on haastava erityisesti pienemmille kolmannen sektorin toimijoille (ks. Winston ym. 2002; Shutes & Taylor 2014). Tämä seikka oli otettu huomioon valmennuspalveluiden kilpailutuksen kohdalla jo etukäteen. Vates-säätiö, Pirkanmaan maakuntavalmistelu, Pirkanmaan TE-toimisto ja Tampereen kaupunki olivat ennen kilpailutusta aloittaneet verkostokiihdyttämön, jossa oli mukana kuusi järjestöä ja kuusi yritystä. Sen tarkoituksena oli ”vahvistaa pirkanmaalaisten järjestöjen ja yhdistysten kumppanuutta sekä tukea niiden asemaa potentiaalisina palvelun- ja elinvoimantuottajina kuntien, TE-palvelujen ja yritysten rinnalla” (Vates 2019). Verkostokiihdyttämö tuotiin haastatteluissa ilmi erittäin positiivisena asiana, ja konsortioita oli myös muodostettu sen avulla. Julkinen sektori oli siis toimintansa avulla mahdollistanut kolmannen ja yksityisen sektorin toimijoiden kohtaamisen sekä yhteistyön, joka myös konkretisoitui valmennuspalveluiden yhteydessä konsortiona. Julkinen sektori sai kiitosta toiminnastaan jo ennen kilpailutusta, sekä edelleen kilpailutuksen aikana toteutetusta yhteistoiminnasta.

Black box -malli palveluiden toteuttamisessa

Kuten aikaisemminkin on tuotu esille, palvelut olivat järjestetty eräänlaisena *black box* -tyyppisenä palveluna. Palvelut olivat siis joustavia ja niiden sisältöä voitiin kehittää ja muokata palvelun edetessä. Palvelun sisältö ei ollut asiakkaalle etukäteen tarkasti tiedossa, sillä sitä voitiin aina asiakaskohtaisesti räätälöidä yksilölle sopivaksi. Tällainen sisällöllinen joustavuus koettiin hyväksi käytännöksi palvelussa: se mahdollisti asiakkaille yksilöidyt palvelut, kun niitä voitiin toteuttaa tarpeiden ja toiveiden mukaisesti. Palveluiden sisältöjen osalta voitiin myös olla luovia. Matkan varrella kehitettiin ryhmäkoulutuksia esimerkiksi

verkkosivujen rakentamiseen, Excelin perusteisiin sekä työkykyyn liittyen. Tällöin ohjaus palveluiden rakentamisessa tuntui tulevan erityisesti asiakkailta konsortioita kohti: asiakastoiveet ohjasivat palveluiden kehittämistä. Tämä viittaisi siis konsortion ulkopuolelta tulevaan ohjaustekijään (ks. Johanson & Vakkuri 2017). Toisena konsortion ulkopuolisena ohjaavana tekijänä toimi erityisesti COVID19-pandemia, joka muutti lähipalvelut etäpalveluiksi.

Hyvää on ollut se, että meillä on ollu vapaat kädet tän palvelun sisällä muokata tätä, et meidän ei tarvii kysyä et 'hei voidaanks me nyt ajatella, et me ei järjestetäkää tätä, ku me ollaan luvattu tarjouksessa', vaan niinku järjestetään sitä, mistä asiakkaat kokee että heillä on hyötyä.

Yksityinen sektori siis sai joiltain osin melko vapaat kädet palveluiden kehittämisessä. Joistakin palveluista voitiin myös luopua, mikäli ne eivät hyödyttäneet asiakkaita. Konsortioiden jäsenten toimijat pitivät viikkopalavereja, missä konsortion sisäisiä asioita vietiin eteenpäin. Usein kokouksissa oli mukana julkisen sektorin toimijoita, ja toimintaa kehitettiin täten myös yhdessä. Julkisen sektorin lausuntojen mukaan heidän esittämänsä toiveet toteutettiin konsortioissa sujuvasti ja nopeasti. Palvelun kehittämisessä voidaan katsoa toteutuvan julkisen ja ei-julkisen sektorin välistä yhteissäätelyä, jossa monet päätökset on delegoitu palveluntuottajille (ks. Börzel ja Risse 2005). Haastatteluiden mukaan toiminta ei vaikuttanut hierarkkiselta, vaan ennemminkin yhdessä tekemiseltä.

Mun mielestä nykyään tää julkisen sektorin yhteistyö on tosi joustavaa ja hedelmällistä, että he on tullut toimijana sellaseen notkeempaan muotoon, että helposti lähestyttävä ja yhteistyötä on helppo tehdä.

Julkinen sektori sai palveluntuottajilta kehuja siitä, että heidän toimintansa on joustavaa ja yhteistyö on sujunut mutkattomasti. Palveluntuottajien vapaus muokata toimintaa palvelun sisällä sekä julkisen sektorin joustavuus saavat Pirkanmaan valmennuspalveluiden kohdalla erityisen positiivista palautetta. On mielenkiintoista, että vaikka palvelun alkuperäisenä tarkoituksena oli luoda järjestely, jossa asiakas *siirretään* palveluntuottajan kokonaisvaltaiseen palveluun, korostettiin vastauksissa silti julkisen ja yksityisen sektorin yhdessä tekemistä. Toisaalta siis korostettiin tiivistä yhteistyötä, mutta samanaikaisesti palveluntuottajien vapautta tuotiin esille hyvänä asiana. Vahvuutena on tässä

nimenomaisesti joustavuus eli se, että suunnitelmia voitiin muokata ja soveltaa yhdessä pitkin matkaa.

Tulokset ja asiakaskokemus seurannassa

Yksi tapa säädellä julkisyksityistä yhteistyötä on asettaa erilaisia tuloksellisuuden mittareita toiminnalle. Vaikka palveluntuottajille oli annettu joiltakin osin melko vapaat kädet palvelun sisällön kehittämisessä, ohjattiin toimintaa kuitenkin seuraamalla sen kehittymistä erilaisilla tilastoilla ja mittaristoilla. Voidaan itse asiassa ajatella, että palvelun seuraamisen merkitys korostuu, kun palveluntuottajilla on enemmän vapautta: tällöin on tärkeää seurata ensinnäkin, että palvelut tuottavat tuloksia eli työllistävät (ks. de Koning 2007) ja toisaalta, että palvelun laatu säilyy korkeana (ks. Finn 2010; 2012). Julkinen sektori on valmennuspalveluiden kilpailutusvaiheessa määritellyt ne asiat, joita toiminnassa arvioidaan ja valvotaan. Valtakunnallisia seurantaindikaattoreita toiminnassa olivat asiakasmäärät, palveluohjaus (alkaneet/päätyneet palvelut), työttömyyden kesto, vaikutukset, asiakastyytyväisyys ja prosessin toimivuus. Näiden tekijöiden alla oli useita eri muuttujia, joita valmennuspalveluiden yhteydessä raportoitiin ja mitattiin. Tässä alaluvussa käsitellään niitä arvioinnin tapoja, jotka korostuivat haastatteluissa. Näitä olivat tulokset sekä asiakaskokemuksen mittaaminen.

Aloitetaan julkisen ja yksityisen välisestä ohjauksesta, joka seurantaindikaattoreiden puitteissa toimi erityisesti julkisen sektorin puolelta kohdistettuna palveluntuottajien toimintaan. Työllisyyspalveluiden suorituskykyä on yleisesti arvioitu palveluiden ohjattujen henkilöiden työllistymisen kautta (Finn 2010), ja niin tehtiin myös tässä palvelussa. Palveluntuottajat seuraavat jatkuvasti asiakkaiden eteenpäin poluttumista ja raportoivat heidän etenemisestään esimerkiksi avoimille työmarkkinoille, työkokeiluihin, palkkatuettuun työhön, opiskeluun tai tutkintoon johtavaan opiskeluun. Tällaisista muutoksista tehtiin kirjaus, joka raportoitiin julkiselle sektorille. Samoin julkinen sektori seuraa palvelun tuloksia oman järjestelmänsä merkintöjen kautta, kun asiakas on ollut palvelunjälkeisessä toiminnossa kolme kuukautta. Kaikki haastatellut toivat esille tulosten olevan tämän seurannan valossa erittäin korkeita: noin 80 prosenttia palvelun aloittaneista oli haastatteluiden perusteella päätyneet palvelun aikana työllistymään, aloittamaan

yrittötoiminnan tai koulutuksen (tilanne marras-joulukuussa 2020). Sama lukema oli vuoden 2021 huhtikuussa 53 prosenttia. Moni haastateltu ilmaisi olevansa positiivisesti yllättynyt siitä, miten hyvin tuloksiin palveluissa oli päästy.

Työllistymisen (tai siihen johtavan toiminnan) seurannan lisäksi valmennuspalveluissa tuotiin esille asiakaspalaute, jonka avulla seurataan palvelun laatua. Laatukriteeriä työllistymisen seurannan rinnalla voidaan yleisesti pitää olennaisena osana työllisyyspalveluiden arviointia (ks. de Koning 2007), ja myös haastatteluissa se korostui tärkeänä tekijänä valmennuspalveluissa. Toiminnassa oli käytössä *Innolink*-palvelu, jonka kautta asiakkailta pyydettiin tasaisin väliajoin palautetta palvelusta. Asiakaspalautetta kerättiin asiakkaan koko palvelukaarelta: esimerkiksi jokaisen yksilövalmennuksen jälkeen asiakkaalle lähti palautekyselypyyntö. Asiakaskokemusta mitattiin ja koottiin vastausten perusteella. Haastatteluissa kerrottiin asiakkaiden tuoneen esille positiivisia kokemuksiaan ja kerrottiin palautteiden olevan pääasiallisesti erittäin hyviä: keskiarvo molemmissa palveluissa oli haastatteluvaiheessa noin 4 (asteikolla 1–5, jossa 5 edustaa parasta palveluarviota).

Julkisen ja ei-julkisen sektorin välisten arviointimekanismien lisäksi sekä TE-toimisto että konsortiot olivat keränneet tietoa omasta toiminnastaan. Asiakaspalautetta kerättiin ensinnäkin jo TE-palveluiden ensimmäisestä ohjauksesta alkaen, jolloin tarkasteltiin asiakaskokemuksia TE-asiiantuntijoiden ohjauksesta. Konsortiot puolestaan keräsivät myös itsenäisesti tietoa esimerkiksi ryhmätoiminnoistaan sekä pyrkivät kokoamaan ideoita näiden pohjalta. Toinen konsortio oli myös alusta asti hyödyntänyt ulkopuolista organisaatiota, joka toimii laadun varmistuksen tukena. Palveluntuottajat pyrkivät aktiivisesti kehittämään prosessejaan julkisen ohjauksen ulkopuolella. Näin teki myös julkinen sektori seuraamalla TE-asiiantuntijoiden palveluohjaukseen liittyvää palautetta.

Tuloksellisuuden mittaristojen tulisi tukea sekä julkisen että yksityisen sektorin toimintaa (Johanson & Vakkuri 2017, 61). Oosi ja kumppanit (2021) tuovat Pirkanmaan mittausjärjestelmien hyödyt esille seuraavanlaisesti: ”TE-asiiantuntijoiden laadukas työ tuli esiin. Asiantuntija pystyy refleктоimaan ja kehittämään omaa työtään. Myös palveluntuottajan tekeminen saatiin näkyväksi sekä määrällisesti että laadullisesti reaaliajassa”. Mittaristot toivat esille arviot

sekä julkisen että ei-julkisen sektorin toiminnoista asiakaskokemuksen mittaamisen muodossa, sekä toisaalta myös toiminnoista johtuvat poluttumiset konkretisoivat yhteistyön avulla saavutettuja tuloksia.

4.5 Hybridiorganisaation erityispiirteet

Tässä alaluvussa kootaan edellä esitettyjä tutkimustuloksia. Ensimmäisen tutkimuskysymyksen tarkoituksena oli hahmottaa, minkälaisilla järjestelyillä yhteistyö julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin välillä on toteutettu Pirkanmaan valmennuspalveluissa eli Focus Työpoluissa ja Työälössä. Näitä järjestelyjä on tarkasteltu Johansonin ja Vakkurin (2017) hybridisyyden piirteiden neljästä näkökulmasta. Tulokset on koottu taulukkoon 4.

