

Valtiotieteellinen tiedekunta  
Helsingin yliopisto

# **HALLINNAN RAJOILLA**

MONIALAINEN KOORDINAATIO VAIKEASTI  
TYÖLLISTYVIEN TYÖLLISTYMISEN EDISTÄMISESSÄ

**Peppi Saikku**

VÄITÖSKIRJA

Esitetään Helsingin yliopiston valtiotieteellisen tiedekunnan suostumuksella  
julkisesti tarkastettavaksi Helsingin yliopiston Porthanian salissa PIII,  
perjantaina toukokuun 4. päivänä 2018 kello 12.

Helsinki 2018

Valtiotieteellisen tiedekunnan julkaisuja 74 (2018)  
Yhteiskuntapolitiikka

© Peppi Saikku

Kannen kuva: Kari Saikku  
Kansi: Riikka Hyypiä ja Hanna Sario

Painettua julkaisua myy ja välittää:  
Unigrafia kirjamyynti  
<http://kirjakauppa.unigrafia.fi>  
[books@unigrafia.fi](mailto:books@unigrafia.fi)

ISSN 2343-273X (nid.)  
ISSN 2343-2748 (PDF)

ISBN 978-951-51-3304-5 (nid.)  
ISBN 978-951-51-3303-8 (PDF)

Unigrafia  
Helsinki 2018

# TIIVISTELMÄ

Vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistäminen edustaa ilkeää ongelmaa, joka ylittää politiikka-, sektori-, hallinto- ja palvelurajoja ja edellyttää erilaisia yhteiskuntapoliittisia toimintatapoja. Työttömien aktivointipolitiikan lisäksi se koskettaa myös kuntoutus- ja työkykypolitiikkoja ja asettuu näiden raja-alueelle.

Tämän tutkimuksen kohteena on vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämisen monialainen koordinaatio, jolla tarkoitetaan julkishallinnon toimia sovittavaa yhteistä toimintapolitiikkaa, hallinnonaloja ja palveluja. Tutkimuksen teoreettis-analyttinen viitekehys muodostuu hallinnasta (*governance*) ja toimintavalmiuksien lähestymistavasta (*capability approach*). Monialainen koordinaatio kiinnittyy osaksi yhteiskunnan institutionaalisia rakenteita, joiden tehtävänä on edistää ihmisten hyvinvointia.

Tutkimustehtävänä on selvittää, miten monialainen koordinaatio toteutuu vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämiseksi. Tutkimuskysymykset ovat: 1) Millaisia ovat työttömien hyvinvoinnin kokemukset suhteessa työllisiin? 2) Miten vertikaalinen ja horisontaalinen ulottuvuus näkyvät monialaisessa koordinaatiossa? ja 3) Millaisia hallinnan rakenteita monialaisessa koordinaatiossa ilmenee? Ensimmäinen kysymys luo taustoituksen monialaiselle koordinaatiolle vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämiseksi. Monialaisen koordinaation ulottuvuuksiksi määritellään monitasoisuus, monisektorisuus, monitoimijuus ja moniammatillisuus. Hallinnan rakenteiden ideaalityyppeinä tarkastellaan hierarkkista, markkinaehtoista ja verkostomaista hallintaa sekä itsehallintaa.

Tutkimus pohjautuu neljään empiiriseen artikkeliin. Tutkimus on monimenetelmällinen, jossa käytetään määrällistä ja laadullista tutkimusotetta. Tutkimusaineistoina artikkeleissa ovat kyselyaineisto, poliittiset dokumentit, aiemmat arviointitutkimukset sekä työntekijöiden haastattelut. Tutkimusmenetelminä käytetään ristiintaulukointia ja logistista regressioanalyysiä sekä sisällönanalyysiä ja laadullista meta-analyysiä.

Tulosten mukaan vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämiseksi julkishallinnolta edellytetään laaja-alaista lähestymistapaa, jossa toimintapolitiikkojen, hallinnonalojen ja palvelujen koordinaatiossa tulee huomioida työllistymisen tuen lisäksi terveydelliset, psykososiaaliset ja taloudelliset asiat. Monialaisessa koordinaatiossa painottuu horisontaalinen ulottuvuus: monisektorisuus. Tämä näkyy sektorirajat ylittävänä toimintapolitiikkoina ja yhteistyörakenteina. Monisektoriset yhteistyörakenteet tukevat myös professorirajojen ylittämistä, moniammatillisuutta. Vertikaalinen ulottuvuus, monitasoisuus, näkyy vähemmän, koska monialainen koordinaatio toteutuu pitkälti paikallisella tasolla. Monitoimijuus hahmottuu julkishallinnon näkökulmasta asiakkaiden

yksilöllisinä palvelutarpeina ja aktiivisen osallistumisen odotuksina monialaisessa koordinaatiossa.

Monialaisen koordinaation hallinnan rakenteina ilmenee perinteisen hierarkkisen hallinnan lisäksi etenkin verkostomaista hallintaa. Hierarkkisten ja verkostomaisten hallinnan rakenteiden sekoittuminen näkyy sektori- ja professorirajojen ylittämisen lisäksi myös sektori- ja professorirajoista kiinni pitämisenä. Markkinaehtoista hallintaa ilmenee vähän. Itsehallinta hahmottuu julkishallinnon ja yksilön välisen suhteen määrittelynä, jossa työttömän odotetaan ottavan enemmän vastuuta työllistymisestään.

Tuloksia peilataan vaikeasti työllistyviä koskevien aktiivointi-, kuntoutus- ja työkykypolitiikkojen kehityskulkuun 1990-luvulta tähän päivään. Aktiivointipolitiikka on sovittanut yhteen työvoima- ja sosiaalipolitiikkaa niin toimintapolitiikkojen, hallinnonalojen kuin palveluidenkin osalta. Kuntoutus- ja työkykypolitiikkojen yhteys aktiivointiin on ollut heikompi.

Monialaista koordinaatiota on toteutettu niin hallinnonaloja ja palveluja horisontaalisesti yhteen sovittaen kuin vertikaalisesti paikallisen tason merkitystä lisäten. Verkostomainen hallintatapa on voinut tuottaa joustavia ratkaisuja ja yhdistää eri hallinnonaloja ja toimijoita asiakaslähtöisesti. Toisaalta se on saattanut aiheuttaa työn- ja vastuunjaon epäselvyyttä vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämiseksi. Monialaisen koordinaation ajallisessa kehityskulussa monitasoisuus, monisektorisuus, monitoimijuus ja moniammatillisuus vaihtelevat sisällöllisesti.

Vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistäminen tapahtuu eri toimintapolitiikkojen, hallinnonalojen ja palvelujen välisten vastuunjakojen rajoilla tuoden esille myös julkisen hyvinvointivastuun rajoja julkisen sektorin ja muiden sektoreiden sekä yksilön oman vastuun välillä. Vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistäminen hahmottuu kokonaisuutena, josta mikään taho ei ole viime kädessä vastuussa.

Tutkimuksen tulokset asettuvat ajankohtaiseen keskusteluun julkisen hyvinvointivastuun muutoksesta suunnitteilla olevien maakuntahallinnon, sosiaali- ja terveydenhuollon sekä kasvupalvelujen uudistusten myötä. Monialainen koordinaatio vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämiseksi on muutoksessa, jota kuvaavat monitoimijaisen koordinaation painottuminen sekä markkinehtoisen hallinnan ja itsehallinnan lisääntyminen. Uudistukset tarjoavat ainutlaatuisen mahdollisuuden edistää vaikeasti työllistyvien hyvinvointia ja työllistymistä mikäli niissä pystytään tarkastelemaan aktiivointi-, kuntoutus- ja työkykypolitiikkoja yhtenä kokonaisuutena sekä ottamaan mukaan ihmiset, joita palveluilla pyritään auttamaan.

## ENGLISH ABSTRACT

Active inclusion – employment and social inclusion – of hard-to-employ people presents a wicked problem for society and social policy. Hard-to-employ people include the long-term unemployed and people who have social or health problems that affect their employment possibilities. The welfare state can enhance their well-being and capabilities by better coordination between different policies, administrations and services.

In the doctoral dissertation, the research problem is how public administration coordinates active inclusion of hard-to-employ people between activation and disability policies, administrations and services in Finland. This multifaceted coordination is studied as vertical (multi-level) and horizontal (multi-sectoral, multi-actor and multi-professional) governance. The structural ideal types of governance (hierarchical, market-based, network-like and self-governance) are also studied to examine accountability relations.

The research problem is answered by four empirical articles. The research combines quantitative and qualitative research methods and data. The research data consists of a survey, political documents, evaluation research reports and interviews. The quantitative research methods are frequency distribution and logistic regression analysis. The qualitative research methods are content analysis and qualitative meta-analysis.

According to the results, unemployed people, and especially the long-term unemployed, experience less subjective well-being than employed people. Thus, multifaceted coordination must coordinate policies, administrations and services that cover different areas from health to subsistence. Multifaceted coordination is predominantly horizontal: multi-sectoral and multi-professional. Multi-sectoral programs and cooperation structures are used, which promotes multi-professional coordination. Multi-level coordination is less obvious, as coordination occurs mainly at the local level. From the viewpoint of public administration, multi-actor coordination stresses clients' individual needs as well as their active participation. Hierarchical and network-like governance structures are most common. Both structures can promote coordination between different policies, administrations and services as well as hinder it.

The results of the research reflect the progression of coordination between activation policy and disability policy for hard-to-employ people in Finland. Network-like structures have promoted multi-sectoral and multi-professional coordination. Consequently, the accountability relations are unclear, and no one has responsibility for the group. Activation policy has integrated social and employment policies, but not disability policy. Forthcoming changes in public administration stress multi-level and multi-actor coordination, as well as market-based governance and self-governance.

# KIITOKSET

Väitöskirja on pitkä prosessi. Tämän työn juuret menevät kuntoutuksen viranomaisverkostojen käsitteeseen pro gradu -työhöni ja aihepiiri kattaa miltei koko tähänastisen työurani. Näin ollen on mahdoton kiittää tässä kaikkia niitä ihmisiä, jotka ovat osaltaan olleet mukana työn toteutumisessa.

Ohjaajiani Ullamaija Seppälää ja Marketta Rajavaaraa kiitän täydestä sydämestäni saamastani tuesta, kriittisestä ja opastuksesta. Tapaamisemme ovat olleet opettavaisia, mutta myös hauskoja. Marketan laaja asiantuntemus aihepiiristä ja tiukka kommentointi yhdistettynä Ullamaijan pehmeämpään lähestymistapaan on ollut varsin toimiva yhdistelmä. Näiden vuosien ja yhteisen tutkimushankkeen myötä olemme oppineet tuntemaan toisemme paitsi ohjaaja-ohjattava -suhteessa myös kollegoina.

Esitarkastajiani Liisa Häikiötä ja Minna Ylikännöä kiitän arvokkaista huomioista. Hyödyllisten kriittisten kommenttien lisäksi oli ilahduttava huomata, että myös muut löytävät työstä niitä ansioita, joita itsekin koen sisältyvän. Toivon, että tekemäni muutokset ovat parantaneet lopullista työtä. Osoitan lämpimän kiitoksen myös Paula Saikkoselle paneutumisesta ja arvokkaista kommentteista väitöskirjatyöhön viimeisen vuoden aikana.

Useimmat väitöskirjan artikkeleista ovat syntyneet yhteistyön tuloksena osana eri tutkimushankkeita. Vappu Karjalaisen kanssa jaamme pitkän yhteisen työuran, joka näkyy tässä väitöskirjassa monella tapaa. Vapun kautta olen perehtynyt niin kuntoutukseen kuin työttömien aktivointiinkin ja yhdessä tekemämme työ määrittelee tutkijuuttani. Kiitän Vappua suuresti esimerkiksi sekä tuesta ja kannustuksesta, jota olen häneltä vuosien varrella saanut. Riitta-Liisa Kokon kanssa omaamme myös pitkän yhteisen taipaleen, jonka aikana olemme aina löytäneet itsemme samoista tutkimushankkeista. Kiitän Riitta-Liisaa hyvästä työtoveruudesta, joka jatkuu edelleen. Laura Kestilää ja Sakari Karvosta kiitän sujuvasta yhteistyöstä yhteisen artikkelimme työstössä. Tutkimusaineistoista haluan kiittää paikallisia toimijoita ja kehittäjiä työvoiman palvelukeskuksissa, PTT-hankkeessa ja Paltamon työllisyyskokeilussa.

Yhteiskuntapolitiikan jatko-opintoseminaari on ollut hyvä paikka käydä niin tieteellistä kuin teknisempääkin keskustelua väitöskirjatyöstä. Haluan kiittää seminaaria vetäneitä Ullamaijaa, Heikki Hiilamoja ja Anne Kouvosta sekä etenkin kaikkia seminaariin osallistuneita jatko-opiskelijoita, jotka ovat kommentoineet tuotoksiani ja jakaneet tietämystään. Myös seminaarin jälkeiset istunnot kulmakuppilassa ovat olleet tärkeitä.

Työyhteisöllä on valtava merkitys työn tekemiseen. Olen valmistumisestani lähtien, miltei katkeamatta, työskennellyt ensin Stakesissa, sittemmin Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksessa. Nykyisen työyhteisöni, Sosiaalipolitiikan tutkimus -yksikön, päällikköä Pasi Moisiota kiitän joustavuudesta väitöskirjatyön, muun työn ja perheen

yhteensovittamisessa. Työyhteisömme kriittinen, keskusteleva ja tutkimusta arvostava ilmapiiri on toiminut oivallisena perustana väitöskirjatyön tekemiseen, josta kiitos kaikille JASI:laisille. Lähimpiä työtovereitani – Sanna Blomgrenia, Jouko Karjalaista, Pekka Karjalaista, Minna Kivipeltoa ja Paulaa – kiitän tuesta ja kärsivällisyydestä, kun olen keskittynyt entistä enemmän ”omaan työhöni”. Sannalle olen erityisen kiitollinen joustavuudesta ja vastuunotosta yhteisessä hankkeessamme. ”Viiteryhmääni” Katri Hannikaista ja Susanna Munkkilaa sekä Maija Kaivonurmea kiitän arjen jakamisesta – ja niistä monista nauruista, joilla olen taas jaksanut eteenpäin.

Kiitokset kuuluvat myös työtovereilleni muualla THL:ssä, erityisesti Leini Sinervolle, jonka ihana välittömyys on ollut yksi henkireikä tässä prosessissa. Tärkeitä yhteistyösuhteita on vuosien varrella muodostunut myös muun muassa sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, Työterveyslaitoksen, Kelan, Kuntaliiton ja Kuntoutussäätiön sekä lukuisten paikallisten toimijoiden kanssa. On mahdotonta yksilöidä kaikkia henkilöitä tässä, joten osoitan yhteisen kiitoksen teille kaikille. Laura Tarkiaista Helsingin yliopistosta kiitän ystävällisestä avusta esitarkastusvaiheessa.

Sukuni akateeminen perinne on toiminut myönteisenä kannusteena jatko-opintoihin. Vanhempiani, Leena ja Kari Saikkua, haluan kiittää varauksettomasta tuesta ja luottamuksesta. Mikko Saikkua ja Anu Saikkua-Bäckströmiä kiitän esimerkistä ja sisaruksellisesta kannustuksesta. Suuri kiitos kuuluu miehelleni Kristianille sekä lapsillemme Lotalle ja Otolle. Kristianille kiitos tuestasi ja niistä monista arjen teoista, joilla on ollut valtavan suuri merkitys tämän työn valmistumisessa! Lotta ja Ottoa kiitän paitsi joustavuudesta ja jaksamisesta, myös äidin palauttamisesta tutkimustyön sfääreistä arjen ääreen. Yhdessäolo ja keskustelut kanssanne ovat antaneet minulle paljon voimia, myös väitöskirjatyöhön. Teille haluan tämän työn omistaa.

Pakilassa maaliskuussa 2018

Peppi Saikku

# SISÄLLYS

Tiivistelmä .....	3
English abstract .....	5
Kiitokset .....	6
Sisällys .....	8
Alkuperäiset julkaisut.....	10
1 Johdanto .....	11
2 Vaikeasti työllistyvät ja työllistymistä edistävät toimintapolitiikat.....	15
2.1 Vaikeasti työllistyvät: keitä he ovat?.....	15
2.2 Työttömien aktivointipolitiikka.....	19
2.3 Aktivointipolitiikan kehityskulku Suomessa.....	23
2.4 Kuntoutus- ja työkykypolitiikat: vaikeasti työllistyvien työkyvyn tuki ja kuntoutus .....	28
2.5 Vaikeasti työllistyvien palvelut .....	32
3 Hallinnonalojen raja-alue hallinnan kysymyksenä .....	35
3.1 Monialainen koordinaatio .....	36
3.1.1 Vertikaalinen ja horisontaalinen koordinaatio .....	37
3.1.2 Hallinnan rakenteet .....	38
3.2 Hyvinvointi toimintavalmiuksina.....	41
4 Tutkimuksen toteutus.....	42
4.1 Tutkimustehtävä ja tutkimuskysymykset.....	42
4.2 Monimenetelmällinen tutkimusote.....	45
4.3 Määrällinen aineisto ja analyysi .....	46
4.4 Laadulliset aineistot.....	47
4.5 Laadulliset analyysit .....	48
4.6 Tutkimuksen luotettavuus.....	50



4.6.1	Tutkimusasetelman rajoitukset .....	51
4.6.2	Eettinen pohdinta .....	53
5	Monialainen koordinaatio vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämisessä.....	55
5.1	Artikkeleiden tulokset.....	55
5.1.1	Työttömien ja työllisten koettu hyvinvointi .....	55
5.1.2	Valtion ja kuntien vastuunjako pitkäaikaistyöttömien aktiivisuudessa .....	56
5.1.3	Verkostomainen hallinta työvoiman palvelukeskus-toiminnan ja työttömien terveystalouden toimeenpanossa.....	57
5.1.4	Ammatillisen ja sosiaalisen kuntoutuksen käytännöt toimijuuden tukemisessa.....	58
5.2	Työttömien hyvinvoinnin kokemukset suhteessa työllisiin.....	58
5.3	Vertikaalinen ja horisontaalinen koordinaatio .....	59
5.3.1	Monitasoisuus .....	59
5.3.2	Monisektorisuus.....	61
5.3.3	Monitoimijuus.....	62
5.3.4	Moniammatillisuus .....	62
5.4	Hallinnan rakenteet monialaisessa koordinaatiossa .....	63
5.5	Monialaisen koordinaation toteutuminen .....	64
6	Monialainen koordinaatio ajallisessa tarkastelussa .....	68
7	Vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistäminen muutoksessa.....	74
	Lähteet.....	77

# ALKUPERÄISET JULKAISUT

Tutkimus perustuu seuraaviin julkaisuihin:

I Saikku, Peppi & Kestilä, Laura & Karvonen, Sakari (2014) Työttömien ja työllisten koettu hyvinvointi toimintavalmiuksien viitekehyksessä. Teoksessa Marja Vaarama, Sakari Karvonen, Laura Kestilä, Pasi Moisio & Anu Muuri (toim.) *Suomalaisten hyvinvointi 2014*. Teema 22. Helsinki: Terveystieteiden tutkimuskeskus, 118–143.

II Saikku, Peppi (2018) Valtion ja kuntien vastuunjako pitkäaikaistyöttömien aktivoinnissa – Sisällönanalyysi hallitusohjelmista ja hallituksen esityksistä vuosina 1995–2015. Hyväksytty julkaistavaksi, *Janus* 2/2018.

III Saikku, Peppi & Karjalainen, Vappu (2012) Network governance in activation policy – health care as an emergent partner. *International Journal of Sociology and Social Policy* 32: 5, 299–311.

IV Saikku, Peppi & Kokko, Riitta-Liisa (2012) Kuntoutuksen käytännöt Paltamon työllistämismallissa: toimijuuden tukeminen ammatillisessa ja sosiaalisessa kuntoutuksessa. *Kuntoutus* 35: 4, 5–16.

Alkuperäisjulkaisuihin viitataan tekstissä roomalaisin numeroin.

# 1 JOHDANTO

Globalisaatio, digitalisaatio ja väestörakenteen muutos ovat viime vuosikymmeninä muuttaneet ja muuttamassa työmarkkinoita merkittävästi. Vaikutukset näkyvät niin työmarkkinoiden rakenteissa ja toimivuudessa kuin työelämässä ja työtehtävien organisoinnissa. Länsimaissa matalan osaamistason suorittava työ vähenee, työttömyys yleistyy, työn tekeminen hajautuu ajan ja paikan suhteen ja työtehtävät muuttuvat. Koulutus ei takaa työtä eikä palkkatyötä välttämättä riittä kaikille. Haurastuvat työmarkkinat muuttavat siten myös eriarvoisuuden rakenteita. (Lempiäinen & Silvasti 2014.)

Työmarkkinoiden muutosta on kuvattu muutoksena siirtymien työmarkkinoiksi (Schmid 2002). Siirtymien työmarkkinoilla yksilön positiot vaihtelevat työuran aikana työllisyyden, työttömyyden, koulutuksen ja perhevelvoitteiden välillä. Samalla työttömyyden ja työllisyyden rajat ovat entistä liukuvampia epätyypillisten työsuhteiden, kuten osa-aika-, määräaikais- ja vuokratöiden, sekä itsensä työllistämisen yleistyessä. Siirtymien työmarkkinoilla yksilöltä edellytetään tietoja, taitoja ja kykyjä uudistua ja sopeutua. Vastapuolena on työttömyys ja osattomuus, kun ihmiset eivät löydä paikkaansa yhteiskunnassa tai putoavat sieltä.

Työttömyyden pitkittyminen ja siihen liittyvät työllistymisen vaikeudet voidaan nähdä yhteiskunnassa niin sanottuna ilkeänä ongelmana (*wicked problem*) (Rittel & Webber 1973). Ilkeää ongelmaa tai sen syytä on vaikea määrittellä täsmällisesti, se muuntuu koko ajan eikä siihen ole yksinkertaista kaikille sopivaa ratkaisua (Blackman ym. 2006). Ongelma ei asetu politiikka-, sektori-, hallinto- ja palvelurajoihin ja edellyttää siten myös erilaisia yhteiskuntapoliittisia toimintatapoja.

Tässä tutkimuksessa olen kiinnostunut näistä toimintatavoista, työllisyyden edistämisen toimintapolitiikoista (*policies*). Ymmärrän toimintapolitiikan käytäntöinä, joilla poliittisia päätöksiä pannaan toimeen (vrt. Hänninen & Junnila 2012, 7). Toimintapolitiikka sisältää niin formaalin toimintapolitiikan (lainsäädännön, periaatteet ja tavoitteet) kuin operationaalisen toimintapolitiikan eli sen, millaisin järjestelyin formaalia toimintapolitiikkaa toimeenpannaan (Carmel & Papadopoulos 2003, 32).

Työllisyyden edistämässä on 1990-luvulta lähtien painotettu niin sanottua aktivointipolitiikkaa eli toimia, joilla pyritään vähentämään sosiaaliturvatuuksien varassa olevien kansalaisten määrää lisäämällä työllistymiseen liittyviä kannusteita ja velvoitteita sekä kehittämällä yksilöllisiä palveluja työllistymisen tueksi (Eichhorst & Konle-Seidl 2008; Keskitalo & Karjalainen 2013; Lødemel & Gubrium 2014).

Tutkin työttömien aktivointipolitiikkaa yhdestä kohderyhmästä, vaikeasti työllistyvistä, käsin. Työ- ja elinkeinoministeriön tilastossa ryhmään kuului vuonna 2017 keskimäärin yli 190 000 henkilöä (TEM 2018). Vaikeasti

työllistyviin sisältyvät pitkäaikaistyöttömät, toistuvaistyöttömät sekä henkilöt, jotka eivät työllisty toimenpiteiden jälkeen. Laajemmin määriteltynä vaikeasti työllistyvien ryhmään voidaan lukea myös ne henkilöt, joiden työllistyminen on terveydentilan tai sosiaalisen tilanteen vuoksi tavanomaista hankalampaa (esim. Mannila 1993; Kerätär 2016).

Vaikeasti työllistyvien henkilöiden tilanteiden moninaisuus suuntaa tutkimusta aktivointipolitiikan lisäksi myös työkyvyn edistämiseen ja kuntoutukseen liittyviin politiikkoihin. Kansainvälisessä keskustelussa näihin viitataan disability policy -käsitteellä (esim. OECD 2010), Suomessa Marketta Rajavaara (2013) on käyttänyt kuntoutus- ja työkykypolitiikkojen käsitettä. Tässä tutkimuksessa tarkastelen työttömien aktivointipolitiikkaa ja kuntoutus- ja työkykypolitiikkoja toimintapolitiikkoina, joiden yhtenä tehtävänä on edistää vaikeasti työllistyvien työllistymistä.

Kansainvälisesti tarkasteltuna työllisyyttä, kuntoutusta ja työkykyä koskevien politiikkojen yhteen kietoutumisen voi nähdä vahvistuneen 2000-luvulla (van Gerven 2008; OECD 2010; Devetzi & Stendahl 2011; Arnkil ym. 2012). Huoli työvoiman riittävydestä ja passiivietuuksien kalleudesta on vahvistanut työkyvyttömyyteen liittyvien etuuksien ja palvelujen yhteensovittamista työttömyysturvan ja työllistymistä edistävien palvelujen kanssa. Toisaalta on kyse jokaisen velvollisuudesta tehdä töitä kykyjensä mukaan, toisaalta kyse on kaikkien kansalaisten osallisuuden ja toimeentulon edistämisestä yhteiskunnassa (ks. OECD 2010).

Aktivointi-, kuntoutus- ja työkykypolitiikkoja voi sosiaalipolitiikan näkökulmasta lähestyä sosiaalisena investointina (*social investment*). Tällöin yhteiskunnan inhimillisen pääoman, kuten kansalaisten taitojen, osaamisen ja toimintamahdollisuuksien, edistäminen nähdään sosiaalipolitiikan keskeisenä tehtävänä (Morel ym. 2012). Sosiaalisten investointien tavoitteena on edistää niin kilpailukykyä ja taloudellista kasvua kuin työllisyyttä ja työelämän laatua (Rajavaara 2013, 49). Sosiaalipolitiikka nähdään edellytyksenä taloudelliselle kasvuille ja työllisyydelle.

Sosiaalisen investoinnin näkökulmasta hyvinvointi liittyy kulutuksen sijaan enemmän siihen, millaisia toimintavalmiuksia<sup>1</sup> (*capabilities*) ihmisillä on (Sipilä 2011; Morel ym. 2012). Toimintavalmiuksien lähestymistavassa (*capability approach*) yksilön hyvinvointi nähdään riippuvaiseksi hänen todellisista mahdollisuuksistaan tai toimintavalmiuksistaan toteuttaa itselleen arvokkaaksi kokemiaan tekoja (Sen 1993, 30–31). Sosiaalisen investoinnin erityisenä tehtävänä on lisätä työmarkkinoiden laidoilla olevien ihmisten toimintavalmiuksia ja siten parantaa heidän pääsyään työmarkkinoille (Sipilä 2011, 362).

Vaikeasti työllistyviin kohdistuu eri toimintapolitiikkoja, mikä voi tarkoittaa myös järjestelmien väliin putoamista tai poiskäännättämistä

---

<sup>1</sup> Capability-sanalle ei ole suomeksi vakiintunutta käännöstä. Käännöksiä ovat muun muassa toimintavalmiudet (Björklund & Sarlio-Siintola 2010), toimintamahdollisuudet (Hirvilampi 2015), toimintakyvyt (Lagerspetz 2011), kyvyt (Riihinen 2002) ja kyvykkyudet (Sipilä 2011).

(Hänninen ym. 2007; Määttä 2012). Yhteen sovitettavien politiikka-alueiden laajuus ja tilanteiden moninaisuus tekevät eri toimijoiden ja hallinnonalojen välisen koordinaation erityisen haastavaksi, jolloin tarvitaan uudenlaisia institutionaalisia järjestelyjä ja hallinnollisia prosesseja (Pierre & Peters 2000). Perinteisen yksisuuntaisen hallinnon sijaan toimintapolitiikkojen muotoilussa, toimeenpanossa, ohjauksessa ja koordinaatiossa edellytetään hallintaa (*governance*).

Tässä tutkimuksessa tarkastelen vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämistä hallinnan näkökulmasta eri toimintapolitiikkojen, hallinnonalojen ja palvelujen raja-alueelle sijoittuvana toimintana. Tutkimuksen kohteena on monialainen koordinaatio eli se, miten julkishallinto pyrkii sovittamaan yhteen toimintapolitiikkoja, hallinnonaloja ja palveluja vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämiseksi.

Lähtökohtana on, että hyvinvointi muodostuu yksilön ja institutionaalisten rakenteiden vuorovaikutuksessa. Monialainen koordinaatio kiinnittyy osaksi yhteiskunnan institutionaalisia rakenteita, joiden tehtävänä on edistää ihmisten hyvinvointia. Työttömien ihmisten tilanteissa keskeistä on heidän mahdollisuutensa saavuttaa itselleen merkityksellinen elämä, ei vain heidän työllistymisensä (Dean ym. 2005; Bonvin & Orton 2009).

Tutkimustehtävänä on selvittää, miten monialainen koordinaatio toteutuu vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämiseksi. Oletuksena on, että toimintapolitiikkojen, hallinnonalojen ja palvelujen yhteensovittaminen luo edellytyksiä työttömien hyvinvoinnin edistämiseksi monimuotoisessa palvelujärjestelmässä.

Työttömien ja työllisten hyvinvoinnin kokemusten vertailu luo tutkimuksessa taustan monialaiselle koordinaatiolle julkishallinnon tehtävänä. Monialaista koordinaatiota tarkastelen vertikaalisten ja horisontaalisten rajojen ylityksenä neljässä ulottuvuudessa (monitasoisuus, monisektorisuus, monitoimijuus ja moniammatillisuus). Lisäksi tutkin toimijoiden välisen suhteiden muodostumista monialaisessa koordinaatiossa hallinnan rakenteiden ideaalityyppien (hierarkkinen, markkinaehtoinen ja verkostomainen hallinta sekä itsehallinta) avulla.

Tutkimuskysymykset ovat:

- 1) Millaisia ovat työttömien hyvinvoinnin kokemukset suhteessa työllisiin?
- 2) Miten vertikaalinen ja horisontaalinen ulottuvuus näkyvät monialaisessa koordinaatiossa?
- 3) Millaisia hallinnan rakenteita monialaisessa koordinaatiossa ilmenee?

Tutkimus pohjautuu neljään empiiriseen tutkimusartikkeliin. Se on monimenetelmällinen (*mixed methods*) (Creswell & Plano Clark 2007; Johnson ym. 2007), jossa tarkastelen laadullisten ja määrällisten tutkimusaineistojen ja -menetelmien tuottamia tuloksia yhdessä.

Artikkelissa I tarkastelemme työttömien koettua hyvinvointia suhteessa työllisiin, sen muutoksia ja hyvinvointieroja selittäviä tekijöitä. Tämän pohjalta vastaan ensimmäiseen tutkimuskysymykseen. Tutkimuskysymyksiin 2 ja 3 vastaan artikkelien II-IV pohjalta. Artikkelissa II tutkin poliittisia toimintalinjauksia koskien pitkäaikaistyöttömien aktiivointia sekä valtion ja kuntien välistä työn- ja vastuunjakoa. Artikkelissa III tarkastelemme verkostomaista hallintaa monisektoristen palvelurakenteiden, työvoiman palvelukeskusten ja työttömien terveystalvelujen, toimeenpanossa. Artikkelissa IV tutkimme ammatillisen ja sosiaalisen kuntoutuksen käytäntöjä toimijuuden tukemisessa Paltamon työllisyyskokeilussa.

Tutkimuksen aikajänne on 1990-luvun puolivälistä nykypäivään. Työttömien aktiivointipolitiikan käynnistyminen Suomessa ajoitetaan 1990-luvun puoliväliin (Julkunen 2001; Keskitalo 2008). Useimmissa artikkeleissa (I, II, III) tarkastelun kohteena on ajallinen muutos. Pidemmän ajallisen kehityskulun hahmottamiseksi kuvaan tutkimuksessa vaikeasti työllistyvien työllistymistä edistävien toimintapolitiikkojen – työttömien aktiivointipolitiikan sekä kuntoutus- ja työkykypolitiikkojen – kehityskulua Suomessa 1990-luvulta tähän päivään.

Tutkimus kytkeytyy keskusteluun julkisesta hyvinvointivastuusta ja sen muutoksesta (Julkunen 2001; Julkunen 2006; Saarinen ym. 2014; Hänninen & Saikkonen 2017). Suunnitteilla olevat maakuntahallintoa sekä sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevat uudistukset kertovat kysymyksen ajankohtaisuudesta. Yksityisen sektorin tehtävä julkisten palvelujen tuottamisessa on lisääntymässä. Samalla kansalaisten itsensä odotetaan ottavan enemmän vastuuta hyvinvoinnistaan.

Aktiivointi, laajasti ymmärrettynä, on yksi ilmentymä muutoksesta, jossa hyvinvointivaltion tehtäviä ja vastuita määritellään uudelleen (Serrano Pasqual 2007; Julkunen 2013). Suppeammin julkinen hyvinvointivastuu koskee sitä, miten vastuu hyvinvointipalveluissa jakaantuu julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin välillä sekä suhteessa yksilön omaan vastuuseen (Julkunen 2006, 19). Yhteiskunnan heikossa asemassa olevien ihmisten kohdalla nämä kysymykset ovat erityisen tärkeitä.

Julkaistu etenee siten, että luvussa 2 käsittelen vaikeasti työllistyvien ryhmää ja heidän osallistumistaan palveluihin sekä vaikeasti työllistyvien työllistymistä edistäviä toimintapolitiikkoja. Luvussa 3 esittelen tutkimuksen teoreettis-analyttisen kehityksen ja keskeiset käsitteet. Näiden pohjalta muodostan tutkimustehtävän ja esitän tutkimuskysymykset luvussa 4 sekä kuvaan tutkimusaineistot ja -menetelmät. Luvussa 5 esittelen tutkimuksen tulokset. Luvussa 6 tarkastelen tuloksia suhteessa vaikeasti työllistyviä koskevien aktiivointi-, kuntoutus- ja työkykypolitiikkojen kehityskulkuun Suomessa. Luvussa 7 peilaan tutkimuksen tuloksia ajankohtaiseen tilanteeseen vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämiseksi.

## 2 VAIKEASTI TYÖLLISTYVÄT JA TYÖLLISTYMISTÄ EDISTÄVÄT TOIMINTAPOLITIIKAT

Kuvaan tässä luvussa vaikeasti työllistyvien ryhmää sekä työttömien aktivointipolitiikan ja kuntoutus- ja työkykypolitiikkojen kehityskulkua Suomessa 1990-luvulta tähän päivään. Tarkastelen politiikkoja ensisijaisesti palvelujärjestelmän ja hallinnonalarajat ylittävän yhteistyön näkökulmista, sosiaaliturvanäkökulman jäädessä vähemmälle huomiolle. Painotan tarkastelussa pitkäaikaistyöttömien ja vaikeasti työllistyvien näkökulmaa. Kuvaan myös vaikeasti työllistyvien palveluja omassa alaluvussaan.

### 2.1 VAIKEASTI TYÖLLISTYVÄT: KEITÄ HE OVAT?

Vaikeasti työllistyvät, pitkäaikaistyöttömät, osatyökykyiset ja heikossa työmarkkina-asemassa olevat ovat käsitteitä, joilla kuvataan henkilöitä, joiden työllistymisen nähdään usein edellyttävän julkisten toimijoiden tukea.

**Pitkäaikaistaistyöttömällä** tarkoitetaan työnvälitystilastossa<sup>2</sup> henkilöä, joka on ollut yhdenjaksoisesti työttömänä työnhakijana vähintään vuoden. Yksilönäkökulmasta pitkittynyt työttömyys on yhteydessä terveys- ja työkykyongelmiin, sosiaaliseen eristäytymiseen ja taloudellisen toimeentulotuen vaikeuksiin (Pensola ym. 2006; Heponiemi ym. 2008; Ervasti & Venetoklis 2010; Ahola & Hiilamo 2013). Kokemuksellisesti se voi tuottaa epäluottamusta yhteiskunnallisia instituutioita kohtaan, sekä epäoikeudenmukaisuuden ja pettymyksen tunteita (Kortteinen & Tuomikoski 1998; Määttä 2012). Yhteisön, perheen ja muiden läheisten, näkökulmasta pitkittynyt työttömyys voi aiheuttaa paitsi kanssakäymisen ongelmia ja taloudellista huolta, myös altistaa sukupolvet ylittävälle huono-osaisuudelle (Kortteinen & Tuomikoski mt.; Kauppinen ym. 2014). Yhteiskunnan tasolla kyse on taloudellisten vaikutusten lisäksi yhteiskunnallisesta koheesiosta ja luottamuksesta.

**Osatyökykyisyyden** määrittely vaihtelee suuresti asiayhteydestä riippuen. Yli puoli miljoonaa suomalaista kokee, että jokin terveysongelma rajoittaa tavalla tai toisella heidän mahdollisuuksiaan saada työtä tai osallistua ansiotyöhön (Taskinen 2012). Työvoimapalveluissa osatyökykyisyys määriteltiin aiemmin vajaakuntoisuutena, mikä tarkoitti, että henkilön mahdollisuudet saada sopivaa työtä, säilyttää työ tai edetä työssä olivat huomattavasti vähentyneet asianmukaisesti todetun vamman,

---

<sup>2</sup> Käytän Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen sijaan työ- ja elinkeinoministeriön työnvälitystilastoa, koska työvoimatutkimuksessa ei eritellä vaikeasti työllistyviä.

sairauden tai vajavuuden takia (L 1295/2002). Julkista työvoima- ja yrityspalvelua koskevassa lainsäädännössä (L 916/2012) joissakin työnantajalle suunnatuissa tuissa asiakkaan tulee todentaa vamma tai sairaus tuen saamiseksi. Työ- ja elinkeinohallinnon tilastojen osatyökykyisten (todettu vamma tai pitkäaikaisairaus) yleisimmät diagnoosit liittyvät tuki- ja liikuntaelinsairauksiin sekä mielenterveyden häiriöihin. Miltei puolet tuki- ja liikuntaelinsairauden omaavista työttömistä työnhakijoista oli pitkäaikaistyöttömänä vuonna 2014, mielenterveyden häiriöistä kärsivistä yli kolmannes. (Saikku 2016b, 67–68.)

