

Hollannin aktiivimalli – yksi valopilku ja pitkiä varjoja

Hyvinvointivaltiosta osallisuusyhteiskuntaan

Osallistumisen ideologia on juurtunut syväälle Hollannin hyvinvointiajatteluun. Viime vuosikymmenien aikana toimeentulo- ja työttömyysturvaan tehdyt uudistukset, mutta myös laajemmin sosiaali- ja hoivapalveluita koskevat uudistukset, perustuvat ajatuksen ihmisten omasta aktiivisuudesta ensisijaisena askeleena hyvinvointiin. Vuoden 1995 toimeentuloturvalain muutoksista (Algemene bijstandswet ABW) lähtien aktivointi on ollut tärkein sosiaalipoliittinen työkalu (van Gerven 2008).

Seuraten Iso-Britannian (workfare) reformeja Hollannin hallitus esitteli vuonna 2004 uuden työ- ja toimeentulolain (Wet Werk en Bijstand, WWB). Uudistuksessa toimeentulotuki kohdennettiin niille, jotka eivät pysty työskentelemään. Työkykyiset siirrettiin sairausvakuutuslain alaisen lyhytaikaisen työttömyysturvan ja/tai kuntouttavan työtoiminnan piiriin. Laki myös tiukensi etuuksien saamisen ehtoja. Uudistuksen tavoite oli juurruttaa Hollantiin Manner-Euroopan uusi sosiaalipoliittinen paradigma, jossa passiiviseksi nähty toimeentulovajärjestelmä korvataan aktiivisemmalla ja osallistumiseen kannustavalla sosiaalipoliittisella.

WWB-laki hajautti aiemmin keskitetyn toimeentulotuen ja palvelut kunnille. Kuntien valtionosuusjärjestelmään rakennettiin vahva kannustin toimeentulotuen saajien määrän vähentämiseksi. Vaikka laki kohdennettiin vain työkyvyttömillä, käytännössä kaikki työkäiset veloitettiin sosiaalietuuksien saamisen ehtona tekemään työtä tai osallistumaan muihin aktiivitoimenpiteisiin, kuten koulutukseen tai vapaaehtoistyöhön.

Osallistumislaita osallisuusyhteiskunnan jalokivi

Osallistumislaki, Participatiewet, tuli voimaan tammikuun alussa 2015 ja korvasi vuoden 2004 WWB-lain. Osallistumislain alle koottiin monia erilaisia ryhmiä, jotka aikaisemmin olivat olleet eri lakien piirissä: perinteiset toimeentulotuen hakijat; palkkatuetta tai suojatyötä tekevät; ns. nuggers -ryhmät eli työnhakijat, joilla ei ole oikeutta toimeentulotukeen (esimerkiksi kotiäidit ja työmarkkinoille palaavat) sekä vammaislakien perusteella työkyvyttömyysetuuksia saavat nuoret.

Hollannissa osallistumislaki on nähty osallisuusyhteiskunnan kruununjalokivenä (van Gerven, 2016). Se kiteytti Hollannissa vallalla olleen poliittisen ajatuksen, että maan tulisi muut-

Hollannilla on pitkä kokemus erilaista aktiivimalleista ja aktiivoinneista. Vuoden 2015 Participatiewet, osallistumislaki, kokosi aiemmat erilliset lait yhdeksi kokonaisuudeksi. Osallistumislain tulosten arviointiraportti valmistui 19.11.2019. Raportin sanoma tuloksista on tily:

- Participatiewet on saavuttanut tavoitteensa huonosti.
- Toivotut tulokset saavutettiin vain työrajoitteisten nuorten kohdalla.
- Suurin osa asiakkaista ei ole hyötynyt lainkaan osallistumislain käytännöistä.
- Suojatyötä tehneille vaikutus on ollut negatiivinen.
- Yksipuolinen pakkolinja ei ole toiminut.
- Kunnissa on syntynyt halukkuutta kokeilla "luottamusrahaa" osallistumislain "epäluottamusrahan" sijaan.
- Tuloksia luottamusrahakokeiluista on odotettava maaliskuussa 2020.

tua hyvinvointivaltiosta osallisuusyhteiskunnaksi, jossa jokainen osallistuu parhaan kykynsä mukaan (ks. Delsen, 2016: 20). Osallistuminen työhön nähdään yksilön hyveenä, eikä se ole vain mahdollisuus ansaita toimeentulo. Aktiivisuuden katsotaan vähentävän sosiaalisen syrjäytymisen riskiä ja antavan yksilölle mahdollisuuden kehittää itseään.