TAULUKKO 4. Hybridisyyden ilmeneminen valmennuspalveluissa

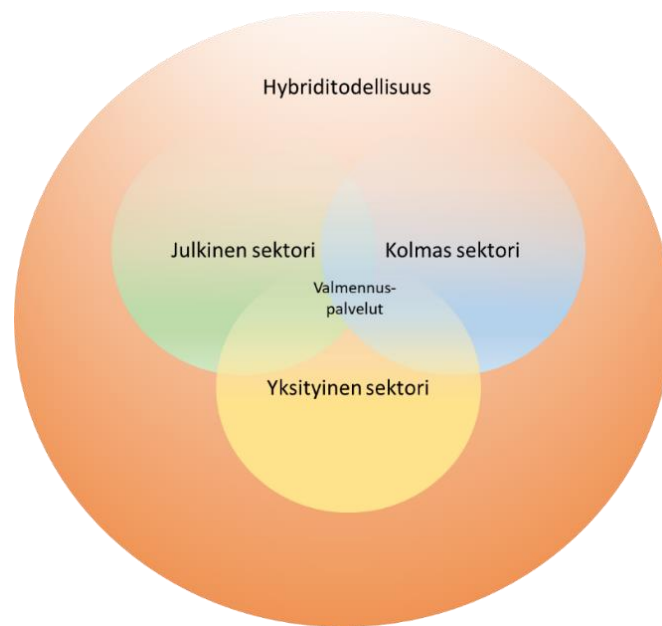
Omistajuus	Tavoitteet	Rahoitus	Ohjaus
TE-palvelut ovat siirtäneet palveluitaan tuottajakonsortioille, joiden kanssa tekevät myös tiiviisti yhteistyötä. Konsortiot muodostuvat yksityisen ja kolmannen sektorin organisaatioiden yhteenliittymistä.	Tavoitteena asiakkaan työllistyminen tai työllistymistä kohti eteneminen sekä yksilöllisen ja asiakaslähtöisen palvelun toteuttaminen.	Julkinen sektori (KEHA-keskus) rahoittaa konsortiotomijoita. Rahoitus on toteutettu tulosperusteisesti, painottuen kuitenkin suoriteperusteisiin asiakaskohtaisiin maksuihin.	Ohjausta on tapahtunut kaksisuuntaisesti. Kilpailutusvaiheessa palveluntarjoajien vaikutus korostui, kun taas suorituskyvyn arvioinnissa korostui julkisen sektorin ohjaus tuloksien sekä asiakaskokemuksen mittaamisena.

Tutkimuksen toisena tavoitteena oli tarkastella hybriditoiminnassa koettuja mahdollisuuksia ja haasteita. Asiantuntijahaastattelussa esille tuodut yhteistyöhön liitetyt positiiviset aspektit sekä ongelmakohdat on esitetty hybridisyyden piirteiden (ks. Johanson & Vakkuri 2017) mukaan jaoteltuna taulukossa 5.

TAULUKKO 5. Palvelussa koettuja mahdollisuuksia ja haasteita

	Mahdollisuudet	Haasteet
Omistajuus	<ul style="list-style-type: none"> - Tiivis yhteistyö, motivaatio ja sitoutuminen toimijoiden välillä (yhdessä tekeminen) - Hyvät tulokset - Erikoistuminen (eri toimijoiden vahvuudet käyttöön) - Julkinen sektori ja palveluntuottajat fyysisesti samassa paikassa - Moniomistajuus vahvuus kilpailutusvaiheessa - Hyvin rajatut asiakasryhmät ja onnistunut ohjaus palveluun 	<ul style="list-style-type: none"> - Henkilöstöhallintaan liittyvät tekijät (esim. erilaiset työsuhde-edut, rekrytointi lyhyessä ajassa) - Toimijoiden osallistuminen (osa jäi lopullisesta toteutuksesta pois) - Palvelun markkinointi (<i>black box</i> -toteutus) - Lyhyt aikamääre (noin 1,5 vuotta) - Uuden yhteistyön vaatima 'hionta' - Julkisen sektorin ja palveluntuottajien erillisuus (haasteet tiedonsiirrossa)
Tavoitteet	<ul style="list-style-type: none"> - Asiakaslähtöisyys (yksilövalmentajat ja räätälöidyt palvelut) - Kokonaisvaltaisuus (kaikki palvelut yhdestä paikasta) 	<ul style="list-style-type: none"> - Lakinäkökulma (julkisen toiminnan velvoitteet koskettavat toimintaa myös hybridipalvelussa) - Toiminnan oikeuttaminen (ulkopuolisten ennakkoluulot hybridiä kohtaan)
Rahoitus	<ul style="list-style-type: none"> - Asiakaskohtaisuus (riittävä ja siirrettävä rahoitus tuki palvelun yksilöllisyyttä) 	
Ohjaus	<ul style="list-style-type: none"> - Neuvottelumenettely kilpailutuksessa (yhteissuunnittelu) - Verkostokiihdyttämö (julkinen sektori loi yksityiselle ja kolmannelle sektorille verkostoitumisalustan) - Palvelusisältöjen vapaus (mahdollisti palvelun kehittämisen) - Tulokset näkyviksi (sekä määrällisesti työllistymistulosten kautta että laadullisesti asiakaskokemukseen perustuen) 	<ul style="list-style-type: none"> - Kilpailutuksen 'tietämättömyys' ja sokkoluonne (korkeat itselle asetetut vaatimukset) - Aikataulu (kilpailutuksen ja aloituksen välillä vähän aikaa)

Pirkanmaan tapauksessa yhteistyöstä johtuvia erityispiirteitä esiintyi jokaisen hybridisyyden ulottuvuuden kohdalla. Kaiken kaikkiaan hybridimuotoisen työllisyyspalvelukokonaisuuden voi todeta johtavan monenlaisiin mahdollisuuksiin ja haasteisiin, jotka voivat ilmetä yhteistoiminnassa yllättävilläkin tavoilla. Toimivuutta vaikuttavat haastatteluiden perusteella edistävän erityisesti neuvottelumenettelyä sisältävä kilpailutus, palvelun toteuttamisen joustavuus sekä toimijoiden sitoutuminen yhteisiin tavoitteisiin.



KUVIO 6. Pirkanmaan valmennuspalvelut hybriditodellisuudessa

Kuviossa 6 on kuvattu Pirkanmaan valmennuspalveluiden muodostumista hybridisyyden näkökulmasta. Jokainen yhteistyöhön osallistunut toimija julkiselta, kolmannelta ja yksityiseltä sektorilta tekee erillistä toimintaansa valmennuspalveluiden ulkopuolella. TE-palvelut tarjoavat erilaisia palveluita työnhakijoille ja työnantajille. Konsortioihin osallistuvat kolmannen sektorin toimijat tekevät puolestaan esimerkiksi mielenterveystyötä ja työhönvalmennusta. Valmennuspalvelussa mukana olevat yksityiset yritykset keskittyvät tahoillaan koulutuspalveluihin, kevytyrittäjyyteen ja yrittäjyyteen, henkilöstöpalveluihin ja ohjelmistosuunnitteluun. Näiden erilaisten toimijoiden vahvuudet ja toimintalogiikat yhdistyvät Pirkanmaan valmennuspalveluissa. Jokainen toimija on ikään kuin antanut palan omista toiminnoistaan yhteisille

valmennuspalveluille, ja tämä organisaation osa muotoutuu ja kehittyy hybridiyhteistyössä muiden toimijoiden kanssa.

Kuvion 6 taustalla toimii hybriditodellisuus. Tällä viitataan siihen, että vaikka tässä tutkimuksessa on keskitytty valmennuspalveluihin, eivät ne toimi tyhjiössä. Tämän tutkimuksen kontekstissa näkyi, että alaluvussa 2.6 kuvattu työvoimapolitiikan kentän hybridisyys ilmenee palvelun toteuttamisessa esimerkiksi yhteistyönä Kelan ja koulutusorganisaatioiden kanssa. Samoin tavoitteena on, että työnhakijat päätyvät työmarkkinoille joko yksityiselle tai kolmannelle sektorille, mikä tarkoittaa aktiivista yhteistyötä konsortion ulkopuolella toimivien yritysten ja yhdistysten kanssa. Lopulta toimijoiden rajat eivät ole selkeitä vaan, kuten kuviosta ilmenee, häilyviä.

5 JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA

Viimeisessä luvussa kootaan tutkimustulokset yhteen ja tehdään niiden pohjalta johtopäätöksiä. Tutkimuksen tarkoituksena on ollut selvittää hybridisyyden näkökulmasta 1) miten Pirkanmaan valmennuspalveluita (Focus Työpolut ja Työtalo) on toteutettu ja 2) millaisia mahdollisuuksia ja haasteita siinä on koettu. Ensimmäisessä alaluvussa keskitytään ensimmäiseen tutkimuskysymykseen, eli tarkastellaan kokonaisvaltaisesti sitä, millä tavalla Pirkanmaan valmennuspalvelut on hybridisyyden näkökulmasta järjestetty. Toisessa alaluvussa käsitellään näissä järjestelyissä koettuja mahdollisuuksia ja haasteita. Kolmannessa alaluvussa tarkastelu nostetaan aktiivisen työvoimapolitiikan kontekstiin. Viimeisessä alaluvussa tarkastellaan tutkimuksen luotettavuutta ja esitetään jatkotutkimusaiheita.

5.1 Valmennuspalveluiden toteutus hybridijärjestelyinä

Pirkanmaan valmennuspalveluohjelmakokonaisuus on toteutettu ainutlaatuisena aktiivisen työvoimapolitiikan hybridijärjestelynä. Kokonaisuutta kuvaavat kolmen sektorin ja usean toimijan muodostamat yhteenliittymät, jotka pyrkivät yhdessä tuottamaan laadukasta palvelua työnhakija-asiakkaille. Tässä tutkimuksessa näitä yhteistyön muotoja tarkasteltiin hybridiorganisaation näkökulmasta perustuen Johansonin ja Vakkurin (2017) määrittelemiin hybridisyyden piirteisiin. Valmennuspalveluiden kohdalla yhteistyö toi omia erityispiirteitä jokaiseen hybridisyyden ulottuvuuteen.

Pirkanmaan valmennuspalveluissa on mukana julkinen, yksityinen sekä kolmas sektori, jolloin voitaisiin puhua Seibelin (2015) mukaan *laajasta yhteistoimijuudesta*. Hybriditoimintaan on päädytty tietoisella suunnittelulla (*'by design'*, ks. Johanson & Vakkuri 2017), ja se on päätetty toteuttaa Public-Private Partnership -mallilla. Skelcherin (2005, ks. taulukko 2) viitekehyksessä Pirkanmaan valmennuspalveluilla on elementtejä monesta eri PPP-

ulottuvuudesta. *Contracting out* -järjestelyä tukisi pilotin lyhyehkö aikamääre sekä sopimuksellisuus, mutta kysymyksessä ei kuitenkaan ole palveluiden ulkoistaminen. Toteutuksella on paljon yhteenliittymiä *joint venture* -järjestelyn kanssa, sillä kyseessä on projektityyppinen pilotti, jossa julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin tavoitteet yhdistyvät. Strateginen kumppanuus taas sopii valmennuspalveluihin haastatteluissa esille tuotujen merkitysnäkökulmien, kuten vastavuoroisuuden ja yhteistoimijuuden, perusteella. Tämän PPP-toteutuksen aikajana on kuitenkin rajattu ja lyhyt verrattuna Skelcherin (2005) strategisen kumppanuuden aikakehykseen, mutta tämä on ymmärrettävää tarkasteltavan hankkeen kokeiluluonteella. Valmennuspalveluiden toteutustapa sijoittuu siis näiden PPP-mallien välimaastoon, painottuen haastatteluiden perusteella strategiseen kumppanuuteen.

Pirkanmaan valmennuspalveluissa omistajuus muodostuu monimutkaisesta toimijoiden verkosta. Yksinkertaistetusti asiakkaille tarjottu palvelu koostuu yksityisen, julkisen ja kolmannen sektorin toimijoiden yhteenliittymästä. Asiakkaan näkökulmasta hänelle osoitettu konsortio tarjoaa valmennuspalveluita, ja TE-asiiantuntijat hoitavat lakisääteiset päätökset. Parhaassa tapauksessa tämä kaikki löytyy saman katon alta, jolloin moniomistajuus ei juurikaan näy asiakkaalle. Tämän kokonaisvaltaisen palvelun takana on kuitenkin monta toimijaa. Ensinnäkin konsortioissa on mukana monta organisaatiota: toisessa konsortiossa niitä on viisi, toisessa neljä tai kahdeksan riippuen siitä, lasketaanko alihankkijat suoriksi tuottajaorganisaatioiksi. Tarkkaa organisaatiomäärää on vaikeaa määrittellä, sillä konsortioilla on monia sidosryhmiä. Nämä toimijat ovat kuitenkin sekä yksityisen että kolmannen sektorin organisaatioita. Jokaisella organisaatiolla on omat funktionsa valmennuspalveluiden ulkopuolella, mutta ne ovat koonneet toimijoistaan pienen siivun, joka toimii konsortion osana. Näin konsortioiden omistajuus siis jakautuu niille organisaatioille, jotka ovat ennen kilpailutusta muodostaneet konsortion. Hybridisyyden näkökulmasta tarkastelu on siis monisuuntaista, useamman toimijan välistä yhteistyötä (Johanson & Vakkuri 2017, 59–67).

Konsortiot tekevät yhteistyötä julkisen sektorin, tässä tapauksessa TE-palveluiden, kanssa. TE-palveluiden voidaan nähdä omistavan konsortioiden tuottamat palvelut, sillä niitä tuotetaan ostopalveluna ainoastaan TE-toimistolle.