**Heikossa tai vaikeassa työmarkkina-asemassa olevat** on käytetyistä määritelmistä laajin. Työttömyyden pitkittymisen tai terveydentilan lisäksi heikon työmarkkina-aseman voidaan nähdä johtuvan esimerkiksi iästä, sukupuolesta, etnisestä taustasta tai kouluttamattomuudesta (Ala-Kauhaluoma & Härkäpää 2006; Arnkil ym. 2012; STM 2014; Raivio & Nykänen 2014). Ryhmä voi määrittyä hyvin laajaksi: pitkittyneesti työttömien sijaan tai sen ohella työllistymisen vaikeuksia kokeviksi voidaan määritellä esimerkiksi työtä vailla olevat (*jobless*), jotka eivät saa työttömyys- tai työkyvyttömyysetuuksia (esim. Fernandez ym. 2016).

Käytän tutkimuksessa kohderyhmästä käsitettä **vaikeasti työllistyvät**. Työnvälitystilastossa vaikeasti työllistyviin sisällytetään pitkäaikaistyöttömien lisäksi henkilöt, jotka ovat olleet työttömänä 12 kuukautta 16 kuukauden aikana (rinnasteiset pitkäaikaistyöttömät) sekä henkilöt, jotka eivät työllisty palveluiden jälkeen tai siirtyvät uuteen palveluun<sup>3</sup>. Ryhmästä käytetään tilastossa myös nimitystä rakennetyöttömyys. Käsite viittaa siihen, että ryhmän työllistymisen esteiden nähdään liittyvän työvoiman tarjonnan ja kysynnän heikkoon kohtaantoon, jolloin työllistyminen on oletettavasti vaikeaa myös työvoiman kysynnän ollessa suurta (vrt. Aho & Arnkil 2008, 57).

Vaikeasti työllistyvillä voidaan myös tarkoittaa työttömyyspäivärahaa tai työmarkkinatukea pitkään saaneita henkilöitä (esim. Terävä ym. 2011; Harkko ym. 2012). Tutkimuksissa vaikeasti työllistyvien määrittelyssä on huomioitu työttömyyden keston lisäksi myös esimerkiksi terveydentilaan liittyvät asiat (esim. Mannila 1993; Kerätär 2016).

Tutkimuksen mukaan vaikeasti työllistyvät ovat muihin työttömiin verrattuna keskimääräistä useammin naisia, iäkkäämpiä, alhaisemman koulutustason omaavia ja vaikean työttömyyden alueella asuvia henkilöitä (Terävä ym. 2011, 30–33). Ryhmässä voi olla alueellista vaihtelua, sillä Helsinkiä koskevassa tutkimuksessa (Harkko ym. 2012) todettiin vaikeasti työllistyvissä olevan keskimääräistä enemmän miehiä, iäkkäitä sekä vieraskielisiä henkilöitä. Suurella osalla vaikeasti työllistyvistä työttömyys oli pitkäkestoista tai toistuvaa, osa ei ollut koskaan ollut työsuhteessa. Selvästi yli puolet ryhmästä sai asumistukea ja oli hakenut toimeentulotukea.

---

<sup>3</sup> <http://www.findikaattori.fi/fi/37> (viitattu 10.2.2017)

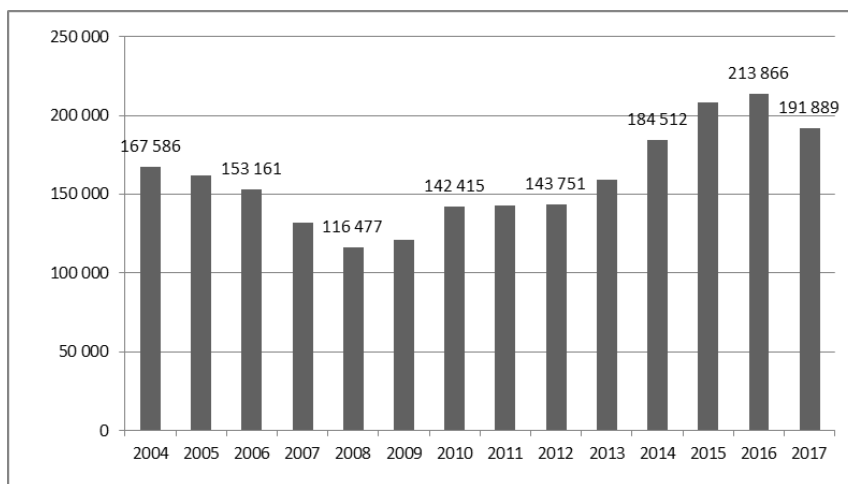


Vaikeasti työllistyvistä neljännes oli luokiteltu vajaakuntoiseksi työnhakijaksi. (Mt., 50.) Vähintään 1 000 päivää työttömyysturvaa saaneita työttömiä koskevassa tutkimuksessa kohderyhmässä oli keskimääräistä yleisemmin ikääntyviä, vähän koulutettuja, pitkään aiemmin työttömänä olleita, terveysongelmaisia ja yksin eläviä (Aho & Mäkiäho 2012, 32).

Tässä tutkimuksessa ymmärrän vaikeasti työllistyvät tilastopohjaista määritelmää laajempänä ryhmänä. Sisällytän ryhmään niin ne henkilöt, joiden työttömyys on pitkittynyt, kuin ne henkilöt, joiden työllistyminen on esimerkiksi sairauden tai sosiaalisen tilanteen vuoksi tavanomaista hankalampaa. Ryhmä muodostuu ensisijaisesti työttömistä työnhakijoista, mutta siihen sisältyy myös tulottomia tai työkyvyttömyysetuutta saavia henkilöitä. Vaikeasti työllistyviin kuuluu myös nuoria, mutta tässä tutkimuksessa en tarkastele nuorille suunnattuja erillisiä toimia.

Tämän määritelmän mukaisten vaikeasti työllistyvien lukumäärästä tai sen kehityksestä ei saa suoraan tietoa työnvälitystilastosta. Tarkastelen ryhmää kahden tilastokokonaisuuden pohjalta: rakennetyöttömyyden ja työnvälitystilaston vuosikohtaisten keskiarvojen.

Rakennetyöttömyyteen sisältyy pitkäaikaistyöttömien lisäksi muita työttömiä työnhakijoita, joiden työttömyyden nähdään pitkittyneen (ks. määritelmä aiemmin s. 16). Rakennetyöttömyyden tilastointi alkaa vuodesta 2004. Kuvassa 1 on kuvattu rakennetyöttömyyden kehitystä ajanjaksolla 2004–2017.

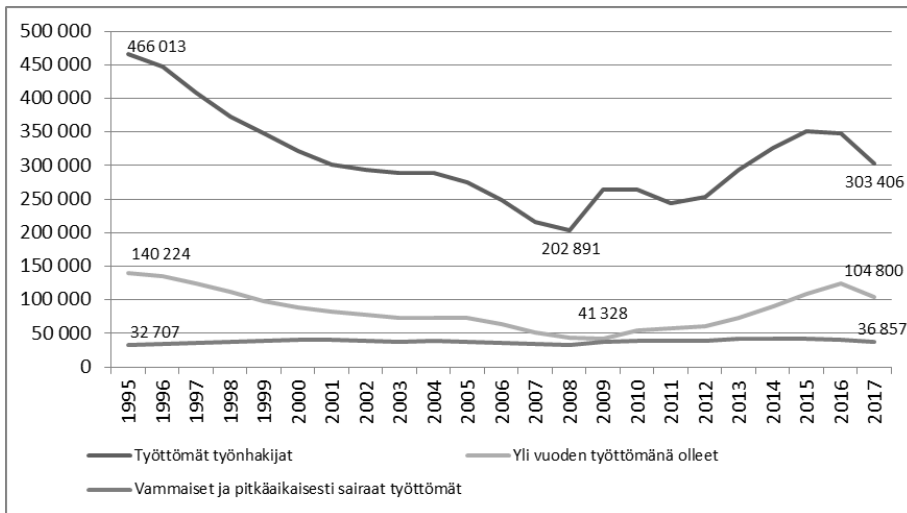


**Kuva 1** Rakennetyöttömyys keskimäärin kuukauden lopussa vuosina 2004–2017. Työ-ja elinkeinoministeriö, Työnvälitystilasto. (TEM 2018).

Vuonna 2004 rakennetyöttömyyteen laskettiin kuuluvan keskimäärin vajaat 170 000 henkilöä kuukauden lopussa (kuva 1). Alimmillaan rakennetyöttömyys oli tarkastelujaksolla vuonna 2008: vajaassa 120 000

henkilössä. Vuonna 2017 rakennetyöttömyys sisälsi keskimäärin noin 190 000 henkilöä. Rakennetyöttömyys muodostaa yli puolet kaikista työttömistä työnhakijoista. Vuonna 2017 rakennetyöttömyyden osuus kaikista työttömistä työnhakijoista oli 63 prosenttia. (TEM 2018.)

Kohderyhmän pidemmän aikavälin kehitystä voi seurata tarkastelemalla yli vuoden työttömänä olleiden sekä vammaisten ja pitkäaikaissairaiden työttömien työnhakijoiden lukumäärien muutoksia suhteessa kaikkien työttömien työnhakijoiden määrään vuodesta 1995 lähtien (kuva 2). Molemmat ryhmät sisältyvät työttömien työnhakijoiden lukumäärään eivätkä ryhmät ole toisiaan poissulkevia.



**Kuva 2** Kaikki työttömät työnhakijat, yli vuoden työttömänä olleet sekä vammaiset ja pitkäaikaissairaat työttömät työnhakijat keskimäärin kuukauden lopussa vuosina 1995–2017. Työ- ja elinkeinoministeriö, Työnvälitystilasto. (TEM 2018).

Vuonna 1995 Suomessa oli keskimäärin liki 470 000 työtöntä työnhakijaa kuukaudessa (kuva 2). Näistä miltei joka kolmas oli pitkäaikaistyötön, ja noin joka kymmenes omasi vamman tai pitkäaikaissairauden. Alhaisimmillaan tarkasteluajanjaksolla työttömien työnhakijoiden määrä oli vuonna 2008 reilussa 200 000 henkilössä. Pitkäaikaistyöttömien määrä oli alhaisimmillaan vuonna 2009 noin 40 000 henkilössä. Osatyökykyisten työttömien työnhakijoiden lukumäärä on ollut pienessä nousussa miltei koko tarkastelujakson ajan. Vuonna 2017 oli työttömänä työnhakijana keskimäärin noin 300 000 henkilöä ja yli kolmannes (104 800) heistä oli pitkäaikaistyöttömiä. Osatyökykyiseksi määrittyi useampi kuin joka kymmenes työtön työnhakija (36 857).

## 2.2 TYÖTTÖMIEN AKTIVOINTIPOLITIikka

Työttömien aktivointipolitiikka ei ole selkeärajainen politiikka-alue. Aktivointipolitiikalle läheisiä ja osin päällekkäisiä käsitteitä ovat niin aktiivinen työvoimapolitiikka, aktiivinen sosiaalipolitiikka kuin aktiivisen osallisuuden politiikat.

Aktiivisen työvoimapolitiikan strategia hyväksyttiin OECD:ssa vuonna 1964 (Sihto 1994, 12). Malli pohjautui ruotsalaisten Gösta Rehnin ja Rudolf Meidnerin teoreettiseen hahmotelmaan, jonka tavoitteena oli saattaa työvoima- ja talouspolitiikan tavoitteet samalle viivalle (Koistinen 1999, 325). Malli sisälsi neljä elementtiä: yleisen rajoittavan finanssipolitiikan, solidaarisen palkkapolitiikan, työvoiman liikkuvuutta edistävän politiikan sekä valikoivat työllisyyttä edistävät toimet (mt., 329). Keskeisiä uudistuksia edeltävään työvoimapolitiikkaan olivat toimenpiteiden selektiivisyys ja työvoiman tarjontaan vaikuttaminen (Sihto 2013, 194).

Aktivoinnin käsite ja viitekehys levisi laajempaan käyttöön 1990-luvulla (Keskitalo 2008, 26). Rakenteellisen, pitkäaikaisen työttömyyden kasvu ja lisääntyneet sosiaaliturvamenot toimivat moottorina uudentyyppisille politiikkatoimille, joissa korostuivat velvoitteet ja kannusteet (*workfare*). Uudistukset liittyivät niin viimesijaisen sosiaaliturvan ehdollistamiseen ja siihen liittyviin osallistumis- ja työntekovelvoitteisiin kuin työnteon taloudellisten kannusteiden lisäämiseen ja uudentyyppisiin työllistymistä tukeviin toimenpiteisiin. (Eichhorst & Konle-Seidl 2008; Lødemel & Moreira 2014.) Keskeiseksi nousi työvoiman tarjonnan lisääminen, työvoiman kysynnän näkökulman jäädessä sivuun (Sihto 2013, 194).

Aktivointia on kuvattu niin työvoimapolitiikan kehitysvaiheena (Weishaupt 2011, 186–187) kuin aktiivisen työvoimapolitiikan ehdollisuutta ja rankaisevuutta korostavana osa-alueena (Sihto 2013, 202). Kansainvälisessä keskustelussa aktivointipolitiikka mielletään usein aktiivisen työvoimapolitiikan ohjelmina ja toimenpiteinä (*active labour market policy, ALMP*) (esim. Duell ym. 2009; Immervoll & Scarpetta 2012). Toisaalta aktivointipolitiikan on nähty rajautuvan viimesijaisen sosiaaliturvan ehdollistamiseen ja siihen liittyviin osallistumis- ja työntekovelvoitteisiin (Lødemel & Trickey 2001).

Aktiivisen sosiaalipolitiikan käsitteellä aktivointia lähestytään korostaen sen sosiaalisia tavoitteita ja toimia (Bonoli 2013, 11) sekä tarkastellen sen merkitystä heikossa asemassa olevien osallisuuden edistämisen ja syrjäytymisen ehkäisyn kysymyksissä (van Berkel & Hornemann Møller 2002). Aktivointipolitiikan julkilausutut tavoitteet liittyvät harvoin vain työllisyyteen vaan sillä nähdään tavoiteltavan myös syrjäytymisen ehkäisyä ja sosiaalisen integraation lisäämistä. Aktivointipolitiikalle tunnusomaista on, että työllisyyden ensisijaisuuteen, oikeuksien ehdollisuuteen ja yksilövastuuseen yhdistetään uusia työllistyvyyttä edistäviä palveluita, joilla pyritään edistämään sosiaalista oikeudenmukaisuutta (Dingeldey 2007).

Viime vuosina on aktivointipolitiikan rinnalle tullut aktiivisen osallisuuden politiikkojen (*active inclusion policies*) käsite (esim. Künzel 2012; Heidenreich & Rice 2016a). Euroopan komissio antoi vuonna 2008 suosituksen ”työmarkkinoilta syrjäytyneiden aktiivisen osallisuuden edistämisestä” (Euroopan komissio 2008). Komissio (2016) määrittelee aktiivisen osallisuuden tilanteeksi, jossa jokaisella kansalaisella, erityisesti heikoimmassa asemassa olevilla, on mahdollisuus osallistua yhteiskuntaan, mukaan lukien mahdollisuus tehdä työtä. Aktiivinen osallisuus rakentuu kolmesta pilarista: riittävästä toimeentuloturvasta, osallisuutta edistävästä työmarkkinoista ja laadukkaista sosiaalipalveluista (Euroopan komissio 2008).

Aktiivisen osallisuuden politiikkojen kohderyhmänä ovat eri tavoin heikossa työmarkkina-asemassa olevat, mikä voi tarkoittaa niin osatyökykyisiä, maahanmuuttajia ja nuoria kuin yli 50-vuotiaita tai naisia (ESN 2012). Aktiivisen osallisuuden politiikat hahmottuvat pitkälti työttömien aktivointipolitiikkana (Künzel 2012; Heidenreich & Rice 2016a; Frazer & Marlier 2013). Osallistumis- ja työntekovelvoitteet voivat kuitenkin koskea yhä useampaa heikossa asemassa olevaa kansalaista (Clegg 2013, 4).

Aktivointi on nähty jopa yhteiskunnallisen paradigman muutoksena: uudenlaisena tapana tarkastella hyvinvointivaltion tavoitteita ja keinoja (Serrano Pasqual 2007; Julkunen 2013). Sen keskeisiä elementtejä ovat yksilöllinen lähestymistapa, työllisyyden korostaminen ja sopimuksellisuus (Serrano Pasqual mt., 14).

Yksilöllinen lähestymistapa näkyy eri tavoin: yksilöön kohdistuvina toimenpiteinä, yksilön vastuun korostamisena ja yksilöllisten tarpeiden huomioimisena (Valkenburg 2007; Serrano Pasqual 2007). Yhteiskunnan rakenteellisiin ongelmiin, kuten työttömyyteen, vastataan enenevästi yksilökeskeisin toimenpitein. Yksilölliset tarpeet ja niihin vastaaminen ovat keskiössä, mikä näkyy asiakaslähtöisyyden ja yksilöllisten palvelujen painottamisena. Samalla työttömyys hahmottuu pitkälti yksilöllisenä työllistyvyyden (*employability*) kysymyksenä.

Työllisyyden korostuessa työttömyys hahmottuu yhteiskunnassa sosiaalisen ongelman sijaan ensisijaisesti taloudellisena ongelmana, jonka ratkaisut löytyvät sosiaaliturvan houkuttelevuuden vähentämisestä ja työntekoon liittyvien kannusteiden ja pakotteiden lisäämisestä. Työn tekeminen on kansalaisen velvollisuus ja kansalaisuus on siten korostetusti taloudellinen asia, ei niinkään sosiaalinen tai poliittinen kysymys (Serrano Pasqual 2007, 19–20). Jokaisen positio määritellään suhteessa työmarkkinoihin ja statuksena työmarkkinoilla (Suikkanen & Lindh 2010, 54).

Sopimuksellisuus näkyy niin erilaisten yksilöllisten suunnitelmien edellyttämisenä kuin kansalaisten oikeuksien ja velvollisuuksien yksityiskohtaisina määrittelyinä. Yksityisoikeudellisesti katsottuna yksilölliset suunnitelmat eivät ole todellisia sopimuksia, mutta niiden avulla voidaan velvoittaa ja kontrolloida kansalaisia (Kotkas 2013, 92).

Kansainvälisessä vertailevassa tutkimuksessa aktivointipolitiikka kuvataan usein kaksijakoisena, kahden erilaisen lähestymistavan ”kamppailuna”. Kahtalaisuutta on kuvattu eroina muun muassa vetäytyvän ja ennakoivan politiikan välillä (Torfing 1999), työmarkkinasiirtymiin ja inhimillisen pääoman kehittämiseen pohjautuvan näkemyksen välillä (Lødemel & Trickey 2001), perinteisen ja refleksiivisen sosiaalipolitiikan välillä (van Berkel & Hornemann Møller 2002), liberaalin ja universaalin ideaalityypin välillä (Barbier 2004), pakottavan ja mahdollistavan politiikan välillä (Dingeldey 2007) sekä työhön velvoittavan ja sosiaalisen osallisuuden lähestymistapojen välillä (Sirovátka 2008). Ensiksi mainittuihin määreisiin liitetään yleensä sellaisia asioita kuin sosiaaliturvan leikkaaminen, vastikkeellinen sosiaaliturva, työhaun seuranta sekä osallistumisvelvoitteet toimenpiteisiin. Jälkimmäisiin määreisiin liitetään muun muassa palveluiden parantaminen esimerkiksi sosiaalipalvelujen, uusien koulutus- ja harjoittelumahdollisuuksien tai palveluohjauksen avulla, palkan ja etuuksien yhteensovittamisen helpottaminen sekä yksilöllisen palvelun kehittäminen.

Lähestymistapojen eroja kuvaa seuraava Elsa Keskitalon ja Vappu Karjalaisen (2013, 13) taulukko 1:

**Taulukko 1.** Aktiivinnan kaksi pääsuuntausta (Keskitalo & Karjalainen 2013, 13).

	<b>Työkeskeinen lähestymistapa</b>	<b>Inhimillisen pääoman kehittämistä korostava lähestymistapa</b>
Yhteiskunnallinen konteksti	Liberaali, selvärajaisesti kohdennettu angloamerikkalainen aktiivintipolitiikka	Universaali, osittain kohdennettu pohjoismainen ja eurooppalainen aktiivintipolitiikka
Perustelut	Etuusriippuvuuden torjunta	Syrjäytymisen torjunta ja sosiaalisen integraation edistäminen
Yleiset tavoitteet ja kohteet	Työn ensisijaisuus, nopea työhön pääsy	Työllistymisvalmiuksien edistäminen, kestävä työllistyminen
Toimenpiteet	Intensiivinen henkilökohtainen tuki työhaussa, lyhytaikainen koulutus, minkä tahansa työn vastaanottaminen	Aktiivisten työvoimapalvelujen tarjonta, pitkäaikainen koulutus, sosiaali- ja terveystalvelujen tarjonta, henkilökohtainen palvelu
Työmarkkinastrategia	Tarjontakeskeisyys, avoimet työmarkkinat ja työmarkkinakynnysten ylittäminen	Tarjontakeskeisyys, tukityöpaikkojen ja työllisyyskoulutuksen hyödyntäminen
Aktiivintikeinot	Sopimukset yksilöllisten aktiivinti- ja työllistymissuunnitelmien muodossa	Sopimukset yksilöllisten aktiivinti- ja työllistymissuunnitelmien muodossa; kuntoutus
Yksilölliset seuraukset	Tiukat tuensaannin ehdot, sanktioiden käyttö, tuen menetys ja/tai määräaikainen tuki	Anteliaat tuensaannin ehdot, sanktioiden käyttö, harkinnanvarainen tuen alennus tai määräaikainen tuen menetys

Ensimmäisen lähestymistavan on perinteisesti nähty olevan vahvempi anglosaksisissa maissa, jälkimmäisen Pohjoismaissa (esim. Lødemel & Trickey 2001; Barbier 2004; Dingeldey 2007). Käytännössä eri maiden aktiivintipolitiikoissa yhdistyvät molemmat lähestymistavat erilaisilla tavoilla ja painotukset voivat vaihdella ajallisessa tarkastelussa (Eichhorst & Konle-Seidl 2008). Esimerkiksi Tanskassa ja Ruotsissa on viime vuosina ollut nähtävissä inhimillisen pääoman kehittämisen näkemyksen heikentymistä ja velvoittavuuden lisääntymistä (Breidahl & Clement 2010; Bengtsson 2014). Vastaavasti anglosaksisissa maissa on työkeskeisen orientaation rinnalle tuotu muun muassa työllistymisvalmiuksia tukevaa toimintaa (Eichhorst & Konle-Seidl 2008).

Tässä tutkimuksessa tulkitsemme työttömien aktiivintipolitiikan käsitteenä, joka yhdistää työttömien ja syrjäytymisvaarassa olevien kansalaisten työhön osallistumista tukevat politiikkatoimet (Keskitalo & Mannila 2004, 103; Eichhorst & Konle-Seidl 2008, 5). Aktiivisesta työvoimapolitiikasta se eroaa siten, että se sisältää myös ne toimet, jotka eivät liity suoraan työmarkkinoille siirtymiseen (Dropping ym. 1999, 135). Toimintapolitiikkana

siihen kytkeytyy työllisyys- ja sosiaalipolitiikan lisäksi myös esimerkiksi terveys-, koulutus-, nuoriso- ja ikäpolitiikkaa (Keskitalo & Karjalainen 2013, 8).

## 2.3 AKTIVOINTIPOLITIIKAN KEHITYSKULKU SUOMESSA<sup>4</sup>

1990-luvun on nähty edustavan käännettä suomalaisen hyvinvointivaltion kehityksessä (Heikkilä 1994; Julkunen 2001; Piirainen & Saari 2002). Taloudellinen lama (1990–1993) ja sen myötä toteutetut uudistukset näkyivät niin julkisessa taloudessa, työmarkkinoilla ja aluerakenteessa kuin sosiaalipolitiikassa (Piirainen & Saari mt., 9). Työttömien aktivointipolitiikan käynnistyminen Suomessa on ajoitettu 1990-luvun puolivälin tienoilta (Keskitalo 2008; Julkunen 2013). Tällöin viitataan konkreettisiin lainsäädäntömuutoksiin kuten työmarkkinatukijärjestelmän käyttöönottoon vuonna 1994 ja sen ehdollistamiseen seuraavina vuosina sekä toimeentulotuen perusosan alentamismahdollisuuden käyttöönottoon vuonna 1996. Yhtä käynnistymispistettä on mahdoton määritellä. Aktiivista työvoimapolitiikkaa on toteutettu Suomessa 1970-luvulta lähtien (Sihto 1994). Työttömyysturvan ehtoja kiristäviä muutoksia tehtiin jo 1980-luvulla, mutta suurimmat kiristykset toteutuivat vasta 1990-luvulla (van Gerven 2008, 229).

Yhteiskunnallista tilannetta leimasi 1990-luvun puolivälissä taloudellista lamaa seurannut ennennäkemättömän laaja työttömyys. Sosiaaliturvan velvoittavuutta ja vastikkeellisuutta lisättiin etuuksien määräytymisperusteita tiukentamalla sekä tekemällä leikkauksia työttömyysturvaan, asumistukeen ja toimeentulotukeen kannustimien kohentamiseksi (Kautto 2004). Aktivointipolitiikan alkuvuosina painopisteenä olivat sosiaali- ja työttömyysturvan muutokset sekä etuusriippuvuuden vähentäminen (Karjalainen 2013, 221). Sosiaaliturva- ja verojärjestelmät pyrittiin muuttamaan opiskeluun ja työntekoon kannustaviksi (VNK 1996) ja uuden työvoimapolitiittisen järjestelmän nähtiin koostuvan työttömyysturvasta, työmarkkinatuesta sekä työttömien työnhakijoiden oikeuksista ja velvollisuuksista (Skog & Räisänen 1997). Työllistymissuunnitelma muutettiin työnhakusuunnitelmaksi uusine velvoitteineen, kannustimiksi luotiin yhdistelmä tuki ja ylläpitokorvaus (L 1353/1997).

Vuosituhaten vaihteessa aktivointipolitiikan painopiste alkoi siirtyä aktivoivien palvelujen sekä eri toimijoiden välisen yhteistyön kehittämiseen (Karjalainen 2013, 220; myös Kautto 2004). 1990-luvun lopulla asetettiin

---

<sup>4</sup> Artikkelin II liitetaulukon on koottu työttömien aktivointiin liittyvää lainsäädäntöä sekä ohjelmia ja työryhmiä vuosina 1995–2015.

kaksi työryhmää selvittämään työ- ja sosiaalihallinnon aktiiviyhteistyötä erityisesti heikossa asemassa olevien ja toimeentulotukea saavien työttömien kohdalla (STM 2000; STM & TM 2000). Aktiivinen sosiaalipolitiikka -työryhmä (STM 2000, 17) korosti ehdotuksissaan työn ensisijaisuutta, jokaisen velvollisuutta huolehtia omasta ja läheistensä elatuksesta työllä tai sitä vastaavalla toiminnalla sekä työnteon taloudellisia kannustimia. Työryhmä ehdotti uutta kohderyhmälle suunnattua palvelua, kuntouttavaa työllistämistä.

Laki kuntouttavasta työtoiminnasta tuli voimaan vuonna 2001 (L 189/2001). Lain voimaantuloa edeltävässä parlamentaarisessa prosessissa hallituksen esitys muuttui vahvemmin työmarkkinoille kiinnittymisen ensisijaisuutta korostavaksi, toisaalta Aktiivinen sosiaalipolitiikka -työryhmän esittämää velvoittavuutta lievennettiin (Keskitalo 2008, 104). Kansanedustajien argumentoinnissa syrjäytymisen näkökulma liittyi ensisijaisesti syrjäytymiseksi työstä tai palkkatyöstä (Jauhiainen 2005, 90).

Kuntouttavaa työtoimintaa koskevan lain tuomia uudistuksia olivat työhallinnon ja sosiaalitoimen yhdessä asiakkaan kanssa tekemä aktivointisuunnitelma, joka määriteltiin velvoittavaksi alle 25-vuotiaille lyhyemmän työttömyyden keston ja yli 25-vuotiaille pidemmän työttömyyden keston jälkeen (L 189/2001). Aktivointisuunnitelmaan voitiin sisällyttää myös kuntouttavaa työtoimintaa, kuntien järjestämistä vastuulle nyt lain mukaan kuuluvaa toimintaa. Kuntouttavan työtoiminnan sisältöä ei laissa määritelty, mutta sen kesto ja toteuttamistavat määriteltiin. Kuntouttavaan työtoimintaan osallistuminen tehtiin velvoittavaksi alle 25-vuotiaille, mutta ei sitä vanhemmille.

Kuntouttava työtoiminta -lain toimeenpano toteutui hitaasti (Ala-Kauhaluoma ym. 2004). Aktivointisuunnitelman tekoon oli vuoden 2003 lopussa osallistunut koko maassa vajaa puolet lain piiriin kuuluvista henkilöistä. Vain noin joka kymmenes aktivointisuunnitelmaan osallistuneista osallistui kuntouttavaan työtoimintaan. Kuntouttavan työtoiminnan järjestämistavat ja sisällöt vaihtelivat. (Mt., 204–210.) Lain hidas toimeenpano kertoi myös kuntien kriittisestä suhtautumisesta uuteen lainsäädäntöön: kuntien resursseja pidettiin riittämättöminä suhteessa uusiin velvoitteisiin (Keskitalo 2008, 116–117).

Työ- ja sosiaalihallinnon aktiiviyhteistyö -työryhmä (STM & TM 2000) kiinnitti huomiota työttömien terveyden ja työkyvyn tukemiseen sekä psykososiaalisesti vajaakuntoisten asiakkaiden ammatilliseen kuntoutukseen. Työryhmä esitti käynnistettäväksi työ- ja sosiaalihallinnon paikallisen yhteispalvelupisteen kokeilua. Yhteispalvelukokeilu käynnistyi vuonna 2002: kokeilussa oli mukana 18 paikkakuntaa ja 25 yhteispalvelupistettä (Arnkil ym. 2004). Yhteispalvelun kehittämistä jatkettiin hallituksen työllisyyspolitiikkaohjelman myötä osana julkisen työvoimapolun palvelurakenteen uudistamista (VNK 2003). Työvoiman palvelukeskuksissa (TYP) työhallinto, kunta (sosiaali- ja terveystoimi) ja Kela tarjosivat yhteispalvelua vaikeasti työllistyville. Toiminnalla ei ollut



lainsäädännöllistä pohjaa, vaan se perustui hallinnonalojen yhteisiin sopimuksiin. Toiminta laajeni käsittäen vuonna 2014 yhteensä 37 työvoiman palvelukeskusta ja 27 000 vuosittaista asiakasta. Toiminta keskittyi suuriin kaupunkeihin ja niiden lähialueille. (VNK 2005; Karjalainen & Saikku 2008; HE 183/2014.)

Tutkimusten mukaan työvoiman palvelukeskus -toiminta (TYP) osoittautui toimivaksi etenkin paikallistasolla (Karjalainen & Saikku 2008; Karjalainen ym. 2008). Toimintamallien moninaisuus ja toiminnan tulostavoitteiden epäyhtenäisyys vaikeuttivat toiminnan vaikutusten arviointia (Valtakari ym. 2008). Kehittyneintä TYP-palvelussa oli asiakkaiden selvitys- ja kuntoutusprosessien toteutus ja koordinointi. Työskentely rakentui moniammatillisuudelle ja yhdessä työskentelylle. Asiakkaiden kokemukset TYP-palvelusta olivat myönteisiä, mutta työllistymistulokset heikohkoja. (Karjalainen & Saikku 2008; Valtakari ym. 2008; Karjalainen & Saikku 2011.)

Palveluiden kehittämisen ohella vaikeasti työllistyviä koskevat uudistukset kohdistuivat myös sosiaaliturvajärjestelmään: työmarkkinatukeen ja toimeentulotukeen. 1990-luvulla tehtyjen uudistusten jälkeen seuraava merkittävä muutos oli vuonna 2006 voimaan tullut työmarkkinatuen uudistus (HE 164/2005). Uudistuksen pääasiallisena tavoitteena oli tehostaa yli 500 päivää työttömyyden perusteella työmarkkinatukea saaneiden työttömien ohjaamista aktiivisiin työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin. Tämä toteutettiin työmarkkinatuen vastikkeellisuutta lisäämällä sekä muodostamalla uusi rahoitusmalli kuntien ja valtion välille. Uudessa rahoitusmallissa yli 500 päivää työmarkkinatukea käynnisti niin sanotun aktiivikauden, jonka aikana kunta vastasi puolesta tuen kustannuksista, mikäli henkilö ei osallistunut aktivointitoimenpiteisiin. (Hämäläinen ym. 2009.) Tutkimusten mukaan uudistuksen selkein tulos oli aktivointiasteen nousu: aktivoinnin uhka ei edistänyt työttömien hakeutumista avoimille työmarkkinoille, mutta lisäsi toimenpiteisiin osallistumista. Samalla kuntien aktivointipalvelujen tuottamistavat ja -ympäristöt kehittyivät. (Hämäläinen ym. mt.; Riipinen ym. 2014.)

Vappu Karjalainen (2013, 220–221) kuvaa 2010-luvun työttömien aktivointipolitiikkaa, erityisesti vuodesta 2013 alkaen, valtavirtaistamisen ja tehostamisen vaiheena. Tämä näkyy kaikkien työikäisten työelämäosallisuuden tukemisena, osatyökykyisten työssä pysymiseen ja paluuseen huomion kiinnittämisenä sekä toimien kohdistamisena aktivointiehtojen kiristymisen ohella myös kannusteisiin (mts.). 2010-luvulla on tehty kannustavia sosiaaliturvamuutoksia, kuten ansiotulojen etuoikeuttaminen työttömyys- ja perusturvassa. Samanaikaisesti on myös lyhennetty työttömyysturvan kestoa sekä tiukennettu työn vastaanottovelvoitteita. Sosiaaliturvassa merkittävä muutos on perustoimeentulotuen siirtäminen Kelan hoidettavaksi vuonna 2017. Vaikka uudistus ei suoraan kytkeydy työttömien aktivointiin, vaikuttaa se heidän

saamiinsa sosiaalityön palveluihin ja taloudelliseen tukeen (Blomgren ym. 2016; Näätänen ym. 2017).

Keskeisiä teemoja työttömien aktivoinnissa ovat 2010-luvulla olleet valtion ja kuntien välinen yhteistyö ja työnjako erityisesti vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämiseksi sekä työttömien aktiivinen osallisuus.

Työvoiman palvelukeskusten (TYP) toiminta muuntui lakisääteiseen muotoon vuonna 2015 voimaan tullessa laissa työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta. Tällä tarkoitetaan yhteispalvelumallia, jossa TE-toimisto, kunta ja Kela yhdessä arvioivat pitkään työttömänä olleiden ja monialaista palvelua tarvitsevien työttömien palvelutarpeet, suunnittelevat työttömien työllistymisen kannalta tarkoituksenmukaiset palvelukokonaisuudet sekä vastaavat työttömien työllistymisprosessin etenemisestä ja seurannasta (L 1369/2014). Yhteispalvelun tavoitteena on edistää työttömien työllistymistä tarjoamalla heille heidän palvelutarpeensa mukaisia palveluja. Toimintaan osallistuvien tahojen vastuut ja rahoitus pysyivät ennallaan eikä laissa säädetty uusista työttömille tarjottavista palveluista. (HE 183/2014.) Samanaikaisesti uudistettiin työmarkkinatukea koskevaa lainsäädäntöä lisäämällä kuntien taloudellista vastuuta. Kunnat maksavat yli 300 päivää työttömyyden perusteella työmarkkinatukea saaneiden työmarkkinatuesta puolet ja yli 1 000 päivää tukea saaneiden tuesta 70 prosenttia.

Valmistelu vaikeasti työllistyvien työvoimapalvelujen siirtämisestä kuntien vastuulle linjattiin vuoden 2015 hallitusohjelmassa (VNK 2015). Maakunta- sekä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusten myötä linjaukset koskevat sittemmin kaikkien työvoima- ja elinkeinopalvelujen siirtoa maakuntien vastuulle, jotka sopivat palveluiden tuottamisesta kuntien, yksityisen sektorin tai kolmannen sektorin kanssa (VN 2016). Julkisista työvoima- ja yrityspalveluista tullaan säätämään laissa alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista sekä laissa julkisista rekrytointi- ja osaamispalveluista.

Työttömien aktiivinen osallisuus on saanut erilaisia muotoja. Työelämäosallisuuden otsikon alla on valmisteltu muun muassa vammaisille ja vammattomille suunnattujen palvelujen, kuten kuntouttavan työtoiminnan ja kehitysvammaisten työ- ja päivätoiminnan, uudenlaista yhdistämistä (STM 2014). Sosiaaliturvan ja palveluiden yhteensovittamisen näkökulmasta aktiivista osallisuutta on käsitelty osallistavaan sosiaaliturvaan liittyvässä työryhmätyöskentelyssä (STM 2015b) ja pilotoinnissa (Karjalainen & Saikku 2016). Osallistavan sosiaaliturvan malliksi on ehdotettu osallistumistuloa, joka korvaisi kuntouttavan työtoiminnan ja antaisi osallistujille mahdollisuuden tietyissä rajoissa valita oma tapansa osallistua (Hiilamo ym. 2017a). Työelämän ja koulutuksen ulkopuolella oleville nuorille osallistumistuloa on hahmoteltu etuutena, johon liittyisi velvoittavaa toimintaa ja tukipalveluita (Hiilamo ym. 2017b). Perustulokokeilu, ja siitä

mahdollisesti kehittyvä perustulomalli, edustaa toisenlaista sosiaaliturvanäkökulmaa osallisuuteen (ks. Kangas & Pulkka 2016).