Hollannissa tuli vuonna 1996 voimaan laki, jota sovellettiin etuudensaajaan, joka ei "pelannut sääntöjen mukaan". Pienistä lakien rikkomuksista seurasi 25 prosentin leikkaus etuuksiin. Suuremmista rikkomuksista etuus voitiin evätä kokonaan. Nykyisessä osallistumislaisissa etuuksia voidaan leikata 25–100 prosenttia.

Vastuu lain toimeenpanosta annettiin kunnille

Osallistumislain toimeenpano annettiin kuntien vastuulle. Kunnilla oli jo aiemminkin ollut vastuu niin sanotuista aktivointipalveluista, kuten henkilökohtaisesta työhön ohjaamisesta ja työhön valmennuksesta, henkilökohtaisten työllistymissuunnitelmien tekemisestä, työpaikkojen mukauttamisesta osatyökykyisten tarpeisiin sekä vapaaehtoistyön organisoimisesta.

Lain myötä keinovalikoimaan tuli kaksi uutta aktivoinnin keinoa: palkkatuki (loonkostensubsidie) ja suojatyö (beschut werk). Molemmat näistä keinoista olivat olleet käytössä jo aiemminkin, mutta laki institutionalisoi ne jokaisen kunnan ja yleisesti työnantajien käyttöön.

Palkkatukea voidaan käyttää tukemaan kokopäivätyötä silloin, jos työntekijä ei pysty ansaitsemaan työssä lakisääteistä minimipalkkaa, joka on reilu 1 600 euroa kuukaudessa (nuorilla alhaisempi ja iän mukaan porrastettu). Suojatyö puolestaan on tarkoitettu niille, jotka voivat työskennellä vain suojatussa työympäristössä. Suojatyöpaikkojen luomisesta ovat vastuussa kunnat, jotka ohjaavat työnhakijat Suomen Kelaa vastaavan sosiaalivakuutuslaitoksen (Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen, UWV) arvioinnin jälkeen joko suojatyöhön tai muihin heille sopiviin tehtäviin.

Kuntien välillä eroja lain toimeenpanossa

Kuntien uudet aktivointikeinot otettiin käyttöön samanaikaisesti, kun toimentulotukeen oikeuttavia ehtoja ja vaatimuksia tiukennettiin. Hollannissa kunnilla on laaja itsemääräämisoikeus, ja ne voivat itse määrittellä, minkälaisia palveluita ja tukia ne tarjoavat työttömille työnhakijoille ja millaisia ”vastapalveluita” (tegenprestatie) ne vaativat tuen saajilta. Joissain kunnissa esimerkiksi omaishoito nähdään riittävänä vastapalveluna toimentulotuelle, kun taas toisissa kunnissa vaatimukset ovat tiukempia.

Rotterdam, joka on yksi Alankomaiden suurimmista ja monikulttuurisimmista kaupungeista ja jossa asuu suhteellisen paljon ammattitaidottomia työttömiä, on ottanut käyttöön niin sanotun täyden sitoutumisen mallin. Rotterdamin kaupunki on määrittellyt, että toimentulotuen saamisen ehtona on vähintään 20 viikkotunnin osallistuminen työhön, koulutukseen tai muuhun kaupungin määrittelemään aktiiviseen toimintaan.

Osallistumislain voimaantumisen jälkeen Rotterdamin ankara linja tuli tunnetuksi oransseissa liiveissä katuja lakaisevista toimentulotuen saajista ja linja-autoista, jotka kuljettivat toimentulotukiasiakkaita työskentelemään alueen kasvihuoneille tai muihin töihin, joihin oli vaikea saada muutoin työntekijöitä.

Myöhemmin Rotterdam on lieventänyt vaatimuksiaan näistä ”vastapalveluista” ja ilmoittanut sallivansa toimentulotuen saajille enemmän vapautta määrittää itse sen, millä tavoin he ovat aktiivisia. Lisäksi kaupunki on alkanut käyttää kepin ohessa myös porkkanoita työn vastaanottamiseen kannustamisessa.

Osallisuuslain arviointi

Suomen Terveyden ja hyvinvoinnin laitosta vastaava Sociaal en

Cultureel Planbureau SCP sai jo lainsäädäntövaiheessa tehtäväkseen arvioida osallisuuslain vaikutuksia. SCP julkaisi vaikutusarvioinnin loppuraportin marraskuussa 2019 (SCP 2019).