TE-palvelut siis sinänsä omistavat konsortiot, mutta halutessaan konsortio voisi tuottaa myös muita palveluita ja olla itsenäinen toimija. Omistajuus ei siis julkisen sektorin näkökulmasta ole selkeää. Toteutuksessa yhdistyy yksityisen ja kolmannen sektorin yhteistyö konsortioissa, sekä Public-Private-Partnership yksityisen, kolmannen ja julkisen sektorin välillä. *Yhteistoimijuus* kuvastaa käsitteenä luultavasti parhaiten omistajuutta Pirkanmaan valmennuspalveluissa (ks. Seibel 2015). Ei ole niinkään olennaista, kuka on toimintojen varsinaisena omistajana. Tärkeämpää on, että kaikki toimijat ovat sitoutuneita yhteisesti tuotettuun palveluun.

Pirkanmaan valmennuspalveluissa korostuneita tavoitteita olivat tämän tutkimuksen perusteella työllistyminen (tai sitä kohti siirtyminen) sekä palvelun yksilöllisyys. Koska kyseessä on tietoisesti suunniteltu ja toteutettu malli, voidaan myös tavoitteiden ajatella olevan huolellisen harkinnan tulosta (ks. Vakkuri ym. 2019). Työllistymisen ei sinänsä voi katsoa olevan julkisyksityiselle yhteistyölle ominainen tai hybriditoiminnasta johtuva piirre, sillä se on itsessään yksi TE-palveluiden tärkeimmistä tavoitteista (ks. TEM 2021). Työllistyminen voidaan täten nähdä jaettuna tehokkuuden tavoitteena, jota sekä julkisen että yksityisen sektorin toimijat pitävät yleisesti tärkeänä (ks. Van der Wal ym. 2008; Johanson & Vakkuri 2017, 24). Yksilöllisten palveluiden korostaminen näyttää puolestaan tässä tapauksessa olevan yhteydessä yksityisen ja kolmannen sektorin tuottamiin palveluihin. Jokaisella palveluun ohjatulla asiakkaalla on henkilökohtainen valmentaja, jonka kanssa räätälöidään asiakaslähtöinen polku ja tavataan säännöllisesti. Asiakkaalla on huomattavasti enemmän kontakteja valmentajaan kuin TE-palveluissa, mikä on yhteydessä myös siihen, että yksittäisellä valmentajalla on moninkertaisesti vähemmän asiakkaita kuin julkisella sektorilla. Yksi tärkeä syy yksityisen ja kolmannen sektorin mukanaololle vaikuttikin olevan yksilöllisyys, jota jokaisen organisaation toimijat korostivat tärkeänä tekijänä. Se voidaan myös nähdä kaikkia toimijoita yhdistävänä rajaobjekti-tavoitteena (ks. Rajala 2020); yksilöllisyys oli palvelun tavoitteena riippumatta siitä, oliko ohjaajana esimerkiksi ammatinvalintapsykologi vai yrittäjyysneuvoja. Yksilöllisyyteen pyrittiin asiakaslähtöisellä palvelulla, ja Vakkurin ja kumppaneiden (2019, 229) toteamuksen mukaisesti asiakkaasta muodostui toimijoita yhdistävä ”yhteinen nimittäjä”.

Palvelua rahoittaa julkisen sektorin toimijana KEHA-keskus, joka on ”ELY-keskusten sekä TE-toimistojen kehittämis- ja hallintopalveluja tuottava virasto” (KEHA 2021). Palvelun rahoitus on rakentunut suoriteperusteisesta ja tulosperusteisesta osasta. Suoriteperusteinen osuus muodostaa suurimman osan palvelun kokonaisrahoituksesta, ja se rakentuu pitkälti asiakaskohtaisten maksujen ympärille. Kiinteitä hintoja on määritelty asiakkaan aloitukselle, ohjaustunneille ja ryhmäpäiville. Asiakaskohtainen kokonaisbudjetti on joustava ja se on siirrettävissä asiakkaalta toiselle. Tulosperusteinen osa puolestaan perustuu asiakkaan työllistymiselle, koulutukseen hakeutumiselle tai yrittäjyydelle. Näistä kaikista seuraa palveluntuottajille palkkio, joka on työllistymisen ja yrittäjyyden kohdalla suurempi verrattuna koulutukseen. Kokonaisuudessaan rahoitus voidaan katsoa tulosperusteiseksi (ks. Finn 2012), joskaan tulososuus ei muodosta suurta osaa maksuperusteista. Kannusteiden merkitys ei ollut myöskään haastatteluiden perusteella huomattava.

Johanson ja Vakkuri (2017) korostavat, että hybrideissä ohjausta tapahtuu yleensä kaksisuuntaisesti. Näin tapahtui myös Pirkanmaan valmennuspalveluissa. Kilpailutus oli toteutettu neuvottelumenettelyä muistuttavana hankintana (ks. Aho & Junnila 2012), jossa korostettiin toimijoiden välistä vuoropuhelua. Julkisen sektorin ja palveluntuottajaosapuolten välillä oli melko paljon vuorovaikutusta ennen varsinaista tarjouspyyntöä, ja palveluntuottajilla nähtiin olevan vaikutusmahdollisuuksia jo palvelun suunnitteluvaiheessa. Palveluntuottajilla oli myös valmennuspalveluiden toteutuksessa paljon liikkumavaraa, ja palvelun sisältö vastasi monelta osin *black box* -tyyppistä toteutusta (ks. Considine ym. 2018). Hybridien kokouksissa päätettiin palvelukonsortioiden linjoista ja yhteisistä asioista, jolloin päätökset vaikuttivat muodostuvan dialogisesti: vaikutusta oli siis yksityisten ja kolmannen sektorin organisaatioiden välillä, minkä lisäksi julkisen sektorin edustajat osallistuivat suunnittelukokouksiin tasaisin väliajoin. Ohjaus oli alun perin tullut hybriditoiminnan ulkopuolelta, kun toiminnan ponnahduslautana olivat poliittiset tavoitteet työttömyyden vähentämiseksi ja julkisyksityisen yhteistyön vahvistamiseksi. Palvelun laatua mitattiin sekä julkisen sektorin ohjaamisesta (kokemukset TE-asiantuntijan palveluohjaamisesta) sekä palveluntuottajien toiminnasta (esimerkiksi yksilöohjauksen arvioinnit). Haastattelujen perusteella

tärkeimmiksi tuloksellisuuden mittareiksi muodostuivat työllistyminen ja palvelun laatu, jotka olivat linjassa palvelun tavoitteiden kanssa.

Hybridisyyden tarkastelu omistajuuden, tavoitteiden, rahoituksen ja ohjauksen avulla johdattaa hahmottamaan, millä tavalla monisektorisen yhteistyön piirteet esiintyvät Pirkanmaan valmennuspalveluissa. Nämä kaikki tekijät ovat kuitenkin tiiviisti sidoksissa toisiinsa ja limittyvät monilta osin. Esimerkiksi omistajuuden muodostumisesta on päätetty kilpailutusvaiheessa, johon on sisällytetty toimijoiden välistä ohjausta. Samoin palvelulle asetetut tavoitteet, työllistyminen ja yksilöllinen palvelu, esiintyvät ohjauksen kontekstissa työllistymisen ja asiakaskokemuksen mittaamisena. Nämä samat tulokset on myös sidottu tulosperusteisen rahoituksen kannustimiksi. Palvelun hybridisyyden neljä lähtökohtaa näyttävät tukevan toisiaan. Näin hybridisyys toimii sateenvarjona, joka tuo erityispiirteitä valmennuspalveluiden kokonaisjärjestelyille. Näitä esitellään seuraavassa alaluvussa mahdollisuuksien ja haasteiden näkökulmasta.

5.2 Hybridisyyden mahdollisuudet haasteiden kompensoijina

Tutkimuksen tarkoituksena oli organisointinäkökulman lisäksi hahmottaa, minkälaisia mahdollisuuksia ja haasteita toiminta tarjoaa. Tässä alaluvussa esitellään hybridijärjestelyiden seurauksia sekä haastatteluiden että teorian valossa. Mahdollisuudet ja haasteet eivät kuvaa jokaisen haastattelun näkemyksiä, vaan kootusti niitä asioita, jotka nousivat haastatteluiden kokonaistarkastelussa esille. Myös konsortioiden välillä oli joitakin eroavaisuuksia, eivätkä kaikki haasteet kuvasta molempien palveluntarjoajien näkemyksiä. Mahdollisuuksia voitaisiin myös kuvailla hybridisyyden hyväksi puoliksi tai toiminnan mahdollistajiksi, kun taas haasteet kuvastavat asioita, joiden eteen hybrideissä tehtiin enemmän töitä verrattuna normaaliin tilanteeseen. Tässä alaluvussa mahdollisuuksia ja haasteita esitellään aiemmasta poikkeavassa järjestyksessä lähtien tavoitteista, joita kohti palvelulla on pyritty. Näihin peilataan sitten ohjausta, rahoitusta ja omistajuutta.

Työllisyyspalveluiden tavoitteena on yleisesti sektorista riippumatta lisätä työllisyyttä, ja niin oli myös tämän palvelukokonaisuuden kohdalla. Yksilöllinen palvelu tukee työllistymisen tavoitetta (ks. de Koning 2007), ja yksi julkisen

sektorin tämänhetkisistä tavoitteista onkin yksilöidä työllisyyspalveluita. Tämä konkretisoituu esimerkiksi maaliskuussa 2021 aloitetussa työllisyyden kuntakokeilussa, jossa tavoitteena on ”kehittää palveluja, jotka tukevat työnhakijan työllistymistä sekä palvelumalleja, joissa asiakkaan tilanne ja palveluntarve huomioidaan yksilöllisesti”. Palvelussa osa asiakkuuksista siirretään kunnille, ja siirtyvät asiakkaat saavat oman henkilökohtaisen valmentajan. (TE-palvelut 2021.) Samassa kuntakokeilussa on myös vahvistettu suunnitelmallisesti monisektorista yhteistyötä: esimerkiksi Tampereen kaupunki on tehnyt sopimuksia Suomen kasvupalveluiden tuottajien ja Henkilöstöpalveluyritysten liiton kanssa (Yle 2021). Tuore kuntakokeilu ei suinkaan ole ainoa pyrkimys kohti yksilöllistä palvelua. Vastaavanlainen alueellinen kokeilu järjestettiin viimeksi vuosina 2017–2018 (Kuntaliitto 2018), ja monisektorista yhteistyötä on pyritty kehittämään jo pitkän aikaa monimuotoisilla yhteistoiminnan malleilla. Asiakslähtöisen palvelun toteuttaminen edellyttää Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisun mukaan, että ”palveluita tuottavien tahojen yhteistyötä ja yhteistyön systemaattisuutta on lisättävä” (Tonttila 2015, 135). Yhteistyön tavoitteita on edistetty erilaisilla malleilla ja kokeiluilla yksityisen ja kolmannen sektorin kanssa. Ei-julkisten toimijoiden osuus julkisten työllisyyspalveluiden toteuttajina on kasvanut, ja mediassa on puhuttu jopa maakuntauudistuksen yhteydessä tapahtuvasta työnvälityspalveluiden mahdollisesta kokonaisvaltaisesta yksityistämisestä (ks. esim. Yle 2016; 2018). Kaiken kaikkiaan on näkyvissä, että hybriditoiminta kasvattaa edelleen osuuttaan työllisyyspalveluiden järjestämisessä.

Ajatus sektoreiden välisen kumppanuuden vahvistamisesta on ohjannut myös Pirkanmaan valmennuspalveluiden toteuttamista. Yksilöllisyyden ja asiakslähtöisyyden näkökulma sidottiin yhdeksi yhteistoiminnan tärkeimmistä tavoitteista ja mahdollisuuksista. Yksilöllisen palvelun toteutumista korostettiin valmennuspalveluyhteistyön hedelmänä. Hyvinä asioina tuotiin esille, että palveluita voitiin toteuttaa ja kehittää asiakslähtöisesti, kun eri toimijat toivat omia erityispiirteitään osaksi palvelukokonaisuutta ja toimintaa järjestettiin joustavasti. Lisäksi asiakkaalla oli vahva kontakti valmentajaansa ja valmentajalla vähemmän asiakkaita kuin TE-palveluissa. Palvelupilotin eduksi koettiin myös sen kokonaisvaltaisuus: yhden katon alta tarjottiin kaikki palvelut asiakkaalle. Tämä lisäsi asiakslähtöisyyttä edistämällä ’yhden luukun

taktiikkaa' (ks. esim. Tonttila 2015). Kaiken kaikkiaan yhteistoiminnalla nähtiin olevan vahva yksilöllistä palvelua edistävä vaikutus verrattuna perinteiseen julkisen sektorin järjestämään palveluun.