Suomalaisen aktivointipolitiikan kehityskulun hahmottaminen suhteessa muihin Euroopan maihin ei ole yksiselitteistä. OECD:n ja Euroopan unionin viitoittamien työllisyyspolitiikkojen merkitys eri maiden aktivointipolitiikan kehitykseen on nähty merkittävänä ja yhdenmukaistavana (Keskitalo 2008; Eichhorst & Konle-Seidl 2008; Lødemel & Gubrium 2014). Yleisten linjausten yhteneväisyydestä huolimatta on eri maissa omaksuttu erilaisia toimintapolitiikkoja ja toimeenpantu uudistuksia eri tavoin. Esimerkiksi Pohjoismaissa ovat syrjäytymisen ehkäisy ja palveluiden kehittäminen olleet anglosaksisia maita selkeämmin painopisteenä, vaikka Pohjoismaiden välillä on myös eroja (Hvinden ym. 2001; Kautto 2004; Kananen 2012). Suomalaisen uudistusten on esimerkiksi nähty edustavan tiukempaa yksilöllistä kontrollia kuin muissa Pohjoismaissa (Kananen mt.).

Suomalaisen aktivointipolitiikan alkuvaiheita koskevassa tutkimuksessa on todettu, että vaikka aktivointipolitiikassa omaksuttiin kansainväliset ideat velvollisuudesta ja vastikkeellisuudesta, haluttiin samalla korostaa kansalaisten sosiaalisia oikeuksia ja hyvinvointivaltion säilyttämistä (Kautto 2004; Keskitalo 2008). Sosiaalisen osallisuuden ajatuksen on nähty painottuneen myös muissa Euroopan maissa aktivointipolitiikan alkuvaiheissa velvoittavuuden lisääntymisestä huolimatta (Lødemel & Gubrium 2014).

2000-luvun aikana aktivointipolitiikka on laajentunut koskemaan yhä useampia ihmisiä, etuusia ja palveluja niin Suomessa kuin muuallakin Euroopassa (Eichhorst & Konle-Seidl 2008; Karjalainen 2013; Lødemel & Gubrium 2014). Aktivointi on useissa maissa alkanut hahmottua yleisempänä sosiaalipoliittisena kehikkona, jossa aktivoinnin kohteena ovat kaikki työkäiset (Eichhorst & Konle-Seidl 2008, 22). Työttömien, nuorten ja osatyökykyisten lisäksi toimet kohdistuvat myös muihin työmarkkinoiden ulkopuolella oleviin henkilöihin. Merkkejä on niin velvoitteita ja sanktioita korostavan aktivointilinjan vahvistumisesta (Lødemel & Gubrium 2014) kuin aktivointiohjelmien räätälöintiin ja osaamisen kehittämiseen panostamisesta (Eichhorst & Konle-Seidl 2008). Myös suomalaisessa poliittisessa keskustelussa esitetään näkemyksiä kaikkien työelämän ulkopuolella olevien työkäisten mahdollisuuksista ja velvoitteista aktiiviseen osallistumiseen (esim. VNK 2015). Konkreettiset esitykset ovat toistaiseksi painottuneet pitkään työttömänä olleisiin ja nuoriin (STM 2015b; Hiilamo ym. 2017a; Hiilamo ym. 2017b). Työttömyysturvan aktiivimallin myötä aktiivisuuden velvoite koskee aiempaa selkeämmin myös ansiosidonnaista työttömyysturvaa saavia työttömiä työnhakijoita (HE 124/2017).

## **2.4 KUNTOUTUS- JA TYÖKYKYPOLITIIKAT: VAIKEASTI TYÖLLISTYVIEN TYÖKYVYN TUKI JA KUNTOUTUS**

Vaikeasti työllistyvien henkilöiden, erityisesti osatyökykyisten, työllistymisen edistäminen on myös kuntoutus- ja työkykypoliittinen kysymys. Kuntoutuksen perusta on yhteiskunnallisissa strategioissa, jotka tavoittelevat toiminta- ja työkykyisyyden, toimijuuden ja osallisuuden ylläpitoa ja vahvistamista yhteiskunnassa (Järvikoski 2013, 76). Kuntoutus on toimintaa, jolla pyritään parantamaan ihmisten toimintakykyisyyttä ja sosiaalista selviytymistä, edistämään työkykyä ja turvaamaan työuran jatkuvuutta (Järvikoski & Härkäpää 2011, 8).

Suomessa kuntoutus muodostaa moninaisen kokonaisuuden, jossa ei ole mahdollista tunnistaa yhtä kuntoutuspolitiikkaa vaan pikemminkin erityiskysymyksiin painottuvia useita politiikkoja (Miettinen 2011). Kuntoutuspoliittisessa keskustelussa yksi keskeinen tarkastelunäkökulma on kuntoutuksen tehtävä työvoiman riittävyden ja työurien pidentämisen perspektiivistä. Tällöin ongelmina on nähty liian aikainen eläkkeelle siirtyminen tai työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaamattomuus. (Lehto & Miettinen 2013, 41.)

Tämän tutkimuksen näkökulmasta kiinnostus kohdistuu niihin kuntoutuksen osa-alueisiin, jotka koskevat työikäistä väestöä ja liittyvät työssä pysymisen, sinne palaamisen sekä työhön pääsyn kysymyksiin. Tässä tutkimuksessa käytän näistä käsitettä kuntoutus- ja työkykypolitiikat (Rajavaara 2013).

Suomessa työikäisten työkyvyn hallinnan ja kuntoutuksen osa-alueet ja vastuutahot muodostavat laajan ja monimutkaisen kokonaisuuden (Juvonen-Posti ym. 2016). Työikäisillä keskeinen kuntoutuksen osa-alue on ammatillinen kuntoutus, jolla parannetaan henkilön ammatillisia valmiuksia, edistetään työkykyisyyttä ja työssä jatkamisen mahdollisuuksia. Ammatillisen kuntoutuksen toteuttamisen vastuutahoina ovat Kela, työeläkelaitokset ja vahinkovakuutuslaitokset. Perinteisesti työhallinnolla on ollut vastuuta työttömien ammatillisesta kuntoutuksesta, mutta tämä on vähentynyt 2010-luvulla (STM 2013; Saikku 2016b). Lääkinnällisen kuntoutuksen tavoitteena on parantaa ja ylläpitää henkilön fyysistä, psyykkistä ja sosiaalista toimintakykyä. Lääkinnällisen kuntoutuksen toteutusvastuu jakaantuu terveydenhuollon (kunnat) ja Kelan kesken. Sosiaalinen kuntoutus sisältyy sosiaalihuoltolakiin, ja sillä tarkoitetaan sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen keinoin annettavaa tehostettua tukea sosiaalisen toimintakyvyn vahvistamiseksi, syrjäytymisen torjumiseksi ja osallisuuden edistämiseksi (L 1301/2014). Sosiaalisesta kuntoutuksesta vastaavat kunnat (sosiaalihuolto), mutta järjestöt ja muut kolmannen sektorin organisaatiot ovat myös keskeisiä toimijoita (Juvonen-Posti ym. 2016).

Kuntoutus- ja työkyvyttömyysjärjestelmät perustuvat ensisijaisesti lääketieteelliseen arvioon yksilön tilanteesta ja tarpeista: vammaan tai

sairauteen. Työttömyyden ja terveyden yhteys on todettu lukuisissa kansainvälisissä ja kotimaisissa tutkimuksissa: työttömät voivat keskimäärin huonommin ja ovat sairaampia kuin työlliset (esim. Bartley ym. 2006; Heponiemi ym. 2008; Bamba & Eikemo 2009). Työttömyys vaikuttaa haitallisesti terveyteen ja hyvinvointiin, toisaalta huono terveys myös vaikeuttaa työllistymistä. Kyse onkin siten moniulotteisesta kierteestä: heikompi terveys edesauttaa työttömäksi jäämistä, jonka aikana terveys voi edelleen heikentyä. Fyysisen tai psyykkisen terveyden heikkeneminen saattaa myös estää työuran vakautumista, johtaa sen epävakautumiseen tai katkaista sen kokonaan (Mannila 1993). Työttömyyden pitkittymisen ja toistuvuuden on myös havaittu alentavan työkykyä (Pensola ym. 2006).

Työikäisten terveys- ja kuntoutuspalvelut määrittävät pitkälti työmarkkina-aseman mukaan: terveydenhuolto jakaantuu työterveyshuoltoon ja perusterveydenhuoltoon, ja ammatillisen kuntoutuksen järjestämisvastuu vaihtelee työhistorian mukaan. Tässä järjestelmässä työttömät edustavat usein poikkeusta työikäisen standardista (Saikku 2013, 143).

Työmarkkina-aseman on useissa kotimaisissa tutkimuksissa todettu vaikuttavan niin terveysongelmien ja kuntoutustarpeiden toteamiseen, kuntoutukseen hakeutumiseen kuin kuntoutuksen saamiseenkin (Rajavaara 2000; Saikku 2009; Pensola ym. 2012; Määttä 2012; Gould ym. 2014; Kerätär 2016; Heikkinen 2016). Suppea, lääketieteellinen työkykykäsitys ei huomioi pidempään työttömänä olleiden tilanteita (Saikku 2013; Kerätär 2016; Heikkinen 2016). Työttömät myös hakevat kuntoutukseen harvoin sekä saavat työllisiä harvemmin myönteisen päätöksen kuntoutuksesta (Pensola ym. 2012, 154–160). Työttömyyden on lisäksi havaittu edeltävän työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymistä (Blomgren ym. 2011; Laaksonen ym. 2014).

Pitkäaikaistyöttömät ovat kuntoutusjärjestelmässä väestöryhmä, jonka työ- ja toimintakyvyn hallinnan ja kuntoutuksen vastuuta on yritetty siirtää osajärjestelmältä toiselle (Rajavaara 2013, 65). Pitkäaikaistyöttömille suunnatut kuntouttavat toimet toteutuvat usein niin sanottuna non-institutionaalisenä kuntoutuksena, joka ei varsinaisesti kuulu osaksi kuntoutusjärjestelmää vaan tapahtuu esimerkiksi hankkeiden ja projektien kautta (vrt. Karjalainen 2011b). Erilaisella hankemuotoisella kehittämistyöllä on ollut suuri merkitys vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämiseen liittyvän työkyvyn tuen ja kuntoutuksen kehittämisessä. Toimintaa on kehitetty paikallis-seudullisesti erillishankkeissa, valtakunnallisissa sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämisohjelmissa sekä lukuisissa Euroopan sosiaalirahaston (ESR) hankkeissa (esim. Rajavaara 2000; Mannila & Laisola-Nuotio 2002; Suikkanen ym. 2005; Saikku & Sinervo 2010; Kokko ym. 2013; Nevala ym. 2015).

Vaikeasti työllistyvien työkyvyn tuessa ja kuntoutuksessa on tarkastelujaksolla nähtävissä joitakin toistuvia ja pysyviä teemoja:

työttömien terveys, työkyky ja -kyvyttömyys, ammatillisen kuntoutuksen toteutuminen sekä sosiaalisen tai psykososiaalisen kuntoutuksen tarve.

Kiinnostus työttömien terveyden ja työkyvyn kysymyksiin kasvoi 1990-luvun laman myötä (Heikkinen 2016, 65). Tämä näkyi esimerkiksi erilaisina kehittämishankkeina (esim. Nygård ym. 1995; Rajavaara 2000). Pitkäaikaistyöttömien kuntoutuksen kysymyksiä nostettiin esiin muun muassa työttömien työkyvyn heikkous, perusterveydenhuollon toiminnan puutteet sekä sosiaalisen ja elämänhallinnan tuen tarpeet (Rajavaara mt.). Työttömien terveyspalveluja kehitettiin vuosituhannen vaihteessa useissa eri projekteissa (ks. Karjalainen & Melametsä 2001; Saikku 2009).

2000-luvun alussa käynnistyi niin sanottu ELMA-hanke<sup>5</sup> eli eläkemahdollisuuksien selvittely. ELMA-hanke pohjautui lääkäri Ilkka Taipaleen työhön päihde- ja mielenterveysongelmista kärsivien henkilöiden sosiaalilääketieteellisen työkyvyn arvioinnin kehittämisessä (Heikkinen 2016, 67–68). Hankkeen tavoitteena oli selvittää pitkään työelämästä pois olleiden ja käytännössä työkyvyttömiä pitkäaikaistyöttömien todellinen tilanne, työkuunto ja eläke-edellytykset (TEM 2011, 19). ELMA-toimintamalli rakentui alun perin työhallinnon vastuulla olevasta kokonaisuudesta sisältäen kartoituksia ja tutkimuksia, työkyvyn arviointia, seurantaa ja viranomaisyhteistyötä (Heikkinen 2016, 70). Myöhemmin eläkemahdollisuuksien selvittelyä on siirretty enenevästi kuntien sosiaali- ja terveystoimen vastuulle (Saikku 2009; TEM 2011, 9; Sinervo & Hietapakka 2013; Saikku 2016b).

2000-luvun edetessä alkoi painotus siirtyä työttömien eläke-edellytysten selvittelystä ennaltaehkäisevään toimintaan: työttömien terveystarkastuksiin ja -palveluihin. Hankkeissa kehiteltyä toimintaa jatkettiin osana työttömien yhteispalvelua ja työvoiman palvelukeskusten toimintaa (Arnkil ym. 2004; Karjalainen & Saikku 2008; Karjalainen ym. 2008). Valtakunnallisesti toimintaa pyrittiin levittämään erillisen valtionosuusrahoituksen ja kehittämishankkeen avulla vuosina 2007–2010 (Saikku & Sinervo 2010) sekä hallinnonalojen yhteisellä ohjeistuksella (TEM 2011). Vuodesta 2011 lähtien työterveyshuollon ulkopuolella olevien työikäisten terveysneuvonta ja -tarkastukset ovat sisältyneet terveydenhuoltolakiin (L 1326/2010, 13§). Vuonna 2013 suurin osa kunnista ilmoitti tekevänsä terveystarkastuksia työttömille (Sinervo & Hietapakka 2013).

Suomen ammatillisen kuntoutuksen järjestelmän on arvioitu olevan vaikeaselkoinen ja pirstoutunut (OECD 2008; 2010). 2000-luvun alkupuolella voimaan tullut ”työkyvyttömyyden uhka”-käsite osoittautui käytännössä hankalaksi työttömien ja nuorten kohdalla, joilla ei ollut työtä tai työkokemusta, johon uhkaa sovitaa (HE 128/2013). Toimijoiden välisiä vastuita pyrittiin selkeyttämään muun muassa työryhmätyöskentelyn ja työnjaon kuvausten avulla (ks. STM 2009; Juvonen-Posti & Pensola 2016).

---

<sup>5</sup> ”Eläke on mahdollisuus”

Vuonna 2014 ammatillisen kuntoutuksen järjestämisvelvollisuus määriteltiin Kelalle, mikäli sitä ei järjestetä työeläkelakien tai erityisopetusten säädösten mukaan (STM 2013, 11). Samalla Kelan ammatilliseen kuntoutukseen pääsyä helpotettiin siten, että arvioitaessa oikeutta kuntoutukseen otetaan aiempaa laajemmin huomioon henkilön fyysinen, psyykinen ja sosiaalinen toimintakyky ja muut henkilön elämäntilanteeseen vaikuttavat asiat. Muutoksen on arvioitu edistäneen erityisesti nuorten ammatilliseen kuntoutukseen pääsyä, sekä laskeneen hylkäysprosentteja Kelan ammatillisessa kuntoutuksessa (Hinkka & Koskenvuo 2016).

Psykososiaalisen kuntoutuksen tarve pitkäaikaistyöttömien tilanteissa nostettiin esille jo 1990-luvulla (esim. Pohjola 1997; Rajavaara 2000). Sosiaalisen kuntoutuksen kehikossa vaikeassa elämäntilanteessa olevien henkilöiden, kuten pitkäaikaistyöttömien sekä mielenterveys- ja päihdeongelmaisten, tilanteita pyrittiin tarkastelemaan sosiaalinen tilanne ja ihmisen oma toimijuus huomioiden (esim. Karjalainen & Vilkkumaa 2004). Sosiaalisella kuntoutuksella ei siten haettu niinkään tiettyä palvelua tai toimenpidettä, vaan pikemminkin lähestymistapaa tai työtettä kuntoutuksessa. Työikäisten sosiaalinen kuntoutus sai virallisen muotonsa uuden sosiaalihuoltolain (L 1301/2014) myötä vuonna 2015, kun sosiaalinen kuntoutus määriteltiin sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen keinoin annettavaksi tehostetuksi tueksi sosiaalisen toimintakyvyn vahvistamiseksi, syrjäytymisen torjumiseksi ja osallisuuden edistämiseksi. Lain mukainen sosiaalinen kuntoutus hakee vielä kohderyhmäänsä ja toimintatapojaan (esim. Puromäki ym. 2016).

Kaikissa edellä käsitellyissä teemoissa on keskeinen kysymys ollut viranomaisten välinen työn- ja vastuunjako kuntoutuksessa. Tämä on kaiken kaikkiaan ollut toistuva ongelma monitoimijaisessa ja hajanaisessa kuntoutusjärjestelmässä (OECD 2008; Suikkanen & Lindh 2010; Miettinen 2011; Rajavaara & Lehto 2013; Juvonen-Posti & Pensola 2016; Liukko & Kuuva 2016). Vastuuta työttömien ammatillisesta kuntouksesta on siirretty työhallinnon ja Kelan välillä, työttömien työkyvyn ja -kyvyttömyyden arvioinnin osalta taas työhallinnon ja kuntien välillä.

Eri tahojen välistä yhteistyötä pyrittiin edistämään jo 1990-luvun alussa osana kuntoutuosuudistusta (Miettinen 2011, 12). Laissa kuntoutuksen asiakaspalveluyhteistyöstä (L 604/1991) säädettiin sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisten, työvoima- ja opetusviranomaisten sekä Kansaneläkelaitoksen keskinäisestä yhteistyöstä paikallisella, alueellisella ja valtakunnallisella tasolla kuntoutukseen liittyvien toimenpiteiden yhteensovittamiseksi tilanteissa, joissa kuntoutusasiakkaan palvelutarpeisiin ei muuten ole löydettävissä ratkaisua. Lain mukaan jokaisen kunnan alueella tuli toimia asiakaspalvelun yhteistyöryhmä, jossa kyseiset tahot olivat edustettuina. Alueellisella tasolla yhteistyö toteutui sairaanhoitopiireittäin yhteistyötoimikunnissa ja valtakunnallisella tasolla sosiaali- ja terveysministeriön alaisessa kuntoutusasioiden neuvottelukunnassa.

Asiakkaan osallistumisen ja kuntoutuksen suunnitelmallisuuden parantamiseksi lainsäädäntöä uudistettiin vuonna 2003 (L 297/2003).

Kuntoutuksen asiakasyhteistyö toteutui parhaiten paikallistason asiakasyhteistyöryhmissä (Karjalainen 1993; Karjalainen & Saikku 1999; Saikku 2006; VTTV 2009). Ryhmissä painottui asiakasasioiden käsittely, vaikka ryhmän edustuksellinen kokoonpano ei ollut tähän välttämättä tarkoituksenmukainen (vrt. Kokko 2003). Ryhmän tyypillistä asiakasta kuvattiin keski-ikäiseksi tai ikääntyneeksi henkilöksi, jolla oli moninaisia ongelmia terveyden, työkyvyn ja työllistymisen kanssa (Saikku 2006, 29). 2000-luvulla työvoiman palvelukeskusten (TYP) asiakaskunta osoittautui osittain päällekkäiseksi asiakasyhteistyöryhmien asiakaskunnan kanssa ja ryhmät muokkasivat toimintatapojaan (mt.). Pienillä paikkakunnilla, joihin TYP-toiminta ei ulottunut, asiakasyhteistyöryhmien toiminta jatkui usein ennallaan. Asiakasyhteistyöryhmiä hyödynnettiin näissä kunnissa aktivointia ja työllistymistä tukevan toiminnan koordinoinnissa sekä pulmallisten asiakastilanteiden käsittelyssä (Saikku 2009; Saikku ja Sinervo 2010). Työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun lainsäädännön myötä laki kuntoutuksen asiakasyhteistyöstä kumottiin vuonna 2015.

## **2.5 VAIKEASTI TYÖLLISTYVIEN PALVELUT**

Vaikeasti työllistyvien palveluista on vaikea muodostaa kuvaa, sillä sosiaali-, terveys-, työvoima- tai kuntoutuspalveluja ei tilastoida erikseen tämän ryhmän osalta.

Työvoimapalveluissa vaikeasti työllistyvien palvelutarpeiden on nähty liittyvän työelämävalmiuksia kehittäviin palveluihin, kuten työvoimakoulutukseen, tukityöhön tai ammatillisen kuntoutuksen suunnitteluun, sekä yhteistyöhön muiden toimijoiden kanssa liittyviin palveluihin, kuten TYP-palveluun, kuntouttavaan työtoimintaan tai eläke-edellytysten selvittelyyn (Terävä ym. 2011, 42–43). Tutkimusten mukaan yleisimpiä toteutuneita työvoimapalveluja ovat palkkatukityö, erityisesti kolmannella sektorilla, sekä työvoimakoulutus (mt., 44–49; Aho & Mäkiäho 2012, 33; Harkko ym. 2012, 30). Osatyökykyisillä asiakkailla etenkin työkokeilua on hyödynnetty työllistymiskyvyn ja työssä selviytymisen arviointiin (Vedenkangas ym. 2011, 61). Tutkimusten mukaan työttömyyden pitkittyessä osallistuminen työhallinnon toimenpiteisiin vähenee. Vaikeasti työllistyvien palveluprosessia työvoimapalveluissa kuvaavat toistuvat, usein ajallisesti epätarkoituksenmukaisesti kohdennetut toimenpiteet, joiden yhteyttä palveluprosessiin on vaikea hahmottaa (Terävä ym. 2011, 97–98).

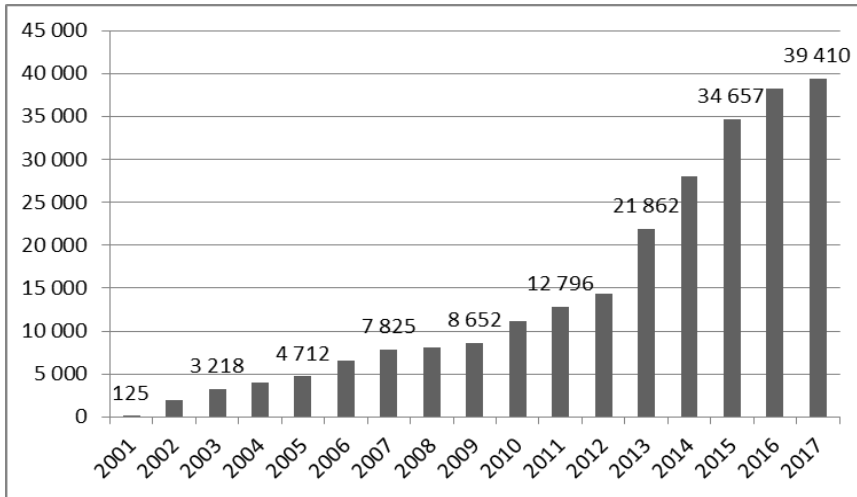
Vaikeasti työllistyvien muista palveluista on vähemmän tutkimustietoa. Sosiaalityön ja -ohjauksen palvelut ovat ryhmässä oletettavasti yleisiä ja niitä voidaan tarjota niin sosiaalitoimistoissa ja työttömien yhteispalvelussa kuin erilaisten hankkeiden ja projektien kautta (esim. Tuusa 2005; Karjalainen



ym. 2008; Blomgren ym. 2016). Myös sosiaalinen kuntoutus hahmottuu palveluna, jonka yksi kohderyhmä ovat vaikeasti työllistyvät (Puromäki ym. 2016; Saikku 2016a). Helsinkiläisiä vaikeasti työllistyviä koskevassa tutkimuksessa (Harkko ym. 2012, 32) 10 prosenttia kohderyhmästä oli ollut päihdekuntoutuksen asiakkaana viiden vuoden tarkastelujaksolla.

Kelan kuntoutukseen osallistumisesta ei ole tilastotietoa vaikeasti työllistyvien osalta. Aiemmin harkinnanvaraisena kuntoutuksena toteutetut ikääntyneiden pitkäaikaistyöttömien (IP) -kurssit kohdistuivat tälle kohderyhmälle. Osallistujamäärät olivat vaatimattomia: vuonna 2004 kurseille osallistui 316 kuntoutujaa ja vuonna 2014 osallistujia oli 31 (Kelasto 2017). Vuonna 2015 työttömien osuus Kelan kuntoutujista oli 7 prosenttia (Kelan kuntoutustilasto 2016, 14). Asiantuntija-arvioissa on Kelan kuntoutuspalveluista työttömille sopiviksi nähty erityisesti ammatillinen kuntoutusselvitys, työkokeilu, työhönvalmennus, ammatilliset kuntoutuskurssit sekä sairauskohtaiset kuntoutuskurssit (Saikku 2016b, 43). Helsinkiläisten vaikeasti työllistyvien myönteisistä kuntoutuspäätöksistä 41 prosenttia koski sopeutumisvalmennuksia, 16 prosenttia psykoterapioita ja 13 prosenttia työkokeiluja tai -valmennuksia. Noin neljä prosenttia kohderyhmästä oli osallistunut Kelan kuntoutustoimenpiteisiin viiden vuoden tarkastelujaksolla. (Harkko ym. 2012, 34.)

Kuntouttava työtoiminta edustaa pitkään työttömänä olleille suunnattua palvelua. Suurin osa kuntouttavaan työtoimintaan osallistujista saa työmarkkinatukea, mutta työtoimintaan voivat osallistua myös vain toimeentulotukea saavat tulottomat henkilöt. Vuonna 2016 kuntouttavan työtoiminnan toimintarahaa toimeentulotuesta sai vajaa tuhat kotitaloutta (THL 2017, liitetaulukko 10a). Kelan työttömyysturvaetuksien saajien osallistuminen kuntouttavaan työtoimintaan vuosina 2001–2017 näkyy kuvassa 3.



**Kuva 3** Kelan työttömyysturvaetuuden saajat kuntouttava työtoiminta maksuperusteena koko maassa vuosina 2001–2017. Lähde: Kelasto, Kelan työttömyysturvaetuudet korvauserusteiden mukaan (viitattu 25.2.2018).

Kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvien määrä on noussut 15 vuoden aikana moninkertaiseksi (kuva 3). Vuonna 2001 kuntouttavassa työtoiminnassa oli 125 Kelan työttömyysturvaetuuden saajaa. Työmarkkinatukiudistuksen jälkeen vuonna 2006 osallistujia oli noin 6 500 henkilöä ja vuonna 2012 yli 14 000 henkilöä. Vuonna 2017 kuntouttavaan työtoimintaan osallistui jo miltei 40 000 Kelan työttömyysturvaetuuden saajaa.

Edellä kuvattujen kehityskulkujen kautta tarkasteltuna ovat vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämiseksi keskeisiä työvoima- ja sosiaalipolitiikan, -hallinnon ja -palvelujen lisäksi myös terveyden ja kuntoutukseen liittyvät politiikat, hallinnonalat ja palvelut. Vaikeasti työllistyvien työllistymistä ja työkykyä tukevan kuntoutuksen kehittämistyö on toteutunut rinnakkain ja lomittain työttömien aktivoinnin kehityskulun kanssa. Konkreettisenä esimerkkinä on keski-ikäisten pitkäaikaistyöttömien kuntoutuskokeilu, joka sisältyi Aktiivinen sosiaalipolitiikka -työryhmän esityksiin (STM 2000, 77–78). Kuntouttava työtoiminta hahmottuu taas palveluna, joka asettuu aktivoinnin ja kuntoutuksen rajapinnalle (vrt. STM 2002; Saikku 2016a).

Hallinnonalojen välisen yhteistyön lisäksi vaikeasti työllistyvien tilanteet ovat nostaneet esille viranomaisten väliseen työn- ja vastuunjakoon liittyviä ongelmia. Yksilön näkökulmasta työn- ja vastuunjaon epäselvyydet ovat johtaneet myös järjestelmien väliin putoamiseen ja poiskäännyttämiseen (Rajavaara 2000; Hänninen ym. 2007; Määttä 2012).

### 3 HALLINNONALOJEN RAJA-ALUE HALLINNAN KYSYMYKSENÄ

Vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistäminen asettuu työttömien aktivointipolitiikan ja kuntoutus- ja työkykypolitiikkojen raja-alueelle. Tutkimuksellisesti tällaista eri toimintapolitiikkojen, hallinnonalojen tai palvelujen rajoilla olevaa toimintaa on viime vuosina lähestytty usein hallinnan (*governance*) käsitteen avulla (esim. van Berkel & Borghi 2008; Larsen & van Berkel 2009; van Berkel ym. 2011; Miettinen 2011; Ashorn ym. 2013; Lødemel & Moreira 2014; Heidenreich & Rice 2016b). Hallinnan käsite ei ole yksiselitteinen. Tutkijat ovat tunnistaneeet erilaisia hallinnan käsitteen käyttötapoja ja tutkimuksellisia lähestymistapoja (esim. Rhodes 1996; van Keersbergen & van Waarden 2004; Rajavaara 2007; Sairinen 2009).

Tämän tutkimuksen sijoitan hallinnan tutkimuksessa osaksi hallintotieteistä vaikutteita saanutta yhteiskuntatutkimusta, jossa hyödynnetään muun muassa Bob Jessopin (1995; 1999), Gerry Stokerin (1998), Roderick Rhodesin (1996) sekä Jon Pierren ja Guy Petersin (2000) näkemyksiä hallinnasta. Tässä lähestymistavassa hallinnalla ei ole tunnistettavissa yhtä selkeää määritelmää, vaan määritelmät liittyvät yhteiskunnan uudensuunnitteluun hallinnollisiin prosesseihin sekä sosiaalisten toimijoiden ja instituutioiden koordinaatioon tässä kokonaisuudessa (esim. Newman 2001; Daly 2003; Carmel & Papadopoulus 2003; van Berkel & Borghi 2008; Miettinen 2011).

Käytän tutkimuksessa hallintaa teoreettis-analyttisena kehikkona vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämisen tarkasteluun. Ensinnä näen hallinnan kehikkona, joka yhdistää toimintapolitiikan ja sen toimeenpanon tarkastelun sekä tuo esille näiden vastavuoroisuuden (Carmel & Papadopoulus 2003; van Berkel & Borghi 2007). Toiseksi hallinta kuvaa hallintoa paremmin vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämisen kokonaisuutta, joka ylittää tavoitteiltaan ja perusasetelmiltaan sektori- ja hallintorajoja, edellyttää useita toimijoita sekä määrittelee uudelleen kansalaisten ja instituutioiden välisiä suhteita. Hallinnan käsite sisältää ajatuksen julkisen hallinnon muutoksesta toimintaympäristön monimutkaistuksessa ja toimijoiden lisääntyessä (Stoker 1998). Kolmanneksi hallinnan keskiössä ovat toimijoiden välinen koordinaatio ja siihen kehitetyt uudet yhteisen suunnittelun, tuottamisen ja ohjauksen mekanismit (Jessop 1995; Rhodes 1996). Näin ollen tarkastelussa ovat myös vastuunjakoon liittyvät kysymykset yhteiskunnallisissa instituutioissa ja järjestelyissä (Stoker 1998).

Tarkastelen tutkimuksessa vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämistä hallinnan näkökulmasta eri toimintapolitiikkojen ja hallinnonalojen raja-alueelle sijoittuvana toimintana, jota julkishallinto pyrkii ohjamaan ja sovittamaan yhteen. Julkishallinnolla tarkoitan

kokonaisuutta, joka sisältää niin valtion ja kuntien hallinnonalat ja palvelut kuin poliittisen päätöksenteon ja sen toimeenpanon. Ilkeisiin ongelmiin vastaamisessa julkishallinnolta edellytetään toimintapolitiikkoja sekä organisaatio- ja hallintorajoja ylittäviä toimintatapoja (Pollitt 2003; Christensen & Lægreid 2007). Monialainen koordinaatio on tällainen toimintatapa.

### 3.1 MONIALAINEN KOORDINAATIO

Monialaisuus on käsitteenä suomalaisessa tutkimuskentässä melko uusi. Käsite tuli laajemmin käyttöön vasta 2010-luvulla ja sen käyttö on painottunut hallinnollisluonteisiin tutkimuksiin, raportteihin ja selvityksiin (esim. Salminen & Rintanen 2014; Katisko ym. 2014; STM 2015a; Lammintakanen ym. 2016; Kerätär 2016).

Monialainen kuntoutus on määritelty kuntoutuksen eri osa-alueiden (ammattillinen/ toimintakyky/ kasvatuksellinen/ sosiaalinen) väliseksi asiantuntijoiden yhteistyöksi (Salminen & Rintanen 2014, 6). Seija Nykäsen (2010, 59) mukaan monialaisuuden käsite kattaa julkisten toimijoiden lisäksi yksityisten palveluntuottajien, yritysten ja työnantajien mukanaolon. Monialaisuuden ja moniammattillisuuden käsitteet kietoutuvat usein toisiinsa painottaen ammatillista asiantuntijuutta (Katisko ym. 2014, 10). Moniammattillinen yhteistyö on etenkin sosiaali- ja terveysalalla eräänlainen sateenvarjokäsite, joka pitää sisällään erilaisia määritelmiä ja viitekehyksiä määrittelijän orientaatiosta riippuen (Isoherranen 2012, 19). Monialaisen yhteistyön käsite sisältyy Suomessa kahteen lakiin: nuorisolakiin (L 72/2006) ja lakiin työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta (L 1369/2014). Molemmissa laeissa monialaisuus viittaa lähinnä eri hallinnonalojen väliseen yhteistyöhön.

Monialaisuuden tavoin myös koordinaation käsite voidaan ymmärtää monella tavoin. Se on yksi yhteistyötä kuvaavista käsitteistä, joita ovat esimerkiksi (ks. Huxham 1996):

Integration	Integraatio, yhdistäminen
Collaboration	Yhteistoiminta
Cooperation	Yhteistyö
Coordination	Koordinaatio, yhteensovittaminen
Communication	Kommunikaatio, tiedon vaihtaminen
Co-location	Yhteen sijoittuminen
Partnership	Kumppanuus
Network	Verkosto

Käännökset eivät ole vakiintuneita, vaan esimerkiksi integraatio voidaan kääntää myös yhteensovittamiseksi (Lammintakanen ym. 2016). Käsitteiden

väliset suhteet eivät myöskään ole yksiselitteisiä. Sosiaali- ja terveydenhuoltoa käsittelevissä tutkimuksissa integraatio voidaan ymmärtää yhteistyön ”lopullisena” muotona, johon edetään tietoisuuden, kommunikaation, yhteistyön ja yhteistoiminnan kautta (Browne ym. 2004; Veil & Hébert 2008). Toisaalta integraatio voidaan tulkita yleiseksi eri toimijoiden tai toimintojen yhteen tuomista kuvaavaksi käsitteeksi (Axelsson & Axelsson 2009, 322). Yhteistyön muotoja on luokiteltu myös niiden kompleksisuuden mukaan: 1) tiedon vaihto, 2) tapauskohtainen koordinaatio, 3) monisektoriset tapaamiset, 4) moniammatilliset tiimit, 5) kumppanuus, 6) yhteen sijoittuminen sekä 7) budjettien yhdistäminen (Andersson ym. 2011).

Hallinnan tutkimuksessa koordinaatiota on hahmotettu niin vaihteellisenä dynaamisena prosessina (Zimmermann ym. 2016, 240) kuin lopputuloksena, jossa toimintapolitiikat ja ohjelmat lomittuvat toisiinsa aukottomasti (Peters 1998, 296). Koordinaatiota on myös käytetty kuvaamaan hallinnonalarajat ylittäviä ajatuksia yhteisestä työskentelystä, erotuksena integraatioon, joka kuvastaa näiden ajatusten yhteistä toimeenpanoa (6 2004, 106).

Tässä tutkimuksessa käytän käsitettä monialainen koordinaatio kuvaamaan sitä, miten eri toimintapolitiikkoja, hallinnonaloja ja palveluja sovitetaan yhteen vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämiseksi. Ymmärrän koordinaation yhteensovittamisena, erotuksena integraatioon, joka tarkoittaa yhdistämistä. Vaikeasti työllistyvien työllistymistä edistävät toimintapolitiikat, hallinnonalat tai palvelut eivät lähtökohtaisesti yhdisty vaan niitä sovitetaan toisiinsa.

Tarkastelen monialaista koordinaatiota hallinnan näkökulmasta vertikaalisena ja horisontaalisena koordinaationa sekä erilaisia hallinnan rakenteita ilmentävänä toimintana.

### 3.1.1 VERTIKAALINEN JA HORISONTAALINEN KOORDINAATIO

Vertikaalisen ja horisontaalisen koordinaation yhtäaikaiseen tarkasteluun viitataan monitasoisen hallinnan (*multilevel governance*) käsitteellä (Kazepov 2010). Martin Heidenreich ja Deborah Rice (2016a; 2016b) näkevät, että sosiaali- ja työllisyyspolitiikan ohjaus, koordinointi ja toimeenpano edellyttävät lähestymistapaa, jossa huomioidaan kolme näkökulmaa yhdessä: monitasoisuus (*multilevel*), moniulotteisuus (*multi-dimensional*) ja monitoimijuus (*multi-stakeholder*). Käytän monialaisen koordinaation tarkastelussa pohjana heidän kehikkoa.

Koordinaation vertikaalinen ulottuvuus, **monitasoisuus**, tuo esille esimerkiksi EU:n tai OECD:n linjauksien vaikutuksen yksittäisten jäsenvaltioiden toteuttamiin aktivointi-, kuntoutus- ja työkykypolitiikkoihin (Heidenreich & Rice 2016b). Yksittäisessä valtiossa monitasoisuus kuvaa

työn- ja vastuunjakoja valtion, alueellisen ja paikallisen tason välillä. Monitasoisuudessa keskeisiä ovat eri tasoille määritellyt tehtävät ja vastuut sekä näiden yhteensovittaminen.