Arvioinnin tuli vastata siihen, millaisia työllisyysvaikutuksia osallistumislaille on ollut. SCP käytti arvioinnissaan rekisteritietoa ja tilastollisia analyysejä sekä toistuvia kunnille, asiakkaille ja työnantajille suunnattuja kyselyitä. Lisäksi tehtiin useampia tapaustutkimuksia, jotka kohdentuivat yksittäisiin kuntiin, asiakasryhmiin ja työnantajiin (Van Rossum et al., 2019).

Osallistumislain kaksi keskeistä lähtökohtaa oli (1) aktivoida kaikki vähänkään työkykyiset ja (2) siirtää aktivointiveloitetta lähemmäs työnantajia ja kuntia. Loppuraportin viesti on karu: pääsääntöisesti osallistumislaki ei täytä tavoitteitaan. Viiden vuoden voimassaoloaikanaan osallistumislaki on saavuttanut toivotut tulokset vain hyvin pienessä ja erityisessä ryhmässä (työrajoitteiset nuoret). Muilta osin laki ei näytä toimivan lainkaan, eikä suurin osa asiakkaista ole hyötynyt lainkaan osallistumislain käytännöistä. Lisäksi suojatyötä tehneille lain vaikutus on ollut negatiivinen, mitä tulee työllistymiseen avoimille työmarkkinoille.

Pieni valopilkku ja paljon pitkiä varjoja

Loppuraportin valopilkkuna voidaan pitää tulosta, jonka mukaan 18-vuotiaat tai sitä nuoremmat työrajoitteiset eli niin sanotut Wajong-nuoret näyttävät löytäneen helpommin töitä Participatiewet-lain tultua voimaan. Heidän työllisyysasteensa nousi 29 prosentista 38 prosenttiin vuosien 2015 ja 2018 välillä. (SCP 2019, 10). Kyseessä on kuitenkin erittäin pieni asiakasryhmä (30 000 nuorta), joista suurin osa tekee määräaikaista osatyötä. Työllistymisestäään huolimatta heidän taloudellinen asemansa on hyvin haavoittuva, raportti toteaa.

Sitä vastoin suojatyötä tekevien tilanne on arvioinnin mukaan heikentynyt. Työllisyysaste laski tässä ryhmässä vuosien 2015 ja 2018 välillä 55 prosentista 39 prosenttiin eikä riippuvuus toimentulotuesta vähentynyt. Tässäkin tapauksessa kyse on pienestä ryhmästä (vuonna 2018 myönnettiin 10 000 uutta suojatyöetuuutta), jonka työllistyminen avoimille työmarkkinoille on erilaisista työrajoitteista johtuen erittäin vaikeaa. Kuntien näkökulmasta tämän ryhmän työllistäminen on selvästi kalliimpaa kuin muiden ryhmien, ja kunnilla on ollut erittäin suuria vaikeuksia järjestää suojatyötä sitä tarvitseville.

Aiemman toimentulotukilain piirissä olleet tuen saajat muodostavat suurimman osallistumislain asiakasryhmän (vuonna 2018 toimentulotukea sai yli 440 000 henkilöä). SCP:n tekemän vaikutusarvioinnin mukaan tämän ryhmän kohdalla osallisuuslailla ei ole ollut vaikutusta mihinkään suuntaan. Vuonna 2015 näiden työttömien työnhakijoiden työllisyysaste oli 7 prosenttia, ja vuonna 2018 se oli 8 prosenttia. Laki ei myöskään lisännyt toimentulotuelta poistumisen todennäköisyyttä.

Nuggers-ryhmään kuuluvilla ei ole oikeutta toimentulotukeen. Nuggersit ovat palaamassa työmarkkinoille useamman vuoden työstä poissaolon jälkeen. Heidän kohdallaan osallisuuslain vaikutuksia ei voitu arvioida lainkaan, sillä syystä tai toisesta nuggersseja ei enää löydy kuntien toimenpidelistoilta.

Erilliset tapaustutkimukset viittaavat siihen, että kunnat ovat lain toimeenpanossa keskittyneet ennen kaikkea nuorten wajong-ryhmään, ja nuggersit on jätetty oman onnensa varaan.

Palkkatuki otettiin käyttöön osana osallisuuslain toimeenpanoa. Etukäteen oletettiin, että palkkatuki lisäisi sekä työn pysyvyyttä että työsuhteiden kestoa. Palkkatuella työllistyneillä työrajoitteisilla nuorilla onkin arviolta 55 prosenttia suuremmat mahdollisuudet pysyä työssään vähintään vuoden ajan kuin ilman palkkatukea työllistyneillä. Toisaalta näille nuorille ei juurikaan ole tarjolla palkkatuetta työtä, sillä joko taloudellisista tai muista syistä sekä työnantajat että kunnat ovat haluttomia käyttämään palkkatukea työllistämisen keinona.