Tässä tutkimuksessa esille tuotu yksilöllisyyden tavoitteen edistäminen voi olla osaksi yhteydessä kolmannen sektorin asiakaslähtöisyyteen, jossa pyritään ajamaan heikompiosaisten etuja (ks. Shutes & Taylor 2014). Asiakasryhmänä olivat heikossa ja heikoimmassa työmarkkina-asemassa olevat työnhakijat, mikä tekee kolmannelta sektorista teoreettisesti palvelulle sopivan palveluntuottajan. Myös yksityiseen sektoriin liitetty innovatiivisuus (ks. Van der Wal ym. 2008) näytti konkretisoituvan yksilöllisten ratkaisujen suunnittelussa ja muokkaamisessa. Ainoastaan lakinäkökulma tuotiin joissakin haastatteluissa varovaisesti esille pienenä haasteena, joka saattaa liittyä toiminnan sektorikohtaisiin eroihin. Julkinen sektori hoiti edelleen lakisääteiset tehtävät, mutta koska konsortiot nähtiin kokonaisvaltaisena palveluna, edellytettiin myös palveluntuottajien valmentajilta lain velvoitteiden huomioimista. Laista seuraavia päätöksiä ei siis tullut asiakaspalvelun tasolla ulkoistaa TE-palveluille, vaan valmentajan tuli olla selvillä niiden velvoittavuuksista. Van der Walin ja kumppaneiden (2008) mukaan laillisuus ja puolueettomuus korostuvat julkisen sektorin kohdalla verrattuna yksityiseen sektoriin, ja näin vaikuttaa olevan myös tämän tutkimuksen kohdalla. Jotta palvelu toteutuisi asiakkaalle yhden luukun taktiikalla – eli niin, että asiat saadaan hoidettua yhdenmukaisesti yhdestä paikasta – vaadittiin myös yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoilta erityistä lain huomiointia. Tämä näkökulma antaa pieniä viitteitä arvokompromissien tekemisestä (ks. Vakkuri & Johanson 2020; Johanson & Vakkuri 2021). Muita arvoeroista johtuvia haasteita ei kuitenkaan tuotu haastatteluissa esille, mikä viittaisi siihen, että logiikat olivat melko onnistuneesti yhdistyneet (ks. Johanson & Vakkuri 2021) ja toimivat kollektiivisesti tukien tavoitteiden saavuttamista (ks. Besharov & Smith 2014). Vaikuttaa siltä, että asiakaslähtöisyyttä pystyttiin vahvistamaan tuomalla yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoita mukaan palveluun. Tämä tarkoitti asiakaslähtöisiä, uudenlaisia tapoja järjestää toimintaa. Samalla yhteistoiminta ehkäpä jollakin tapaa 'tasoitti' sektoreiden välisiä tavoitteita, mikä toimi asiakaslähtöisyyden näkökulmasta hyvin.

Vaikka toimijoiden eriävät peruslogiikat vaikuttavat tämän tutkimuksen kohdalla tukevan palvelun laatua sekä työllistymistuloksia, koettiin joissakin

haastatteluissa, että palveluita täytyi korostetusti oikeuttaa palvelun ulkopuolella oleville toimijoille (oikeuttamisesta ks. Johanson & Vakkuri 2021). Ulkopuolisten yleinen käsitys hybriditoiminnasta oli varautunut, ja yhteistoiminnallista palvelua piti perustella muille tahoille. Yksi tapa oikeuttaa (hybridi)toimintaa on hyödyntää siinä palvelun tuloksia. Tuloksellisuuden mittaamisen avulla voidaan osoittaa palvelulle asetettujen tavoitteiden saavuttaminen. (Johanson & Vakkuri 2017, 10.) Tässä tutkimuksessa tärkeimmiksi mittareiksi osoittautuivat asiakaskokemus sekä asiakkaiden työllistyminen. Ensimmäinen mittari motivoi yhä yksilöllisemmän palvelun räätälöintiin ja vahvisti palvelunlaadun seurantaa, kun taas työllisyyden tavoite piti toiminnan ensisijaisen tavoitteen, työllistymisen, mukana toiminnassa ja tarkastelussa. Suorituskyvyn mittarit ovat linjassa palvelulle asetettujen tavoitteiden kanssa, ja ne myös ohjaavat toimintaa sekä laadun että tulosten mukaan. Omat haasteensa tuloksellisuuden mittaamiselle voivat luoda hybridisyys ja eri sektoreiden tavoitteiden huomiointi (ks. Johanson & Vakkuri 2017) sekä työllisyyspalveluiden konteksti (ks. Finn 2010), mutta haastatteluiden perusteella palvelulle oltiin löydetty seurantaindikaattorit, joissa asiakkaan hyvinvointi ja toiminnan tehokkuus ovat tasapainossa. Mittaamisen tulokset myös tekivät näkyväksi toimijoiden työtä sekä määrällisesti että laadullisesti.

Hybridimuotoisessa palvelussa tuloskriteerien kontekstissa sekä laatu- että tulospisteet olivat haastateltujen selontekojen mukaan korkeita, eli palvelulle asetetut saavutettiin ja jopa ylitettiin. Tuloksia on täydennetty huhtikuussa 2021 saaduilla asiakkaiden palvelunlaadun ja tulosten arvioinnilla. Tässä vaiheessa 53 prosenttia palvelun aloittaneista oli työllistynyt, aloittanut yritystoiminnan tai koulutuksen. Pudotus haastatteluiden aikaan saaduista 80 prosentista selittyy sillä, että yhä useammalla palvelun aloittaneella oli päättynyt palvelun maksimiaika. Asiakkaiden arviot palvelusta eivät olleet muuttuneet. Laatu oli pysynyt tasaisesti noin neljässä (asteikolla 1–5, jossa 5 edustaa parasta arviota). Asiakkailta kerätyn palautteen tiivistelmä muodostui seuraavanlaiseksi: ”Suurin osa asiakkaista kokee palvelun hyödylliseksi. Palautteessa korostuu usein valmentajien ammattitaito ja kyky auttaa ja kuunnella. Valmentajan työpanos saa kiitosta myös asiakkailta, jotka itse kokevat ikänsä olevan este työllistymiselle. He näkevät arvon valmentajan työssä valmennuksen lopputuloksesta riippumatta.”

Lopullisesta palvelumallista oltiin saatu sen tavoitteita tukeva hyödyntäen sekä julkisen, yksityisen että kolmannen sektorin tietotaitoa jo ennen toiminnan aloittamista. Kilpailutusvaiheessa käytiin vuoropuhelua palveluntuottajien ja julkisten toimijoiden välillä ennen varsinaisen tarjouspyynnön jättämistä. Vaikka kilpailutukseen liittyi joitakin haasteita, kuten kriteerien asettamisen vaikeus sekä nopeampoinen aikataulu, keuhuttiin prosessia erittäin toimivaksi sen dialogisuuden vuoksi. Vuoropuhelu jatkui myös palvelun toiminnassa, jossa yhteistoimintaa kuvailtiin yhdessä tekemiseksi hierarkkisuuden sijasta. Toiminnan joustavuus myös mahdollisti palveluntuottajien ratkaisukeskeisyyden. Ne saattoivat melko vapaasti kehittää palveluitaan yksilöllisesti ja siten, että ne parhaiten tukivat asiakkaiden työllistymistä. Nämä asiat edistivät edelleen palvelun tavoitteiden saavuttamista.

Valmennuspalveluiden rahoitusmallissa oli pyritty edistämään työllistymisen tavoitetta lisäämällä kannusteita työllistymisen, opiskelun ja yritystoiminnan saavuttamisesta. Työllisyyspalveluissa toteutetussa tulosperusteisessa rahoitusmallissa voi kuitenkin esiintyä ongelmia esimerkiksi asiakkaiden yhdenvertaiseen kohteluun liittyen (esim. Finn 2010; 2012). Pirkanmaan valmennuspalveluissa ei haastatteluiden yhteydessä tuotu esille tällaisia rahoituksesta johtuvia haasteita. Haastatteluissa rahoitusnäkökulma jäi melko lailla taka-alalle. Kuitenkin yksi siihen liittyvä positiivinen tekijä tuotiin useasti esille, ja se oli asiakaskohtainen rahoitus. Palveluntarjoajat pitivät hyvänä käytäntönä sitä, että yksittäiselle asiakkaalle oli kohdistettu rahasumma, joka oli myös siirrettävissä asiakkaalta toiselle. Tämä mahdollisti sen, että asiakkaille voitiin tarjota joustavasti palveluita heidän tarpeistaan lähtien. Rahoitusmalli siis tuki palveluiden asiakaslähtöisyyttä.

Pirkanmaan valmennuspalveluiden rahoitusjärjestelyt näyttävät myös aikaisemman tutkimuksen valossa välttävän monia tulosperusteisuuteen liitettyjä ongelmia. Tulosperusteisessa rahoitusmallissa ongelmat painottuvat siihen, että palveluntarjoajat keskittyvät asiakkaiden tarpeiden ja palvelun laadun sijasta tehokkaaseen palkkioihin johtavien tulosten saavuttamiseen. Tämä tarkoittaa yleisesti parhaassa asemassa olevien työnhakija-asiakkaiden työllistämiseen panostamista. (Finn 2010; 2012.) Pirkanmaan valmennuspalvelut oli kohdistettu heikossa työmarkkina-asemassa oleviin työnhakija-asiakkaisiin, ja tämä ryhmä oli edelleen jaettu kahteen eriteltyyn

asiakasryhmään (heikossa ja heikoimmassa työmarkkina-asemassa olevat ryhmät). Yksilöiden tarpeista lähtevä, kohdistettu palvelu on edellytyksenä yksilön tilanteen parantamiselle ja työllisyysasteen nostamiselle (Soste 2019). Asiakasryhmien rajaaminen todennäköisesti ehkäisee sitä, että palvelussa keskityttäisiin paremmin työllistyviin yksilöihin (vrt. Finn 2010). Tämän lisäksi rahoituksen erittelystä sekä haastatteluista käy ilmi, että suurin osa rahoituksesta muodostui asiakaskohtaisista maksuista. Tästä näkökulmasta tulosperusteisuus voitaisiin nähdä erityisesti lisäkannustimena, eikä toimintaa tarvitsisi rakentaa pääasiassa sen pohjalle. Myös kolmannen sektorin toimijoiden mukanaolon voidaan ajatella vähentävän tulosperusteisen rahoituksen haasteita, kun voiton tavoittelu ei ole toiminnan ensisijaisena päämääränä. Tämän lisäksi palkkiot oli määritelty kattamaan työllistymisen ja yrittäjyyden lisäksi kouluttautumista. Tällaisella työllistymiseen johtavien tekijöiden huomioimisella voidaan välttää tulosperusteisuuden ongelmia (ks. Shutes & Taylor 2014). Kokonaisuudessaan rahoitusmalli vaikuttaa tämän tutkimuksen viitekehyksessä tukevan valmennuspalveluille asetettuja tavoitteita.

Omistajuuden moniulotteisuus on hybriditoiminnalle yleistä, eikä tämä ole uutta myöskään Pirkanmaan TE-palveluissa. Yksityisen ja kolmannen sektorin toimijat tuottavat monia palveluita ja hankkeita työnhakija-asiakkaille esimerkiksi työnhakuvalmennuksiin ja opinnollistamiseen liittyen. Pirkanmaan valmennuspalveluiden erikoisuutena voidaan kuitenkin pitää sitä, että kokonaisvaltaisten palveluiden omistajuus on jakautunut monelle julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin toimijalle, jotka tuottavat palveluita yhdessä. ELY-keskuksen ja TE-palveluiden lisäksi toiminnassa on mukana yli 10 yksityisen ja kolmannen sektorin palveluntuottajaa, jotka muodostavat kaksi konsortiota. Tällaista järjestelyä voi luonnehtia monimuotoiseksi PPP-toteutukseksi, jossa on elementtejä palveluiden ulkoistamisesta, *joint venture* -menettelystä ja etenkin strategisesta kumppanuudesta (ks. Skelcher 2005). Julkinen sektori on kannustanut palveluntarjoajia yhdistämään voimansa konsortioiksi jo kilpailutusvaiheessa järjestämällä verkostokiihdyttämön, ja tätä pidettiin haastatteluissa suurena arvossa. Tulosperusteisissa rahoitusmalleissa pienet kolmannen sektorin toimijat ovat yleisesti huonossa asemassa kilpailutusvaiheessa (ks. Winston ym. 2002; Shutes & Taylor 2014), ja konsortioiden moniomistajuus oli tässä suhteessa vahvuus mahdollistaen

pienempienkin toimijoiden mukanaolon. Julkinen sektori oli siis onnistuneesti luonut alustan, jonka puitteissa kolmannen sektorin toimijoiden oli mahdollista muodostaa osaamistaan yhdistäviä verkostoja.