Moniulotteisuutta (Heidenreich & Rice 2016a) kutsun suomalaisessa kontekstissa **monisektorisuudeksi**. Monisektorisuus kuvastaa koordinaation horisontaalista ulottuvuutta, jossa tarkastelussa ovat eri toimintapolitiikkojen (kuten työvoimapolitiikka ja sosiaalipolitiikka), hallinnonalojen (kuten työhallinto, sosiaalitoimi, terveydenhuolto, sosiaalivakuutus ja opetustoimi) sekä eri palvelujen ja etuuksien (kuten työttömyysturva, toimeentulotuki, sosiaalipalvelut ja työllistymistä edistävät palvelut) yhteensovittaminen. Lähellä olevia käsitteitä ovat monihallinnollisuus (Nykänen 2010, 58) ja poikkihallinnollisuus (Määttä 2007,15) mutta monisektorisuus kuvaa mielestäni parhaiten julkisen sektorin sisäisiä rajoja ylittävää koordinaatiota, joka voi koskea niin toimintapolitiikkoja, hallinnonaloja, etuuksia kuin palveluja.

**Monitoimijuus** viittaa siihen, että toimintapolitiikkojen toimeenpano ja palvelutuotanto ovat riippuvaisia julkisen sektorin toimijoiden lisäksi myös yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoista (Heidenreich & Rice 2016b). Sisällytän monitoimijuuteen myös asiakkaat ja kansalaiset. Ajatus kansalaisten ja asiakkaiden osallistumisesta toimintapolitiikkojen ja palvelujen muotoiluun on yleistymässä (Künzel 2012; Garsten ym. 2016). Asiakkaiden osallistumista on kuvattu myös moniasiantuntijuuden käsitteellä (Nykänen 2010, 54). Monitoimijainen koordinaatio on horisontaalista, mutta se ylittää julkisen sektorin rajat.

Edellä mainittujen lisäksi sisällytän monialaiseen koordinaation myös **moniammatillisuuden**. Ymmärrän moniammatillisuuden tässä kontekstissa eri professioiden (kuten sosiaalityö, terveydenhuolto ja lääketiede) rajoja ylittävänä ja yhdistävänä ulottuvuutena. Moniammatillisuus on sosiaali- ja terveydenhuollon sekä kuntoutuksen yhteistyön tutkimuksessa keskeinen näkökulma, mutta sitä on käytetty vähemmän aktiivoinnin kontekstissa (Saikku ym. 2017). Professorirajojen ylittäminen ei edellytä sektorirajojen ylittämistä, vaikka näin usein käytännössä on (Nykänen 2010, 59).

### 3.1.2 HALLINNAN RAKENTEET

Rakenteellisena muotona hallinnalla viitataan poliittisiin ja taloudellisiin järjestelyihin, joita tuotetaan ratkaisemaan yhteiskunnallisia ongelmia (Pierre & Peters 2000, 14). Hallinnan perusrakenteiksi tunnustetaan hierarkia, markkinat ja verkostot (Powell 1990; Jessop 1999; Pierre & Peters 2000; Anttiroiko 2010). Neljäntenä hallinnan rakenteena voidaan nähdä itsehallinta (Newman 2001) tai yhteisöllinen hallinta (Pierre & Peters 2000; Anttiroiko 2010).

**Hierarkkinen hallinta** viittaa vertikaalisiin julkisen vallan rakenteisiin (Pierre & Peters 2000; Newman 2001). Perinteinen byrokraattinen ohjaus ja koordinaatio toteutuvat lainsäädännön, ohjeistusten ja sääntöjen avulla. Toimijoiden väliset suhteet perustuvat selkeään auktoriteettiin, jossa valta- ja vastuusuhteet on määritelty.

Kapeassa merkityksessä hallinnalla voidaan viitata hierarkkisesta rakenteesta poikkeavaan ohjaustapaan, jolle on ominaista yhteistoiminnallisuus sekä ei-julkisten toimijoiden merkittävä asema hallinnan verkostoissa julkisten toimijoiden rinnalla (Rajavaara & Lehto 2013, 10). Hierarkkisen hallinnan on nähty menettäneen merkitystään, jopa siinä määrin, ettei valtiolla tai keskushallinnolla olisi enää roolia (*"hollowing out the state"*) (Rhodes 1996). Hierarkkisten hallinnan rakenteiden merkitys etenkin julkisissa instituutioissa on edelleen suuri (Pierre & Peters 2000, 18).

**Markkinaehtoista hallintaa** on tuotu täydentämään jäykäksi ja byrokraattiseksi arvosteltua julkista hallintoa. Markkinaehtoistamisella haetaan joustavuutta sekä säätelyn ja byrokratian vähentämistä. Usein sen nähdään myös valtaistavan kansalaisia kuluttajan position kautta (Pierre & Peters 2000, 19). Käytännössä markkinaehtoistaminen ilmenee esimerkiksi julkisten palvelujen yhtiöittämisenä, ulkoistamisena ja ostopalveluina (van Berkel ym. 2011). Ostopalvelut edellyttävät sopimuksia ja kilpailutuksia sekä palvelun ostajien ja tuottajien erottelua toisistaan.

Julkisissa palveluissa toteutuu harvoin puhdas markkinalogiikka. Palvelut toteutuvat usein niin sanottuina näennäismarkkinoina, joissa julkinen sektori hankkii palveluja asiakkaalle eikä asiakkaalla ole kuluttajan oikeuksia (van Berkel ym. 2011). Markkinaehtoisessa kumppanuudessa yhteistyötä määrittävät kilpailu, sopimukset ja tulostavoitteet, mikä voi hankaloittaa toimijoiden välistä yhteistyötä (Lindsay & Dutton 2010).

**Verkostomainen hallinta** nähdään uudenlaisena hallinnan rakenteena, joka kuvastaa valtion ja keskushallinnon roolin kaventumista sekä yhteiskunnallisten toimijoiden moninaisuutta (Rhodes 1996; Stoker 1998). Verkostomaista hallintaa voidaan lähestyä eri tavoin: julkisten toimijoiden välisenä, julkisten ja yksityisten toimijoiden välisenä tai molemmat näkökulmat huomioiden (van Keersbergen & van Waarden 2004).

Verkostomainen hallinta hahmottuu usein edellä käsiteltyjä hallinnan rakenteita selkeämmin ideaalina, jossa valta jakautuu tasapuolisesti kaikille osapuolille, kaikki osapuolet voivat osallistua toimintaan yhtäläisellä tavalla ja toimintaa ohjaavat yhteisesti asetetut tavoitteet (esim. Newman 2001, 35). Julkisen sektorin toimijat, yritykset, yhteisöt ja asiakkaat toimivat tasavertaisessa kumppanuudessa (Considine & Lewis 2003).

**Itsehallinnalla** (*self-governance*) (Newman 2001; 2007; Sørensen & Triantafillou 2009) ja **yhteisöllisellä hallinnalla** (*community governance*) (Pierre & Peters 2000, 21; Newman ym. 2004) viitataan hallinnan rakenteisiin, joissa korostuu kansalaisten ja yhteisöjen rooli yhteiskunnallisissa järjestelyissä. Lähtökohtana on, että kansalaiset ja

lähiyhteisöt voivat paremmin ratkaista heitä itseään koskettavia ongelmia, ilman julkisten toimijoiden puuttumista. Julkiset instituutiot voivat omilla toimillaan kannustaa kansalaisia esimerkiksi ottamaan enemmän vastuuta palveluista tai etsimään yhdessä ratkaisuja ongelmiin.

Yhteisöllisen hallinnan rakenteina voidaan pitää erilaisia kansalaisia ja päätöksentekijöitä yhdistäviä toimintatapoja, kuten kansalais- tai asiakasfoorumeita, joita pyritään hyödyntämään erityisesti paikallisessa päätöksenteossa (Newman ym. 2004). Itsehallinnan käsite korostaa kansalaisten tai yhteisöjen vastuuttamista, joka näkyy esimerkiksi odotuksina aktiivisista ja vastuullisista kansalaisista (Newman 2007; Sørensen & Triantafillou 2009).

Hallinnan rakenteet ovat ideaalityyppejä (Conside & Lewis 2003, 133), yksinkertaistuksia todellisuudesta. Taulukkoon 2 olen koonnut hallinnan ideaalityypien ominaisuuksia – perusta, vallan jakautuminen ja ominaispiirre – käyttämäni kirjallisuuden perusteella. Tarkastelen taulukossa neljättä hallinnan rakennetta itsehallintana, koska työttömien aktivointi hahmottuu lähtökohtaisesti toiminnaksi, jossa itsehallinta on keskeinen hallinnan rakenne muun muassa yksilöllisten velvoitteiden kautta (ks. Clarke 2005; Serrano Pasqual 2007; Newman 2007).

**Taulukko 2.** Hallinnan ideaalityypien ominaisuuksia (Pierre & Peters 2000, 15–22; Newman 2001, 33–36; 2007, 368–369; Considine & Lewis 2003, 133–134).

Hallinnan rakenne	Hierarkkinen	Markkinaehtoinen	Verkostomainen	Itsehallinta
<b>Perusta</b>	Lainsäädäntö	Kilpailu	Luottamus	Arvot, normit
<b>Vallan jakautuminen</b>	Keskitetty: säännöt	Keskitetty: kannusteet, sopimukset	Hajautunut: suhteisiin sidottu	Hajautunut: omaehtoinen
<b>Ominaispiirre</b>	Luotettavuus, ennustettavuus	Tavoiteorientoituneisuus, taloudellisuus	Joustavuus, yhteistuottaminen	Keskinäinen riippuvuus, vastavuoroisuus

Hallinta toteutuu harvoin vain yhden rakenteen kautta, vaan siinä sekoittuu erilaisia hallinnan muotoja (Newman 2001, 163–165; van Berkel ym. 2011; Rajavaara & Lehto 2013). Aiemman tutkimuksen mukaan suomalaisen työttömien aktivointipolitiikan toimeenpanossa on korostunut verkostomainen hallinta, mutta tunnistettavissa on myös hierarkkista ja markkinaehtoista hallintaa (Karjalainen & Saikku 2011). Suomalaisen kuntoutusjärjestelmän kehittämisessä on painottunut hierarkkinen hallinta, mutta nähtävissä on myös verkostoja ja markkinoita korostavia hallinnan rakenteita (Miettinen 2011, 58).



Tässä tutkimuksessa tarkastelen hallinnan rakenteita yksinkertaistettuina ideaalityyppeinä, jotka kuvaavat monialaisen koordinaation toimeenpanoa ja toimijoiden välisten suhteiden määrittymistä siinä (vrt. van Berkel ym. 2011). Monialaista koordinaatiota voidaan toteuttaa niin hierarkkisia, markkinaehtoisia kuin verkostomaisia hallinnan rakenteita painottaen. Tämä vaikuttaa instituutioiden välisiin suhteisiin ja vastuunjakoon (taulukko 2). Itsehallinta monialaisen koordinaation hallinnan rakenteena on monimutkaisempi kysymys, jonka hahmotan tutkimuksessa ensisijaisesti vaikeasti työllistyvien asiakkaiden ja julkishallinnon toimijoiden välisen suhteen määrittelynä.

## 3.2 HYVINVOINTI TOIMINTAVALMIUKSINA

Tutkimuksen hyvinvointiteoreettisena taustana on toimintavalmiuksien lähestymistapa (*capability approach*). Sosiaalipolitiikan tehtävänä on lisätä työmarkkinoiden laidoilla olevien ihmisten toimintamahdollisuuksia ja siten parantaa heidän pääsyään työmarkkinoille (vrt. Sipilä 2011, 362). Näen ihmisen hyvinvoinnin riippuvan hänen todellisista mahdollisuuksistaan tai toimintavalmiuksistaan (*capabilities*) toteuttaa itselleen arvokkaaksi kokemiaan tekoja ja toimintoja (*functionings*) (Sen 1993, 30–31). Yksilön mahdollisuuksiin toteuttaa näitä toimintoja vaikuttavat niin yhteiskunnalliset olosuhteet kuin henkilökohtaiset, sosiaaliset ja ympäristölliset tekijät. Näin muodostuvat yksilölliset toimintavalmiudet eli yksilön todelliset mahdollisuudet olla ja tehdä. (Sen mt.; Robeyns 2005).

Työttömien aktivoinnin kontekstissa toimintavalmiuksien näkökulmaa on usein tuotu esiin kritiikkinä kapea-alaiselle näkemykselle, jossa yksilön tilannetta tarkastellaan vain suhteessa työhön ja työllistymiseen (Dean ym. 2005; Bonvin & Farvaque 2007; Bonvin & Orton 2009). Aktivointiin sisältyvät velvoitteet ja sanktiot voivat rajoittaa yksilön mahdollisuuksia vaikuttaa ja määritellä elämänsä ja valintojaan (Bonvin & Orton 2009). Tutkimuksen perustana on siten työttömien ihmisten tilanteiden laaja-alainen hahmottaminen hyvinvoinnin näkökulmasta (vrt. Dean ym. 2005).

Laaja-alaisuus tarkoittaa tutkimuksessa sitä, että tarkastelen vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämistä kohderyhmästä käsin niin työttömien aktivointipolitiikkaa kuin kuntoutus- ja työkykypolitiikkoja koskettavana kysymyksenä.

## 4 TUTKIMUKSEN TOTEUTUS

Esittelen tässä luvussa tutkimuksen toteutuksen asettamalla ensin tutkimustehtävän ja tutkimuskysymykset. Sen jälkeen kuvaan tutkimuksen metodologiset ratkaisut sekä tutkimuksessa käytetyt aineistot ja analyysit. Lopuksi pohdin tutkimuksen luotettavuutta.

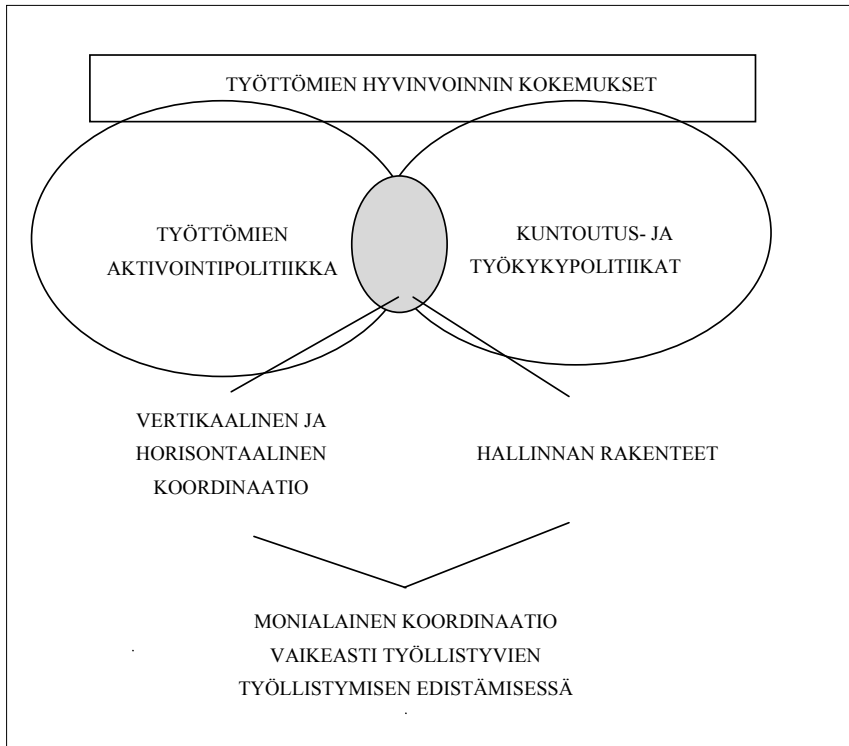
### 4.1 TUTKIMUSTEHTÄVÄ JA TUTKIMUSKYSYMYKSET

Tässä tutkimuksessa tutkin vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämistä hallinnan näkökulmasta eri toimintapolitiikkojen, hallinnonalojen ja palvelujen raja-alueelle sijoittuvana toimintana, jota julkishallinto pyrkii sovittamaan yhteen monialaisella koordinaatiolla. Tutkimustehtävänä on selvittää, miten monialainen koordinaatio toteutuu vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämiseksi.

Ensimmäinen tutkimuskysymys on, millaisia ovat työttömien hyvinvoinnin kokemukset suhteessa työllisiin? Näen monialaisen koordinaation osana yhteiskunnan institutionaalisia rakenteita, joiden tehtävänä on edistää ihmisten hyvinvointia: todellisia mahdollisuuksia tehdä arvostamia asioita ja elää omanlaistaan hyvää elämää (vrt. Björklund & Sarlio-Siintola 2010, 52). Työttömien ja työllisten hyvinvoinnin kokemusten vertailu luo taustoituksen sille, millaisia asioita julkishallinnon tulee huomioida vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämisen monialaisessa koordinaatiossa. Vastaan kysymykseen artikkelin I tulosten perusteella.

Toinen tutkimuskysymys on, miten vertikaalinen ja horisontaalinen ulottuvuus näkyvät monialaisessa koordinaatiossa? Näen vertikaalisen ja horisontaalisen ulottuvuuden kuvaavan toimintapolitiikkojen, hallinnonalojen ja palvelujen välisten rajojen ylityksiä monialaisessa koordinaatiossa. Monitasoisuus kuvaa rajoja paikallisen, alueellisen ja valtiollisen tason välillä. Monisektorisuus kuvaa julkisen sektorin sisäisiä rajoja. Monitoimijuudessa raja hahmottuu julkisen sektorin ja muiden toimijoiden (yritykset, kolmas sektori ja asiakkaat) välille. Moniammatillisuus kuvaa professioiden välisiä rajoja. Vastaan kysymykseen artikkelien II–IV tulosten pohjalta.

Kolmas tutkimuskysymys on, millaisia hallinnan rakenteita monialaisessa koordinaatiossa ilmenee? Hahmotan hallinnan rakenteiden yksinkertaistettuina ideaalityyppeinä hierarkkisen, markkinaehtoisen ja verkostomaisen hallinnan sekä itsehallinnan. Hallinnan rakenteet kuvaavat sitä, miten toimijoiden väliset suhteet ja vastuut muodostuvat monialaisessa koordinaatiossa. Vastaan kysymykseen artikkelien II–IV tulosten pohjalta.



**Kuva 4** Tutkimusasetelma.

Tutkin vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämistä työttömien aktivointipolitiikan ja kuntoutus- ja työkykypolitiikkojen raja-alueelle sijoittuvana toimintana (kuva 4). Työttömien hyvinvoinnin kokemukset muodostavat taustan julkishallinnon toteuttamalle monialaiselle koordinaatiolle vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämisessä. Monialaisen koordinaation tehtävänä on osaltaan edistää työttömien hyvinvointia sovittamalla yhteen toimintapolitiikkoja, hallinnonaloja ja palveluja. Hahmotan tutkimuksessa monialaista koordinaatiota toimintapolitiikkojen, hallinnonalojen ja palvelujen välisten rajojen ylittämisenä, jossa hallinnan rakenteet määrittelevät toimijoiden välisiä suhteita ja vastuunjakoja. Tämän pohjalta vastaan tutkimustehtävään siitä, miten monialainen koordinaatio vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämisessä toteutuu.

Tutkimuksen tuloksia peilaan vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämiseen liittyvien aktivointi-, kuntoutus- ja työkykypolitiikkojen kehityskulkuihin 1990-luvulta tähän päivään.

Taulukkoon 3 olen koonnut tutkimustehtävän ja tutkimuskysymykset sekä kunkin artikkelin tutkimuskysymykset, -aineistot ja -menetelmät.

**Taulukko 3.** Tutkimustehtävä ja tutkimuskysymykset sekä artikkeleiden tutkimuskysymykset, -aineistot ja -menetelmät.

<p>Tutkimus- tehtävä ja tutkimus- kysymykset</p>	<p>Miten monialainen koordinaatio toteutuu vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämisessä?</p> <p>1) Millaisia ovat työttömien hyvinvoinnin kokemukset suhteessa työllisiin? (I) 2) Miten vertikaalinen ja horisontaalinen ulottuvuus näkyvät monialaisessa koordinaatiossa? (II, III, IV) 3) Millaisia hallinnan rakenteita monialaisessa koordinaatiossa ilmenee? (II, III, IV)</p>			
	<p>Artikkeli I</p>	<p>Artikkeli II</p>	<p>Artikkeli III</p>	<p>Artikkeli IV</p>
<p>Tutkimus- kysymykset artikkeleissa</p>	<p>Millaisia ovat työttömien ja työllisten hyvinvoinnin kokemukset ja ryhmien väliset erot koetussa hyvinvoinnissa?</p> <p>Miten eri tekijät selittävät ryhmien välisiä eroja?</p> <p>Näyttävätkö työttömien ja työllisten mahdollisuudet saavuttaa hyvinvointia erilaisilta?</p>	<p>Millaiseksi hallinnan alueeksi pitkäaikaistyöttömien aktivointi on määritelty poliittisissa toimintalinjauksissa?</p> <p>Millaisena pitkäaikaistyöttömien aktivoinnin vertikaalinen ja horisontaalinen koordinaatio hahmottuu valtion ja kuntien välisessä työn- ja vastuunjaossa?</p>	<p>Miten aktivointipolitiikkaa ja integroituja palveluja on toimeenpantu verkostomaisen hallinnan näkökulmasta?</p> <p>Mikä on ollut terveydenhuollon rooli toimeenpanossa?</p>	<p>Millaisin kuntoutuksen käytännön Paltamon työllisyyskokeilussa pyritään tukemaan työttömien toimijuutta ja toiminta-mahdollisuuksia?</p> <p>Miten ammatillinen ja sosiaalinen kuntoutus näkyvät Työvoimatalon käytännöissä ja toimijuuden tukemisessa?</p>
<p>Tutkimus- aineisto</p>	<p>Suomalaisten hyvinvointi ja palvelut -kyselyaineisto vuosina 2006, 2009 ja 2013.</p>	<p>Valitut hallitusohjelmat ja hallituksen esitykset vuosilta 1995–2015.</p>	<p>Työvoiman palvelukeskus -toimintaa ja työttömien terveyspalveluja koskevat arviointitutkimukset vuosilta 2008, 2009 ja 2010</p>	<p>Paltamon työvoimatalon toimihenkilöiden yksilö- ja ryhmähaastattelut vuosina 2011 ja 2012.</p>
<p>Tutkimus- menetelmä</p>	<p>Ristiintaulukointi, logistinen regressioanalyysi</p>	<p>Teoriaohjaava sisällönanalyysi</p>	<p>Laadullinen meta-analyysi</p>	<p>Teorialähtöinen sisällönanalyysi</p>

## 4.2 MONIMENETELMÄLLINEN TUTKIMUSOTE

Monimenetelmällisyys (*mixed methods*) voidaan määritellä niin omaksi tutkimusparadigmakseen (Johnson ym. 2007; Denscombe 2008), metodologiaksi, jossa integroidaan määrällistä ja laadullista tutkimusta (Kivistö 2014, 15) kuin teknisiksi menetelmiksi määrällisen ja laadullisen tutkimuksen yhdistämisessä (Morgan 2007).

Yleisimmin monimenetelmällisyys ymmärretään määrällistä ja laadullista tutkimusta yhdistäväksi metodologiaksi (esim. Creswell & Plano Clark 2007, 5; Kivistö 2014; Seppänen-Järvelä 2014). Monimenetelmällistä tutkimusasetelmaa hahmotetaan tällöin esimerkiksi määrällisen ja laadullisen aineistonkeruun ja analyysin ajoittamisen (samanaikainen tai peräkkäinen), laadullisen tai määrällisen näkökulman painottamisen sekä aineistojen yhdistämisen tapojen (yhteen sulauttaminen, yhdistäminen tai yhteen liittäminen) kautta (Creswell & Plano Clark 2007; Seppänen-Järvelä 2016).

Tässä tutkimuksessa oli tutkimuksen muodostavien artikkelien tutkimusaineistojen ja -analyysimenetelmien valinta ongelmalähtöistä. Kussakin artikkelissa pyrin tai pyrimme löytämään sen aineiston ja analyysimenetelmän, joka vastaisi parhaiten esitettyihin kysymyksiin (vrt. Räsänen ym. 2005, 10–11). Näin tutkimus muotoutui monimenetelmälliseksi. Pitkään soveltavaa arviointitutkimusta tehneenä pidän monimenetelmällisyyttä miltei perusasetelmana tutkimuksen tekemiseen. Asianmukaisten – sekä määrällisten että laadullisten – tutkimusaineistojen kerääminen, erilaiset analyysitavat sekä erityyppisten tulosten yhteistarkastelu kuuluvat olennaisesti yhteiskuntatieteelliseen arviointiin, jotta arvioinnin kohteesta saadaan mahdollisimman kattava kuva (esim. Patton 1997; Robson 2001). Tällainen pragmaattinen lähestymistapa sisältyy myös monimenetelmälliseen tutkimustapaan (Morgan 2007).

Lähtökohtaisesti tutkimuksessa korostuu laadullinen tutkimusote, ja tutkimusasetelma on kokonaisuudessaan laadulliselle tutkimukselle ominainen: todellisuus nähdään sosiaalisesti rakentuneena (Berger & Luckmann 1995).

Tutkimuksessa eri aineistot kerättiin ja niiden analyysit toteutettiin toisistaan erillisinä. Määrälliseen aineistoon ja analyysiin pohjautuva artikkeli I antaa kuitenkin tutkimusasetelmalle perustan, jota syvennetään laadullisen tutkimuksen keinoin artikkeleissa II–IV. Tällainen vaiheittainen eteneminen on yksi asetelma monimenetelmällisessä tutkimuksessa (esim. Creswell & Plano Clark 2007).

Ilman pyrkimystä metodologisesti yhdistää määrällistä ja laadullista aineistoa tai niiden analyysijä, ei tutkimusta voi, täsmällisesti määriteltynä, kutsua monimenetelmälliseksi (Creswell & Plano Clark 2007, 7). Määrittelen tutkimuksen väljästi monimenetelmälliseksi pohjautuen määrällisen ja laadullisten tutkimusaineistojen käyttöön, tilastollisten ja erilaisten

laadullisten analyysimenetelmien hyödyntämiseen sekä pyrkimykseen tarkastella näiden tuottamia tuloksia yhdessä.

### **4.3 MÄÄRÄLLINEN AINEISTO JA ANALYYSI**

**Artikkelin I** aineistona olivat Suomalaisten hyvinvointi ja palvelut (HYPA) - tutkimuksen aineistot vuosilta 2006, 2009 ja 2013. HYPA oli Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (ent. Stakes) osittain paneelimuotoinen kyselytutkimus, johon yhdistettiin puhelin- ja käyntihaastatteluja, postikyselyjä ja rekisteriaineistoja. Tiedonkeruu toteutettiin noin joka kolmas vuosi vuosina 2004–2013. Ensimmäistä vuoden 2004 HYPA-aineistoa ei ollut mahdollista käyttää tutkimuksessa, koska kyselylomakkeessa ei ollut samoja hyvinvointia koskevia kysymyksiä kuin vuonna 2013.

Artikkelissa vertasimme kolmea työvoimaan kuuluvaa ryhmää: työllisiä, lyhytaikaisesti työttömiä ja pitkäaikaisesti työttömiä. Ryhmien lukumäärät vaihtelivat eri vuosina, mutta työllisten lukumäärä (2 608–2 139) oli selvästi suurempi kuin työttömien lukumäärä (235–213). Lyhytaikaisesti (alle 12 kuukautta työttömänä) työttömien lukumäärä vaihteli 138–102 vastaajan välillä ja pitkäaikaisesti (vähintään 12 kuukautta työttömänä) työttömien 77–110 vastaajassa. Työttömyyden kesto perustui vastaajan omaan ilmoitukseen.

Artikkelin analyttisenä kehyksenä oli, että koetun hyvinvoinnin mittareilla voidaan saada kuvaa ihmisen toiminnoista ja tekemisistä toimintavalmiuksien viitekehyksen mukaisesti (Anand 2005; Robeyns 2006). Näkökulmana olivat hyvinvoinnin myönteiset kokemukset eli saavutetut toiminnot. Tarkastelimme hyvinvointia neljän toiminnon kautta: kokemus hyvästä terveydestä, kokemus psykososiaalisesta hyvinvoinnista, kokemus taloudellisesta hyvinvoinnista ja kokemus hyvästä elämänlaadusta. Toiminnot muodostettiin usean eri muuttujan avulla (ks. tarkemmin artikkeli I). Taustamuuttujina ja mahdollisina hyvinvointieroja selittävinä tekijöinä tarkastelimme työmarkkina-aseman (työllinen/työtön) lisäksi ikää (ikäryhmä), sukupuolta, koulutustasoa, siviilisäätyä, maantieteellistä suuraluetta ja kuntaryhmää.

Analyysissä tutkimme työllisten, lyhytaikaisesti työttömien ja pitkäaikaistyöttömien välisiä eroja ristiintaulukoinnin avulla ja erojen merkitsevyyttä kuvasi Pearsonin  $\chi^2$  -testin p-arvo. Työttömien ja työllisten hyvinvointieroja selittäviä tekijöitä analysoitiin logistisella regressioanalyysillä. Logistisen regressioanalyysin avulla tutkittiin vaikuttavatko selittävät muuttujat tapahtuman todennäköisyyteen ja kuinka suuri vaikutus on (Tähtinen & Isoaho 2001, 115–116). Analyysissa työttömiä verrattiin työllisten viiteryhmään, joka sai arvon 1. Tämän ylittävät arvot kertoivat, että työttömillä oli työllisiä suurempi todennäköisyys mainittuun

hyvinvoinnin kokemukseen ja tätä alempi arvo taas sitä, että työttömillä oli työllisiä pienempi todennäköisyys kyseiseen hyvinvoinnin kokemukseen.

Laskimme analyysissä ensin niin sanotun päävaikutusmallin (0-malli) ilman taustatekijöiden vakiointia. Sen jälkeen lisäsimme malliin vaiheittain uusia tekijöitä kolmessa vaiheessa: I) ikäluokka ja sukupuoli, II) malli I + siviilisäätö ja III) malli II + koulutus. Tulokset esitettiin vetosuhteina, odds ratioina (OR), 95 %:n luottamusvälein. Analyysin avulla saimme tietoa siitä, miten työttömien todennäköisyys (~OR) koettuun hyvinvointiin muuttuu selittäviä tekijöitä vakioitaessa. Tätä kautta pystyimme päättämään, mitkä tutkituista tekijöistä selittivät hyvinvointieroja ryhmien välillä. Teimme kaikki analyysit katoa korjaavalla painotuksella.

#### 4.4 LAADULLISET AINEISTOT

**Artikkelin II** tutkimusaineiston muodostin kuudesta hallitusohjelmasta ja viidestä hallituksen esityksestä vuosilta 1995–2015. Aineistoon sisältyivät pääministeri Paavo Lipposen I ja II hallituksen ohjelmat, pääministeri Matti Vanhasen I ja II hallituksen ohjelmat sekä pääministeri Jyrki Kataisen ja pääministeri Juha Sipilän hallitusten ohjelmat. Tarkastelun ulkopuolelle jätin pääministeri Anneli Jätteenmäen, Mari Kiviniemen ja Aleksander Stubbin lyhytaikaisten hallitusten ohjelmat.

Valitut hallituksen esitykset annettiin edellä mainittujen viiden hallituksen aikana vuosina 1997 – 2014 ja ne liittyivät valtion ja kuntien väliseen työnjakoon pitkäaikaistyöttömien aktiivisuudessa. Pääministeri Juha Sipilän hallituskaudella ei aiheeseen liittyviä hallituksen esityksiä annettu vuoden 2015 loppuun mennessä. Hallituksen esitykset käsittelivät toimeentulotuen perusosan alentamismahdollisuutta 40 prosentilla (HE 217/1997), kuntouttavaa työtoimintaa (HE 184/2000), työmarkkinatuen uudistusta (HE 164/2005), kuntouttavan työtoiminnan velvoittavuuden laajentamista yli 25-vuotiaisiin (HE 194/2009) sekä työllistymistä edistävää monialaista yhteis palvelua ja työmarkkinatuen muutosta (HE 183/2014).

Käsittelin aineistoja hieman eri tavoin, koska ne olivat rakenteeltaan ja tarkoitukseltaan erilaisia. Hallitusohjelmissa tutkimuskohteena olivat ohjelmien yleiset linjaukset sekä työvoima-/työllisyyspolitiikkaa ja sosiaali- ja terveys-/ hyvinvointipolitiikkaa koskevat osuudet. Hallituksen esityksistä aineistona olivat ensisijaisesti pääasiallinen sisältö -osuudet ja yleisperustelujen tekstit. Kokonaisaineisto muodosti noin 436 sivua.

**Artikkelissa III** muodostimme tutkimusaineiston aiemmista työvoiman palvelukeskus -toimintaa (Karjalainen & Saikku 2008) sekä työttömien terveyspalveluja (Saikku 2009; Saikku & Sinervo 2010) koskevista arviointitutkimuksista. Kyseisissä tutkimuksissa käytetty aineisto oli laaja sisältäen niin määrällistä kuin laadullista materiaalia (kyselyjä, työntekijä- ja asiakashaastatteluja, seuranta- ja tilastotietoja sekä hankeraportointia).

Aiemmin tehtyjen arviointitutkimusten käyttö aineistona oli perusteltavissa sillä, että tehdyt tutkimukset olivat melko tuoreita eikä tutkimusta varten olisi ollut mahdollista tehdä yhtä laajamittaisia uusia aineistonkeruita (ks. Heaton 2008).

**Artikkelin IV** aineistona käytimme Paltamon työllisyyskokeilun Työvoimatalossa työskentelevien toimihenkilöiden teemahaastatteluja. Teemahaastattelut teimme yksilöhaastatteluina syksyllä 2011 ja ryhmähaastatteluina kesällä 2012. Yksilöhaastatteluissa haastattelimme kahta terveydenhoitajaa ja kuntoutusohjaajaa. Ryhmähaastatteluissa muodostimme ryhmät ammatti-/toimenkuvaryhmittäin: 1) kaksi kuntoutusohjaajaa ja terveydenhoitaja, 2) esimiehet: neljä pajaohjaajaa, työhön valmistuksen esimies ja työnetsijä ja 3) kaksi työterveyslääkärinä. Haastatteluihin osallistui kaikkiaan 13 eri henkilöä. Haastattelujen teemat olivat: oma toimenkuva/ työtehtävä, kuntoutustarpeet, kuntoutukseen ohjaus, kuntoutusprosessit, yhteistyö ja kuntoutuskäytännöt. Yksilöhaastattelut teimme puhelinhaastatteluina ja kirjoitimme niistä muistiinpanot. Ryhmähaastattelut äänitimme ja litteroimme. Tekstiä muodostui kaikkiaan 116 sivua.

## **4.5 LAADULLISET ANALYYSIT**

Artikkeleissa käytettiin kahta laadullista analyysimenetelmää: sisällönanalyysiä sekä laadullista meta-analyysiä. Sisällönanalyysi voidaan nähdä laadullisen aineiston perusanalyysimenetelmäksi (Patton 1990, 381; Tuomi & Sarajärvi 2013, 91). Siinä on eroteltu kolme lähestymistapaa: aineistolähtöinen, teoriaohjaava ja teorialähtöinen analyysi (Tuomi & Sarajärvi mt., 95–100). Sisällönanalyysiä käytettiin analyysimenetelmänä artikkeleissa II ja IV.

**Artikkelissa II** tutkimusaineiston ollessa asiakirjoja sisällönanalyysi vaikutti luontevimmalta analyysitavalta (vrt. Prior 2008). Analyysissä lähestyin asiakirjoja informaation lähteinä, jotka kertoivat pitkäaikaistyöttömien aktivointia koskevista poliittisista toimintalinjauksista. Tutkimuksessa käytettyä analyysitapaa voi kutsua teoriaohjaavaksi, sillä analyysissä vuorottelivat aineisto- ja teorialähtöinen lähestymistapa (Tuomi & Sarajärvi 2013, 96–99). Syvensin aineistossa esiintyviä käsitteitä ottamalla mukaan aiemman tutkimuksen tuottamia jäsenyyksiä ja käsitteistöä.

Analyysin kehikkona oli pitkäaikaistyöttömien aktivoinnin hallinta valtio-kunta -suhteen näkökulmasta. Jäsensin tätä pitkäaikaistyöttömien aktivoinnin kehystyksenä (hallinnan alue), valtion ja kuntien välisenä työn- ja vastuunjakona (vertikaalinen koordinaatio) sekä työvoima- ja sosiaalihalinnon välisenä työn- ja vastuunjakona (horisontaalinen koordinaatio).



Hallitusohjelmien analyysia ohjasi ensinnä kysymys siitä, miten pitkäaikaistyöttömien aktivointia – pitkäaikaistyöttömyyden vähentämiseen, heidän työllistymisensä edistämiseen ja syrjäytymisen ehkäisyyn liittyviä asioita – kehystetään. Tämän jälkeen analyysi kohdentui siihen, millaiseksi työn- ja vastuunjako valtion ja kuntien sekä työvoima- ja sosiaalishallinnon välillä määritellään. Kustakin hallitusohjelmasta muodostin taulukon, johon kokosin pitkäaikaistyöttömien aktivointia koskevan ja niihin asiayhteyden mukaisesti kuuluvan tekstin. Etsin tekstistä keskeisiä ja toistuvia jäsennyksiä. Keräsin tekstiosiot myös yhteiseen taulukkoon, jonka avulla saatoin tarkastella rinnakkain eri hallitusohjelmia.

Hallituksen esityksiä hyödynsin hallitusohjelmia konkretisoivana aineistona, koska niissä määritellään hallitusohjelmia tarkemmin uudistusten tavoitteita ja eri toimijoiden tehtäviä. Analyysi kohdistui niin valtion ja kuntien väliseen kuin työvoima- ja sosiaalishallinnon väliseen työn- ja vastuunjakoon sekä niiden perusteluihin. Kyseiset tekstikohdat asiayhteyksineen kokosin yhteen taulukkoon. Viimeisessä vaiheessa tarkastelin molempia aineistoja yhdessä, sekä hallituskausittain että kokonaisuutena.