Oppia ja osviittaa sekä askeleita eteenpäin

SCP moittii poliitikkoja liian vahvasta uskosta siihen, että jokainen pystyy toimimaan yleisillä työmarkkinoilla, kunhan pakotteet ovat riittävän kovia ja etujen ehdot riittävän ankaria. Arvioinnin lopputulos osoittaa kuitenkin, että luja usko ja keppikuri eivät riitä, kun kyseessä on monisyinen ongelma: suurin osa asiakkaisista ei näytä hyötynneen uudistuksesta mitenkään. Mitä kauempana kohderyhmä on avoimista työmarkkinoista, sitä tehottomampi laki on. Kaiken lisäksi osa lain piiriin kuuluvista on kadonnut tilastoista ja toimenpiteistä jonnekin. He eivät ole enää lainkaan aktiivoinnin kohteena.

Tällaisia vaikutuksia osattiin odottaa useissa kunnissa. Osallisuuslain sijaan osa kunnista halusikin kokeilla uuden tyyppisiä keinoja aktiivisuuden lisäämiseksi. Hollannin keskushallinto oli haluton myöntämään kunnille lupia poiketa osallisuuslain säädoöksistä, mutta lopulta kuusi kuntaa (Tilburg, Wageningen, Groningen, Utrecht, Nijmegen and Deventer) sai luvan aloittaa kuntakokeilun, jota on useissa yhteyksissä verrattu jopa perustulomalliin.

Tämä johtuu siitä, että kokeiluissa yhtenä keskeisenä elementtinä on luottamus ja kysymys siitä, lisääkö vastikkeeton toimeentuloturva tuen saajien aktiivisuutta ja työllistymistä. Kokeilussa on mukana erilaisia toimeentulotuen saajaryhmiä, jotka on jaettu alaryhmiin sen mukaan, millä perusteilla heille maksetaan kokeilun ajan toimeentulotukea. Osa kokeiluun osallistuvista jäi Participatiewet-lain piiriin, ja he joutuvat noudattamaan osallisuuslaissa määriteltyjä ehtoja tuen saamiselle (money after distrust). Osalle maksetaan etuutta höllemmin perusteilla (money for trust). Osa saa puolestaan tehostettua opastusta ja neuvontaa. Heidän kohdallaan asiakastyöntekijöitä on ohjeistettu ja jopa koulutettu ottamaan huomioon ja kunnioittamaan asiakkaidensa arvokkuutta (dignity).

Tulokset näistä kokeilusta valmistuvat maaliskuun lopussa 2020. Samoihin aikoihin valmistuu myös Suomen perustulokokeilun loppuraportti. Myös Suomen osallistavan sosiaaliturvan kokeilusta saadaan tuolloin tuloksia. Tällöin avautuu mielenkiintoisia mahdollisuuksia verrata erilaisten politiikkatoimien vaikutuksia – tai vähintäänkin todeta, että monisyiseen ongelmaan ei ole yhtä helpolta vaikuttavaa ratkaisua.

Lisätietoja:

Työelämäprofessori Olli Kangas, Turun yliopisto
(etunimi.sukunimi@utu.fi)

Lähteet:

Delsen, L. (2016). The realisation of the participation society. Welfare state reform in the Netherlands. Unpublished, (August), 2010–2015.

InspectieSZW. (2015). Klantonderzoek monitor Participatiewet. Nota van bevindingen. Den Haag.

InspectieSZW. (2017). Klantonderzoek monitor Participatiewet. Den Haag.

InspectieSZW. (2019). Klantonderzoek monitor Participatiewet. Den Haag.

SCP. (2019). Eindevaluatie van de Participatiewet. Den Haag.

van Gerven, M. (2016). Beyond the Dutch miracle? Challenges to and responses of the Dutch welfare system. In K. Schubert, P. de Villota, & J. Kuhlmann (Eds.), *Challenges to European Welfare Systems.* Heidelberg: Springer.

van Gerven, Minna. (2008). *The Broad Tracks of Path Dependent Benefit Reforms - A Longitudinal Study of Social Benefit Reforms in Three European Countries, 1980–2006.* Vammala: Kela.

Van Rossum, A., Schenderling, B., Cuelenaere, E., van den Brink, E., Bot, S., & Vonk, M. (2019). *Casusonderzoek Participatiewet: het matchingsproces nader belicht. Het realiseren van een match belicht vanuit drie perspectieven.* Tilburg/Utrecht/Den Haag.