Pirkanmaan valmennuspalveluiden yhteisjärjestelyjä kehuttiin erittäin toimiviksi, ja toimivuuden ajateltiin liittyvän tiiviiseen organisaatioiden väliseen yhteistyöhön. Kaikki konsortioissa aktiivisesti mukana olevat toimijat olivat haastattelujen mukaan sitoutuneita yhteisiin tavoitteisiin, mikä on olennainen osa julkisyksityisiä järjestelyjä (ks. Khanom 2010; Vakkuri ym. 2019). Sitoutuneisuus ja motivoituneisuus nähtiin onnistumisen edellytyksenä ja edistäjänä. Palvelun monitoimijuus mahdollisti myös erilaisten vahvuuksien hyödyntämisen julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoilta, mikä koettiin yhteistyön voimavaraksi: eri organisaatiot pystyivät tuomaan yhteenliittymiin omaa erityisosaamistaan. Esimerkiksi aktiiviset yrityskontaktit toivat yhteistyötä myös palvelukonsortioiden ulkopuolelle tuoden asiakkaita lähemmäs työnantajia. Yksityiset konsortio-toimijat edistivät työnantajayhteistyötä omatessaan muita sektoreita enemmän yhteyksiä yritysmaailmaan. Järjestelmäasiantuntijan mukanaolo puolestaan mahdollisti räätälöidyn IT-järjestelmän, jonka avulla pystyttiin hallinnoimaan palveluita sujuvasti. Hyvänä käytäntönä ilmeni myös julkisen sektorin ja palveluntarjoajien toimiminen samoissa tiloissa, mikä edelleen helpotti yhteisten asioiden hoitamista. Lisäksi asiakasryhmien tarkka rajaus ja oikea-aikainen asiakasohjaus julkiselta sektorilta valmennuspalveluihin edistivät palvelun onnistuneisuutta. Moniomisteisuuden nähtiin olevan vaikuttamassa palvelussa saavutettuihin hyviin tuloksiin.

Vaikka moniomistajuus yhdisti toimijoiden vahvuuksia, aiheutti se myös yllättäviä haasteita hybriditoiminnalle. Joitakin toiminnoissa olevia organisaatioita putosi palveluntuotannosta pois, eli aktiivisen roolin ottaneita organisaatioita oli palvelun toteutuksessa suunniteltua vähemmän. Tätä kuitenkin kompensoi se, että aktiivisesti mukana olevat toimijat olivat sitoutuneita yhteisiin tavoitteisiin. Henkilöstöhallinnassa oli haasteita siitä näkökulmasta, että yksittäisen konsortion sisällä vallitsi organisaatioiden välillä erilaisia käytäntöjä, ja samoja työtehtäviä toteuttavien työntekijöiden työnantajapalvelut saattoivat vaihdella konsortion sisällä. Myös henkilöstömäärän kanssa oli joitakin ongelmia suhteessa julkiseen sektoriin,

sillä rekrytointitahti oli erittäin nopeaa silloin, kun julkinen sektori ohjasi asiakkaita palveluun tiheästi. Rekrytointia puolestaan tekivät haastavaksi työkokemusvuosien korkeat vaatimukset yhdessä työsuhteiden määräaikaisuuden kanssa; tämä ei ollut ammattilaisille houkuttelevaa.

Tiedon välittäminen muusta kuin oman sektorin palvelusta on yksi hybridisyyden haaste työllisyyspalveluissa (Tonttila 2015, 145), ja tässä tutkimuksessa tämä konkretisoitui markkinoinnissa sekä asiakkaiden tiedonsiirrossa. Palvelun joustavan luonteen vuoksi julkisen sektorin työntekijöiden oli osittain vaikeaa mainostaa palvelua asiakkaille, sillä palvelun sisältö määräytyi vasta asiakkaan ollessa palvelussa. Tämä oli tullut ilmi ongelmana myös asiakkaiden palautteissa. Edelleen tietoteknisten järjestelmien erillisuus julkisella ja yksityisellä sektorilla hidasti joitakin yhteistyöhön liittyviä toimintoja, kun tietoja ei voitu siirtää suoraan järjestelmästä toiseen. Kaikki toimijat kuitenkin korostivat, että vaikka yhteistyössä oli ilmennyt joitakin haasteita, oli niitä jatkuvasti ratkottu ja toimintaa kehitetty yhdessä. Haasteet eivät siis olleet ongelmia, vaan ensisijaisesti asioita, joiden eteen hybrideissä tehtiin enemmän töitä kuin tavallisesti. Tästä näkökulmasta kehittymisen esteeksi osoittautui aika: valmennuspalveluiden kesto oli rajattua, ja moni näki tämän palvelun heikkoutena. Silloin kun yhteistoiminta on saatu sujuvasti toimimaan, on yhteistyö palvelun osalta jo loppupuolella. Monet työllisyyspalveluihin liitetyt hybridijärjestelyt ovat lyhyitä, mitä on myös aikaisemmassa tutkimuksessa kuvailtu haastavaksi tulosten seurannan (Aho 2019) ja palveluntarjoajien sitoutuneisuuden (Finn 2012) näkökulmasta.

Hybriditoiminnalla voidaan parhaassa tapauksessa tuottaa omalaatuisia ja toimivia ratkaisuja, mutta toisaalta siihen sisältyvät omat, erityiset haasteensa (Johanson & Vakkuri 2017). Kaikki haastateltavat korostivat Pirkanmaan palvelupilotissa erinomaista yhteistyötä ja toiminnan positiivisia näkökulmia. Haasteiden nähtiin olevan toissijaisia verrattuna koettuihin onnistumisiin. Vaikuttaa siltä, että hybriditoiminta oli ensisijaisesti positiivinen asia, joka toi palvelulle monella tapaa erityisiä ja mahdollistavia piirteitä. Monen organisaation mukanaolo mahdollisti erilaisten vahvuusalueiden yhdistämisen, mikä toi palvelulle laaja-alaista osaamista. Omistajuuteen, ohjaukseen ja rahoitukseen liittyvät järjestelyt vaikuttivat olevan harmonisia toistensa kanssa ja edistävän toiminnalle asetettuja tavoitteita. Hybridisyyden piirteiden keskinäinen linjattuus

osoittautuu tärkeäksi hybriditoiminnan toimivuuden edistäjäksi. Olennaisena tekijänä korostui myös pitkäjänteinen vuoropuhelu toimijoiden välillä. Toimiva palvelu siis onnistui, kun rajanvetoa julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin väliltä madallettiin, ja toiminta tapahtui hybridioorganisaatiossa, jossa oltiin sitoutuneita yhteisiin tavoitteisiin. Tällaisilla hybridijärjestelyillä pystyttiin luomaan asiakaslähtöinen, yksilöllinen ja työllistymistä edistävä palvelukokonaisuus.

5.3 Hybridisyys aluetason työvoimapolitiikassa

Hybriditoiminnan tavoitteet ovat sidoksissa poliittisen päätöksentekoon (ks. Johanson & Vakkuri 2017). Pirkanmaan valmennuspalvelut ovat osa aktiivisen työvoimapolitiikan kehityskaarta, jonka tavoitteena on yksilön työllistyminen avoimille työmarkkinoille (esim. Julkunen 2013, 40). Tässä lähestymistavassa politiikan keinot keskitetään työn tarjontapuoleen. Aktiivinen työvoimapolitiikka korostaa yksilön vastuuta ja ominaisuuksia työllistymisen avaintekijöinä jättäen muut tekijät, kuten työn kysynnän, pitkälti tarkastelun ulkopuolelle. (Ks. esim. Sihto 1994; Kautto 2004.) Vaikka aktiivinen työvoimapolitiikka on hyväksytty poliittisen päätöksenteon viitoittajaksi yli puoluerajojen (ks. Rose 1999, 163), on sen keinoissa vaihtelua alueittain (Julkunen 2004, 39; 2017, 145). Tämän tutkimuksen kohteena olevat palvelut edustavat yhtä tapaa edistää työllisyyttä aktiivisella työvoimapolitiikalla.

Aktivointitoimiin liittyvät sekä pakotteet että kannusteet, joilla yksilöä pyritään saamaan kohti työntekoa (Hämäläinen 2013). Aktiivinen työvoimapolitiikka on yleisesti korostanut yksilön omaa aktiivisuutta ja vaikutusmahdollisuuksia työllistymisessä, ja lisännyt yksilön velvollisuuksia suhteessa hänen oikeuksiinsa (Keskitalo 2013). Se on myös saanut kritiikkiä siitä, että yksilön velvollisuuksia lisätään tarjoamatta kuitenkaan varsinaisia mahdollisuuksia ja palveluita, joiden avulla työllistettävyyttä voisi edistää (esim. aktiivimalli, ks. Valtiovarainministeriö 2018). Työttömyyden voidaan tällöin pahimmassa tapauksessa nähdä johtuvan yksilön henkilökohtaisista attribuuteista, eikä lainkaan ulkoisista tekijöistä (Kautto 2004; McQuaid & Lindsay 2005). Työllistettävyyys ei kuitenkaan ole riippuvainen ainoastaan yksilöllisistä tekijöistä, vaan myös ympäristötekijöillä (kuten palveluilla) ja

henkilökohtaisilla tekijöillä (kuten perhetilanteella) on vahva rooli yksilön työllistymisessä (McQuaid & Lindsay 2005). On ongelmallista, mikäli työllistyminen nähdään työnhakijan yksipuolisena prosessina. Aktiivisen työvoimapolitiikan tulisikin toimia kaksisuuntaisesti niin, että ympäristötekijät ovat mahdollistamassa työllistymistä esimerkiksi tarjoamalla työnhakijalle tukea erilaisilla palveluilla.

Pirkanmaan valmennuspalvelut vaikuttavat omalta osaltaan vastaavan aktiivisen työvoimapolitiikan tarpeisiin. Ne tukevat yksilön työllistymistä laaja-alaisesti, korostaen 'vierellä kulkemista' ja mahdollistaen työllisyyden edistämistä yksilöllisistä lähtökohdista. Tällöin työllistettävyyys toimii kaksisuuntaisesti yksilön kehitystä tukien, eikä vastuu jää yksin työnhakijalle. Hybriditoiminnalla on myös mahdollisuus luoda erityinen suhde ympäristöön yhdistämällä julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin näkökulmat (Johanson & Vakkuri 2017). Pirkanmaan valmennuspalveluissa yksilölle mahdollistettiin matalan kynnyksen reitti keskusteluun julkisen sektorin kanssa (TE-palvelut) ja julkisen sektorin tarjoamat palvelut (kuten työkokeilu), sekä toisaalta suora yhteys työnantajaosapuoliin yksityisen sektorin yritys yhteistyön kautta. Tärkeänä nähtiin myös tuki 'ihmiseltä ihmiselle', joka näyttäytyi arvokkaana työllistymistuloksista riippumatta.

Edelleen yhtenä (aktiivisen) työvoimapolitiikan haasteena voidaan nähdä sen näennäinen erottelu muista sektoreista. Työllisyyspalveluita on pyritty keskittämään yhdelle julkisen sektorin toimijalle, joka on tässä tapauksessa TE-toimisto. Tosiasiassa työllisyyttä edistävien toimien kehikko on laaja ja hybridinen. Mikäli työllisyyttä halutaan edistää kestävästi ja inklusiivisesti, tulee aktivointitoimia ajatella laajasti edeltävien työllistettävyystekijöiden (ks. McQuaid & Lindsay 2005) lisäksi organisatorisella tasolla. Tämä edellyttää monisektorista, monitasoista ja moniulotteista tarkastelua (Heidenreich & Rice 2016). Pirkanmaan valmennuspalvelut edistivät monisektorisuutta sisältäessään toimijoita julkiselta, yksityiseltä ja kolmannelta sektorilta. Tämä tutkimus on keskittynyt tarkastelemaan hybridisyyttä tästä näkökulmasta. Tutkimuksessa ilmeni kuitenkin myös viitteitä moniulotteisesta näkökulmasta: valmentajat tekivät yhteistyötä sekä Kelan (sosiaalipolitiikka) että koulutusorganisaatioiden (koulutuspolitiikka) kanssa. Yhteistyö ei siis myöskään poliittisella areenalla rajautunut ainoastaan työllisyyspalveluihin.

Monitasoisuuden näkökulmasta valmennuspalvelut edustivat erityisesti aluetason toimintaa, mikä tämän tutkimuksen kohdalla tuntui edistävän asiakaslähtöistä lähestymistapaa. Kun palvelu oli jo kilpailutusvaiheessa voitu suunnitella alueen tilanteen tuntevien asiantuntijoiden kanssa monisektorisesti, edisti se pidemmällä tähtäimellä myös asiakaslähtöisyyttä.

Yksi suurimmista aktiivisen työvoimapolitiikan haasteista on julkisten työvoimapalveluiden riittämättömyys (EU 2017). Pirkanmaan valmennuspalveluissa tähän haasteeseen vastattiin hybridipalvelulla, joka oli resursoitu tukemaan asiakaslähtöistä toteuttamistapaa. Sekä työllistymistulokset että asiakaspalaute näyttävät tukevan tutkimuksessa havaittuja etuja – pandemiatilanteesta huolimatta tulokset olivat hyviä. Oosi ja kumppanit (2021) esittävät suosituksissaan, että kumppanuustyön tulisi olla itsessään tärkeä osaamisalue. Tämän tutkimuksen perusteella huolellisesti suunniteltu ja kohdistettu hybridipalvelu, jossa yhdistellään erilaisten toimijoiden vahvuuksia, voi parhaassa tapauksessa olla erittäin toimiva tapa nostaa työllisyyttä aktiivisen työvoimapolitiikan keinoin.