**Artikkelissa IV** jäsensimme kuntoutuksen toimintavalmiuksien lähestymistavan mukaisesti toiminnaksi, jonka tehtävänä on tukea yksilön toimijuutta, ja siten lisätä hänen todellisia toimintamahdollisuuksiaan yhteiskunnassa (vrt. Björklund & Sarlio-Siintola 2010; Lindh & Suikkanen 2011). Toimijuutta lähestyimme palvelukäytäntöjen kautta soveltaen Jyrki Jyrkämän (2004; 2008) toimijuuden kehikkoa. Kehikossa toimijuus rakentuu sisältäpäin tarkasteltuna kuuden ulottuvuuden – osata, kyetä, haluta, täytyä, voida ja tuntea – keskinäisestä dynamiikasta (Jyrkämä 2008, 194–196). Jätimme artikkelissa tuntemisen ulottuvuuden pois, koska näimme, ettei sitä voi käsitellä ammattilaisten haastatteluihin perustuvassa aineistossa.

Aineiston analyysia voi kuvata teorialähtöiseksi sisällönanalyysiksi, koska analyysia ohjasi toimijuuden kehikko (Tuomi & Sarajärvi 2013, 97). Analyysissä etsimme toimijuuden ulottuvuuksien ilmenemistä asiantuntijoiden puheessa heidän kertoessaan malliin työllistettyjen toimintakyvystä, kuntoutustarpeista, kuntoutumisesta ja työllistymisestä sekä kuntoutuksen käytännöistä Työvoimatalolla. Erityisen kiinnostuksen kohteena oli, miten ammatillinen ja sosiaalinen kuntoutus näkyvät Työvoimatalon käytännöissä ja toimijuuden tukemisessa.

Analyysi eteni siten, että molemmat kirjoittajat kävivät läpi kaikki haastattelut luokitellen sisältöä mainittujen viiden ulottuvuuden alle sekä nostaten esille niitä asioita, jotka eivät suoraan istuneet kehikkoon. Tämän jälkeen kävimme vielä yhdessä läpi tehdyt luokitukset, keskustelimme esiin nousseista teemoista ja niiden luokittelusta sekä sovimme yhteiset luokitteluperusteet epäselviksi koetuille ilmaisuille.

**Artikkelissa III** analyysimenetelmän nimeäminen ei ole yksiselitteistä. Kutsun menetelmää laadulliseksi meta-analyysiksi, joka on määritelty

laadullisten tutkimusten yhdistämiseksi ja sen pohjalta muodostuvaksi uudeksi ymmärrykseksi tutkimuskohteesta (Salminen 2011, 12). Meta-analyysi on käsitteellisesti lähellä sekundaarista analyysiä, eli aiemmin hankitun aineiston uutta analysointia (Glass 1976). Analyysitapaa, jossa olemassa oleville aineistoille esitetään uusia kysymyksiä, kutsutaan myös täydentäväksi analyysiksi (Heaton 2008, 507).

Analyysissä emme palanneet raakadataan, vaan teimme analyysin tulkitsemalla aiemmin saatuja tutkimustuloksia uudesta näkökulmasta: työttömien aktivointipolitiikan hallinnasta. Hallinnan näkökulma oli mukana työvoiman palvelukeskuksia koskevassa aiemmassa tutkimuksessa (Karjalainen & Saikku 2011), mutta terveydenhuollon tehtävää työvoiman palvelukeskus -toiminnassa sekä työttömien terveystarkastusten ja -palvelujen toimeenpanoa tarkasteltiin nyt ensimmäistä kertaa tästä näkökulmasta.

Analyysin kehikkona olivat Mark Considinen ja Jenny Lewisin (2003) hallinnan ideaalittyyppi, erityisesti verkostomainen hallinta. Analyysissä tarkastelimme työvoiman palvelukeskus -toiminnan ja työttömien terveystarkastusten ja -palvelujen toimeenpanoa suhteessa siihen, miten ne toivat esille verkostomaiseen hallintaan liittyviä piirteitä ja mitä myönteisiä tai kielteisiä vaikutuksia tällä saattoi olla. Analyysin kohteena olivat aktivointipolitiikan integraation systeemiset vaikutukset, kuten rakenteelliset muutokset eri toimijatahojen yhteistyössä sekä koordinaatioon, vastuusuhteisiin ja legitimitettiin liittyvät muutokset (ks. Askim ym. 2010).

## **4.6 TUTKIMUKSEN LUOTETTAVUUS**

Tutkimukseen sisältyvien artikkeleiden erilaisuus ja monimenetelmällisyys olivat sekä rikkaus että haaste tutkimuksen toteuttamisessa. Käyn ensin läpi tutkimusasetelmaan ja tutkimuskokonaisuuteen liittyviä kysymyksiä, jonka jälkeen pohdin yksittäisiin artikkeleihin liittyviä rajoitteita. Lopuksi käsittelen tutkimuksen eettisiä näkökulmia ja tutkijan positiota.

Monimenetelmällisyyden pulmallisuuden on usein nähty liittyvän tieteenfilosofisiin kysymyksiin, kuten erilaiseen ihmiskäsitykseen tai erilaiseen näkemykseen tiedon luonteesta määrällisessä ja laadullisessa tutkimusotteessa (Eskola & Suoranta 1998; Tuomi & Sarajärvi 2013, 146–149). Vastakkainasettelujen sijaan pragmaattisessa lähestymistavassa olennaisena nähdään sekä määrälliseen että laadulliseen tutkimukseen sisältyvien metodologisten näkökulmien huomioiminen (Morgan 2007). Samalla tunnustetaan, ettei käytännössä esimerkiksi puhtaasti objektiivinen tai subjektiivinen tutkimusote ole mahdollinen, vaan tutkija yhdistelee näitä lähestymistapoja tutkimusta tehdessään. Näin ollen tutkijan tulee myös tuoda selkeästi esille tekemiään valintoja ja niiden perusteluja.

Tutkimuksen yhteenvedo-osuudessa yhdistän eri artikkelien moninaisuutta hallinnan teoreettis-analyttisen kehikon avulla. Hallinta on analyttisenä viitekehystenä myös kahdessa artikkelissa (II ja III). Kahdessa artikkelissa (I ja IV) on analyysiteoriaa käytetty toimintavalmiuksien lähestymistapaa, joka muodostaa tutkimuksen hyvinvointiteoreettisen perustan.

Näkökulmani on viranomaislähtöinen, koska näen, että julkishallinnolla on keskeinen rooli vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämisen monialaisessa koordinaatiossa (vrt. Pierre & Peters 2000, 26–27). Tutkimusaineistoissa asiakkaiden tai muiden julkisen sektorin ulkopuolisten toimijoiden omakohtainen näkökulma on heikosti esillä. Tämän voi nähdä puutteena erityisesti monitoimijuuden ulottuvuuden tarkastelussa, sen rajoituksissa miltei kokonaan julkisen sektorin toimijoiden tuottamaan tietoon.

Laadulliseen tutkimusaineistoon ja analyysimenetelmiin pohjautuvissa artikkeleissa (II–IV) pyrin lisäämään tutkimuksen luotettavuutta kuvaamalla mahdollisimman tarkasti tutkimusaineistot ja niiden valintaperusteet sekä analyysimenetelmät ja analyysien toteutuksen. Tämän avulla lukijan on mahdollista arvioida tutkimusaineistojen merkittävyyttä ja riittävyttä sekä analyysien kattavuutta (Eskola & Suoranta 1998; Tuomi & Sarajärvi 2013, 136–141).

Useamman tutkijan suorittaman analyysin on nähty lisäävän tutkimustulosten luotettavuutta (Patton 1990, 468). Artikkelin III tutkimusaineiston analyysi tehtiin osittain yhdessä toisen tutkijan kanssa. Artikkelin IV tutkimusaineiston kerääminen ja analyysi tehtiin yhdessä toisen tutkijan kanssa. Näen tutkijoiden välisen yhteistyön edistäneen myös tilastollisten analyysien luotettavuutta artikkelissa I. Vaikka eri artikkelien tutkimusaineistojen analyysiä tehtiin osin yhteistyössä, olen vastuussa tutkimuksessa esitettyjen analyysien pätevydestä ja tulosten luotettavuudesta.

#### **4.6.1 TUTKIMUSASETELMAN RAJOITUKSET**

Tutkimuksen kohderyhmä, vaikeasti työllistyvät henkilöt, määrittyi hieman eri tavoin eri artikkeleissa tutkimusaineistoista johtuen. Artikkeleissa I kohderyhmänä olivat lyhytaikaisesti ja pitkäaikaisesti työttömät, joista jälkimmäinen ryhmä sisältyy vaikeasti työllistyviin. Myös artikkelissa II kohderyhmänä olivat pitkäaikaistyöttömät, mutta asiakirja-aineistossa määritelmä ei ollut selvärajainen ja sisälsi erilaisia määritelmiä kohderyhmästä (kuten vaikeasti työllistyvät). Artikkelissa III kohderyhmänä olivat niin työvoiman palvelukeskusten kuin työttömien terveystarkastusten ja -palvelujen asiakkaat. Artikkelissa IV kohderyhmänä olivat Paltamon työllisyyskokeiluun osallistujista erityisesti ne henkilöt, jotka käyttivät

Työvoimatalon palveluja. Nämä kaksi asiakasryhmää vastaavat hyvin käyttämäni määritelmää vaikeasti työllistyvistä (ks. aiemmin s. 17).

Tutkimuksen muodostavien artikkeleiden tutkimusaineistoissa ja analyyseissä oli omia rajoitteitaan. **Artikkelissa I** käytetty Suomalaisten hyvinvointi ja palvelut (HYPA) -aineisto oli valtakunnallisesti edustava tutkimusaineisto. Työttömien edustus aineistossa oli sen verran pieni, että lyhyemmän ja pidemmän aikaa työttömänä olleiden välinen tilastollinen vertailu jäi tutkimuksessa suuntaa-antavalle tasolle.

Artikkelissa valittiin melko poikkeuksellinen lähestymistapa työttömien ja työllisten koetun hyvinvoinnin vertailuun, sillä vertailua tehtiin hyvinvoinnin vajaiden sijaan hyvinvoinnin kokemuksista (vrt. esim. Karvonen 2008; Kauppinen ym. 2010). Valinta perusteltiin sillä, että tavoitteena oli saada tietoa työttömien ja työllisten toimintavalmiuksista, mahdollisuuksista saavuttaa hyvinvointia. Hyvinvoinnin kokemukset ja niiden väliset erot eivät kuitenkaan kuvaa suoraan yksilöiden tai ryhmien toimintavalmiuksia, vaikka voivat antaa niistä viitettä (Anand 2005; Robeyns 2006, 354). Toimintavalmiuksien hahmottaminen jäi artikkelissa pinnalliselle tasolle. Työttömien hyvinvoinnin kokemukset kertovat myös yhteiskunnasta ja sen suhtautumisesta työttömiin (ks. Kainulainen 2014), mikä on tämän tutkimuksen näkökulmasta keskeistä.

**Artikkelin II** tutkimusaineistona käytetyt hallitusohjelmat ja hallituksen esitykset tuottivat sangen koherentin näkymän, jossa poliittiset ristiriidat jäivät pitkälti piloon (vrt. Häikiö & Leino 2014). Hallitusohjelmien on nähty kuvaavan pikemmin sitä, millaista toimintapolitiikkaa halutaan harjoittaa, kuin sitä mitä tehdään (Saari 2011). Tutkimuksessa hallitusten esitysten tarkastelu rinnakkain hallitusohjelmien kanssa antoi vahvemman pohjan tulkintojen tekemiselle poliittisista linjauksista ja niiden mahdollisista muutoksista, koska tarkastelussa oli myös lainsäädännöllisiä uudistuksia.

**Artikkelissa III** ei kerätty erillistä aineistoa tätä tutkimusta varten. Aiemmin tehtyjen arviointitutkimusten käyttö aineistona oli perusteltavissa sillä, että tehdyt tutkimukset olivat melko tuoreita eikä tätä tutkimusta varten olisi ollut mahdollista tehdä yhtä laajamittaisia uusia aineistonkeruita (ks. Heaton 2008). Kyseiset tutkimukset, niiden aineistot ja analyysimenetelmät olivat myös hyvin tiedossani, sillä olin ollut tekemässä tutkimuksia. Tämä on etu sekundäärianalyysiä tehdessä (Gladstone ym. 2007). Työvoiman palvelukeskuksia koskevan arvioinnin (Karjalainen & Saikku 2008) teimme yhdessä Vappu Karjalaisen kanssa. Työttömien terveyspalvelujen kehittämistä ja juurtumista koskevan arvioinnin (Saikku 2009; Saikku & Sinervo 2010) tein itsenäisesti.

**Artikkelin IV** haastatteluaineisto kerättiin Paltamon työllisyyskokeilussa, joka edusti lähtökohtaisesti poikkeuksellista mallia työttömien palvelujen järjestämisessä (ks. Kokko ym. 2013). Kokeilussa Paltamon vajaan 4 000 asukkaan kunnassa miltei kaikki työttömät työnhakijat siirtyivät työttömyys- ja perusturvalta palkkatyöhön Työvoimataloon, mikäli he eivät työllistyneet suoraan avoimille

työmarkkinoille. Työvoimatalolla työllistetyille tarjottiin erilaisia työllistymistä edistäviä työllisyys-, sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluja yhden luukun periaatteella. Tämän tutkimuksen näkökulmasta kokeiluun sisältyvä kuntoutuksellinen lähtökohta ja kokeilun luoma mahdollisuus palvelujen uudenaikaiseen yhdistämiseen perustelivat aineiston kiinnostavuuden.

#### 4.6.2 EETTINEN POHDINTA

Tutkimuseettiset kysymykset nousevat erityisen keskeisiksi silloin, kun tutkimuksen kohteena ovat jollakin tavoin heikossa tai haavoittuvassa asemassa olevat ihmiset (Kuula 2006, 135). Tämä tutkimus käsittelee heikossa asemassa olevaa ihmisryhmää, vaikeasti työllistyviä henkilöitä, mutta koska tutkimuksen kohteena on monialainen koordinaatio, on yhteys välillinen. Näin ollen tutkimuseettisesti tärkeät kysymykset liittyvät pitkälti julkaisemiseen, kirjoitustapaan ja tutkijan positioon.

Tutkimusaineisto artikkelissa I sisälsi yksilökohtaista tietoa, mutta HYPA-aineisto luovutettiin käyttöön ilman tunnistetietoja eikä edellyttänyt erillisen eettisen luvan hakemista. Artikkeleiden II ja III tutkimusaineistot olivat julkisia. Artikkelissa IV tutkimusasetelma ja -kysymykset perustuivat määriteltyyn toimintaan, Paltamon työllisyyskokeiluun, minkä vuoksi toimihenkilöt olivat tunnistettavissa aineistosta. Tästä johtuen tulosten esittelyssä ei esitetty suoria yksilöityjä lainauksia haastatteluista.

Paltamon toimihenkilöiden haastatteluja varten ei haettu erillistä tutkimuslupaa, sillä artikkeli oli osa laajempaa kuntoutuksen arviointia työllisyyskokeilussa (Kokko & Saikku 2013). Paltamon työllisyyskokeiluun liittyi laaja arviointihanke, jossa oli erilaisia osioita. Arviointihanke oli kaiken kaikkiaan merkittävä interventio työllisyyskokeilussa (Kokko ym. 2013, 58). Sama koskee jossain määrin kaikkia erikseen tutkimustarkoitukseen kerättyjä, ei-luonnollisia aineistoja. Paltamon työllisyyskokeilussa työskentelevät toimihenkilöt olivat alusta asti tietoisia kokeilun arvioinnista ja sitoutuneet osallistumaan siihen. Osallistuminen oli vapaaehtoista, mutta toimihenkilöt saattoivat kokea sen myös velvollisuudekseen (vrt. Kuula 2006, 145). Samalla laajasti julkisuutta saanut kokeilu tarjosi toimihenkilöille mahdollisuuden tuoda esille omia näkemyksiään ja kehittämistoiveitaan (vrt. mt., 206).

Tutkimukseen ei haettu erillistä rahoitusta. Artikkelin III tutkimusaineistona käytettyjen arviointitutkimusten rahoittajina olivat työ- ja elinkeinoministeriö (TuTu-projekti) sekä sosiaali- ja terveysministeriö (PTT-hanke). Artikkeli oli jatkoa aiemmin ilmestyneelle kirja-artikkelille (Karjalainen & Saikku 2011). Molemmat liittyivät Euroopan komission rahoittaman RECWOVE (*Reconciling Work and Welfare in Europe*) tutkijaverkoston työhön. Artikkelin IV rahoittajana oli Kansaneläkelaitos, joka myönsi rahoitusta Paltamon työllisyysmallin kuntoutuksen arviointiin.

Yksi eettinen pohdinta tutkimuksessa on ollut käsitteen ”vaikeasti työllistyvät” käyttäminen, koska koen käsitteen etäännyttävänä ja työllistymisen vaikeuksia yksilöivänä. Olen tutkimuksessa käynyt läpi muita käytettyjä käsitteitä ja päätenyt siihen, että tämä käsite kuvaa parhaiten sitä kohderyhmää, jota tutkimuksessa käsittelem. Näen käsitteen laajempuna kuin pitkäaikaistyöttömät tai osatyökykyiset sekä täsmällisempänä ja dynaamisempuna kuin heikon tai vaikean työmarkkina-aseman.

Tutkijan oman position arviointi on osa tutkimuksen luotettavuuden arviointia (Tuomi & Sarajärvi 2013, 139). Tämä tutkimus pohjautuu omaan tutkimus- ja arviointikokemukseeni aihepiirissä: olen miltei koko työurani ajan työskennellyt ensin Stakesissa ja sittemmin Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksessa (THL). Matti Heikkilä (2001, 545) on kuvaillut sektoritutkimuslaitoksen asemaa ”suhteellisen autonomian ongelmana”: toisaalta laitos on lähellä poliittista valtaa, toisaalta sen tulisi tarjota myös kriittistä arviota harjoitetusta politiikasta. Tämä herättää kysymyksen, voiko tutkimus tällaisissa olosuhteissa olla täysin autonomista (mts.). Täyden autonomian, mielestäni melko hypoteettisen vaateen, sijaan koen olennaiseksi sen, että tutkija noudattaa hyvää tieteellistä käytäntöä, johon sisältyy muun muassa rehellisyys ja avoimuus. Kiinnostus aihepiiriä kohtaan on syntynyt aiemman työni pohjalta, jossa olen päässyt seuraamaan melko läheltä vaikeasti työllistyviä koskevien toimintapolitiikkojen ja uudistusten muodostumista ja toimeenpanoa. Olen myös osallistunut työskentelyyn sektoritutkimuslaitoksen asiantuntijana.

Työttömien työllistymistä tukevien politiikkojen ja palvelujen tuntemus on ollut lähtökohta koko tutkimukselle ja sen kysymyksenasetteluille. Näen sen etuna siinä mielessä, että aihepiirin hyvä tuntemus on antanut näkemystä ylittää perinteisiä politiikkarajoja ja tarkastella vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämistä laajempuna aktivointi-, kuntoutus- ja työkykypolitiikkoja yhdistävänä kysymyksenä.

## **5 MONIALAINEN KOORDINAATIO VAIKEASTI TYÖLLISTYVIEN TYÖLLISTYMISEN EDISTÄMISESSÄ**

Esitän tutkimuksen tulokset kuvaamalla ensin kunkin artikkelin tulokset tiiviisti. Sen jälkeen tarkastelen tuloksia suhteessa tutkimuskysymyksiin työttömien hyvinvoinnin kokemuksista suhteessa työllisiin, vertikaalisesta ja horisontaalisesta ulottuvuudesta sekä hallinnan rakenteista monialaisessa koordinaatiossa. Lopuksi vastaan tutkimustehtävään monialaisen koordinaation toteutumisesta vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämisessä.

### **5.1 ARTIKKELEIDEN TULOKSET**

#### **5.1.1 TYÖTTÖMIEN JA TYÖLLISTEN KOETTU HYVINVOINTI**

Työttömien ja työllisten välillä oli selkeitä eroja hyvinvoinnin kokemuksissa kaikkina tarkasteluvuosina 2006, 2009 ja 2013: kokemukset hyvästä terveydestä, psykososiaalisesta hyvinvoinnista, taloudellisesta hyvinvoinnista ja hyvästä elämänlaadusta olivat työttömillä harvinaisempia kuin työllisillä, stressittömyyttä lukuun ottamatta, kaikkina tarkasteluvuosina. Suurimmat erot työttömien ja työllisten välillä liittyivät taloudelliseen hyvinvointiin (toimeentulo ja kulutusmahdollisuudet).

Erot lyhyt- ja pitkäaikaisesti työttömien välillä kokemuksissa hyvästä terveydestä, psykososiaalisesta hyvinvoinnista ja elämänlaadusta olivat pääasiallisesti samansuuntaisia kuin työllisten ja työttömien välillä: lyhytaikaisesti työttömänä olleilla hyvinvoinnin kokemukset olivat yleisempiä kuin pitkäaikaistyöttömillä. Erot eivät kuitenkaan olleet tilastollisesti merkitseviä.

Muutokset koetussa hyvinvoinnissa olivat sekä työttömillä että työllisillä hyvin pieniä ajanjakson aikana. Siten myös työttömien ja työllisten väliset hyvinvointierot säilyivät miltei ennallaan vuodesta 2006 vuoteen 2013. Erot eivät selittyneet pois erilaisilla taustatekijöillä, kuten ikä, sukupuoli, siviilisäätö ja koulutus. Parhaiten ryhmien välisiä eroja hyvinvoinnin kokemuksissa selitti koulutus, jonka vakiointi vähensi ryhmien välistä eroa, mutta ei poistanut sitä. Myös siviilisäädyn vaikutus tuli esille yksinäisyyden kokemattomuudessa ja hyvässä elämänlaadussa sekä koetussa taloudellisessa hyvinvoinnissa.

Tutkimuksessa ei havaittu yhteyttä työttömien tai työllisten hyvinvoinnin kokemusten sekä yleisen työttömyystilanteen muutoksen ja taloudellisen

laskusuhdanteen välillä. Tutkimuksen perusteella työttömien ja työllisten mahdollisuudet saavuttaa hyvinvointia näyttävät erilaisilta.

### **5.1.2 VALTION JA KUNTIEN VASTUUNJAKO PITKÄAIKAISTYÖTTÖMIEN AKTIVOINNISSA**

Pitkäaikaistyöttömien aktivoinnin sekä valtion ja kuntien välisen työn- ja vastuunjaon poliittisissa toimintalinjauksissa oli ajanjaksolla 1995–2015 tunnistettavissa erilaisia vaiheita, joissa hallinnan alue sekä vertikaalinen ja horisontaalinen koordinaatio määrittyivät eri tavoin. Tarkastelujakson alussa, aktiivisen työvoimapolitiikan kehyksessä, pääasiallinen vastuu pitkäaikaistyöttömien aktivoinnista määriteltiin valtiolle ja siten myös työhallinnolle.

Käännekohtana hahmottui Lipposen II hallituksen ohjelma vuonna 1999, jossa aktiivisen työvoimapolitiikan rinnalle nostettiin aktiivisen sosiaalipolitiikan käsite. Pitkäaikaistyöttömyys nähtiin nyt selkeämmin myös työttömien elämänhallinnan ja sosiaalisen tilanteen ongelmana, jonka hoitamiseen tarvittiin valtion toimien yhteensovittamista kuntien ja niiden vastuulla olevien sosiaali- ja terveyspalvelujen kanssa. Valtion ja kuntien yhteisvastuun näkemys kulki mukana hallitusohjelmissa ja hallituksen esityksissä aina Juha Sipilän hallitusohjelmaan (VNK 2015) asti. Tästä huolimatta linjaukset muuttuivat. Kuntien ja sosiaali- ja terveydenhuollon lisääntyviä tehtäviä pitkäaikaistyöttömien aktivoinnissa perusteltiin aktivointipalvelujen kehittämisellä ja kohderyhmän ominaisuuksilla. Uudistusten toimeenpano tuki muutosta.

Toinen käännekohta oli tunnistettavissa Sipilän hallitusohjelmassa vuonna 2015, jossa korostui yksilöiden oma vastuu. Pitkäaikaistyöttömyys nähtiin aktivoinnin ja aktiivisen osallisuuden kehystyksessä pitkälti yksilön työllistyyvyyden ongelmana. Valtion ja kuntien välistä työn- ja vastuunjakoa koskevat linjaukset olivat vaikeasti tulkittavissa, koska markkinoiden ja yritystoiminnan korostaminen hämärsi kysymystä julkisesta hyvinvointivastuusta.

Valtion ja kuntien välisen työn- ja vastuunjaon muutoksissa on tunnistettavissa samoja suuntia kuin muualla Euroopassa. Vertikaalinen ja horisontaalinen koordinaatio on laajenemassa kysymykseksi monitoimijaisesta – julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin välisestä – koordinaatiosta.



### **5.1.3 VERKOSTOMAINEN HALLINTA TYÖVOIMAN PALVELUKESKUS-TOIMINNAN JA TYÖTTÖMIEN TERVEYSPALVELUJEN TOIMEENPANOSSA**

Työvoiman palvelukeskus -toiminnan (TYP) rakentaminen muodosti monitasoisen ohjausjärjestelmän, jossa keskushallintotason ohjaus oli epäsuoraa ja paikalliset viranomaiset saivat vapauden omanlaisen toimintamallin kehittämiseen. Terveydenhuollon osallistuminen TYP-toiminnan johtamiseen ja ohjaukseen jäi miltei olemattomaksi kaikilla tasoilla. Työttömien terveystarkastusten ja -palvelujen toimeenpanossa kaikille kunnille osoitettiin valtionosuusrahoitusta ja sosiaali- ja terveysministeriö ohjasi toimintaa ohjauskirjeillä. Tämän lisäksi toteutettiin valtakunnallinen kehittämishanke. Rahoitus ei kunnissa aina kohdistunut siten kuin oli tarkoitus. Työttömien terveystarkastusten ja -palvelun malleja luotiin TYP:n lisäksi myös terveyskeskuksiin ja kuntien työllisyyspalveluihin.

TYP-toiminnassa kukin sektori oli mukana omilla resursseillaan ja palveluillaan. Toimintamalli mahdollisti asiakaslähtöisen työskentelytavan. Moniammatillista yhteistyötä tukivat sovitut yhteistyörakenteet, kuten työvoimavirkailijan ja sosiaalityöntekijän työparityöskentelyn malli. Kukin ammattiryhmä pyrki sekä yhteen sovittamaan omaa osaamistaan muiden ammattilaisten osaamiseen että alkoi muodostaa omaa erikoistunutta osaamisaluettaan suhteessa vaikeasti työllistyvien tilanteisiin.

Työttömien terveystarkastusten ja -palvelujen kehittäminen TYP-toiminnan ulkopuolella edellytti uusien yhteistyörakenteiden muodostamista. Terveydenhuollon rooli vaihteli suuresti paikkakunnittain. Uudenlaisen toimenkuvan rakentaminen oli terveydenhoitajille vaikeampaa TYP-toiminnan ulkopuolella, erityisesti jos toimintaa johdettiin terveydenhuollosta.

Verkostomainen hallinta hahmottui hyvänä lähtökohtana suomalaiselle työttömien aktivointipolitiikalle luoden asiakaslähtöistä ja eri hallinnonalojen resursseja ja palveluita yhdistävää toimintamallia. Ongelmana oli toiminnan legitimiteetti ja vastuun jakautuminen verkostomaisessa organisoinnissa. Nähtävissä oli myös erilaisten hallintamuotojen sekoittumista aktivointipolitiikan toimeenpanossa.

Terveyspalvelut olivat osa työttömille suunnattua palvelukokonaisuutta. Terveydenhuollon osallistuminen aktivointipolitiikan toimeenpanoon oli kuitenkin epävakaa eikä se osallistunut toiminnan johtamiseen tai ohjaamiseen. Haasteena oli yhdistää terveyden ja työkyvyn näkökulmat osaksi laaja-alaista käsitystä yksilön työllistyvyydestä ja toimintavalmiuksista yhteiskunnassa.

### **5.1.4 AMMATILLISEN JA SOSIAALISEN KUNTOUTUKSEN KÄYTÄNNÖT TOIMIJUUDEN TUKEMISESSÄ**

Paltamon työllisyyskokeilua toteuttavan Työvoimatalon kuntoutuksen käytännöissä oli toimihenkilöiden puheessa tunnistettavissa kaikkia tarkasteltuja toimijuuden ulottuvuuksia: osata, kyetä, haluta, täytyä ja voida. Voida -ulottuvuus oli analyysin perusteella kokoava teema, joka yhdisti eri ulottuvuudet.

Teema jäsenyi kahteen asiiasältöön: Työvoimatalon tuottamiin mahdollisuuksiin sekä työllistymisen mahdollisuuksiin. Työllisyyskokeilu mahdollisti toimihenkilöiden puheessa riittävän toimeentulon, sosiaalisen yhteisön ja osallistumisen areenoita, konkreettisia työtehtäviä sekä työterveyshuollon ja kuntoutusohjauksen yksilöllisiä palveluja. Toimihenkilöt näkivät tarvetta kehittää Työvoimatalon käytäntöjä suunnitelmallisemmiksi ja velvoittavammiksi. Työttömien työllistymismahdollisuudet nähtiin heikkoina ja ne rajoittuivat usein välityömarkkinoille avointen työmarkkinoiden rakenteista johtuen.

Toimijuuden ulottuvuudet liittyivät sekä sosiaaliseen että ammatilliseen kuntoutukseen ja ilmenivät käytännöissä sekä peräkkäisinä että toisiinsa lomittuvina. Samoilla toimilla, kuten erilaisilla työtehtävillä ja ammattilaisten palveluilla, pyrittiin edistämään työllistettyjen sosiaalista ja ammatillista kuntoutumista. Sosiaalisen ja ammatillisen kuntoutuksen elementit ilmenivät usein porrasteisina: henkilöllä tuli olla tiettyjä sosiaalisia taitoja ennen kuin hänen ammatillisia valmiuksiaan voitiin edistää.

Työvoimatalon vahvuutena oli, että siellä voitiin yhdistää ammatillisen ja sosiaalisen kuntoutuksen elementtejä työllistettyjen toimijuuden tukemisessa. Painopiste oli sosiaalisessa vahvistamisessa, joka samalla loi edellytyksiä ammatilliseen kuntoutukseen.

## **5.2 TYÖTTÖMIEN HYVINVOINNIN KOKEMUKSET SUHTEESSA TYÖLLISIIN**

Tulosten mukaan työttömien ja työllisten väliset erot hyvinvoinnin kokemuksissa koskevat niin terveydellistä, psykososiaalista ja taloudellista hyvinvointia kuin koettua elämänlaatua. Aiemman tutkimuksen perusteella tiedetään, että samanlaisia eroja on todettavissa myös hyvinvoinnin vajeiden osalta (esim. Kauppinen ym. 2010). Monen eri hyvinvoinnin osa-alueelle sijoittuvat erot kuvaavat sitä, ettei työttömien hyvinvointia ja työllistymistä voida edistää vain yksittäisten hallinnonalojen toimien tai palvelujen avulla, vaan se edellyttää eri toimintapolitiikkojen, hallinnonalojen ja palvelujen yhteensovittamista.

Vaikeasti työllistyvien näkökulmasta tulokset kertovat, että pidempään työttömänä olleilla kokemukset hyvästä terveydestä, psykososiaalisesta

hyvinvoinnista, taloudellisesta hyvinvoinnista ja hyvästä elämänlaadusta ovat harvinaisempia kuin lyhyemmän aikaa työttömänä olleilla. Erot ryhmien välillä eivät useimmiten olleet tilastollisesti merkitseviä, mutta erojen pysyvyys kahdeksan vuoden tarkasteluajanjaksolla vahvistaa aiempien tutkimusten tuloksia työttömyyden pitkittymisen ja koetun hyvinvoinnin heikkenemisen yhteydestä (esim. McKee-Ryan 2005; Kauppinen ym. 2010). Tässä mielessä pidempään työttömänä olleet edustavat ryhmää, jonka hyvinvoinnin edistämiseen tulisi kiinnittää erityisesti huomiota niin eri hallinnonaloilla ja palveluissa kuin niiden yhteensovittamisessa. Tärkeää olisi myös pyrkiä estämään työttömyyden pitkittymistä varhaisemmillä toimilla.

Se, että suurimmat erot työttömien ja työllisten välillä liittyvät koettuun toimeentuloon ja kulutusmahdollisuuksiin, kuvaa osaltaan työttömyys- ja sosiaaliturvan tasoa suhteessa yleiseen elintasoon ja kulutusmahdollisuuksiin (ks. Perusturvan riittävyden II arviointiryhmä 2015). Tulokset voivat kertoa myös siitä, ettei eri sektoreiden vastuulla olevia etuuksia ja palveluja pystytä koordinoimaan riittävällä tavalla, vaan heikossa asemassa olevat jäävät eri järjestelmien väliin eivätkä saa tarvitsemaansa apua (vrt. Hänninen ym. 2007; Määttä 2012).

Tulosten perusteella työttömien ja työllisten mahdollisuudet saavuttaa hyvinvointia näyttävät erilaisilta, koska ryhmien väliset erot eivät ole selitettävissä tutkimuksessa käytetyillä taustamuuttujilla. Erojen pysyvyys ja systemaattisuus voivat kertoa yhteiskunnan institutionaalisista tekijöistä, jotka vaikuttavat työttömien toimintavalmiuksiin. Nämä voivat olla eroja esimerkiksi palvelujen tarjonnassa tai niihin pääsyssä, mikä on todettu aiemmissa työttömien terveys- ja kuntoutuspalveluja koskevissa tutkimuksissa (Rajavaara 2000; Saikku 2009; Pensola ym. 2012; Gould ym. 2014). Työttömien hyvinvoinnin kokemukset kertovat osaltaan siitä, miten ympäröivä yhteiskunta ja palvelujärjestelmä suhtautuvat työttömiin (Kainulainen 2014). Vaikeasti työllistyvien työllistymisen ja hyvinvoinnin edistäminen edellyttää julkishallinnolta laaja-alaista lähestymistapaa, jossa toimintapolitiikkojen, hallinnonalojen ja palvelujen monialaisessa koordinaatiossa huomioidaan työllistymisen edistämisen lisäksi terveydelliset, psykososiaaliset ja taloudelliset asiat.

## **5.3 VERTIKAALINEN JA HORISONTAALINEN KOORDINAATIO**

### **5.3.1 MONITASOISUUS**

Monitasoisuus kuvastaa koordinaation vertikaalista ulottuvuutta: kansallisen, alueellisen ja paikallisen tason välisiä rajoja ja eri tasojen

toiminnan yhteensovittamista. Monitasoisuuteen liittyvät kysymykset näkyvät niin valtion ja kuntien välisen työn- ja vastuunjaon poliittisissa toimintalinjauksissa (II) kuin valtiollisen ja paikallis-alueellisen tason välisessä työn- ja vastuunjaossa työvoiman palvelukeskustoiminnan ja työttömien terveystarkastusten ja -palvelujen toimeenpanossa (III).

Pitkäaikaistyöttömien aktivointi muodostaa hallinnan alueen, joka osaltaan määrittelee valtion ja kuntien välistä työn- ja vastuunjakoa (II). Aktiivisen työvoimapolitiikan kehyksessä pääasiallinen vastuu pitkäaikaistyöttömien aktivoinnista määritellään valtiolle. Vuosituhannen vaihteesta vuoteen 2015 asti pitkäaikaistyöttömien aktivointia kehystetään sekä työvoima- tai työllisyyspolitiikkana että sosiaali- tai hyvinvointipolitiikkana. Tämä integroitu näkökulma korostaa valtion ja kuntien yhteisvastuuta. Vuoden 2015 hallitusohjelmassa pitkäaikaistyöttömien aktivointi kehystetään aktivoinniksi ja aktiiviseksi osallisuudeksi, jossa valtion ja kuntien välinen työn- ja vastuunjakoa ei ole enää samalla tavoin keskeistä.

Yhteisestä kehyksestä huolimatta linjaukset valtion ja kuntien välisestä työn- ja vastuunjaosta muuttuvat 2000-luvun aikana. Poliittisissa toimintalinjauksissa näkyy pyrkimys aktivoida kuntia toimimaan tehokkaammin pitkäaikaistyöttömyyden hoidossa. Keskeisiä ovat etuuksiin liittyvät muutokset: ensin työmarkkinatuen ja toimeentulotuen yhteen linkittäminen, sitten kuntien vastuun lisääminen työmarkkinatuen rahoituksesta. Muutosten myötä valtion ja kuntien välinen työn- ja vastuunjakoa pitkäaikaistyöttömien aktivoinnissa alkaa hämärtyä, mikä vahvistaa näkemystä siitä, että vastuu tulee määritellä joko valtiolle tai kunnille.

Työvoiman palvelukeskus -toiminnan (TYP) rakentaminen muodostaa monitasoisen ohjausjärjestelmän, jossa keskushallintotason ohjaus on epäsuoraa ja tapahtuu pääasiassa työministeriön toimesta (III). Sosiaali- ja terveysministeriön ja Kuntaliiton mahdollisuudet ohjata paikallista toimintaa ovat rajatummalla. Heikko valtakunnallinen ohjaus siirtää vastuun toiminnasta pitkälti alueellisen ja paikallisen tason ohjaus- ja johtoryhmiin. Terveystarkastus on näissä heikosti mukana, eikä siten juurikaan osallistu TYP-toiminnan johtamiseen tai ohjaamiseen.

Työttömien terveystarkastusten ja -palvelujen toimeenpano toteutuu eri tavoin, pohjautuen kaikille kunnille suunnattuun valtionosuusrahoitukseen ja informaatio-ohjaukseen. Väljä ohjaus antaa kunnille mahdollisuuden käyttää valtionosuusrahaa haluamallaan tavalla sekä toimeenpanna parhaaksi katsomiaan toimintamalleja. Sekä TYP-toiminnan että työttömien terveyspalvelujen toimeenpanon tuloksena palveluihin syntyy erilaisia toimintamalleja paikallinen toimintaympäristö ja toimijat huomioiden.

Keskushallinnon ja paikallistason vastuusuhteiden epäselvyys näkyy niin TYP:n verkostomaisen toimintamallin johtamisen ja ohjauksen ongelmassa – vastuiden epäselvyydessä ja yhteisten tavoitteiden määrittelyn vaikeudessa – kuin työttömien terveystarkastuksiin varatun rahoituksen kohdentumisessa

kunnissa muihin tarkoituksiin. Työttömien terveystalvelujen osalta keskushallinnon ohjaus kasvaa toimeenpanoprosessin lopulla, kun työterveyshuollon ulkopuolella olevien työikäisten terveysneuvonta ja -tarkastukset sisällytetään uuteen terveydenhuoltolakiin.

### 5.3.2 MONISEKTORISUUS

Monisektorisuus kuvastaa koordinaation horisontaalista ulottuvuutta, jossa tarkastelussa ovat julkisen sektorin sisäisten rajojen ylitykset.

Monisektorisuus näkyy pitkäaikaistyöttömien aktiivoinnin hallinnan alueen muutoksena vuosituhannen vaihteessa (II). Aktiivisesta työvoimapolitiikasta siirrytään aktiiviseen työvoima- ja sosiaalipolitiikkaan. Pitkäaikaistyöttömien aktiivoinnista tulee poliittisissa toimintalinjauksissa entistä selkeämmin sektorirajat ylittävää ja yhdistävää integroitua toimintapolitiikkaa. Myös eri sektoreiden etuuksia, toimeentulotukea ja työmarkkinatukea, sidotaan yhteen. Integroidun toimintapolitiikan kehys alkaa hämärtyä vuoden 2015 hallitusohjelmassa.

Työvoiman palvelukeskus -toiminnan (TYP) sektorirajat ylittävän toimeenpanon yhteisinä rakenteina toimivat poikkihallinnollinen työllisyyden politiikkaohjelma sekä hallinnonalat yhdistävä ohjausrakenne, joka tukee sopimus pohjaisen toiminnan toteutumista paikallisella tasolla (III). Yhteisten sektorirajat ylittävien rakenteiden tärkeys korostuu kun työttömien terveystarkastuksia ja -palveluja toimeenpannaan TYP-toiminnan ulkopuolella. Ilman määriteltyjä rakenteita yhteistyömuodot terveydenhuollon, sosiaalitoimen, työhallinnon ja Kelan välillä tulee muodostaa alusta alkaen. Tässä hyödynnetään myös muita olemassa olevia ylisektoraalisia rakenteita, kuten kuntoutuksen asiakasyhteistyöryhmiä. Terveydenhuollon sitoutuminen työttömien terveystalveluun vaihtelee suuresti paikkakunnittain.

TYP:n monisektorisessa palvelumallissa eri sektoreiden tuottamia palveluita voidaan yhdistää ja lomittaa toisiinsa uudella tavalla, esimerkiksi terveyttä edistävää toimintaa voidaan yhdistää osaksi kuntouttavaa työtoimintaa (III). Paltamon työllisyyskokeilussa kokeilun saama rahoitus sisältää työ- ja elinkeinohallinnon järjestämän ammatillisen kuntoutuksen ja ammatillista kuntoutusta on mahdollista yhdistää osaksi Työvoimatalon sosiaali- ja terveystalveluja (IV). Työvoimatalolla sosiaalisen ja ammatillisen kuntoutuksen palvelut hahmotetaan usein peräkkäisinä, sosiaalisen edeltäessä ammatillista, mutta myös toisiinsa lomittuvina. Ammatillista kuntoutumista tukevat työmenetelmät ovat vasta muotoutumassa talon käytännöissä, joten toiminta painottuu sosiaaliseen kuntoutukseen. Vaikka kokeilun luonne helpottaa sektorirajojen ylittämistä Työvoimatalon sisällä, rajoja ei pystytä ylittämään suhteessa Työvoimatalon ulkopuoliseen toimintaan, kuten Kelan tai työeläkelaitosten ammatilliseen kuntoutukseen.

### **5.3.3 MONITOIMIJUUS**

Monitoimijuudessa tarkastelussa ovat julkisen sektorin ja muiden toimijoiden (yritykset, kolmas sektori ja asiakkaat) väliset rajat.

Poliittisissa toimintalinjauksissa työttömien vastuu työllistymisestään ja toimeentulostaan lisääntyy 1990-luvulta vuoteen 2015 (II). Pitkittyneeseen työttömyyteen liittyviä ongelmia määritellään enenevästi yksilön ominaisuuksina, kuten elämänhallintakykyinä, työ- ja toimintakykyinä ja terveytenä. Työttömien yksilölliset palvelutarpeet toimivat myös yhtenä perusteluna kuntien ja sosiaali- ja terveydenhuollon lisääntyvälle vastuulle pitkäaikaistyöttömien aktivoinnista: valtio ja työhallinto eivät kykene yksin vastaamaan pitkäaikaistyöttömien palvelutarpeisiin. Tarkastelujakson lopulla, vuoden 2015 hallitusohjelmassa, korostuu yritysten merkitys työllistymisen tukemisessa.

Työvoiman palvelukeskus -toiminta (TYP) ja Paltamon työllisyyskokeilu mahdollistavat uudenlaista yhteistyötä ulkopuolisten palveluntuottajien, kolmannen sektorin ja yritysten, kanssa. Paltamon työllisyyskokeilussa työllistettyjen työterveyshuollosta vastaa yksityinen yritys (IV). TYP-toiminnassa yhteistyötä tehdään yritysten kanssa asiakkaiden työllistymismahdollisuuksien lisäämiseksi, mutta yhteistyö koetaan riittämättömäksi (III).

TYP-malli mahdollistaa asiakaslähtöisen työskentelytavan, jossa palveluja voidaan sovittaa yhteen asiakkaan tarpeet ja tilanne huomioiden, ja luoda siten yksilöllisiä palveluprosesseja (III). Asiakaspalaute palveluista on hyvin myönteistä. Myös Paltamon Työvoimatalolla tavoitellaan sosiaalista ja ammatillista kuntoutumista tukevien toimien asiakaslähtöistä yhdistämistä (IV). Yhtenä esteenä palvelujen toimivuudelle toimihenkilöt näkevät asiakkaiden sitoutumattomuuden tai haluttomuuden edetä työmarkkinoiden suuntaan. Etenkin nuorille nähdään tarpeelliseksi asettaa lisää velvoitteita, jotta heidän työ- ja työllistymishalu kasvaisivat.

### **5.3.4 MONIAMMATILLISUUS**

Moniammatillisuus kuvaa eri professioiden välisiä rajoja ja niiden ylittämistä. Vaikeasti työllistyvien palveluissa keskeisiä ammattiryhmiä ovat muun muassa sosiaalityöntekijät ja -ohjaajat, työvoimaviranomaiset, ammatinvalintapsykologit, terveyden- ja sairaanhoitajat, lääkärit, vakuutusvirkaileijat, kuntoutuksen ammattilaiset sekä erilaiset työllistymistä tukevat ammattiryhmät, kuten palveluohjaajat ja työhönvalmentajat.

Työvoiman palvelukeskus -toiminnassa (TYP) moniammatillisuutta tukevat sovitut sisäiset yhteistyörakenteet, kuten tiimi- ja työparityöskentely (III). Kukin ammattilainen sovittaa omaa ammatillista osaamistaan toisten osaamiseen. Yhteensovittamisen lisäksi kukin ammattiryhmä muodostaa omaa erikoistunutta osaamisaluettaan suhteessa vaikeasti työllistyvien

tilanteisiin. Näin tekevät myös terveydenhoitajat, niin TYP-palvelussa kuin muissa toimintaympäristöissä. Työttömien terveydenhoitajien toimenkuvassa näkyvät sekä terveydenhuollon näkökulma että työllistymisen tukeminen.

Terveydenhuollon sisällä työttömien terveystarkastukset ja -palvelut keskittyvät vahvasti terveyden- ja sairaanhoitajille. Lääkäreiden kiinnostus, ehkä mahdollisuuskin, lähteä mukaan työttömien terveyspalvelujen kehittämiseen on vähäinen. Työttömien terveyspalveluiden kehittäminen nähdään myös uhkana, koska sen myötä muut ammattiryhmät esittävät uusia palvelutoiveita terveydenhuollon, ja erityisesti lääkäreiden, suuntaan.

Paltamon Työvoimatalon toimihenkilöillä on ammattirajat ylittäen näkemys, että työllistetyt tarvitsevat usein sosiaalista vahvistamista ennen kuin heidän ammatillisia valmiuksiaan voidaan tukea (IV). Eri ammattiryhmien välillä on myös eroja. Työterveyslääkärit korostavat kuntoutuksen fyysistä, psyykkistä ja sosiaalista toimintakykyä koskevia asioita. Muut toimihenkilöt korostavat työllistettyjen elämänhallintaa ja ammatillisia valmiuksia sekä tavoitteellisuutta ja halua työllistyä. Ammatillista kuntoutumista tukevien työmenetelmien kehittäminen edellyttää uudenlaista ammatillista osaamista kaikilta toimihenkilöiltä.

## **5.4 HALLINNAN RAKENTEET MONIALAISESSA KOORDINAATIOSSA**

Lainsäädäntöön ja sääntöihin pohjautuva hierarkkinen hallintarakenne ilmenee tutkimuksessa eri tavoin. Lainsäädäntö ja ohjeistukset ovat yksi keino varmistaa ja tukea monialaisen koordinaation toteutumista niin eri hallinnon tasojen kuin eri sektoreiden välillä (II, III). Valtion ja kuntien välisten vastuusuhteiden määrittelyssä lainsäädäntövalmistelun kautta pyritään lisäämään kuntien vastuuta pitkäaikaistyöttömien aktiivisuudesta (II). Valmistelu koskee sekä etuuksia että palveluja. Sektoreiden välisessä koordinaatioissa pohjana on kunkin sektorin oma lainsäädäntö (III, IV). Valtion toimijoilla, työhallinnolla ja Kelalla, on selkeät ohjaussuhteet valtakunnallisen, alueellisen ja paikallisen tason välillä, jotka määrittävät toimintaa. Sosiaali- ja terveydenhuollon puolella ei tällaista ohjaussuhdetta ole sosiaali- ja terveysministeriön ja kuntien välillä. Työttömien terveyspalvelujen kohdalla päädytään terveysneuvonnan ja -tarkastusten sisällyttämiseen terveydenhuollon lainsäädäntöön toimeenpanon turvaamiseksi.

Lainsäädäntö ja sen myötä vakiintuneet toimintakäytännöt myös hankaloittavat monialaista koordinaatiota (III, IV). Sektorikohtainen lainsäädäntö ja toimintakäytännöt näkyvät esimerkiksi työttömien ammatilliseen kuntoutukseen ohjauksen pullonkaulana (IV). Työvoiman palvelukeskus -toiminnassa (TYP) kunkin sektorin oma lainsäädäntö,

suunnitelmat ja tavoitteet hankaloittavat yhteisten tavoitteiden asettamista (III). Terveysturvallisuuden sisällä professoioihin perustuva hierarkkinen hallintarakente voi osaltaan vaikeuttaa työttömien terveysturvallisuuden ja -palvelujen leviämistä ja vakiintumista, koska toiminnan nähdään koskevan vain terveyden- ja sairaanhoitajia.

Markkinaehtoinen hallintarakente ei näy kovin vahvasti julkishallinnon monialaisessa koordinaatiossa. Yksityinen ja kolmas sektori osallistuvat julkisten palvelujen tuottamiseen ostopalvelusopimusten kautta (III, IV). Pitkäaikaistyöttömien aktiivisuuden poliittisissa toimintalinjauksissa markkinaehtoisen hallinnan lisääntymisestä on nähtävissä merkkejä, kun työllistymistä edistävien palvelujen tuottamiseen halutaan ottaa entistä vahvemmin mukaan yrityksiä ja kolmatta sektoria (II).

Lainsäädännön, ohjeistusten ja selkeiden toimivaltasuhteiden määrittelyn ohella koordinaatio toteutuu myös tarkemmin määrittelemättömin ja joustavin toimintatavoin, joissa eri toimijoiden välinen vastuunjakotapahtuu neuvotellen. Verkostomaista hallintarakennetta on tunnistettavissa pitkäaikaistyöttömien aktiivisuuden poliittisissa toimintalinjauksissa, joissa lainsäädäntömuutosten ohella korostetaan valtion ja kuntien yhteistyötä ja yhteistä vastuuta (II). TYP-toiminnassa eri sektoreiden välinen yhteistyö perustuu yhteisiin sopimuksiin ja toimintakäytäntöihin, ilman lainsäädännöllistä velvoitetta (III). Myös Paltamon Työvoimatalon kuntoutuksen käytännössä kokeiluluonteisuus mahdollistaa joidenkin lakisääteisten sektorirajojen ylittämisen (IV). Sekä TYP-toiminnassa että Työvoimatalolla erilaisia palveluita pystytään usein yhdistämään joustavasti asiakkaan tilanteen huomioiden.

Itsehallintaa tarkastellaan tässä työttömän ja julkishallinnon välisen suhteen määrittelynä. Itsehallintaa ilmenee pitkäaikaistyöttömien aktiivisuuden poliittisissa toimintalinjauksissa, joissa työttömien oma vastuu työllistymisestään ja hyvinvoinnista lisääntyy tarkastelujakson aikana (II). Paltamon Työvoimatalon toimihenkilöt näkevät työllistettyjen haluttomuuden ja osallistumattomuuden vaikeuttavan sosiaalisen ja ammatillisen kuntoutuksen toteuttamista (IV). Yhtenä ratkaisuna nähdään työllistettyjen osallistumisvelvoitteiden lisääminen.

## **5.5 MONIALAISEN KOORDINAATION TOTEUTUMINEN**

Tämän tutkimuksen tehtävänä oli selvittää, miten monialainen koordinaatio toteutuu vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämiseksi. Monialaisen koordinaation määrittely julkishallinnon toimiksi sovittaa yhteen toimintapolitiikkoja, hallinnonaloja ja palveluja ylittäen niiden välisiä rajoja.

Vertikaalinen **monitasoisuus** näkyy vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämisen monialaisessa koordinaatiossa paikallisen tason korostumisena, jonka toimeenpanossa ilmenee hierarkkisen ja



verkostomaisen hallinnan rakenteita. Pitkäaikaistyöttömien aktivoinnin poliittisten linjausten ajallisessa tarkastelussa kuntien tehtävät ja vastuut kasvavat valtion tehtävien supistuessa. Muutokset toteutuvat lainsäädännön keinoin asettamalla kunnille uusia tehtäviä (kuten kuntouttava työtoiminta), sitomalla toimeentulotukea ja työmarkkinatukea vahvemmin yhteen sekä lisäämällä kuntien vastuuta työmarkkinatuen rahoituksesta. Toimeenpanossa korostuu verkostomainen hallinta, kun työvoiman palvelukeskus -toiminta (TYP) ja työttömien terveystarkastukset ja -palvelut muotoutuvat pääasiallisesti paikallisella tasolla ohjelmaperusteisen ja hankkeistetun keskushallinnon tuen myötä.

Horisontaalisessa **monisektorisuudessa** ilmenee sekä verkostomaista että hierarkkista hallintaa. Sektorirajojen ylittäminen näkyy poliittisissa toimintalinjauksissa pitkäaikaistyöttömien aktivoinnin määrittymisenä työvoima- ja sosiaalipolitiikaksi sekä työllisyys- ja hyvinvointipolitiikaksi. Vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämisen toimeenpanossa ja palveluissa sektorirajojen ylittäminen perustuu yhteisiin ohjelmiin ja linjauksiin sekä yhdessä neuvoteltuihin käytäntöihin. Verkostomaiset hallinnan rakenteet edesauttavat sektorirajat ylittävän koordinaation toteutumista. Hierarkkiset hallinnan rakenteet, kunkin sektorin lainsäädäntö ja siihen liittyvät ohjaukset käytännöt ja toimintatavat, näyttävät usein pikemmin estävän kuin edistävän eri sektorien palvelujen yhteensovittamista. Sektorirajojen ylittämisen vaikeudet liittyvät enemmän terveydenhuoltoon ja kuntoutukseen kuin työvoimahallintoon tai sosiaalitoimeen.

**Monitoimijuus** näkyy julkishallinnon monialaisessa koordinaatiossa eri ulottuvuuksista heikoiten. Julkisen ja yksityisen tai kolmannen sektorin välisten rajojen ylitys hahmottuu pitkälti ostopalveluina, joiden kautta myös yksityinen ja kolmas sektori osallistuvat palvelujen koordinaatioon. Asiakkaiden yksilölliset palvelutarpeet ja niihin vastaaminen koetaan keskeiseksi tavoitteeksi monialaisessa koordinaatiossa. Samalla asiakkaiden odotetaan myös itse toimivan aktiivisesti työllistymisensä edistämiseksi. Pitkäaikaistyöttömien aktivoinnin poliittisissa toimintalinjauksissa ja Paltamon Työvoimatalon toimihenkilöiden puheessa tuodaan esille yhteiskunnan arvoja ja normeja, joiden näkökulmasta työttömien tulisi ottaa vastuuta tilanteensa edistämisestä (vrt. Newman 2007). Näkyvissä on siten itsehallintaan perustavaa hallinnan rakennetta. Myös markkinaehtoista hallintatapaa on tunnistettavissa poliittisissa toimintalinjauksissa, joissa korostetaan yritysten ja muiden markkinatoimijoiden merkitystä työllistymistä edistävien palvelujen tuottajina.

**Moniammatillisuus** linkittyy sektorirajat ylittäviin yhteistyörakenteisiin, kuten työvoiman palvelukeskuksiin, työttömien terveyspalveluihin ja Paltamon Työvoimataloon. Sektorirajat ylittävät yhteistyörakenteet luovat edellytyksiä profession rajojen ylittämiseksi, jossa erilaista ammattiosaamisesta sovitetaan yhteen. Tämä tapahtuu pitkälti yhdessä neuvotellen ja sopien. Moniammatillisuuden haasteena on kunkin

profession ominaispiirteiden ja vahvuuksien säilyttäminen (Røysum 2013; Caswell & Larsen 2015). Näkyvissä on siten myös kunkin profession oman osaamisen kehittämistä. Työttömien terveyspalvelussa terveydenhuollon sisäinen, pitkälti professioihin perustuva hierarkia (ks. Laiho & Riikonen 2014), saattaa osaltaan vaikuttaa siihen, ettei toiminnalle synny suurta painoarvoa terveydenhuollon johdossa.

Tutkimuksen tuloksena on, että vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämiseksi monialainen koordinaatio toteutuu pääosin monisektorisena ja moniammatillisena toimintana. Monisektoristen palvelurakenteiden ja niissä muodostuvien moniammatillisten palvelukäytäntöjen avulla julkishallinnossa pystytään ylittämään sektori- ja professorirajoja etenkin paikallisella tasolla. Monisektorisuus näkyy myös työvoima- ja sosiaalipolitiikan sektorirajat ylittävinä toimintapolitiikkoina pitkäaikaistyöttömien aktivoinnissa. Valtakunnallisen tason merkitys monialaisessa koordinaatiossa jää kuitenkin vähäisemmäksi, koska se luo lähinnä väljät raamit hallinnonalojen ja palvelujen yhteensovittamiselle paikallisella tai alueellisella tasolla. Julkisen ja muiden sektoreiden välisten rajojen ylittäminen on harvinaisempaa ja liittyy lähinnä ostopalveluihin. Asiakkaiden yksilölliset palvelutarpeet ja niihin vastaaminen perustelevat julkishallinnossa toimintapolitiikkojen, hallinnonalojen ja palvelujen yhteensovittamista.

Monialaisen koordinaation toimeenpanossa korostuvat hierarkkiset ja verkostomaiset hallinnan rakenteet. Hierarkkinen hallinta ylläpitää eri tasojen ja sektoreiden lakisäätöisiä tai muutoin vakiintuneita tehtäviä sekä määrittelee sitä kautta toimijoiden välisiä suhteita. Tämä voi hankaloittaa hallinnonala- ja ammattirajojen ylittämistä. Verkostomaisessa hallinnassa hallinnontasojen ja -alojen välinen työn- ja vastuunjako hahmottuu epäselvemmin. Tämä antaa toimijoille mahdollisuuden neuvotella työn- ja vastuunjaosta sekä yhdistää palveluja joustavalla tavalla. Hierarkkisten ja verkostomaisten hallinnan rakenteiden sekoittuminen näkyy monialaisessa koordinaatiossa sektori- ja professorirajojen ylittämisen lisäksi myös sektori- ja professorirajoista kiinni pitämisenä.

Tunnistettavissa on myös muita tarkasteltuja hallinnan rakenteita (markkinaehtoinen hallinta ja itsehallinta), joskin ne ilmenevät heikommin julkishallinnon monialaisessa koordinaatiossa. Itsehallinta asiakkaiden ja julkishallinnon toimijoiden välisen suhteen määrittelynä näkyy työttömien oman vastuun korostamisena.

Vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämisen tarkastelu hallintana, jossa julkishallinto pyrkii sovittamaan yhteen eri toimintapolitiikkoja, hallinnonaloja ja palveluja, tuottaa uudenlaista jäsenystä moniulotteiseen ja monimutkaiseen kysymykseen. Monialainen koordinaatio tuo esiin hallinnonalojen ja professioiden välisten rajojen lisäksi rajoja ja niiden ylityksiä myös eri hallinnontasojen ja toimijoiden välillä

Monitasoisuus ja monisektorisuus menevät osin päällekkäin vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämiseksi, koska yksi keskeinen raja

hahmottuu valtion ja kuntien välille. Valtion ja kuntien välinen raja jäsentyy niin monitasoisuutena valtiollisen ja paikallisen tason välisen koordinaation näkökulmasta kuin monisektorisuutena valtion vastuulla olevien (työhallinto, Kelan kuntoutus) ja kuntien vastuulla olevien (sosiaali- ja terveydenhuolto) hallinnonalojen ja palvelujen yhteensovittamisen näkökulmasta. Julkisen ja yksityisen tai kolmannen sektorin väliset rajat eivät hahmotu keskeisinä julkishallinnon monialaisessa koordinaatiossa. Osittain kyse voi olla siitä, ettei tutkimusaineisto tavoita tätä ulottuvuutta riittäväällä tavalla.

Julkishallinnon monialainen koordinaatio vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämiseksi toteutuu vertikaalisina ja horisontaalisina rajojen ylityksinä, joissa toimijoiden väliset suhteet ja vastuunjako määrittyvät vaihtelevasti erilaisia hallinnan rakenteita painottaen. Hallinnan rakenteet ovat osittain sidoksissa siihen, millaisia rajoja pyritään ylittämään: julkisen sektorin ja yksityisen tai kolmannen sektorin välisessä yhteensovittamisessa ilmenee markkinaehtoista hallintaa, asiakkaan ja julkishallinnon välisen suhteen määrittelyssä itsehallintaa. Toisaalta eri hallinnontasojen, eri sektoreiden ja eri professioiden välisten rajojen ylittämisessä toimijoiden väliset suhteet ja vastuunjako määrittyvät niin hierarkkisin kuin verkostomaisin hallinnan rakentein. Tämä kuvaa vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämisen hallinnan monimuotoisuutta ja sen koordinaation haasteellisuutta julkishallinnossa.

Tutkimuksessa vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämisen ja sen monialaisen koordinaation tavoitteeksi nähdään työttömien hyvinvoinnin edistäminen. Työttömien ja työllisten hyvinvoinnin kokemusten vertailu muodostaa taustan julkishallinnon toteuttamalle monialaiselle koordinaatiolle vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämiseksi. Tulosten mukaan työttömien, ja erityisesti pidempään työttömänä olleiden, hyvinvoinnin kokemukset ovat systemaattisesti harvinaisempi kuin työllisten ja koskevat niin terveydellistä, psykososiaalista ja taloudellista hyvinvointia kuin hyvää elämänlaatua. Monialaisen koordinaation näkökulmasta tulokset kertovat siitä, ettei vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämiseksi voida keskittyä vain työllistymiseen liittyviin toimiin, vaan siinä tulee huomioida myös terveydelliset, psykososiaaliset ja taloudelliset tekijät, mikäli ryhmän hyvinvointia ja toimintavalmiuksia halutaan edistää.

## **6 MONIALAINEN KOORDINAATIO AJALLISESSA TARKASTELUSSA**

Tässä luvussa tarkastelen, millaista toimintapolitiikkojen, hallinnonalojen ja palvelujen yhteensovittamista on tunnistettavissa vaikeasti työllistyviä koskevien aktivointi-, kuntoutus- ja työkykypolitiikkojen ajallisessa kehityskulussa (ks. luku 2), ja miten nämä suhteutuvat tutkimuksen tuloksiin monialaisen koordinaation ulottuvuuksista ja hallinnan rakenteista.

Vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämässä työvoima- ja sosiaalipolitiikkojen sekä kuntoutus- ja työkykypolitiikkojen yhteensovittamista on selkeimmin paikannettavissa 1990-luvulle (vrt. Miettinen 2011). Tällöin pitkäaikaistyöttömien kuntoutukseen liittyvät kysymykset olivat paljon esillä ja eri toimijoiden yhdistämiseksi luotiin monisektorisia yhteistyörakenteita kuntoutuksen asiakaspalveluyhteistyön lainsäädännöllä. Vähitellen vaikeasti työllistyvien problematiikka alkoi hahmottua enemmän aktivointi- kuin kuntoutus- ja työkykypoliittisena kysymyksenä. 2000-luvulla vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämisen monialaisessa koordinaatiossa ovat painottuneet ensisijaisesti työvoima- ja sosiaalipolitiikan, työvoima- ja sosiaalihallinnon sekä työvoima- ja sosiaalipalvelujen väliset kysymykset. Sektorirajat ylittävät ohjelmat ja rakenteet ovat lähestyneet vaikeasti työllistyvien tilanteita työllisyyden edistämisen ja syrjäytymisen ehkäisyn näkökulmista. Vaikeasti työllistyvien kuntoutuksen, terveyden ja työkyvyn kysymykset ovat sisältyneet tähän, mutta kuntoutus- ja työkykypolitiikoissa ne ovat saaneet vähän huomiota. Esimerkiksi työurien pidentämiseen tähtäävät toimet ovat keskittyneet pitkälti työssä olevien työikäisten työkyvyn tukemiseen (Rajavaara 2013; Juvonen-Posti & Pensola 2016).

Aktivointi on toiminut yhdistävänä kehyksenä työvoima- ja sosiaalipolitiikan koordinaatiossa. Vaikeasti työllistyviä koskevien työvoima- ja sosiaalipolitiikkojen yhteensovittaminen on ollut julkilausuttu tavoite poliittisissa toimintalinjauksissa. Toimeenpanossa on lainsäädännön lisäksi käytetty hallinnonalarajat ylittäviä ohjelmia ja uudenlaisia eri toimijoita yhdistäviä yhteistyörakenteita. Kuntoutus- ja työkykypolitiikkojen yhteys aktivointiin on ollut heikompi. Kuntoutusjärjestelmän hajanaisuus ja siihen sisältyvät eri osa-alueet tekevät kuntoutuksesta kaiken kaikkiaan vaikeasti hallittavan kokonaisuuden (Miettinen 2011). Vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämisen problematiikan voi toisaalta olettaa sisältyneen joihinkin kuntoutuksen osa-alueisiin, toisaalta jääneen niiden väliin.

Terveydenhuolto hahmottuu linkkinä aktivoinnin ja kuntoutuksen välillä. Terveydenhuolto on Suomessa kansainvälisesti tarkasteltuna varsin vahvasti mukana vaikeasti työllistyville suunnatuissa palveluissa (Minas 2014). Työttömien yhteispalvelussa ja muissa sektorirajat ylittävissä yhteistyörakenteissa on terveydenhuolto yksi olennainen toimija (myös

Karjalainen 1996; Arnkil ym. 2004). Terveysthuollon tehtävä vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämässä on kuitenkin rajautunut pitkälti yksittäisiin palveluihin eikä terveydenhuolto ole osallistunut toiminnan johtamiseen tai ohjaukseen. Vaikka terveysthuollon tavoitteet liittyvät vahvasti väestöryhmien välisten terveyserojen vähentämiseen ja terveyteen kaikissa politiikoissa (Sihto 2013), ei tämä näy välittyvän toimintapolitiikan tasolle.

Tämän tutkimuksen tulosten mukaan monialainen koordinaatio toteutuu vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämässä etenkin horisontaalisena, monisektorisena ja moniammatillisena, hallinnonalojen ja palvelujen yhteensovittamisena. Samanaikaisesti on nähtävissä myös sektori- ja ammattirajoista kiinni pitämistä. Tämän voi nähdä heijastelevan laajemminkin sitä, miten eri hallinnonaloja ja palveluja on Suomessa sovitettu yhteen. Kukin sektori on pysynyt pitkälti vastuussa omista palveluistaan ja etuuksistaan. Lainsäädännön avulla on linkitetty yhteen eri sektoreiden etuuksia, toimeentulotukea ja työmarkkinatukea, sekä tuettu monisektoristen yhteistyörakenteiden syntymistä, kuten kuntoutuksen asiakasyhteistyöryhmiä ja työllistymistä edistävää monialaista yhteispalvelua. Yhteistyörakenteissa sektori- ja professionrajat ovat pysyneet ennallaan. Etuuksien osalta vastuuta on siirretty valtion ja kuntien välillä.

Euroopassa on nähtävissä myös toisenlaisia tapoja toteuttaa monialaista koordinaatiota. Norjan NAV-mallissa ja Ison-Britannian Jobcentre Plus-mallissa on eri sektoreita yhdistetty hallinnollisesti. Tanskassa työllistymistä edistävät palvelut on siirretty kuntien vastuulle ohjausvastuun säilyessä valtiolla. Muutokset ovat kohdistuneet myös eri professioihin ja synnyttäneet uudenlaisia ammattiryhmiä. (Bredgaard & Larsen 2009; Minas 2014; Christensen ym. 2014; Saikku ym. 2017.) Todettavissa on myös yksityisen sektorin merkityksen kasvu vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämässä (van Berkel ym. 2011; Aurich-Berheide ym. 2015). Suomessa ei julkisen sektorin ulkopuolisten toimijoiden rooli toistaiseksi hahmotu yhtä keskeisenä vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämisen monialaisessa koordinaatiossa (vrt. Miettinen 2011; Karjalainen & Saikku 2011).

Horisontaalisen koordinaation keskeisyydestä huolimatta ovat myös vertikaaliseen koordinaatioon liittyvät kysymykset olennaisia vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämässä Suomessa. Pidemmällä aikavälillä tarkasteltuna on vastuu työllisyydenhoidosta vaihdellut valtiollisen ja paikallisen (kuntien) tason välillä (Niemi 2012). Kunnilla on myös pitkään ollut erilaisia työllisyydenhoitoon liittyviä velvoitteita sekä omaehtoista toimintaa erityisesti pitkäaikaistyöttömien tai muutoin vaikeassa työmarkkinatilanteessa olevien työllistymisedellytysten ja työllistymisen tukemisessa (esim. Suomen Kuntaliitto 2000; Kuntaliitto 2009).

Tarkastelujaksolla tehdyt uudistukset ovat tarkoittaneet valtion ja kuntien välisten suhteiden ja tehtävien uudelleenmäärittelyä vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämässä. Toimeentulotukeen ja työmarkkinatukeen tehdyt muutokset ovat lisänneet valtion ja keskushallinnon

ohjausmahdollisuuksia kuntatason toiminnassa vaikeasti työllistyvien kohdalla. Etenkin työmarkkinatuen maksuosuuden kasvattaminen on näkynyt kunnissa kyseisen asiakasryhmän korostumisena ja palvelujen suuntamisena tälle kohderyhmälle (Hämäläinen ym. 2009; Riipinen ym. 2014; Saikku 2016a).

Kansainvälisesti tarkasteltuna on paikallisen tason merkityksen nähty korostuneen sosiaalipolitiikassa 2000-luvulla (Kazepov 2010; Künzel 2012; Bannink & Ossewaarde 2012; Heidenreich & Rice 2016a). Vastuuta työttömien työllistymisen edistämisestä on siirretty valtiolliselta tasolta alueelliselle tai paikalliselle tasolle, erityisesti vaikeasti työllistyvien osalta (Bredgaard & Larsen 2009; van Berkel ym. 2011). Paikallisen toiminnan korostumisen on nähty lisäävän mahdollisuuksia muiden, ei-julkisten toimijoiden mukaanottoon (Kazepov 2010, 37). Myös Suomessa ovat viimeaikaiset poliittiset linjaukset työllisydenhoidossa korostaneet markkinoiden merkitystä (VNK 2015; VN 2016). Maakunta- ja kasvupalvelu-uudistusten myötä tulevaisuudessa alueellinen taso, maakunnat, tulisi merkittäväksi toimijaksi työllisydenhoidossa.

Tämän tutkimuksen tulosten mukaan on vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämisen monialaisessa koordinaatiossa nähtävissä perinteisten hierarkkisten rakenteiden ohella etenkin verkostomaisen hallinnan muotoja. Verkostomainen hallintatapa voisi osaltaan selittää vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämiseen liittyviä työn- ja vastuunjaon ongelmia ja niiden pysyvyyttä tarkastelujaksolla. Vaikeasti työllistyvien ryhmä näyttää jääneen väliin – ei kenenkään maalle – ryhmäksi, josta mikään taho ei ole viime kädessä vastuussa (vrt. Määttä 2012). Miltei koko tarkastelujakson ajan toistuvana asiana näkyy esimerkiksi työttömien ammatilliseen kuntoutukseen pääsyn kysymys, jossa työvoimahallinto ja Kela ovat siirrelleet vastuuta toinen toisilleen (ks. STM 2000; Suikkanen ym. 2005; Suikkanen & Lindh 2010; Karjalainen 2011b; Saikku 2016b).

Vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämisessä on toistuvasti tuotu esiin, että vaikeasti työllistyvät ovat liian sairaita tai työkyvyttömiä, jotta heidän työllistymistään olisi mahdollista edistää. Vastuuta on siten siirretty työvoimapalveluista sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluihin. Kuntoutus- ja työkykypolitiikoissa tämä ryhmä on taas usein ohitettu huomion keskittyessä työsuhteessa olevien työkyvyn ja kuntoutuksen sekä työterveyshuollon kehittämiseen, mihin myös lainsäädännölliset velvoitteet ovat selkeämmin kohdistuneet. Terveys- ja kuntoutuspalveluissa ovat vaikeasti työllistyvien tilanteet usein koettu liian monimutkaisina, jotta niihin voitaisiin kyseisillä palveluilla puuttua.

Toisaalta verkostomainen hallinta on voinut tuottaa joustavia ratkaisuja ja yhdistää vaikeasti työllistyvien työllistymistä edistäviä hallinnonaloja ja toimijoita asiakaslähtöisemmin kuin esimerkiksi työkyvyttömyysetuuksiin liittyvät lainsäädäntöratkaisut monissa muissa maissa (ks. Devetzi & Stendahl 2011). Monialaisessa koordinaatiossa on suosittu pitkälti erilaisia, paikallisesti vaihtelevia ratkaisuja, kuten työvoiman palvelukeskukset ja

työttömien terveyspalvelut osoittavat. Laajemmin tarkasteltuna on myös lakisääteisten toimien, kuten kuntoutuksen asiakasyhteistyön tai työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun, toimeenpano ollut pitkälti paikallisella tasolla, lainsäädännön vain luodessa raamit toiminnalle. Moniammatillisuuden näkökulmasta nämä monisektoriset rakenteet ovat yleensä toimineet melko hyvin (myös Karjalainen 1996; Saikku 2006; Karjalainen & Saikku 2011).

Tutkimuksen tuloksissa korostuu hallinnonalojen ja palvelujen paikallinen yhteensovittaminen sektori- ja professionarajoja ylittäen. Se kertoo siitä, ettei julkishallinnon monialainen koordinaatio ole välttämättä tarkasti määriteltyä hierarkkisesti toimeenpantua toimintaa vaan toteutuu myös väljemmin verkostomaisiin rakentein, joissa vastuu yhteensovittamisesta on pitkälti paikallisen tason toimijoilla, eri hallinnonalojen esimiehillä ja työntekijöillä.

Vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämisen monialaisen koordinaation ajallista kehityskulkua voi kokoavasti hahmottaa yksinkertaistamalla sitä kahteen keskeiseen yhteistyömuotoon: kuntoutuksen asiakasyhteistyöhön ja TYP-toimintaan (työvoiman palvelukeskukset, työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu<sup>6</sup>) (taulukko 4). Ymmärrän nämä jäsenyksessä osaksi laajempaa kuntoutuksen tai aktivoinnin kehikkoa vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämisen ajallisessa kehityskulussa. Kolmantena, mahdollisena tulevaisuuden kehikkona on aktiivinen osallisuus. Se, millaisia yhteistyömuotoja tulevaisuudessa tullaan muodostamaan, on vielä auki (vrt. Saikku ym. 2017). Tarkastelen taulukossa monialaisen koordinaation ulottuvuuksia monitasoisuutta lukuun ottamatta paikallisen tason koordinaation näkökulmasta. Lisäksi hahmotan hallinnan rakenteiden ideaalityyppejä kussakin lähestymistavassa. Kursiivilla oleva teksti kuvaa heikkommin tunnistettavissa olevia toimijoita tai hallinnan rakenteita.

Taulukon 4 jäsentely tuo esille ajallista vaihtelua eri ulottuvuuksissa. Monitasoisuudessa on valtakunnallisen tason merkitys vähentynyt ja paikallisen lisääntynyt. Tulevaisuudessa voi alueellinen taso olla keskeisin taso monialaisen koordinaation toteuttamisessa. Monisektorisuus kattaa pääpiirteissään samat hallinnonalat eri ajankohtina, mutta niiden painottumisessa voi nähdä eroja. Tulevaisuudessa voivat etuudet linkittyä nykyistä enemmän osaksi eri hallinnonalojen ja palvelujen yhteensovittamista. Monitoimijuus voi tulevaisuudessa olla entistä merkittävämpi ulottuvuus monialaisessa koordinaatiossa, jos yritykset ja järjestöt tulevat entistä enemmän mukaan palvelujen tuottamiseen. Myös asiakkaan osallistuminen voi lisääntyä palvelujen valinnanvapauden myötä. Moniammatillisuudessa on tunnistettavissa jatkumoa perinteisistä ammattiryhmistä kohti uudenlaisia professionarajoja ylittäviä ammattiryhmiä. Hallinnan rakenteiden ideaalityypeissä voi hahmottaa siirtymää

---

<sup>6</sup> Työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta ei ole vielä julkaistua tutkimustietoa.

hierarkkisesta ja verkostomaisesta hallinnasta kohti markkinaehtoista hallintaa ja itsehallintaa. Tarkastelu ei kata monialaisen koordinaation kokonaisuutta vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämisen ajallisessa kehityskulussa, mutta nostaa esiin sen keskeisiä piirteitä.