5.4 Tutkimuksen luotettavuus ja jatkotutkimus

Tässä alaluvussa tarkastellaan tutkimuksen luotettavuutta sekä esitetään jatkotutkimuskysymyksiä. Tässä tutkimuksessa on selvitetty sitä, 1) miten Pirkanmaan valmennuspalvelut on toteutettu sekä 2) minkälaisia mahdollisuuksia ja haasteita toiminnassa on havaittu. Tutkimuskysymyksiä on käsitelty rajatun hybridisyyden teorian näkökulmasta, mikä on ohjannut koko tutkimusprosessia aina haastateltavien valinnasta aineiston analyysiin. Hybridisyydellä viitataan tässä tutkimuksessa eri sektoreilla (julkinen, yksityinen, kolmas) toimivien organisaatioiden väliseen yhteistyöhön. Kyseessä on tapaustutkimus, jonka tutkimusmetodologiset valinnat rajaavat tutkimuskohteen käsittelyn kattamaan ainoastaan edellä olevat näkökulmat.

Tutkimuksen yleisinä arviointikriteereinä voidaan pitää reliabiliteettia (tutkimuksen toistettavuus) ja validiteettia (oikean asian mittaaminen). Näiden kriteerien hyödyntämistä laadullisen tutkimuksen piirissä on kuitenkin kritisoitu (ks. Tuomi & Sarajärvi 2009, 136; Koski 1996), ja esimerkiksi Numagamin (1998) mukaan tapaustutkimuksessa ei tulisi hyödyntää vastaavia

kvantitatiiviselle tutkimukselle suunniteltuja standardeja. Reliabiliteetin ja validiteetin näkökulmasta voidaankin tämän tutkimuksen osalta tarkasteltavista tiivistää siihen, että tutkimusraportissa on pyritty kuvaamaan tutkimuksen etenemistä tarkasti (*reliabiliteetti*) ja tutkimuksessa on vastattu laajasti siinä esitettyihin kysymyksiin (*validiteetti*).

Tässä tutkimuksessa on sekä intensiivisen että ekstensiivisen tutkimuksen piirteitä. Intensiivinen tutkimus pyrkii kuvaamaan ja ymmärtämään ainutlaatuista prosessia, kun taas ekstensiivisessä lähestymistavassa nojaututaan enenevästi teoriaan usein vertaillen useampaa tapausta. (Ks. Eriksson & Koistinen 2005, 15–18). Tutkimus pyrkii ensinnäkin ymmärtämään tutkittavaa ilmiötä sisältä eli nojautuen haastateltavien näkemyksiin asioista. Intensiivisen lähestymistavan voidaan tämän vuoksi nähdä korostuvan tässä tutkimuksessa. Toisaalta tarkastelussa on myös tutkimuskohteessa ilmeneviä piirteitä sidottuna tarkasti määriteltyyn teoriaan, mikä mukailee ekstensiivistä lähestymistapaa. Molempien näkökulmien rajoitteet ovat kuitenkin samat: kun kyse on tapaustutkimuksesta, ovat tulokset sidottuna määriteltyyn aikaan ja paikkaan (ks. Mills ym. 2010).

Tutkimuksella on edelleen rajoitteita, jotka liittyvät tutkittavaan ilmiöön. Tutkimustehtävänä on ollut selvittää valmennuspalveluita hybridisyyden näkökulmasta, minkä vuoksi haastateltaviksi on valittu asiantuntijoita, jotka ovat työskennelleet yhteistyön avainkohdissa. Tämän vuoksi tutkimushavainnot edustavat erityisesti asiantuntijanäkökulmaa. Esimerkiksi asiakkaiden ja valmentajien näkökulmia on tuotu haastatteluissa epäsuorasti esille, mutta suorat näkökulmat puuttuvat. Oosin ja kumppaneiden (2021, 40) arviointitutkimuksen mukaan Pirkanmaan valmennuspalveluissa kehittämiskohteet olivat osittain kohdistettu tämän tutkimuksen kontekstissa toimiviin kohteisiin, kuten palvelun tarkempaan räätälöintiin sekä yritysvierailujen lisäämiseen. Näiden asioiden pitäminen kehittämiskohteena ei tarkoita sitä, että ne eivät myös voisi olla toteutuksen vahvuuksia. On kuitenkin tärkeää korostaa, että tämän tutkimuksen tulokset edustavat palveluissa hybridisyyden kannalta olennaisten asiantuntijoiden näkemyksiä. Asiantuntijahaastattelun riskinä voi olla, että haastateltavilla saattaa olla agenda, jota he haluavat edistää tutkimuksessa (Alastalo ym. 2017). Tässä tutkimuksessa se voisi olla esimerkiksi yhteistyön jatkaminen, mikä voisi johtaa

positiivisten asioiden korostamiseen. Tutkijan arvion mukaan haastateltavat vaikuttivat kuitenkin arvioivan yhteistyötään avoimesti ja monipuolisesti, mutta haastateltavien subjektiivinen näkökulma tulee ottaa huomioon tutkimusta arvioidessa.

Vaikka tutkimuksessa on pyritty objektiivisuuteen, on syytä korostaa, että kerätty data on ihmisten tuottamaa eli sinällään subjektiivista. Aineisto esitetään edelleen tutkijan tulkinnan kautta. (Koski 1996; Gummesson 2006.) Myös tutkimuksessa valittu näkökulma on vaikuttamassa siihen, millä tavoin institutionaalisia rakenteita tulkitaan (ks. Thelen 2012, 140). Toteutusta voidaankin pitää *bricolage*-tutkimuksena (ks. Denzin & Lincoln 1994), jossa tiedostetaan, että tulokset ovat tutkijan ja tutkimusvälineiden muokkaamia (Eriksson & Koistinen 2005, 42–43). Mahdollista ymmärryksen kuilua tutkijan ja tutkittavien välillä on madallettu siten, että tutkittavat ovat voineet tarkistaa ennen tutkimuksen julkaisua, kokevatko he tulleet oikein ymmärretyiksi ja onko heillä lisättävää tutkimusraportin aiheisiin. Haastateltavat saivat luettavakseen ja kommentoitavakseen tutkimusraportin käsikirjoituksen ennen sen julkaisua. Tämä toimii myös eräänlaisena 'faktojen' tarkistuksena.

Tutkimuksen tekemisessä haasteen muodosti COVID19-pandemiatilanne, joka vaikutti palveluiden toimintaan sekä haastatteluiden toteuttamiseen. Pandemia tuotiin haastatteluissa esille suurena haasteena, joka vaikutti valmennuspalveluiden toimintaan. Palvelut tuli siirtää pitkäksi aikaa etätoteutukseen ja työllisyystilanne muuttui vaikeammaksi. Pandemiaa ei kuitenkaan käsitellä tässä tutkimuksessa tarkemmin, sillä sen nähdään vaikuttavan kaikkeen organisatoriseen toimintaan. Aihe esiintyi kuitenkin toistuvasti haastatteluissa.

Laadulliselle tutkimukselle ei ole universaalia kriteeristöä, jonka avulla sen luotettavuutta voitaisiin tarkastella. Brower ja kumppanit (2000, 387–390) esittävät julkishallinnon kvalitatiivisen tutkimuksen suosituksiksi 1) selittämisen, 2) datan määrän ja laadun, 3) teoreettisen sensitiivisyyden sekä 4) kriittisen näkökulman. Tässä tutkimuksessa on näiden suositusten mukaisesti pyritty yltämään kuvailun tasolta laaja-alaiseen hybridisyyden selittämiseen. Dataa on pyritty monipuolistamaan täydentämällä haastatteluita muilla aineistoilla, kuten kilpailutusasiakirjoilla. Teoreettista sensitiivisyyttä on puolestaan pidetty yllä siten, että tutkija on suhtautunut teoriaan joustavasti ja refleksiivisesti

syventymällä lisäteoriaan myös tutkimuksen aikana (ks. Eriksson & Koistinen 2005, 43). Kriittistä näkökulmaa puolestaan edustaa esimerkiksi tutkimuksen rajallisuuden tiedostaminen, mitä tämä alaluku edustaa.

Numagamin (1998) mukaan tapaustutkimuksen tärkeänä tehtävänä ja arviointikriteerinä on tutkimuksen ja kentän dialogin edistäminen. Tarkoituksena ei hänen mukaansa ole luoda kopioitavia malleja, vaan alustoja, joihin toimijat voivat reflektoida omia käytäntöjään. Tämän tutkimus luo sijaa ja tuoretta näkökulmaa reflektiolle erityisesti kolmisen sektorisen työvoimapolitiittisen toiminnan perspektiivistä. Laadullisessa tutkimuksen arvioinnissa korostuu myös tutkimuksen raportointi, jonka voidaan edelleen nähdä edistävän dialogin syntymistä. Tutkijan tulisi pyrkiä selostuksessaan läpinäkyvyyteen ja vastuullisuuteen. (Daly 2007; Ospina ym. 2018.) Tässä tutkimuksessa on pyritty kuvaamaan laajasti sen toteutukseen liittyviä valintoja sekä selittämään, millä perusteilla tehtyihin valintoihin on päädytty. Tutkija on pyrkinyt pitämään prosessin mahdollisimman läpinäkyvänä niin, että jokainen vaihe avautuisi raportin lukijalle. Raportoinnin huolellisuus vahvistaa tutkimuksen luotettavuutta ja eettisyyttä.

Tässä tutkimuksessa keskityttiin tarkastelemaan Pirkanmaan palvelupilottia kokonaisuutena, minkä vuoksi kahta palveluntuottajakonsortiota ei juurikaan vertailtu keskenään. Vaikka molemmissa konsortioissa oli kilpailutuksen hakuvaiheessa sekä yksityisen että kolmannen sektorin toimijoita, erosivat niiden painotukset toisistaan. Focus Työpolut oli selkeästi yritysvetoinen, ja kolmannen sektorin osuus jäi toiminnassa vähäiseksi. Focus Työpolkuja on jatkettu ensimmäisen palveluntuottamisjakson jälkeen vuonna 2021 nimellä Focus Työpolut 2, ja tästä yhteistyöstä kolmannen sektorin toimija (Uratehdas) on jäänyt kokonaan pois (Cimson Koulutuspalvelut 2021). Työtalo-konsortiossa puolestaan suurin osa toiminnoista järjestettiin kolmannen sektorin yhdistysten toimesta, vaikkakin mukana oli myös yrityksiä. Yritys- ja yhdistysvetoisten järjestelymallien välillä oli huomattavia eroja. Tämän tutkimuksen puitteissa yhdistyspainotteinen toiminta oli järjestetty tiiviimmin: sitä varten oli hankittu yhteiset tilat ja henkilöstöhallintoon liittyviä käytäntöjä oli yhtenäistetty systemaattisesti konsortion sisällä. Yritysvetoisessa toiminnassa palvelupisteet olivat erillään yritysten tiloissa, eikä toimintaa oltu yhtenäistetty vastaavalla tavalla, mistä johtuen työntekijöiden samaistuminen konsortion

työntekijäksi ei vaikuttanut yhtä vahvalta kuin Työtalossa. Nämä ovat mielenkiintoisia huomioita, jotka luovat myös tarvetta tulevalle tutkimukselle. Julkisen ja yksityisen sektorin välistä yhteistyötä on tutkittu työvoimapolitiikan kontekstissa, mutta kolmannen sektorin mukanaolo palveluiden yhteistuottamisessa on kohde, joka vaatii lisää tarkastelua. Esimerkiksi vertaileva näkökulma toisi tärkeää informaatiota siitä, miten yritykset ja yhdistykset voivat parhaiten toimia yhdessä palvelun julkista sektoria. Tämän tutkimuksen puitteissa vaikuttaa siltä, että yhdistysten ja yritysten yhteistuottajamalli voi olla erittäin hedelmällinen tapa edistää aktiivisen työvoimapolitiikan toimivuutta.

Tapaustudkimuksen luonteen takia tutkimustulokset eivät ole laajasti yleistettävissä, vaan ne rajoittuvat pitkälti valittuun tutkimuskohteeseen. Tämä tutkimus kuitenkin avaa tietä laajemmalle hybriditoiminnan tutkimukselle työvoimapolitiikan yhteydessä. Työvoimapolitiikan hybridisyyttä tulisi mikrotason lisäksi tutkia myös meso- ja makrotasolla. Tutkimusnäkökulmaa tulisi laajentaa kattamaan asiantuntijoiden lisäksi muita hybridiin liittyviä toimijoita, kuten asiakkaita ja muita sidosryhmiä. Lisäksi tutkimusta tulisi kansallisella tasolla kohdentaa myös yksittäisiin hybridisyyden teemoihin, kuten eri sektoreiden arvoihin ja niiden vaikutuksiin työllisyyttä edistävässä toiminnassa. Monisektorinen toiminta vaikuttaa tuovan erityispiirteitä työllisyyspalveluille. Kun tulevaisuuden trendinä on yksityisen ja kolmannen sektorin roolin vahvistaminen työllisyyspalveluissa, tulisi sektoreiden yhteistoimintaan kiinnittää enenevästi huomiota. Erityispiirteiden löytäminen mahdollistaa myös jatkossa toimivien yhteistoiminnallisten palveluiden kehittämisen sektorirajat ylittävästi.