**Taulukko 4.** Ajallinen kehityskulku vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämisen monialaisessa koordinaatiossa.

	<b>Kuntoutus (kuntoutuksen asiakasyhteistyö)</b>	<b>Aktivointi (TYP-toiminta)</b>	<b>Aktiivinen osallisuus (tulevaisuus)</b>
<b>Monitasoisuus</b>	Valtakunnallinen Alueellinen Paikallinen	<i>Valtakunnallinen</i> Paikallis-alueellinen (kunnat, kuntayhtymät ym.)	<i>Valtakunnallinen</i> Alueellinen (maakunta) <i>Paikallinen?</i>
<b>Monisektorisuus</b>	Työvoimahallinto Sosiaalitoimi Terveysthuolto Kela/ kuntoutus <i>Opetustoimi</i>	Työvoimahallinto Sosiaalitoimi Terveysthuolto <i>Kela/ kuntoutus</i>	Sosiaalitoimi Terveysthuolto Kela/ kuntoutus & etuudet Työhallinto Opetustoimi <i>Muut?</i>
<b>Monitoimisuus</b>	<i>Järjestöt</i> <i>Asiakas</i>	<i>Järjestöt</i> <i>Yritykset</i> <i>Asiakas</i>	Yritykset Järjestöt Asiakas
<b>Moniammatillisuus</b>	Perinteiset ammattiryhmät (sosiaalityöntekijä, lääkäri, työvoimavirkailija, vakuutusasiantuntija jne.)	Perinteiset ja uudet ammattiryhmät (sosiaalityöntekijä, sosiaaliohjaaja, palveluohjaaja, terveydenhoitaja, työvoimaneuvoja, ammattivalintapsykologi , toimihenkilö, työkykyneuvoja, työvalmentaja jne.)	Uudet professionarit ylittävät ammattiryhmät (palveluohjaaja, työhyvinvointia, uraohjaaja, työkykyneuvoja, työkykykoordinaattori jne.)
<b>Hallinnan rakenteiden ideaalityypit</b>	Hierarkkinen Verkostomainen	Verkostomainen Hierarkkinen <i>Itsehallinta</i>	Markkinaehtoinen Itsehallinta

Monialainen koordinaatio hahmottuu tutkimuksessa julkishallinnon pyrkimyksenä hallita monimutkaista ja muuttuvaa kokonaisuutta. Vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistäminen toteutuu tutkimuksen tulosten mukaan erilaisten vastuiden raja-alueella. Eri hallinnonalojen ja palveluiden yhteensovittamisen näkökulmasta keskeisiä ovat näiden väliset vastuunjaot. Vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistäminen hahmottuu kokonaisuutena, josta mikään taho ei ole viime kädessä vastuussa. Vastuuta on vuosikymmenien ajan siirretty niin vertikaalisesti valtion ja kuntien välillä



kuin horisontaalisesti työvoimahallinnon, sosiaali- ja terveydenhuollon ja kuntoutuksen välillä.

Toinen vastuiden raja-alue vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämässä koskee julkista hyvinvointivastuuta eli vastuun jakautumista julkisen ja muiden sektoreiden sekä yksilön oman vastuun välillä (vrt. Julkunen 2006). Aktivoinnin voi lähtökohtaisesti nähdä määrittelevän uudelleen hyvinvoinvaltion tehtäviä ja vastuita (Serrano Pasqual 2007; Julkunen 2013). Yksilöllistäminen, kansalaisen oman vastuun ja yksilöllisten palvelutarpeiden korostaminen, on yksi esimerkki tästä. Vaikeasti työllistyvät määrittyvät lähtökohtaisesti ryhmäksi, jonka työllistymisen vaikeuksien nähdään liittyvän myös heidän yksilölliseen tilanteeseensa. Monialainen koordinaatio on luonut institutionaalisia edellytyksiä yksilöllisille ja asiakaslähtöisille palvelukokonaisuuksille. Toisaalta se on osaltaan mahdollistanut velvoitteet ja yksilövastuun myös heikossa asemassa olevien palveluissa ja etuuksissa.

Toimintapolitiikkojen, hallinnonalojen ja palvelujen koordinaation vaikeuksien on usein nähty liittyvän vastuusuhteisiin ja tilivelvollisuuteen sekä yhteisten tavoitteiden asettamiseen, niiden seurantaan ja tulosten osoittamiseen (Pollitt 2003; Christensen & Læg Reid 2007; Christensen ym. 2014; Carey ym. 2015). Samansuuntaisia ongelmia on tunnistettu myös Suomessa niin työttömien työllistymisen edistämässä (Arnkil ym. 2004; Arnkil ym. 2008; Asplund & Koistinen 2014) kuin kuntoutusjärjestelmän toiminnassa (Miettinen 2011; Liukko & Kuuva 2016). Ne koskevatkin laajemmin työvoima-, sosiaali-, terveys-, työkyky- ja kuntoutuspolitiikkoja, eivät vain vaikeasti työllistyvien ryhmää.

Työttömien hyvinvoinnin kokemukset ovat pysyneet tämän tutkimuksen tulosten mukaan hyvin samanlaisina eikä ero työllisten hyvinvoinnin kokemuksiin ole pienentynyt 2000-luvulla. Vaikka tämän perusteella ei voi vetää johtopäätöksiä monialaisen koordinaation toimivuudesta vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämässä, kertoo se siitä, että eri toimintapolitiikkojen, hallinnonalojen ja palvelujen yhteensovittamista tulee edelleen parantaa.

## **7 VAIKEASTI TYÖLLISTYVIEN TYÖLLISTYMISSÄ EDISTÄMINEN MUUTOKSESSA**

Tarkastelin tässä tutkimuksessa vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämistä julkishallinnon monialaisena koordinaationa: toimintapolitiikkojen, hallinnonalojen ja palvelujen yhteensovittamisena. Tutkimuksen antina on sen laaja-alaisuus, jossa heikossa asemassa olevia ihmisiä koskettavia toimintapolitiikkoja, hallinnontasoja, hallinnonaloja, palveluja ja toimijoita tarkastellaan yhdessä ja suhteessa toisiinsa. Tällaista tarkastelua ei ole aiemmin tehty vaikeasti työllistyviä koskevassa kotimaisessa tutkimuksessa.

Julkishallinnon monialainen koordinaatio avaa yhden keskeisen näkökulman vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämiseen. Vaikeasti työllistyvien henkilöiden ja julkishallinnon ulkopuolisten toimijoiden omat kokemukset ja näkemykset tarvittavista toimista sekä työllistymisen edistämisen monialaisen koordinaation tuloksellisuus ja tehokkuus ovat tärkeitä näkökulmia, jotka eivät sisälly tähän tutkimukseen ja edellyttävät jatkotutkimusta.

Ajallisen muutoksen tarkastelu valottaa niitä ratkaisuja ja toimintamalleja, joita vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämiseksi on tehty. Nämä ovat erityisen keskeisiä silloin kun toimien kohteena ovat yhteiskunnan heikossa asemassa olevat ihmiset. Tutkimuksen tulosten mukaan työttömien hyvinvointi ei ole yleisellä tasolla lisääntynyt huolimatta niistä toimista, joita heidän työllistymisensä ja hyvinvointinsa edistämiseksi on tehty. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että pyrkimys toimintapolitiikkojen, hallinnonalojen ja palvelujen yhteensovittamiseen olisi merkityksetöntä.

Ymmärrys aiemmasta kehityskulusta on erityisen tärkeää kun halutaan tehdä tietoon perustuvia ratkaisuja tulevaisuutta koskien. Tätä kirjoittaessa ovat vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämisen monialaisen koordinaation kysymykset hyvin ajankohtaisia suunniteltujen rakenteellisten muutosten myötä. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus sekä maakunta- ja kasvupalvelu-uudistus tulevat muuttamaan hallinnontasojen ja -alojen tehtäviä, vastuunjakoja ja palveluja. Ehdotuksia on tehty myös kuntoutusjärjestelmän uudistamiseksi (STM 2017). Lisäksi sosiaaliturvan uudistamiseksi on käynnistetty hanke, jonka tehtävänä on valmistella työllisyttä ja toimeliaisuutta parantavaa ja eriarvoisuutta vähentävää perusturvan kokonaisuudistusta (VNK 2018).

Uudistusten toteutus ja siten niiden vaikutukset vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämisen monialaiseen koordinaatioon ovat vasta hahmottumassa. Näköpiirissä olevat muutokset liittyvät muun muassa alueellisen tason vahvistamiseen, paikallisen tason tehtävien muutokseen ja

keskushallinnon entistä vahvempaan ohjausasemaan sosiaali- ja terveydenhuollossa. Sektorirajat pysyvät pitkälti ennallaan, mutta julkisen sektorin lisäksi yksityisen ja kolmannen sektorin toimijat tulevat nykyistä selvästi keskeisimmiksi palvelujen tuottajiksi. Kansalaisten valinnanmahdollisuudet ja oma vastuu lisääntyvät.

Tämän tutkimuksen tulosten valossa uudistukset tulevat tarkoittamaan monitoimijaisen koordinaation lisääntymistä vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämiseksi. Julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin toimien yhteensovittaminen tulee olemaan keskeistä. Tämä tulee lisäämään markkinaehtoista hallintatapaa, jossa toimijoiden väliset suhteet määrittyvät kilpailun ja sopimusten kautta (Lindsay & Dutton 2010). Ostopalvelut ja palvelujen ulkoistaminen ovat olleet jo pitkään toimintatapoja etenkin työvoima- ja kuntoutuspalveluissa, osin myös sosiaali- ja terveyspalveluissa. Suunnitellut maakunta- sekä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistukset tulevat kuitenkin nostamaan markkinat uudella tavalla keskiöön julkisten palvelujen tuottamisessa.

Nähtävissä on myös muutosta työttömien aktivointipolitiikan hahmottamisessa. Näkemys aktiivisesta osallisuudesta, kaikkien (työikäisten) kansalaisten mahdollisuuksista ja velvoitteista osallistua jollain tavalla yhteiskunnan toimintaan on vahvistumassa. Tästä kertovat muun muassa kasvava kiinnostus osatyökykyisten ja vammaisten työllistymisen ja työssä pysymisen edistämiseen sekä osallistavaan sosiaaliturvaan ja perusturvan uudistamiseen liittyvät aloitteet (STM 2013; STM 2014; STM 2015b; Hiilamo ym. 2017a; VNK 2018).

Tämän tutkimuksen tulosten perusteella voi aktiivinen osallisuus tarjota kehikon, jossa aktivointi-, kuntoutus- ja työkykypolitiikat liittyvät toisiinsa entistä kiinteämmin (vrt. aiemmin taulukko 4). Aktiivisessa osallisuudessa yhdistyvät lähtökohtaisesti niin työmarkkinoihin, etuuksiin kuin palveluihin liittyvät näkökulmat (ks. Euroopan komissio 2008). Palvelu- ja etuusjärjestelmien tiivimpi sidos voi vähentää asiakkaiden siirtelyä eri järjestelmien välillä. Monissa Euroopan maissa on esimerkiksi työttömyys- ja työkyvyttömyysetuuksia sidottu tiiviimmin yhteen (OECD 2010; Devetzi & Stendahl 2011). Tämä on näkynyt muun muassa työkyvyn ja -kyvyttömyyden uudenlaisina määritelmänä, työkyvyttömyysetuuksille pääsyn kiristymisenä sekä uudenlaisina työllistymistä edistävinä palveluina. Työttömyysturvaan ja työkyvyttömyysetuuksiin liittyviä kiristyksiä on tärkeä kompensoida kehittämällä kohderyhmän palvelujen lisäksi työmarkkinoiden vastaanottavuuteen kohdistuvia toimenpiteitä.

Vaikeasti työllistyvien työllistymisen ja hyvinvoinnin edistämisen näkökulmasta tulossa olevat muutokset tuottavat sekä uhkia että mahdollisuuksia. Palvelujen siirtyminen markkinoille sekä kansalaisten oman vastuun korostuminen ovat erityisen pulmallisia heikossa asemassa oleville ihmisille. Aktiivinen osallisuus ei toteudu vain velvoitteita tai palvelujen valinnanvapautta lisäämällä. Hyvinvoinnin edistämiseksi olisi olennaista nähdä työllisyyttä edistävien toimien laajempi merkityksellisyys

niin yksilön elämässä kuin yhteiskunnassa (vrt. Dean 2003). Jos vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistäminen nähtäisiin aidosti sosiaalisena investointina inhimilliseen pääomaan (vrt. Morel ym. 2012), keskeiseksi tulisi vaikeasti työllistyvien toimintavalmiuksien tukeminen, ei ulkokohtainen aktivointi.

Samalla rakenteelliset uudistukset sekä aktiivisen osallisuuden edistämiseen ja sosiaaliturvan uudistamiseen liittyvät toimet tarjoavat ennennäkemättömän mahdollisuuden yhdistää vaikeasti työllistyvien työllistymistä edistäviä sosiaali-, terveys-, kuntoutus- ja työvoimapolitiittisia toimia. Tämä edellyttää, että aktivointi-, kuntoutus- ja työkykypolitiikkoja pystytään tarkastelemaan yhtenä kokonaisuutena. Erityisen tärkeää on ottaa mukaan myös ihmiset, joita palveluilla pyritään auttamaan.

# LÄHTEET

- 6, Perri (2004) Joined-up government in the Western World in Comparative Perspective: A Preliminary Literature Review and Exploration. *Journal of Public Administration and Theory*, vol. 14, no.1, 103–138.
- Aho, Simo & Arnkil, Robert (2008) Suomen työvoimapolitiikan ja työvoimapalvelujen kehityksen käänneet pohjoismaisessa kontekstissa. Teoksessa Tuula Heiskanen, Minna Leinonen, Anu Järvensivu & Simo Aho (toim.) *Kohti uutta työelämää?: Tutkimuksen näköala työelämän kehitykseen*. Tampere: Tampere University Press, 46–77.
- Aho, Simo & Mäkiäho, Ari (2012) Pitkään työttömänä olleiden työnhakijoiden työllistymisen esteet ja julkisiin työvoimapalveluihin osallistuminen. *Työ ja yrittäjyys* 15/2012. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Ahola, Elina & Hiilamo, Heikki (toim.) (2013) *Köyhyyttä Helsingissä. Toimeentulotuen saajat ja käyttö 2008–2010*. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 127. Helsinki: Kela.
- Ala-Kauhaluoma, Mika & Härkäpää, Kristiina (2006) Yksityinen palvelusektori heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistäjänä. *Työpoliittinen tutkimus* 312. Helsinki: Työministeriö.
- Ala-Kauhaluoma, Mika & Keskitalo, Elsa & Lindqvist, Tuija & Parpo, Antti (2004) Työttömien aktivointi. Kuntouttava työtoiminta -lain sisältö ja vaikuttavuus. *Stakes tutkimuksia* 141. Helsinki: Stakes.
- Anand, Paul & Hunter, Graham & Smith, Ron (2005) Capabilities and well-being: evidence based on the Sen-Nussbaum approach to welfare. *Social Indicators Research* 74, 9–55.
- Andersson, Johanna & Ahlgren, Bengt & Axelsson Bihari, Susanna & Eriksson, Andrea & Axelsson, Runo (2011) Organizational approaches to collaboration in vocational rehabilitation – an international literature review. *International Journal of Integrated Care*, 11: October, 1–10.
- Anttiroiko, Ari-Veikko (2010) Hallintainnovaatiot. Hallintateoreettinen näkökulma kaupunkien palvelujen organisoimiseen, omistajuuden ja rahoituksen uudistamiseen. *SENTE-julkaisu* 33/2010. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Arnkil, Robert & Karjalainen, Vappu & Aho, Simo & Lahti, Tuukka & Lyytinen, Sanna-Mari & Spangar, Timo (2004) Yhteispalvelusta palvelukeskuskonseptin kehittämiseen. Yhteispalvelukokeilun arvioinnin loppuraportti. *Työhallinnon julkaisu* 330. Helsinki: Työministeriö.
- Arnkil, Robert & Karjalainen, Vappu & Saikku, Peppi & Spangar, Timo & Pitkänen, Sari (2008) Kohti työelämälähtöisiä integroivia palveluja. Työvoimatoimistojen ja työvoiman palvelukeskusten arviointitutkimus. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 18/2008. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Arnkil, Robert & Spangar, Timo & Jokinen, Esa (2012) Selvitys heikossa työmarkkina-asemassa olevien palveluista Pohjoismaissa sekä Alankomaissa, Iso-Britanniassa, Saksassa ja Ranskassa. *Työ ja yrittäjyys* 10/2012. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Ashorn, Ulla & Autti-Rämö, Ilona & Lehto, Juhani & Rajavaara, Marketta (2013) (toim.) *Kuntoutus muuttuu - entä kuntoutusjärjestelmä?* Teemakirja 11. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.

- Askim, Jostein & Christensen, Tom & Frimraite, Anna Lise & Laegreid, Per (2010) How to assess administrative reform? Investigating the adoption and preliminary impacts of the Norwegian welfare administration reform. *Public Administration*, 88: 1, 232–246.
- Asplund, Rita & Koistinen, Pertti (2014) Onko työmarkkinoilla tilaa kaikille? Katsaus erityisryhmiin kohdistetun politiikan tuloksiin ja haasteisiin. Työ ja yrittäjyys 22. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Aurich-Berheide, Patrizia & Catalano, Serida L. & Graziano, Paolo R. & Zimmermann, Katharina (2015) Stakeholder participation and policy integration in local social and employment policies: Germany and Italy compared. *Journal of European Social Policy*, 25: 4, 379–392.
- Axelsson Bihari, Susanna & Axelsson, Runo (2009) From territoriality to altruism in interprofessional collaboration and leadership. *Journal of Interprofessional Care* 23: 4, 320–330.
- Bambra, Clare & Eikemo, Terje Andreas (2009) Welfare state regimes, unemployment and health: a comparative study of the relationship between unemployment and self-reported health in 23 European countries. *Journal of Epidemiology and Community Health* 63: 2, 92–98.
- Bannink, Duco & Ossewaarde, Ringo (2012) Decentralization: New Modes of Governance and Administrative Responsibility. *Administration & Society* 44: 5, 595–624.
- Barbier, Jean-Claude (2004) Systems of social protection in Europe. Two contrasted paths to activation, and maybe a third. Teoksessa Jens Lind, Herman Knudsen & Henning Jørgensen (eds.) *Labour and Employment Regulations in Europe*. Peter Lang, Bruxelles, 233–254.
- Bartley, Mel & Ferrie, Jane & Montgomery, Scott M. (2006) Health and labour market disadvantage: unemployment, non-employment, and job insecurity. Teoksessa Michael Marmont & Richard C. Wilkinson (eds.) *Social Determinants of Health*. Oxford: Oxford University Press, 78–95.
- Bengtsson, Mattias (2014) Towards standby-ability: Swedish and Danish activation policies in flux. *International Journal of Social Welfare*, 23: S1, S54–S70.
- Berger, Peter L. & Luckmann, Thomas (1995) *Todellisuuden sosiaalinen rakentuminen: tiedonsosiologinen tutkielma*. Alkuteos: *The Social Construction of Reality* (1966). 2. painos. Helsinki: Gaudeamus.
- van Berkel, Rik & Borghi, Vando (2007) New modes of governance in activation policies. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 27: 7/8, 277–286.
- van Berkel, Rik & Borghi, Vando (2008) Introduction: The Governance of Activation. *Social Policy & Society*, 7: 3, 331–340.
- van Berkel, Rik & de Graaf, Willibrod & Sirovátka, Tomáš (eds.) (2011) *The Governance of Active Welfare States in Europe*. RECOWE. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- van Berkel, Rik & Hornemann Møller, Iver (eds.) (2002) *Active Social Policies in the EU. Inclusion through participation?* Bristol: The Policy Press.
- Björklund, Liisa & Sarlio-Siintola, Sari (2010) Inhimilliset toimintavalmiudet suomalaisessa hyvinvointipolitiikassa. Teoksessa Heikki Hiilamo & Juho Saari (toim.) *Hyvinvoinnin uusi politiikka – johdatus sosiaalisiin mahdollisuuksiin*. Diakonia-ammattikorkeakoulu A tutkimuksia 27. Tampere: Juvenes Print Oy, 37–70.
- Blackman, Tim & Elliot, Eva & Greene, Alexandra & Harrington, Barbara & Hunter, David J & Marks, Linda & McKee, Lorna & Williams, Gareth

- (2006) Performance Assessment and Wicked Problems: The Case of Health Inequalities. *Public Policy and Administration*, 21: 2, 66–80.
- Blomgren, Jenni & Hytti, Helka & Gould, Raija (2011) Työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyneiden työttömyys- ja sairaustausta eri eläkejärjestelmissä. Kela nettityöpapereita 26/2011.
- Blomgren, Sanna & Karjalainen, Jouko & Karjalainen, Pekka & Kivipelto, Minna & Saikkonen, Paula & Saikku, Peppi (2016) Sosiaalityö, palvelut ja etuudet muutoksessa. Raportti 4/ 2016. Helsinki: Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos.
- Bonoli, Giuliano (2013) The origins of Active Social Policy. Labour market and Childcare policies in a comparative perspective. Oxford: Oxford University Press.
- Bonvin, Jean Michel & Farvaque, Nicolas (2007) A capability approach to individualised and tailor-made activation. Teoksessa Rik van Berkel & Ben Valkenburg (eds.) Making it personal. Individualising activation services in the EU. Bristol: Policy Press, 45–66.
- Bonvin, Jean-Michael & Orton, Michael (2009) Activation policies and organisational innovation: the added value of the capability approach. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 29: 11, 565–574.
- Bredgaard, Thomas & Larsen, Flemming (2009) Redesigning the governance of employment policies – Decentralised centralisation in municipal jobcentres. Teoksessa Flemming Larsen & Rik van Berkel (eds.) The new governance and implementation of labour market policies. Copenhagen: DJØF Publishing, 5–68.
- Breidahl, Karen & Clement, Sanne (2010) Does Active Labour Market Policy have an Impact on Social Marginalization? *Social Policy and Administration*, 44: 7, 845–864.
- Browne, Gina & Roberts, Jaqueline & Gafni, Amiram & Byrne, Carolyn & Kertyzia, June & Loney, Patricia (2004) Conceptualizing and validating the human services integration measure. *International Journal of Integrated Care*, 4: April–June, 1–9.
- Carmel, Emma & Papadopoulos, Theodoros (2003) The new governance of social security in Britain. Teoksessa Jane Millar (ed.) Understanding Social Security: Issues for policy and practice. Bristol: The Policy press, 31–52.
- Carey, Gemma & Mcloughlin, Pauline & Crammond, Brad (2015) Implementing Joined-Up Government: Lessons from the Australian Social Inclusion Agenda. *Australian Journal of Public Administration*, 74: 2, 176–186.
- Caswell, Dorte & Larsen, Flemming (2015) Frontlinjearbejdet i leveringen af aktiv beskæftigelsespolitik – hvordan faglige, organisatoriske og styringsmæssige kontekster påvirker dette. *Tidskrift for Arbejdsliv*, 17: 1, 9–27.
- Christensen, Tom & Fimreite, Annalise, & Læg Reid, Per (2014) Joined-Up Government for Welfare Administration Reform in Norway. *Public Organization Review*, 14: 4, 439–456.
- Christensen, Tom & Læg Reid, Per (2007) The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review*, 67: 6, 1059–1066.
- Clarke, John (2005) New Labour's citizens: activated, empowered, responsabilized, abandoned? *Critical Social Policy*, 25: 4, 447–463.
- Clegg, Daniel (2013) Dynamics and Varieties of Active Inclusion: A Five-Country Comparison. COPE. <http://cope-research.eu/wp->

- content/uploads/2013/10/D5.6\_Comparative\_Report.pdf. (luettu 24.2.2018)
- Considine, Mark & Lewis, Jenny M. (2003) Bureaucracy, Network or Enterprise? Comparing Models of Governance in Australia, Britain, the Netherlands and New Zealand. *Public Administration Review*, 63: 2, 131–140.
- Creswell, John W. & Plano Clark, Vicki L. (2007) *Designing and conducting mixed methods research*. Thousand Oaks: SAGE.
- Daly, Mary (2003) Governance and Social Policy. *Journal of Social Policy*, 32: 1, 113–128.
- Dean, Hartley (2003) Re-conceptualising Welfare-to-Work for People with Multiple Problems and Needs. *Journal of Social Policy*, 32: 3, 441–459.
- Dean, Hartley & Bonvin, Jean-Michel & Vielle, Pascale & Farvaque, Nicolas (2005) Developing capabilities and rights in welfare-to-work policies. *European Societies*, 7: 1, 3–26.
- Denscombe, Martyn (2008) Communities of Practice: A Research Paradigm for the Mixed Methods Approach. *Journal of Mixed Methods Research*, 2: 2, 270–283.
- Devetzi, Stamatia & Stendahl, Sara (2011) (eds.) *Too Sick to Work? Social Security Reforms in Europe for Persons with Reduced Earnings Capacity*. Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer.
- Dingeldey, Irene (2007) Between workfare and enablement - The difference to transformation of the welfare states: A comparative analysis of activating labour market policies. *European Journal of Political Research* 46: 6, 823–851.
- Dropping, Jon Anders & Hvinden, Björn & Vik, Kirsten (1999) Activation policies in the Nordic countries. Teoksessa Mikko Kautto, Matti Heikkilä, Björn Hvinden, Staffan Marklund & Niels Plougels (eds.) *Nordic Social Policy. Changing welfare states*. London: Routledge, 133–158.
- Duell, Nicola & Grubb, David & Singh, Shruti (2009) *Activation Policies in Finland*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 98. OECD Publishing.
- Eichhorst, Werner & Konle-Seidl, Regina (2008) *Contingent Convergence: A Comparative Analysis of Activation Policies*. Discussion Paper no. 3905. Bonn: Institute for the Study of Labor IZA.
- Ervasti, Heikki & Venetoklis, Takis (2010) *Unemployment and Subjective Well-being: An Empirical Test of Deprivation Theory, Incentive Paradigm and Financial Strain Approach*. *Acta Sociologica* 53: 2, 119–138.
- Eskola, Jari & Suoranta, Juha (1998) *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Tampere: Vastapaino. Elektroninen kirja.
- ESN (2012) *Active inclusion policies in Europe 2008-2012: the impact of the European Commission's 2008 Recommendation*. An ESN Policy Review. European Social Network.  
file:///C:/Users/psax/AppData/Local/Temp/2012%20Active%20inclusio  
n%20policies%20in%20Europe%20(2008-  
2012)%20the%20impact%20of%20the%20European%20Commission's%  
202008%20Recommendation%202012%20EN.pdf (luettu 3.3.2017)
- Euroopan komissio (2008) *Komission suositus, annettu 3 päivänä lokakuuta 2008, työmarkkinoilta syrjäytyneiden aktiivisen osallisuuden edistämistä (tiedoksiannettu numerolla K(2008) 5737)*. Euroopan unionin virallinen lehti L 307/11.



- Euroopan komissio (2016) Active Inclusion  
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1059&langId=en>  
 (luettu 28.11.2016)
- Fernandez, Rodrigo & Immervoll, Herwig & Pacifico, Daniele & Thevenot, Celine (2016) Faces of Joblessness: Characterising Employment Barriers to Inform Policy. Discussion Paper No. 9954. The Institute for the Study of Labor (IZA). <http://ftp.iza.org/dp9954.pdf> (luettu 24.2.2018)
- Frazer, Hugh & Marlier, Eric (2013) Assessment of the implementation of the European Commission Recommendation on active inclusion. A study of national policies. Synthesis Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Garsten, Christina & Jakobsson, Kerstin & Sztandar-Sztanderska, Karolina (2016) Negotiating social citizenship at the street-level: local activation policies and individualization in Sweden and Poland. Teoksessa Martin Heidenreich Martin & Deborah Rice (eds.) Integrating Social and Employment Policies in Europe. Active Inclusion and Challenges for Local Welfare. Cheltenham: Edward Elgar, 265–293.
- 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. Dissertation. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy.
- Gladstone, Brend M. & Volpe, Tiziana & Boydell, Katherine M. (2007) Issues Encountered in a Qualitative Secondary Analysis of Help-Seeking in the Prodrome to Psychosis. The Journal of Behavioral Health Services & Research, 34: 4, 431–442.
- Glass, Gene (1976) Primary, Secondary and Meta-Analysis of Research. Educational Researcher, 5: 10, 3–8.
- Gould, Raija & Laaksonen, Mikko & Kivekäs, Jukka & Ropponen, Tapio & Kettunen, Seppo & Hannu, Timo & Käppi, Ilkka & Ripatti, Pauliina & Rokkanen, Tanja & Turtiainen, Saija (2014) Työkyvyttömyyseläkettä edeltävät vaiheet. Asiakirja-aineistoon perustuva tutkimus. Raportteja 06/2014. Helsinki: Eläketurvakeskus.
- Harkko, Jaakko & Lehikoinen, Tuula & Ala-Kauhaluoma, Mika (2012) Vaikeasti työllistyvät helsinkiläiset. Rekisteritutkimus kunnan osarahoittamaa työmarkkinatukea saaneista helsinkiläisistä työttömistä. Tutkimuksia 4/ 2012. Helsinki: Helsingin kaupunki Tietokeskus.
- HE 217/1997. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta sekä laiksi sosiaalihuoltolain ja -asetuksen eräiden säännösten kumoamisesta.
- HE 184/2000. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuntouttavasta työtoiminnasta ja eräksi siihen liittyviksi laiksi.
- HE 164/2005. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 194/2009. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 2 ja 10 §:n, työttömyysturvalain 8 luvun 6 §:n ja toimeentulotuesta annetun lain 10 ja 10 a §:n muuttamisesta.
- HE 128/2013. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sairausvakuutuslain sekä Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain 6 ja 7 §:n muuttamisesta.
- HE 183/2014. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 124/2017. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta.

- Heaton, Janet (2008) Secondary Analysis of Qualitative Data. Teoksessa Pertti Alasuutari, Leonard Bickman & Julia Brannen (eds.) The SAGE handbook of social research methods. London: SAGE Publications, 506-519. Elektroninen kirja. (luettu 16.2.2017).
- Heidenreich, Martin & Rice, Deborah (2016a) Introduction. Teoksessa Martin Heidenreich & Deborah Rice (eds.) Integrating Social and Employment Policies in Europe. Active Inclusion and Challenges for Local Welfare Governance. Cheltenham: Edward Elgar, 1-15.
- Heidenreich, Martin & Rice, Deborah (2016b) Integrating social and employment policies at the local level: conceptual and empirical challenges. Teoksessa Martin Heidenreich & Deborah Rice (eds.) Integrating Social and Employment Policies in Europe. Active Inclusion and Challenges for Local Welfare. Cheltenham: Edward Elgar, 16-50.
- Heikkinen, Virpi (2016) Pitkäaikaistyötön vai pysyvästi työkyvytön Tyyppitarinoita 2000-luvun teollisuuskaupungista. Väitöskirja. Acta Universitatis Tamperensis 2232. Tampere: Tampere University Press.
- Heikkilä, Matti (1994) Hallittu kurjistuminen vai vahvojen valta? Teoksessa Matti Heikkilä & Kari Vähätalo (toim.) Huono-osaisuus ja hyvinvointivaltion muutos. Tampere: Gummerus, 283-308.
- Heikkilä, Matti (2001) Lama, nälkä ja sosiaaliturvan väärinkäyttö. Tutkimuskohde eettisenä ongelmana yhteiskunta- ja käyttäytymistieteellisessä tutkimuksessa. Yhteiskuntapolitiikka 66: 1, 545-551.
- Heponiemi, Tarja & Wahlström, Mikael & Elovainio, Marko & Sinervo, Timo & Aalto, Anna-Mari & Keskimäki, Ilmo (2008) Katsaus työttömyyden ja terveyden välisiin yhteyksiin. Työ ja yrittäjyys 14/2008. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Hiilamo, Heikki & Komp, Kathrin & Moisiö, Pasi & Sama, Thomas Babila & Lauronen, Juha-Pekka & Karimo, Aasa & Mäntyneva, Päivi & Parpo, Antti & Aaltonen, Henri (2017a) Neljä osallistavan sosiaaliturvan mallia. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 18. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Hiilamo, Heikki & Määttä, Anne & Koskenvuo, Karoliina & Pyykkönen, Jussi & Räsänen, Tapio & Aaltonen, Sanna (2017b) Nuorten osallisuuden edistäminen. Selvitysmiehen raportti. DIAK puheenvuoro 11. Helsinki: Diakonia ammattikorkeakoulu.
- Hinkka, Katariina & Koskenvuo, Karoliina (2016) Kelan vastuulla oleva ammatillinen kuntoutus. Teoksessa Pirjo Juvonen-Posti & Tiina Pensola (toim.) Kohti koordinoitua yhteistoimintaa. Ammatillisen kuntoutuksen työnjako. Helsinki: Työterveyslaitos, 14-27.
- Hirvilampi, Tuuli (2015) Kestävän hyvinvoinnin jäljillä. Ekologisten kysymysten integroiminen hyvinvointitutkimukseen. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 136. Helsinki: Kansaneläkelaitos.
- Huxham, Chris (1996) Collaboration and collaborative advantage. Teoksessa Chris Huxham (ed.) Creating collaborative advantage. London: SAGE, 1-18.
- Hvinden, Bjørn & Heikkilä, Matti & Kankare, Ilkka (2001) Towards activation? The changing relationship between social protection and employment in Western Europe. Teoksessa Mikko Kautto, Johan Fritzell, Bjørn Hvinden, Jon Kvist & Hannu Uusitalo (eds.) Nordic Welfare States in the European Context. London: Routledge, 168-197.
- Häikiö, Liisa & Leino, Helena (2014) Tulkitsevan politiikka-analyysin lähtökohdat. Teoksessa Liisa Häikiö & Helena Leino (toim.) Tulkinnan

- mahti. Johdatus tulkitsevaan politiikka-analyysiin. Tampere: Tampere University Press, 9–30.
- Hämäläinen, Kari & Tuomaala, Juha & Ylikännö, Minna (2009) Työmarkkinatuen aktivoinnin vaikutukset. Työ ja yrittäjyys 7/2009. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Hänninen, Sakari (2017) Hyvinvointivaltion rajat ja rajojen ylitykset. Teoksessa Sakari Hänninen & Paula Saikkonen (toim.) Hyvinvointivaltio ylittää jälkensä. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 5–24.
- Hänninen, Sakari & Junnila, Maijaliisa (2012) Johdanto. Teoksessa: Sakari Hänninen & Maijaliisa Junnila (toim.) Vaikuttavatko politiikkatoimet? Sosiaali- ja terveydenhuolto vaikuttavuusarvioinnin kohteena. Teema 15. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 7–12.
- Hänninen, Sakari & Karjalainen, Jouko & Lehtelä, Kirsi-Marja (toim.) (2007) Pääsy kielletty! Poiskäännättämisen politiikka ja sosiaaliturva. Helsinki: Stakes.
- Hänninen, Sakari & Saikkonen, Paula (toim.) (2017) Hyvinvointivaltio ylittää jälkensä. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Immervoll, Herwig & Scarpetta, Stefano (2012) Activation and employment support policies in OECD countries. An overview of current approaches. *Journal of Labour Policy*, 1: 9, 1–20.
- Isoherranen, Kaarina (2012) Uhka vai mahdollisuus – moniammatillista yhteistyötä kehittämässä. Akateeminen väitöskirja. Sosiaalitieteiden laitoksen julkaisuja 2012:18. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Jauhiainen, Tiina (2005) Kuntouttava työtoiminta poliittisessa argumentaatioissa. Retoriikan näkökulma kuntouttavan työtoiminnan lakiesityksen käsittelyyn vuonna 2000. Jyväskylän yliopiston sosiaalityön julkaisusarja 3. Jyväskylä: Jyväskylän yliopistopaino.
- Jessop, Bob (1995) The Regulation Approach, Governance, and Post-Fordism: Alternative Perspectives on Economic and Political Change? *Economy and Society*, 24: 3, 307–333.
- Jessop, Bob (1999) The Changing Governance of Welfare: Recent Trends in its Primary Functions, Scale, and Modes of Coordination. *Social Policy & Administration*, 33: 4, 348–359.
- Johnson, R. Burke & Onwuegbuzie, Anthony J. & Turner, Lisa A. (2007) Toward a Definition of Mixed Methods Research. *Journal of Mixed Methods Research*, 1: 1, 112–133.
- Julkunen, Raija (2001) Suunnanmuutos. 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa. Tampere: Vastapaino.
- Julkunen, Raija (2006) Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu. *Stakes M* 224. Helsinki: Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus.
- Julkunen, Raija (2013) Aktivointipolitiikka hyvinvointivaltion paradigman muutoksena. Teoksessa Vappu Karjalainen & Elsa Keskitalo (toim.) Kaikki työuralle! Työttömien aktiivipolitiikkaa Suomessa. Teema 018. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 21–44.
- Juvonen-Posti, Pirjo & Pensola, Tiina (toim.) (2016) Kohti koordinoitua yhteistoimintaa. Ammatillisen kuntoutuksen työnjako. Helsinki: Työterveyslaitos.
- Juvonen-Posti, Pirjo & Lamminpää, Anne & Rajavaara, Marketta & Suoyrjö, Heikki & Tötterman, Patrik (2016) Työikäisten kuntoutumisen monialainen järjestelmä. Teoksessa Ilona Autti-Rämö, Anna-Liisa

- Salminen, Marketta Rajavaara & Aarne Ylinen (toim.) Kuntoutuminen. Helsinki: Duodecim, 160–175.
- Jyrkämä, Jyrki (2004) Ikääntyminen ja ikääntyvien kuntoutus. Teoksessa Vappu Karjalainen & Ilpo Vilkkumaa (toim.) Kuntoutus kanssamme. Ihmisen toimijuuden tukeminen. Helsinki: Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimus- ja kehittämiskeskus, 153–160.
- Jyrkämä, Jyrki (2008) Toimijuus, ikääntyminen ja arkielämä – hahmottelua teoreettis- metodologiseksi viitekehikseksi. *Gerontologia* 22: 4, 190–201.
- Järvikoski, Aila (2013) Monimuotoinen kuntoutus ja sen käsitteet. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2013:43. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Järvikoski, Aila & Härkäpää, Kristiina (2011) Kuntoutuksen perusteet. Näkökulmia kuntoutukseen ja kuntoutustieteeseen. 5., uudistettu painos. Helsinki: WSOY.
- Kainulainen, Sakari (2014) Raha ja rakkaus hyvinvoinnin lähteinä. *Yhteiskuntapolitiikka* 79: 5, 485–497.
- Kananen, Johannes (2012) Nordic paths from welfare to workfare: Danish, Swedish and Finnish labour market reforms in comparison. *Local Economy* 27: 5-6, 558–576.
- Kangas, Olli & Pulkka, Ville-Veikko (2016) (toim.) Ideasta kokeiluun? Esiselvitys perustulokokeilun toteuttamisvaihtoehdoista. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 13/2016. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Karjalainen, Jouko & Saikku, Peppi (2016) Kokemuksia osallistavasta sosiaaliturvasta. Selvitys pilottihankkeista vuonna 2014. Työpaperi 12/2016. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Karjalainen, Vappu (1993) Yhteistyön virityksiä. Kuntoutuksen yhteistyöverkoston kehitysvaiheen tarkastelua. Raportteja 104. Helsinki: Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimus- ja kehittämiskeskus.
- Karjalainen, Vappu (1996) Verkoston lupaus. Tutkimus aikuisasiakkaan palveluverkoston rakentumisesta. Väitöskirja. Tutkimuksia 68. Helsinki: Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimus- ja kehittämiskeskus.
- Karjalainen, Vappu (2011a) Aktiivisen sosiaalipolitiikan ristiriitainen tehtävä. Teoksessa Elina Palola & Vappu Karjalainen (toim.) Sosiaalipolitiikka. Hukassa vai uuden jäljillä? Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 227–248.
- Karjalainen, Vappu (2011b) Työttömien ammatillisen kuntoutuksen kysymys. Teoksessa Aila Järvikoski, Jari Lindh & Asko Suikkanen (toim.) Kuntoutus muutoksessa. Rovaniemi: Lapin yliopistokustannus, 89–101.
- Karjalainen, Vappu (2013) Työttömän palvelujärjestelmän aktivoituminen. Teoksessa Vappu Karjalainen & Elsa Keskitalo (toim.) Kaikki työuralle! Työttömien aktiivipolitiikkaa Suomessa. Teema 018. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 99–119.
- Karjalainen, Vappu & Melametsä, Merja (2001) Työttömillekin työterveyden palveluja – hyvinvointipalvelun yhteinen tehtävä? Työpoliittinen aikakauskirja, 44: 2, 15–27.
- Karjalainen, Vappu & Saikku, Peppi (1999) (toim.) Vuoropuhelun aika. Kirjoituksia kuntoutuksen kehittyvästä yhteistyöstä. Raportteja 236. Helsinki: Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimus- ja kehittämiskeskus.
- Karjalainen, Vappu & Saikku, Peppi (2008) Työvoiman palvelukeskukset – erityispalvelua vaikeasti työllistyville. Teoksessa Robert Arnkil, Vappu Karjalainen, Peppi Saikku, Timo Spangar & Sari Pitkänen: Kohti

- työelämälähtöisiä integroivia palveluja. Työvoimatoimistojen ja työvoiman palvelukeskusten arviointitutkimus. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 18/2008. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö, 177–326.
- Karjalainen, Vappu & Saikku, Peppi (2011) Governance of Integrated Activation Policy in Finland. Teoksessa Rik van Berkel, Willibrod de Graaf & Tomáš Sirovátka (eds.) *The Governance of Active Welfare States in Europe*. RECWOWE. Houndmills: Palgrave Macmillan, 216–236.
- Karjalainen, Vappu & Vilkkumaa, Ilpo (toim.) (2004) Kuntoutus kanssamme. Ihmisen toimijuuden tukeminen. Mu 196. Helsinki: Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus.
- Karjalainen, Vappu & Saikku, Peppi & Pasuri, Auvo & Seppälä Anja (2008) Mitä on aktiivinen sosiaalipolitiikka kunnassa? Näköalapaikkana työvoiman palvelukeskukset. Raportteja 20/2008. Helsinki: Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus.
- Karvonen, Sakari (2008) Hyvinvointi työkäisten kokemana. Teoksessa Pasi Moisio, Sakari Karvonen, Jussi Simpura & Matti Heikkilä (toim.) *Suomalaisten hyvinvointi 2008*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus, 96–115.
- Katisko, Marja & Kolkka, Marjo & Vuokila-Oikkonen, Päivi (2014) Moniammatillinen ja -alainen osaaminen sosiaali-, terveys-, kuntoutus- ja liikunta-alojen koulutuksessa. Malli työssäoppimisen ja ammattitaitoa edistävän harjoittelun toteutusta varten. Raportit ja selvitykset 2014:2. Helsinki: Opetushallitus.
- Kauppinen, Timo M & Angelin, Anna & Lorentzen, Thomas & Bäckman, Olof & Salonen, Tapio & Moisio, Pasi & Dahl, Espen (2014) Social background and life-course risks as determinants of social assistance receipt among young adults in Sweden, Norway and Finland. *Journal of European Social Policy*, 24: 3, 273–288.
- Kauppinen, Timo M & Saikku, Peppi & Kokko, Riitta-Liisa (2010): Työttömyys ja huono-osaisuuden kasautuminen. Teoksessa Marja Vaarama, Pasi Moisio & Sakari Karvonen (toim.) *Suomalaisten hyvinvointi 2010*. Helsinki: Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos, 234–250.
- Kautto, Mikko (2004) Sosiaaliturvalta työhön: suomalaisen hyvinvointivaltion reformi. *Yhteiskuntapolitiikka* 69: 1, 17–30.
- Kazepov, Yuri (2010) Rescaling Social Policies towards Multilevel Governance in Europe: Some Reflections on Processes and Actors Involved. Teoksessa Yuri Kazepov (ed.) *Rescaling Social Policies: Towards Multilevel Governance in Europe*. Public Policy and Social Welfare Volume 38. Vienna: European Centre, 35–72.
- Kelan kuntoutustilasto 2015 (2016) Suomen virallinen tilasto. Sosiaaliturva 2016. Helsinki: Kela.
- Kelasto (2017) Kelan kuntoutuspalvelujen saajat ja kustannukset koko maassa 2007–2014. [http://raportit.kela.fi/ibi\\_apps/WFServlet](http://raportit.kela.fi/ibi_apps/WFServlet). (luettu 22.2.2017)
- van Kersbergen, Kees & van Waarden, Frans (2004) “Governance” as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governmentality, accountability and legitimacy. *European Journal of Political Research*, 43: 2, 143–171.
- Kerätär, Raija (2016) Kun katsoo kauempaa, näkee enemmän. Monialainen työkyvyn ja kuntoutustarpeen arviointi pitkäaikaistyöttömällä. Väitöskirja. *Acta Universitatis Ouluensis D Medica* 1340. Oulu: Oulun yliopisto.

- Keskitalo, Elsa (2008) *Balancing Social Citizenship and New Paternalism. Finnish activation policy and street-level practice in a comparative perspective*. Dissertation. Stakes Research Report 177. Helsinki: National Research and Development Centre for Welfare and Health.
- Keskitalo, Elsa & Karjalainen, Vappu (2013) *Mitä on aktivointi ja aktiivipolitiikka?* Teoksessa Vappu Karjalainen & Elsa Keskitalo (toim.) *Kaikki tyouralle! Työttömien aktiivipolitiikkaa Suomessa*. Teema 018. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 7–20.
- Keskitalo, Elsa & Mannila, Simo (2004) *Activation policy - an answer to the problem of long-term unemployment and exclusion?* Teoksessa Matti Heikkilä & Mikko Kautto (eds.) *Welfare in Finland*. Stakes Mu 197. Helsinki: Gummerus, 103–122.
- Kivistö, Mari (2014) *Kolme ja yksi kuvaa osallisuuteen. Monimenetelmällinen tutkimus vaikeavammaisten ihmisten osallisuudesta toimintana, kokemuksena ja kielenkäyttönä*. Akateeminen väitöskirja. *Acta Electronica Universitatis Lapponiensis* 150. Rovaniemi: Lapin yliopisto.
- Koistinen, Pertti (1999) *Työpolitiikan perusteet*. Helsinki:WSOY.
- Kokko, Riitta-Liisa (2003) *Asiakas kuntoutuksen yhteistyöryhmässä. Institutionaalisen kohtaamisen jännitteitä*. Väitöskirja. *Tutkimuksia* 72/2003. Helsinki: Kuntoutussäätiö.
- Kokko, Riitta-Liisa & Saikku, Peppi (2013) *Kuntoutus Paltamon työllistämismallissa*. Teoksessa Riitta-Liisa Kokko, Tellervo Nenonen, Tuija Martelin & Seppo Koskinen (toim.) (2013) *Työllisyys, terveys ja hyvinvointi – Paltamon työllistämismallin vaikutusten arviointitutkimus 2009–2013*. Hankkeen loppuraportti. THL raportti 18/2013. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 143–163.
- Kokko, Riitta-Liisa & Nenonen, Tellervo & Martelin, Tuija & Koskinen, Seppo (toim.) (2013) *Työllisyys, terveys ja hyvinvointi – Paltamon työllistämismallin vaikutusten arviointitutkimus 2009–2013*. Hankkeen loppuraportti. THL raportti 18/2013. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Kortteinen, Matti & Tuomikoski, Hannu (1998) *Työtön. Tutkimus pitkäaikaistyöttömien selviytymisestä*. Hämeenlinna: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Kotkas, Toomas (2013) *Sopimuksellisuus sosiaalioikeudessa – esimerkkinä julkisen työvoimapalvelun ja työttömyysturvan asiakassuunnitelmat*. Teoksessa Vappu Karjalainen & Elsa Keskitalo (toim.) *Kaikki tyouralle! Työttömien aktiivipolitiikkaa Suomessa*. Teema 018. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 73–98.
- Kuntaliitto (2009) *Kuntaliiton työllisyyspoliittinen ohjelma*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Kuula, Arja (2006) *Tutkimusetiikka. Aineistojen hankinta, käyttö ja säilytys*. Helsinki: Vastapaino.
- Künzel, Sebastian (2012) *The local dimension of active inclusion policy*. *Journal of European Social Policy*. 22: 1, 3–16.
- L 604/1991. Laki kuntoutuksen asiakaspalveluyhteistyöstä.
- L 1353/1997. Laki työvoimapalvelulain muuttamisesta.
- L 189/2001. Laki kuntouttavasta työtoiminnasta.
- L 1295/2002. Laki julkisesta työvoimapalvelusta.
- L 297/2003. Laki kuntoutuksen asiakasyhteistyöstä.
- L 72/2006. Nuorisolaki.

- L 1326/2010. Terveyspalvelulaki.
- L 916/2012. Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta.
- L 1301/2014. Sosiaalihuoltolaki.
- L 1369/2014. Laki työllistymistä edistävistä monialaisista yhteispalvelusta.
- Laaksonen, Mikko & Blomgren, Jenni & Gould, Raija (2014) Työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyneiden sairauspäiväraha-, kuntoutus- ja työttömyyshistoria. Rekisteripohjainen tarkastelu. Raportteja 05. Helsinki: Eläketurvakeskus.
- Lagerspetz, Eerik (2011) Hyvinvoinnin filosofia. Teoksessa Juho Saari (toim.) Hyvinvointi. Suomalaisen yhteiskunnan perusta. Helsinki: Gaudeamus, 79–105.
- Laiho, Anne & Riikonen, Tarita (2014) Kuka saa johtaa terveydenhuoltoa? Lääkäri- ja sairaanhoitajajärjestöjen intressejä. Yhteiskuntapolitiikka 79: 6, 642–656.
- Lammintakanen, Johanna & Rissanen, Sari & Peronmaa-Hanska, Erja & Joensuu, Maarit & Ruottu, Tiina (2016) Johtaminen ja kehittäminen sosiaali- ja terveydenhuollossa: monialaisen ja ammattiryhmäkohtaisen toiminnan käytännöt ja rakenteet. Raportteja ja muistioita 68. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Larsen, Flemming & van Berkel, Rik (eds.) (2009) *The New Governance and Implementation of Labour Market Policies*. Copenhagen: DJØF Publishing.
- Lehto, Juhani & Miettinen, Sari (2013) Erillisistä osajärjestelmistä toimivaksi kokonaisuudeksi. Kuntoutuspolitiikan koordinaation edellytyksiä ja esteitä. Teoksessa: Teoksessa Ulla Ashorn, Ilona Autti-Rämö, Juhani Lehto & Marketta Rajavaara (toim.) Kuntoutus muuttuu – entä kuntoutusjärjestelmä? Teemakirja 11. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 34–45.
- Lempiäinen, Kirsti & Silvasti, Tiina (toim.) (2014) Eriarvoisuuden rakenteet. Haurastuvat työmarkkinat Suomessa. Tampere: Vastapaino.
- Lindh, Jari & Suikkanen, Asko (2011) Vammaisuuden teoriat ja kuntoutuksen problematiikka. Teoksessa Aila Järvikoski, Jari Lindh & Asko Suikkanen (toim.) Kuntoutus muutoksessa. Rovaniemi: Lapin yliopistokustannus, 121–134.
- Lindsay, Colin & Dutton, Matthew (2010) Employability through health? Partnership-based governance and the delivery of Pathways to Work condition management services. *Policy Studies*. 31: 2, 245–264.
- Liukko, Jyri & Kuuva, Niina (2016) Cooperation of return-to-work professionals: the challenges of multi-actor work disability management. *Disability and rehabilitation* 39: 15, 1466–1473.
- Lødemel, Ivar & Gubrium, Erika (2014) Trajectories of Change: Activation reforms from inception to times of austerity. Teoksessa Ivar Lødemel & Amílcar Moreira (eds.) *Activation or workfare? Governance and the neo-liberal convergence*. New York: Oxford University Press, 327–348.
- Lødemel, Ivar & Moreira, Amílcar (eds.) (2014) *Activation or workfare? Governance and the neo-liberal convergence*. Oxford: Oxford University Press.
- Lødemel, Ivar & Trickey, Heather (eds.) (2001) "An offer you can't refuse". *Workfare in international perspective*. Bristol: The Policy Press.
- Mannila, Simo (1993) Työhistoria ja syrjäytyminen. Vaikeasti työllistyvien terveysongelmaisten elämäntilusta. Tutkimuksia 41/1993. Helsinki: Kuntoutussäätiö.

- Mannila, Simo & Laisola-Nuotio, Annika (2002) Pitkäaikaistyöttömien kuntoutuksen vaikuttavuus. Teoksessa Anna-Mari Aalto, Heikki Hurri, Aila Järvisalo, Jorma Järvisalo, Vappu Karjalainen, Heidi Paatero, Timo Pohjolainen & Pekka Rissanen (toim.) Kannattaako kuntoutus? Asiantuntijakatsaus eräiden kuntoutusmuotojen vaikuttavuudesta. Raportteja 267. Helsinki: Sosiaali- ja terveydenhuollon tutkimus- ja kehittämiskeskus, 57–72.
- McKee-Ryan, Frances M. & Song, Zhaoli & Wanberg, Connie R. & Kinicki, Angelo J. (2005) Psychological and Physical Well-Being During Unemployment: A Meta-Analytic Study. *Journal of Applied Psychology* 90: 1, 53–76.
- Miettinen, Sari (2011) Muutoksen mahdollisuus Suomen kuntoutusjärjestelmässä. Akateeminen väitöskirja. *Acta Electronica Universitatis Tampereensis*:1087. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Minas, Renate (2014) One-stop shops: Increasing employability and overcoming welfare state fragmentation? *International Journal of Social Welfare*, 23: S1, S40–S53.
- Morel, Nathalie & Palier, Bruno & Palme, Joakim (2012) Beyond the welfare state as we knew it? Teoksessa Nathalie Morel, Bruno Palier & Joakim Palme (eds.) Towards a social investment welfare state? Ideas, policies and challenges. Bristol: The Policy Press, 1–32.
- Morgan, David L. (2007) Paradigms Lost and Pragmatism Regained: Methodological Implications of Combining Qualitative and Quantitative Methods. *Journal of Mixed Methods Research*, 1: 1, 48–76.
- Määttä, Anne (2012) Perusturva ja poiskäännyttäminen. *Diakonia ammattikorkeakoulun julkaisuja A Tutkimuksia* 36. Väitöskirja. Helsinki: Diakonia-ammattikorkeakoulu.
- Määttä, Mirja (2007) Yhteinen verkosto? Tutkimus nuorten syrjäytymistä ehkäisevistä poikkialuehallinnollisista ryhmistä. Väitöskirja. Helsingin yliopiston sosiologian laitoksen tutkimuksia nro 252. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Nevala, Nina & Turunen, Jarno & Tiainen, Raija & Mattila-Wirolahti, Päivi (2015) Osatyökykyiset työssä -toimintamallin (Osku) toteutuminen ja hyödyt erilaisissa toimintaympäristöissä. Raportteja ja muistioita 2015:48. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö ja Työterveyslaitos.
- Newman, Janet (2001) *Modernising Governance*. New Labour, Policy and Society. London: Sage.
- Newman Janet (2007) The "double dynamics" of activation. Institutions, citizens and the remaking of welfare governance. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 27: 9/10, 364–375.
- Newman, Janet & Barnes, Marian & Sullivan, Helen & Knops, Andrew (2004) Public participation and collaborative governance. *Journal of Social Policy*, 33: 2, 203–223.
- Niemi, Heidi (2012) Työttömien henkilöiden työllistymisen tukeminen kunnan tehtävänä. Työpoliittinen aikakauskirja, 55: 4, 16–27.
- Nygård, C-H & Virtanen, P & Saloniemi, A & Koivisto, T & Systä, M & Kaukiainen, A (1995) Työkyvyn ylläpito ja terveydenhuolto työttömyyden aikana. Työpoliittinen tutkimus 111. Helsinki: Työministeriö.
- Nykänen, Seija (2010) Ohjauksen palvelujärjestelyjen toimijoiden käsitykset johtamisesta ohjausverkostossa. Matkalla verkostojohtamiseen? Väitöskirja. Jyväskylän yliopisto, koulutuksen tutkimuslaitos. Tutkimuksia 25. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.



- Näätänen, Ari-Matti & Londén, Pia & Peltosalmi, Juha (2017) Sosiaalibarometri 2017. Helsinki: SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry.
- OECD (2008) *Sickness, Disability and Work. Breaking the Barriers*. Vol. 3. Denmark, Finland, Ireland and the Netherlands. OECD.
- OECD (2010) *Sickness, Disability and Work. Breaking the Barriers. A Synthesis of Findings Across OECD Countries*. OECD.
- Patton, Michael Quinn (1990) *Qualitative evaluation and research methods*. 2nd edition. Newbury Park: Sage.
- Patton, Michael Quinn (1997) *Utilization-focused evaluation*. The New Century Text. 3rd edition. Thousand Oaks: Sage.
- Pensola, Tiina & Järvikoski, Aila & Järvisalo, Jorma (2006) Työttömyyden ja muiden syrjäytymisriskien yhteys työkykyyn. Teoksessa Raija Gould, Juhani Ilmarinen, Jorma Järvisalo & Seppo Koskinen (toim.) *Työkyvyn ulottuvuudet. Terveys 2000 -tutkimuksen tuloksia*. Helsinki: Eläketurvakeskus, 223–240.
- Pensola, Tiina & Kesseli, Katja & Shemeikka, Riikka & Rinne, Hanna & Notkola, Veijo (2012) Kuntoutukseen? Sosioekonomiset tekijät Kelan kuntoutukseen hakemisessa ja myönnoissä. *Kuntoutussäätiön tutkimuksia 86/2012*. Helsinki: Kuntoutussäätiö.
- Perusturvan riittävyuden II arviointiryhmä (2015) *Perusturvan riittävyuden arviointiraportti 2011–2015*. 2. korjattu painos. Työpaperi 1/2015. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.
- Peters, Guy (1998) *Managing horizontal government: The Politics of Co-ordination*. *Public Administration*, 76: Summer, 295–311.
- Pierre, Jon & Peters, Guy (2000) *Governance, Politics and the State*. Houndmills: MacMillan Press.
- Piirainen, Timo & Saari, Juho (2002) *Johdanto*. Teoksessa Timo Piirainen & Juho Saari (toim.) *Yhteiskunnalliset jaot. 1990-luvun perintö?* Helsinki: Gaudeamus, 9–25.
- Pohjola, Anneli (1997) *Psykososiaalinen ulottuvuus kuntoutuksessa*. *Janus*, 5: 3, 261–270.
- Pollitt, Christopher (2003) *Joined-up Government: a Survey*. *Political Studies Review*, 1: 1, 34–49.
- Powell, Walter W. (1990) *Neither market nor hierarchy: Network forms of organization*. *Research in Organizational Behavior*, 12, 295–336.
- Prior, Lindsay (2008) *Repositioning Documents in Social Research*. *Sociology* 42: 5, 821–836.
- Puromäki, Henna & Kuusio, Hannamaria & Tuusa, Matti & Karjalainen, Jarno (2016) *Sosiaalihuoltolaki ja sosiaalinen kuntoutus. Kuntakyselyn tulokset*. Työpaperi 47/2016. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.
- Raivio, Helka & Nykänen, Nina (2014) *Osallistavan työllisyyspolitiikan elementtejä – yhdenvertaisuutta vai aktivointia? Sosiaalisten oikeuksien ja vastikkeellisuuden ristivetoa vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien työllisyyden edistämiseksi*. Työpaperi 14/2014. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.
- Rajavaara, Marketta (toim.) (2000) *Yksilölliset palvelut ja ikääntyneiden pitkäaikaistyöttömyys. Ikääntyneiden pitkäaikaistyöttömien palvelutarveselvityksen seuranta-tutkimuksen loppuraportti*. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 53. Helsinki: Kela.
- Rajavaara, Marketta (2007) *Vaikuttavuusyhteiskunta. Sosiaalisten olojen arvostelusta vaikutusten todentamiseen*. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 84. Helsinki: Kela, Tutkimusosasto.

- Rajavaara, Marketta (2013) Kuntoutus- ja työkykypolitiikat sosiaalisina investointeina. Työvoiman tuottavuutta vai kansalaisten yhdenvertaisuutta? Teoksessa Ulla Ashorn, Ilona Autti-Rämö, Juhani Lehto & Marketta Rajavaara (toim.) Kuntoutus muuttuu – entä kuntoutusjärjestelmä? Teemakirja 11. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 46–77.
- Rajavaara, Marketta & Lehto, Juhani (2013) Kuntoutusjärjestelmä tutkimuksen kohteena. Teoksessa Ulla Ashorn, Ilona Autti-Rämö, Juhani Lehto & Marketta Rajavaara (toim.) Kuntoutus muuttuu – entä kuntoutusjärjestelmä? Teemakirja 11. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 6–16.
- Rhodes, Roderick (1996) The new governance: Governing without Government. *Political Studies* 44: 4, 652–667.
- Riihinen, Olavi (2002) Kyvyt, hyvinvointiteoria ja yhteiskunnalliset jaot. Teoksessa Timo Piirainen & Juho Saari (toim.) Yhteiskunnalliset jaot. 1990-luvun perintö? Helsinki: Gaudeamus, 179–203.
- Riipinen, Toni & Järvinen, Antti & Valtakari, Mikko (2014) Arvio työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen vaikutuksista. Työ ja yrittäjyys 28/2014. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Rittel, Horst WJ & Webber, Melvin M (1973) Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences* 4: 2, 155–169.
- Robeyns, Ingrid (2005) The capability approach: a theoretical survey. *Journal of Human Development*, 6: 1, 93–114.
- Robeyns, Ingrid (2006) The Capability Approach in Practice. *The Journal of Political Philosophy*, 14: 3, 351–376.
- Robson, Charles (2001) Käytännön arvioinnin perusteet. Opas evaluaation tekijöille ja tilaajille. Helsinki: Tammi.
- Räsänen, Pekka & Anttila, Anu-Hanna & Melin, Harri (2005) Tutkimusmenetelmien pyörteissä. Juva: PS-kustannus.
- Røysum, Anita (2013) The reform of the welfare services in Norway: one office – one way of thinking? *European Journal of Social Work*, 16: 5, 708–723.
- Saari, Juho (2011) Hallitus on aina oikeassa (väärässä). Eriarvoisuus 2000-luvun välikysymyskeskusteluissa. *Janus* 19: 4, 308–325.
- Saarinen, Arttu & Salmenniemi, Suvi & Keränen, Harri (2014) Hyvinvointivaltiosta hyvinvoivaan valtioon. Hyvinvointi ja kansalaisuus suomalaisessa poliittisessa diskurssissa. *Yhteiskuntapolitiikka* 79: 6, 605–618.
- Saiku, Peppi (2006) Asiakasyhteistyötä uudella lailla? Kuntoutuksen asiakasyhteistyön arviointia. *Selvityksiä 2006:47*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Saiku, Peppi (2009) Terveyspalvelu työllistymisen tukena. Pitkäaikaistyöttömien terveystarkastukset ja -palvelut siirtymätyömarkkinoilla. Raportti 22/2009. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Saiku, Peppi (2013) Näkökulmia työttömän työkykyyn ja työkyvyn arviointiin. Teoksessa Vappu Karjalainen & Elsa Keskitalo (toim.) Kaikki työuralle! Työttömien aktiivipolitiikkaa Suomessa. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 120–149.
- Saiku, Peppi (2016a) Vaikeasti työllistyvien palvelurakenteet kunnissa: aktiivoinnin ja sosiaalityön yhteydet muuttuvassa tilanteessa. Teoksessa Sanna Blomgren, Jouko Karjalainen, Pekka Karjalainen, Minna Kivipelto,

- Paula Saikkonen & Peppi Saikku. Sosiaalityö, palvelut ja etuudet muutoksessa. Raportti 4/2016. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 74–102.
- Saikku, Peppi (2016b) Työttömien ammatillinen kuntoutus. Teoksessa Pirjo Juvonen-Posti & Tiina Pensola (toim.) Kohti koordinoitua yhteistoimintaa. Ammatillisen kuntoutuksen työnjako. Helsinki: Työterveyslaitos, 25–85.
- Saikku, Peppi & Sinervo, Leini (2010) Työttömien terveysturvallisuuden juurrutus. Valtakunnallisen PTT-hankkeen kokemuksia, arviointitutkimuksen tuloksia ja kansallisia suosituksia. Raportti 42/2010. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Saikku, Peppi & Rajavaara, Marketta & Seppälä, Ullamaija (2017) Monialainen yhteistyö paikallisessa työllisyyden hallinnassa. Integroiva kirjallisuuskatsaus. Sosiaali- ja terveysturvan raportteja 7. Helsinki: Kela.
- Sairinen, Rauno (2009) Ympäristöhallinnan monet teoriat. Teoksessa Ilpo Massa (toim.) Vihreä teoria. Ympäristö yhteiskuntateoriassa. Helsinki: Gaudeamus, 130–150.
- Salminen, Anna-Liisa & Rintanen, Silva (2014) Monialainen kuntoutus. Kartoittava kirjallisuuskatsaus. Työpapereita 55/2014. Helsinki: Kela.
- Salminen, Ari (2011) Mikä kirjallisuuskatsaus? Johdatus kirjallisuuskatsauksen tyyppeihin ja hallintotieteellisiin sovelluksiin. Vaasan yliopiston julkaisuja, Opetusjulkaisuja 62, Julkisjohtaminen 4. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Schmid, Günther (2002) Towards a theory of transitional labour markets. Teoksessa Günther Schmid & Bernard Gazier (eds.) The Dynamics of Full Employment. Social Integration Through Transitional Labour Markets. Cheltenham: Edward Elgar, 151–195.
- Sen, Amartya (1993) Capability and Well-being. Teoksessa Martha Nussbaum & Amartya Sen (eds.) The Quality of Life. Oxford: Clarendon Press, 30–53.
- Seppänen-Järvelä, Riitta (toim.) (2014) Kuntoutuksen yhteistoiminta osaksi työn arkea. Työhönkuntoutuksen kehittämishankkeen toisen vaiheen arviointitutkimus. Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 84/2014. Helsinki: Kela.
- Seppänen-Järvelä, Riitta (2016) Monimenetelmällisyys (mixed methods) kuntoutuksen tutkimuksessa. Esitys Kuntoutuksen tutkimusseminaarissa 24.11.2016. <http://www.slideshare.net/THLfi/4-riitta-seppnen-jrvel-mixedmethods2016> (luettu 17.2.2017)
- Serrano Pasqual, Amparo (2007) Reshaping Welfare States: Activation Regimes in Europe. Teoksessa Amparo Serrano Pasqual & Lars Magnusson (eds.) Reshaping Welfare States and Activation Regimes in Europe. Work and Society no. 54. Bruxelles: Peter Lang, 11–34.
- Sihto, Marita (2013) Terveyspolitiikka, kansanterveys ja terveyden edistäminen – käsitteitä ja kehityskulkuja. Teoksessa Marita Sihto, Hannele Palosuo, Päivi Topo, Lauri Vuorenkoski & Kimmo Leppo (toim.) Terveyspolitiikan perusta ja käytännöt. Teema 17. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 14–38.
- Sihto, Matti (1994) Aktiivinen työvoimapolitiikka. Kehitys Rehnin-Meiderin mallista OECD:n strategiaksi. Tampere: Tampere University Press.
- Sihto, Matti (2013) Työllisyys- ja aktivointipolitiikan tulevaisuuden näkymiä. Teoksessa Vappu Karjalainen & Elsa Keskitalo (toim.) Kaikki tyouralle! Työttömien aktiivipolitiikka Suomessa. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 190–206.

- Sinervo, Leini & Hietapakka, Laura (2013) Työttömien terveyspalvelut. Valtakunnallisen terveyskeskuskyselyn 2013 tulokset. Työpäpaperi 41/2013. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Sipilä, Jorma (2011) Hyvinvointivaltio sosiaalisena investointina : älä anna köyhälle kalaa vaan koulutus ! Yhteiskuntapolitiikka 76: 4, 359-372.
- Sirovátka, Tomáš (2008) Activation policies under conditions of weak governance: Czech and Slovak cases compared. Central European Journal of Public Policy, 2: 1, 4-29.
- Skog, Harri & Räisänen, Heikki (1997) Toimivampiin työmarkkinoihin. Selvitysmiesten raportti työvoimapolitiittisen järjestelmän uudistamiseksi. Helsinki: Työministeriö.
- STM (2000) Aktiivinen sosiaalipolitiikka -työryhmän muistio. Työryhmämuistioita 1999:20. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- STM (2002) Kuntoutuslonteko 2002. Julkaisuja 2002:6. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- STM (2009) Sosiaaliturvan uudistamiskomitean (SATA) ehdotukset sosiaaliturvan uudistamiseksi. Selvityksiä 2009:62. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- STM (2013) Osatyökykyiset työssä -ohjelma. Osatyökykyisten työllistymistä edistävien säädösmuutostarpeiden ja palvelujen arviointi. Raportteja ja muistioita 2013:37. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- STM (2014) Sosiaalihuollon työelämäosallisuutta tukevan lainsäädännön ja palvelujärjestelmän uudistamistarpeita arvioivan työryhmän loppuraportti. Raportteja ja muistioita 32/ 2014. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- STM (2015a) Monialainen kuntoutus. Tilannekatsaus. Raportteja ja muistioita 18. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- STM (2015b) Osallistava sosiaaliturva. Työryhmän loppuraportti. Raportteja ja muistioita 20. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- STM (2017) Kuntoutuksen uudistamiskomitean ehdotukset kuntoutusjärjestelmän uudistamiseksi. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2017:41. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- STM & TM (2000) Työ- ja sosiaalihuollon yhteistyöryhmän muistio. Työ- ja sosiaalihuollon aktiiviyhteistyö. Työryhmämuistioita 1999:24. Työhallinnon julkaisu 246. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö ja Työministeriö.
- Stoker, Gerry (1998) Governance as theory: five propositions. International Social Science Journal 50: 155, 17-28.
- Suikkanen, Asko & Lindh, Jari (2010) Työmarkkinakansalaisuus ja ammatillisen kuntoutuksen luova tuho. Kuntoutus, 33: 2, 53-62.
- Suikkanen, Asko & Linnakangas, Ritva & Harjajärvi, Minna & Martin, Maria (2005) Kokeilusta KIPINÄÄ. Keski-ikäisten pitkäaikaistyöttömien kuntoutuskokeilun arviointi. Selvityksiä 2005:8. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Suomen Kuntaliitto (2000) Kunnat ja työllistäminen. Kunnallisen työllistämisen periaatteet, organisointi ja kehittämistarpeet. Kunta ja pitkäaikaistyötön -projekti. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Sørensen, Eva & Triantafillou, Peter (2009) The Politics of Self-Governance: An Introduction. Teoksessa Eva Sørensen & Peter Triantafillou (eds.) The Politics of Self-Governance. Farnham: Ashgate, 1-22.
- Taskinen, Pertti (2012) Osatyökykyisillä on työhaluja terveysongelmista huolimatta. Hyvinvointikatsaus 4/2012. Tilastokeskus.

- [http://www.stat.fi/artikkelit/2012/art\\_2012-12-10\\_005.html?s=1](http://www.stat.fi/artikkelit/2012/art_2012-12-10_005.html?s=1)  
(luettu 6.2.2017)
- TEM (2011) Työttömien työkyvyn arviointi- ja terveystilastot. Työryhmän raportti 1.3.2011. TEM raportteja 10/2011. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- TEM (2018) Työnvälitystilaston koko maan tilastotietoja keskimäärin 1991–2017. 25.1.2018.  
<http://tem.fi/documents/1410877/2187011/tilkm2017.pdf/ofcdo76f-2eef-40b2-ac05-47a1d8aee02f> (luettu 21.2.2018)
- Terävä, Eeva & Virtanen, Petri & Uusikylä, Petri & Köppä, Lassi (2011) Vaikeasti työllistävien tilannetta ja palveluja selvittävä tutkimus. Työ ja yrittäjyys 23/2011. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- THL (2017) Toimeentulotuki 2016. Tilastoraportti 46/2017. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Torfig, Jacob (1999) Workfare with Welfare: Recent Reforms of the Danish Welfare State. *Journal of European Social Policy*, 9: 1, 5–28.
- Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli (2013) Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. 11., uudistettu laitos. Helsinki: Tammi.
- Tuusa, Matti (2005) Kohti kuntouttavaa sosiaalityötä: aktivointi ja työllistymisen tukeminen sosiaalityön ammattikäytäntönä kunnissa. Kuntoutussäätiön tutkimuksia 74/2005. Helsinki: Kuntoutussäätiö.
- Tähtinen, Juhani & Isoaho, Hannu (2001) Tilastollisen analyysin lähtökohtia. Ensiaskeleet kvantitatiivisen käsittelyyn, analyysiin ja tulkintaan SPSS-ohjelmaympäristössä. Turun yliopiston kasvatustieteiden tiedekunta, julkaisusarja C, oppimateriaalit:13. Turku: Turun yliopisto.
- Valkenburg, Ben (2007) Individualising activation services: thrashing out an ambiguous concept. Teoksessa Rik van Berkel & Ben Valkenburg (eds.) Making it personal. Individualising activation services in the EU. Bristol: The Policy Press, 25–44.
- Valtakari, Mikko & Syrjä, Hannele & Kiuru, Pertti (2008) Julkisen työvoimapalvelun palvelurakenteen uudistamisen vaikuttavuus. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ ja yrittäjyys 19/2008. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Vedenkangas, Elina & Koskela, Tuomas & Tuusa, Matti & Jalava, Janne & Harju, Henna & Särkelä, Mona & Notkola, Veijo (2011) Vajaakuntainen TE-toimiston asiakkaana. Työ ja yrittäjyys 31/2011. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Veil, Anne & Hébert, Réjean (2008) Measuring the Integration of Services between Stakeholders in the Continuum of Services for the Elderly in Three Territories. Teoksessa Réjean Hébert, André Tourigny & Michel Raïche (eds.) Integration of Services for Disabled People: Research Leading to Action. Volume II. PRISMA Program on Research for Integrating Services for the Maintenance of Autonomy. Quebec: Edisem, 71–108.
- VN (2016) Hallituksen linjaus maakunnille siirrettävistä tehtävistä. Neuvottelutulos 5.4.2016. Valtioneuvosto.  
<http://vnk.fi/documents/10616/2287640/Hallituksen+linjaus+maakunt+ahallinnon+teht%C3%A4v%C3%A4t+5.4.2016/101bcoea-ca53-43a8-9252-c66e073bfe80> (luettu 29.12.2016.)
- VNK (1996) Kannustinloukkutyöryhmän loppuraportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 5. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

- VNK (2003) Hallituksen strategia-asiakirja 2003. Hallituksen poikkihallinnolliset politiikkaohjelmat ja politiikat. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2003. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- VNK (2005) Hallituksen strategia-asiakirja 2005. Hallituksen poikkihallinnolliset politiikkaohjelmat ja politiikat. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1/2005. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- VNK (2015) Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- VNK (2018) Perusturvan ja toimeliaisuuden uudistushanke. <http://vnk.fi/toimi> (luettu 9.3.2018.)
- VTTV (2009) Lääkinnällinen kuntoutus. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 193/2009. Helsinki: Valtiontalouden tarkastusvirasto.
- Weishaupt, J. Timo (2011) From the Manpower Revolution to the Activation Paradigm. Explaining Institutional Continuity and Change in an Integrating Europe. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Zimmermann, Katharina & Fuertes, Vanesa & Aurich-Beerheide, Patrizia (2016) Local worlds of coordinated activation policy. Teoksessa Martin Heidenreich & Deborah Rice (eds.) Integrating Social and Employment Policies in Europe. Active Inclusion and Challenges for Local Welfare Governance. Cheltenham: Edward Elgar, 235–263.