Hybriditoiminta voi olla tulevaisuudessa mahdollistamassa aktiivisen työvoimapolitiikan toteutuksen kaksisuuntaisesti. Vaikka työllisyyspalveluissa on tutkittu esimerkiksi ulkoistamiseen liittyviä keinoja, puuttuu tutkimuskentältä suoranainen hybridinäkökulma. Yhteistyön tarkastelu hybridisyyden lähtökohdasta auttaa hahmottamaan toimintaa laajasti ja tunnistamaan siihen liittyvät erityispiirteet – sekä mahdollisuudet että mahdolliset kompastuskivet. Koska hybriditutkimus on työvoimapolitiikassa vasta aluillaan, on kenttä tulevalle tutkimukselle avoin.

6 LÄHTEET

- Aho, S. 2019. Tutkimus ja työvoimapolitiikka. Teoksessa T. Heiskanen, S. Syvänen & T. Rissanen (toim.) *Mihin työelämä on menossa? Tutkimuksen näkökulmia* (s. 83–138). Tampere: Tampere University Press.
- Aho, T. & Junnila, M-L. 2012. *Kilpailutus sosiaali- ja terveystaloudessa*. Tampere: Terveystalouden ja hyvinvoinnin laitos.
- Alastalo, M.; Åkerman, M. & Vaittinen, T. 2017. Asiantuntijahaastattelu. Teoksessa M. Hyvärinen, P. Nikander & J. Ruusuvuori (toim.) *Tutkimushaastattelun käsikirja* (s. 211–230). Tampere: Vastapaino.
- Annala, M.; Hokkanen, L.; Laasonen, V.; Pyykkönen, J.; Ranta, T.; Sarkia, K. & Valtakari, M. 2019. *Työvoima- ja yrityspalvelujen alueellisten kokeilujen toiminta- ja arviointitutkimus*. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Backx, M.; Carney, M. & Gedajlovic, E. 2002. Public, private and mixed ownership and the performance of international airlines. *Journal of Air Transport Management*, 8(4), s, 213–220.
- Besharov, M.L. & Smith, W.K. 2014. Multiple institutional logics in organizations: Explaining their varied nature and implications. *Academy of Management Review*, 39(3), s. 364–381.
- Billis, D. 2010. From welfare bureaucracies to welfare hybrids. Teoksessa D. Billis (toim.) *Hybrid Organizations and the Third Sector. Challenges for Practice, Theory and Policy* (s. 3–24). Lontoo: Palgrave MacMillan.

- Bovaird, T. 2004. Public–private partnerships: from contested concepts to prevalent practice. *International review of administrative sciences*, 70(2), s. 199–215.
- Bowen, G. A. 2008. Naturalistic inquiry and the saturation concept: A research note. *Qualitative Research*, 8(1), s. 137–152.
- Boyne, G. A. 2002. Public and private management: what’s the difference? *Journal of management studies*, 39(1), s. 97–122.
- Brower, R. S.; Abolafia, M. Y. & Carr, J. B. 2000. On improving qualitative methods in public administration research. *Administration & Society*, 32(4), s. 363–397.
- Burnett, M. 2015. The New Rules for Competitive Dialogue and the Competitive Procedure with Negotiation in Directive 2014/24 – What might they mean for PPP? *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, 10(2), s. 62–71.
- Börzel, T. A. & Risse, T. 2005. Public-private partnerships: Effective and legitimate tools of international governance. Teoksessa E. Grande & L. W. Pauly (toim.) *Complex sovereignty: Reconstructing political authority in the twenty first century* (s.195–216). Toronto: University of Toronto Press.
- Cimson Koulutuspalvelut. 2021. *Focus Työpolut 2*. Luettu 23.4.2021. Sähköisesti: <https://cimsonkoulutus.fi/focus-tyopolut/>.
- Considine, M.; O’Sullivan, S. & Nguyen, P. 2018. The Policymaker’s Dilemma: The Risks and Benefits of a ‘Black Box’ Approach to Commissioning Active Labour Market Programmes. *Social Policy & Administration*, 52(1), s. 229–251.
- Daly, K. J. 2007. *Qualitative Methods for Family Studies and Human Development*. Los Angeles: Sage Publications.

- De Koning, J. (toim.) 2007. *The evaluation of active labour market policies: measures, public private partnerships and benchmarking*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Denzin, N.K. & Lincoln, Y.S. (toim.) 1994. *Handbook of Qualitative Research*. Thousand Oaks: Sage.
- DiCicco-Bloom, B. & Crabtree, B. F. 2006. The Qualitative Research Interview. *Medical education*, 40(4), s. 314–321.
- Dopfer, K.; Foster, J. and Potts, J., 2004. Micro-meso-macro. *Journal of Evolutionary Economics*, 14(3), s. 263–279.
- Elo, S. & Kyngäs, H. 2008. The qualitative content analysis process. *Journal of advanced nursing*, 62(1), s. 107–115.
- Eriksson, P. & Koistinen, K. 2005. *Monenlainen tapaustutkimus*. Helsinki: Kuluttajatutkimuskeskus.
- Eskola, J. 2001. Laadullisen tutkimuksen juhannustaiat. Laadullisen tutkimuksen analyysi vaihe vaiheelta. Teoksessa J. Aaltola & R. Valli (toim.) *Ikkunoita tutkimusmetodeihin II. Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin (s.133–157)*. Jyväskylä: PS-kustannus.
- EU. 2017. *Talouspolitiikan EU-ohjausjakso – tietokooste. Aktiivinen työvoimapolitiikka*. European Commission.
- Ferlie, E.; Fitzgerald, G.; McGivern, G.; Dopson, S. & Bennett, C. 2011. Public policy networks and ‘wicked problems’: a nascent solution? *Public Administration*, 89(2), s. 307–324.

- Finn, D. 2010. Outsourcing employment programmes: contract design and differential prices. *European Journal of Social Security*, 12(4), s. 289–302.
- Finn, D. 2012. *Subcontracting in public employment services: the design and delivery of 'outcome based' and 'black box' contracts: analytical paper*. European Commission.
- Flick, U. 2018. *An introduction to qualitative research*. Lontoo: Sage Publications.
- Forrer J.; Kee J. E.; Newcomer K. E. & Boyer E. 2010. Public–private partnerships and the public accountability question. *Public administration review*, 70(3), s. 475–484.
- Godenhjelm, S. & Sjöblom, S. 2020. Temporary organisations as hybrids – challenges and mechanisms for public value creation. Teoksessa J. Vakkuri & J-E. Johanson (toim.) *Hybrid Governance, Organisations and Society: Value Creation Perspectives* (s. 92–112). Lontoo & New York: Routledge.
- Greve, C. and Hodge, G., 2007. *The challenge of public-private partnerships: learning from international experience*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Grönfors M. 2001. Havaintojen teko aineistonkeräyksen menetelmänä. Teoksessa J. Aaltola & R. Valli (toim.) *Ikkunoita tutkimusmetodeihin I. Metodien valinta ja aineiston keruu: virikkeitä aloittelevalle tutkijalle* (s. 124–141). Jyväskylä: PS-kustannus.
- Gummesson, E. 2006. Qualitative research in management: addressing complexity, context and persona. *Management Decision*, 44(2), s. 167–179.

- Heidenreich, M. & Rice, D. 2016. *Integrating Social and Employment Policies in Europe. Active Inclusion and Challenges for Local Welfare Governance*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Heinonen, E.; Hämäläinen, K.; Räisänen, H.; Sihto, M. & Tuomala, J. 2004. *Mitä on työvoimapolitiikka?* Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino.
- Holmqvist, M. 2009. *The disabling state of an active society*. Burlington & Farnham: Ashgate Publishing.
- Hämäläinen, K. 1998. *Aktiivinen työvoimapolitiikka Suomen työmarkkinoilla. Taloustieteen näkökulmia ja tutkimustuloksia*. Helsinki: Valopaino Oy.
- Hämäläinen, K. 2013. Aktivointipolitiikan talouspoliittiset tavoitteet, tulokset ja merkitys yhteiskunnassa. Teoksessa V. Karjalainen & E. Keskitalo (toim.) *Kaikki työuralle! Työttömien aktivointipolitiikkaa Suomessa (s. 173–189)*. Tampere: Juvenes Print–Suomen Yliopistopaino.
- Johanson, J-E. & Vakkuri, J. 2017. *Governing Hybrid Organisations: Exploring Diversity of Institutional Life*. Lontoo: Routledge.
- Johanson, J-E. & Vakkuri, J. 2021. Hybridien hallinta ja arvonluonti. Ilmestyy teoksessa L. Kihn, L. Oulasvirta, J. Ruohonen, J. Rönkkö, M. Urpilainen, & J. Wacker (toim.) *Tarkastus, valvonta ja arviointi murroksessa*. Tampere University Press 2021. DOI: 10.13140/RG.2.2.31389.74722.
- Julkunen, R. 2013. Aktivointipolitiikka hyvinvointivaltion paradigman muutoksena. Teoksessa V. Karjalainen & E. Keskitalo (toim.) *Kaikki työuralle! Työttömien aktivointipolitiikkaa Suomessa (s. 21–44)*. Tampere: Juvenes Print–Suomen Yliopistopaino.
- Julkunen, R. 2017. *Muuttuvat hyvinvointivaltiot. Eurooppalaiset hyvinvointivaltiot reformoitavina*. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.

- Kastberg, G. & Lagström, C. 2019. Processes of hybridization and de-hybridization: Organizing and the task at hand. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 32(3), s. 710–726.
- Kautto, M. 2004. Sosiaaliturvalta työhön: suomalaisen hyvinvointivaltion reformi. *Yhteiskuntapolitiikka*, 69(1), s. 17–30.
- Khan, A. R. & Khandaker, S. 2016. Public and Private Organizations: how different or similar are they. *Journal of Siberian Federal University. Humanities & Social Sciences*, 12(9), s. 2873–2885.
- Khanom, N. A. 2010. Conceptual issues in defining public private partnerships (PPPs). *International Review of Business Research Papers*, 6(2), s. 150–163.
- Ke, Y.; Wang, S.; Chan, A. P. & Cheung, E. 2009. Research trend of public-private partnership in construction journals. *Journal of construction engineering and management*, 135(10), s. 1076–1086.
- KEHA. 2021. *KEHA-keskus*. Luettu 13.4.2021. Sähköisesti: <https://www.keha-keskus.fi/>.
- Keskitalo, E. 2013. Tavoitteena aktiivinen kansalaisuus. Teoksessa V. Karjalainen & E. Keskitalo (toim.) *Kaikki työuralle! Työttömien aktivointipolitiikkaa Suomessa* (s. 45–72). Tampere: Juvenes Print–Suomen Yliopistopaino.
- Kohlbacher, F. 2005. The Use of Qualitative Content Analysis in Case Study Research. *Qualitative Social Research*, 7(1), Art. 21, <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0114-fqs0601211>.
- Koppell, J. 2003. *The politics of quasi-government: hybrid organizations and the dynamics of bureaucratic control*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Koski, L. 1996. The truth, the quality, and the interpretation. Teoksessa K. Julkunen (toim.) *Qualitative Methodology in Educational Research* (s. 12–20). Joensuu: Joensuun yliopisto.
- Kuntaliitto. 2018. *Alueelliset työllisyyskokeilut 2017–2018*. Luettu 14.4.2021. Sähköisesti: <https://www.kuntaliitto.fi/elinvoima-ja-tyollisyys/tyollisyys/tyollisyyskokeilut/tyovoima-ja-yrittajien-palveluiden-alueelliset-kokeilut>.
- Kyyrä, K.; Naumanen, P.; Pesola, H.; Uusitalo, R. & Ylikännö, M. 2019. *Aktiivimallin vaikutukset työttömiin ja TE-toimistojen toimintaan*. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT.
- Lag Reid, P. & Rykkja, L. 2015. Organizing for ‘wicked Problems’ – Analyzing Coordination Arrangements in Two Policy Areas. *International Journal of Public Sector Management*, 28(6), s. 475–493.
- Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta 2012. 916/28.12.2012.
- Lampinen, P. & Pikkusaari, S. 2012. *Työ(hön) valmennus pintaa syvemmältä*. Helsinki: VATES-säätiö
- Linder, S. H. 1999. Coming to terms with the public-private partnership: A grammar of multiple meanings. *American behavioral scientist*, 43(1), s. 35–51.
- McConnell, S.; Burnwick, A.; Perez-Johnson, I. & Winston, P. 2003. *Privatization in Practice: Case Studies of Contracting for TANF Case Management*. Washington DC: U.S. Department of Health and Human Services.
- McQuaid, R.W. & Lindsay, C. 2005. The concept of employability. *Urban Studies*, 42(2), s. 197–219.

- Mills, A. J.; Durepos, G. & Wiebe, E. 2010. *Encyclopedia of Case Study Research*. California & Lontoo: SAGE Publications.
- Mocan, H. N. 1999. Structural unemployment, cyclical unemployment, and income inequality. *Review of Economics and Statistics*, 81(1), s. 122–134.
- Moore, M. H. 1995. *Creating public value: Strategic management in government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Morse, J. M. 1995. The significance of saturation. *Qualitative Health Research*, 5(2), s.147–149. Doi:10.1177/104973239500500201.
- Numagami, T. 1998. The Infeasibility of Invariant Laws in Management Studies: A Reflective Dialogue in Defense of Case Studies. *Organization Science*, 9(1), s. 2–15.
- Oosi, O.; Kortelainen, J.; Jauhola, L.; Luukkonen, T.; Karinen, R. & Luomala, N. 2021. *Kumppanuuspilottien kehittävä arviointi*. Helsinki: Työ- ja Elinkeinoministeriö.
- Ospina, S. M.; Esteve, M. & Lee, S. 2018. Assessing qualitative studies in public administration research. *Public Administration Review*, 78(4), s. 593–605.
- Patton, M. Q. 2015. *Qualitative research & evaluation methods*. London, New Delhi & Singapore: Sage Publications.
- Pohjola, M. 2019. *Taloustieteen oppikirja*. Helsinki: Sanoma Pro.
- Puusa, A.; Juuti, P. & Aaltio, I. 2020. *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät*. Helsinki: Gaudeamus.
- Rainey, H. G.; Backoff, R. W. & Levine, C. H. 1976. Comparing public and private organizations. *Public administration review*, 36(2), s. 233–244.

- Rainey, H. G & Chun, Y. H. 2005. Public and private management compared. Teoksessa E. Ferlie, L. E. Lynn Jr & C. Pollitt (toim.) *The Oxford handbook of public management* (s. 72–102). New York: Oxford University.
- Raivio, H. & Nykänen, N. 2014. *Osallistavan työllisyyspolitiikan elementtejä - yhdenvertaisuutta vai aktivointia? Sosiaalisten oikeuksien ja vastikkeellisuuden ristivetoa vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien työllisyyden edistämässä*. Tampere: Juvenes Print.
- Rajala, T. 2020. Performance goals as boundary objects – a compromise between different value definitions in hybrids. Teoksessa J. Vakkuri & J-E. Johanson (toim.) *Hybrid Governance, Organisations and Society: Value Creation Perspective* (s.137–150). Lontoo & New York: Routledge.
- Rashed, A.H. & Shah, A. 2020. The role of private sector in the implementation of sustainable development goals. *Environment, Development and Sustainability*, 23, s. 2931–2948.
- Rittel, H. W. J. & Webber, M. M. 1973. Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4(2), s. 155–169.
- Rose, N. 1999. *Powers of Freedom: Reframing Political Thought*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ruuskanen, P. & Kontinen, T. 2015. Kolmannen sektorin muutos ja hybridioorganisaatiot. *Kansalaisyhteiskunta*, 6(1), s. 1–4.
- Saikku, P. 2013. Näkökulmia työttömän työkykyyn ja työkyvyn arviointiin. Teoksessa V. Karjalainen & E. Keskitalo (toim.) *Kaikki työuralle! Työttömien aktivointipolitiikkaa Suomessa* (s. 120–149). Tampere: Juvenes Print–Suomen Yliopistopaino.
- Saldaña, J, 2011. *Fundamentals of Qualitative Research*. New York: Oxford University Press.

- Seibel W. 2015. Studying Hybrids: Sectors and Mechanisms. *Organization Studies*, 36(6), s. 697–712. Doi:10.1177/0170840615580005.
- Sekhri, N.; Feachem, R. & Ni, A. 2011. Public-private integrated partnerships demonstrate the potential to improve health care access, quality and efficiency. *Health Affairs*, 30(8), s. 1498–1507.
- Shutes, I. & Taylor, R. 2014. Conditionality and the Financing of Employment Services – Implications for the Social Divisions of Work and Welfare. *Social policy & administration*, 48(2), s. 204–220.
- Sihto, M. 1994. *Aktiivinen työvoimapolitiikka*. Tampere: Tampere University Press.
- Sihto, M. 2015. Aktiivinen työvoimapolitiikka: saako sen kehitys tukea tutkimuksista. *Työpoliittinen aikakausikirja 2/2015*, s. 68–75.
- Skelcher, C. 2005. Public-Private-Partnerships and hybridity. Teoksessa E. Ferlie, L. E. Lynn JR. ja C. Pollitt (toim.) *The Oxford Handbook of Public Management* (s. 347–370). New York: Oxford University Press.
- Skelcher, C. & Smith, S. 2015. Theorizing hybridity: Institutional logics, complex organizations, and actor identities: The case of nonprofits. *Public Administration*, 93(2), s. 433–448.
- SOSTE. 2019. *Välityömarkkinat ja tarvelähtöiset työllisyyspalvelut. SOSTEn julkaisuja 3/2019*. Helsinki: Punamusta.
- Star, S. L. 1989. The structure of ill-structured solutions: Boundary objects and heterogeneous distributed problem solving. Teoksessa M. Huhns & L. Gasser (toim.) *Readings in distributed artificial intelligence* (s. 37–54). Menlo Park: Kaufmann.

- TEM Työ ja elinkeinoministeriö. 2021. *TE-palvelut tukevat työllisyyttä ja kasvua*. Luettu 10.4.2021. Sähköisesti: <https://tem.fi/julkiset-tyovoima-ja-yrityspalvelut>.
- TENK Tutkimuseettinen neuvottelukunta. 2019. *Ihmiseen kohdistuvan tutkimuksen eettiset periaatteet ja ihmistieteiden eettinen ennakoarviointi Suomessa. Tutkimuseettisen neuvottelukunnan ohje 2019*. Helsinki: Tutkimuseettinen neuvottelukunta.
- TE-palvelut. 2021. *Työllisyyden kuntakokeilut*. Luettu 14.4.2021. Sähköisesti: <https://www.te-palvelut.fi/nain-asioit-kanssamme/te-palvelut/tyollisyyden-kuntakokeilut>.
- TE-palvelut. 2019. *Pirkanmaan työttömille työnhakijoille on käynnistymässä uusia palvelumahdollisuuksia*. Luettu 3.3.2020. Sähköisesti: http://toimistot.te-palvelut.fi/pirkanmaa/-/asset_publisher/pa7ZGa0RIVJt/content/pirkanmaan-tyottomille-tyonhakijoille-on-kaynnistymassa-uusia-palvelumahdollisuuksia?redirect=http%3A%2F%2Ftoimistot.te-palvelut.fi%2Fpirkanmaa%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_pa7ZGa0RIVJt%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-4%26p_p_col_pos%3D3%26p_p_col_count%3D5.
- Thelen, K. 2012. Varieties of Capitalism: Trajectories of liberalization and the new politics of social solidarity. *Annual Review of Political Science*, 15, s. 137–59
- Tiainen, P. 2015. Aktiivisen työvoimapolitiikan ajankohtaisuus Matti Sihdon tutkimuksen ja työn valossa. *Työpoliittinen aikakauskirja 2/2015*, s. 76–79.
- Tirronen, A., & Rannisto, P. H. 2016. Tulosperusteinen hankinta Suomessa. Teoksessa P.H. Rannisto & P. Tienhaara (toim.) *Sote-palvelut markkinoilla*

– *tavoitteita, toiveita ja ristiriitoja (s.163–192)*. Tampere: Tampere University Press.

Tonttila, J. 2015. *Työpolitiikan palvelurakennearviointi: ”Asiakaslähtoisempää ja tuloksellisempaa palvelua”*. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 1/2015.

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2009. *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Jyväskylä: Tammi.

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2018. *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Jyväskylä: Tammi.

Työttömyysturvalaki 2002. 1290/30.12.2002.

Vakkuri, J.; Johanson, J-E.; Kokko, P.; Laihonon, H. & Rajala, T. 2019. Hybridihallinta terveyden ja hyvinvoinnin palvelujen järjestämisessä. *Hallinnon tutkimus*, 38(3), s. 226–231.

Vakkuri, J. & Johanson, J-E. 2020. Value creation among hybrids. Teoksessa J. Vakkuri & J-E. Johanson (toim.) *Hybrid Governance, Organisations and Society: Value Creation Perspective (s.3–25)*. Lontoo & New York: Routledge.

Valtiovarainministeriö. 2018. *Valtiosihteerin kansliapäällikkönä Martti Hetemäki: Aktiivimallin toiminta, tausta ja kritiikki*. Luettu 21.4.2021. Sähköisesti: <https://vm.fi/-/aktiivimallin-toiminta-tausta-ja-kritiikki>.

Van der Wal, Z.; De Graaf, G. & Lasthuizen, K., 2008. What’s valued most? Similarities and differences between the organizational values of the public and private sector. *Public administration*, 86(2), s. 465–482.

Vansteenkiste, V.; Lens, W.; De Witte, H.; & Feather, N. T. 2005. Understanding unemployed people's job search behaviour, unemployment experience and well-being: A comparison of expectancy-value theory and self-

determination theory. *British journal of social psychology*, 44(2), s. 269–287.

Van Wart, M. 1998. *Changing public sector values. Vol. 1045.* New York & Lontoo: Taylor & Francis.

Vates. 2019. *Pirkanmaan kolmannen sektorin kehittämisohjelma starttasi Tampereella – Hae mukaan verkostokiihdyttämöön 5.4. mennessä!* Luettu 2.4.2021. Sähköisesti: <https://www.vates.fi/tyonantajalle/uutisia/pirkanmaan-kolmannen-sektorin-kehittamisohjelma-starttasi-tampereella-hae-mukaan-verkostokiihdyttamoon-5.4.-mennessa.html>.

Warr, P. 1987. *Work, unemployment, and mental health.* New York: Oxford University Press.

Wilkinson, D. & Birmingham, P. 2003. *Using Research Instruments: A guide for researchers.* London and New York: RoutledgeFalmer.

Winston, P.; Burwick, A.; McConnell, S. & Roper, R. 2002. *Privatization of Welfare Services: A Review of the Literature.* Washington DC: Mathematica Policy Research.

Yle. 2016. *Työnvälitykseen iskee täysremontti – Yksityisille yrityksille aukeavat suuret markkinat.* Luettu 14.4.2021. Sähköisesti: <https://yle.fi/uutiset/3-9142602>.

Yle. 2018. *Yksityiset yritykset tulevat työvoimatoimistojen tilalle? Työttömien palveluita ajetaan kaikessa hiljaisuudessa kohti Australian mallia.* Luettu 14.4.2021. Sähköisesti: <https://yle.fi/uutiset/3-10154012>.

Yle. 2021. *Julkinen ja yksityinen työnvälitys tukemaan toisiaan Tampereella.* Luettu 14.14.2021. Sähköisesti: <https://yle.fi/uutiset/3-11863803>.

Zhang, W. 2011. *The emergence of China's mixed ownership enterprises and their corporate governance*. Lontoo: School of Social Sciences.

Haastattelupohja

Teemahaastattelu (3 teemaa), puolistrukturoitu malli (pohjalla kysymyksiä, joiden avulla voidaan edetä, mutta tarvittaessa mennään eri järjestyksessä ja kysytään lisäkysymyksiä). Tässä esitetään alkuperäinen haastattelupohja, joka mukautui haastattelujen edetessä.

1. Palvelupilotti yleisesti

- Kerro yleisesti palvelupilotin toiminnasta
- Kerro omasta roolistasi/organisaatiosi roolista palvelupilotissa
- Millä tavalla julkinen ja yksityinen sektori toimivat yhteistyössä käytännön tasolla?
- Millä tavalla konsortiot toimivat yhteistyössä?
- Miten kilpailutus on toteutettu?
- Miten pilottia rahoitetaan?
- Miten asiakkaita ohjataan palveluun?
- Miten asiakas valitsee palveluntuottajan?
- Millä tavalla pilottiin on suhtauduttu työyhteisössä?
- Minkälaista palautetta asiakkailta on saatu pilotista?

2. Palvelupilotin mahdollisuudet

- Mitä hyviä puolia koet palvelupilotissa olevan? Mikä on erityisen hyvää?
- Millaisia hyviä käytäntöjä tästä pilotista voisi ottaa tulevaisuuteen?
- Mitä hyviä asioita palvelupilotti tarjoaa asiakkaalle verrattuna perinteiseen TE-palveluiden tuottamaan palveluun?

3. Palvelupilotin haasteet

- Mitkä asiat koet pilotin toteutuksessa haastaviksi?
- Mitä palvelupilotin toiminnassa voisi parantaa?
- Ilmenikö prosessissa haasteita, joita ei alussa ollut otettu huomioon?
- Jos kyllä: Onko haasteisiin löydetty ratkaisuja? Ovatko ne liitoksissa julkisen ja yksityisen sektorin väliseen yhteyteen?
- Onko julkisen ja yksityisen sektorin välisessä yhteistyössä esiintynyt ongelmia?