

# Monialainen yhteistyö paikallisessa työllisyyden hallinnassa

Peppi Saikku

18.5.2018  
Seinäjoki



# Monialainen yhteistyö paikallisessa työllisyyden hallinnassa -tutkimushanke

- Kelan rahoittama (KKRL) tutkimushanke 2016-2018
  - Vastuutahona Helsingin yliopisto/ professori Marketta Rajavaara
  - Tutkimuksen tarkoitus: tutkia monialaisen yhteispalvelun muotoutumista muuttuvassa etuus- ja palvelurakenteessa sekä palvelun mahdollisuuksia pitkäaikaistyöttömien asiakkaiden kuntoutumisen ja työllistymisen tukemisessa
- 1) Kirjallisuuskatsaus
  - 2) Kelan työkykyneuvonta
  - 3) Monialainen yhteistyö Uudenmaan TYP-verkostoissa
- Loppuraportti julkaisuprosessissa Kelassa

# Väitös: Monialainen koordinaatio vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämässä

- Tutkimustehtävä: Miten julkishallinto sovittaa yhteen toimintapolitiikkoja, hallinnonaloja ja palveluja vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämässä?
- Vaikeasti työllistyvät = henkilöt, joiden työllistyminen on vaikeaa työttömyyden pitkittymisen, terveydellisten ongelmien ja/ tai sosiaalisen tilanteen takia
- Vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistäminen sijoittuu työttömien aktivointi- ja kuntoutus- ja työkykypolitiikkojen raja-alueelle
- Hyvinvointiteoreettisena taustana näkemys siitä, että koordinaatio luo edellytyksiä työttömien toimintavalmiuksille (*capabilities*)
- Monialaisen koordinaation jäsentely koordinaation ulottuvuuksien ja hallinnan rakenteiden avulla
- Artikkeliväitöskirja & yhteenvedossa ajallista tarkastelua 1990-luvulta tähän päivään

# Kirjallisuuskatsaus

# Tausta

- Heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistymisen edistäminen edellyttää integroituja palvelukokonaisuuksia
- Euroopassa on erilaisia malleja monialaiseen yhteistyöhön
- Suomessa laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta (TYP) tuli voimaan vuonna 2015
- Työllistyvyys (*employability*) > laaja-alainen näkemys kansalaisten työllistymisen tukemisesta (McQuaid & Lindsay 2005)
- Sekä aktivointi että kuntoutus liittyvät työllistyvyyden tukemiseen
- Kansallinen toimintaympäristö määrittelee kehyksiä ja toimintamalleja

# Tutkimuskysymykset

- 1) Kehykset: Miten työllistymistä edistävää monialaista yhteistyötä kehystetään ja miten sitä tutkitaan?
- 2) Sisältö: Miten työllistymistä edistävää monialaista yhteistyötä toteutetaan ja millaisia tuloksia on todettavissa? Millaiset asiat edistävät tutkimusten perusteella tuloksellista toimintaa ja millaiset asiat estävät sitä?

# Integroiva kirjallisuuskatsaus

- Exploratiivinen > uusia näkökulmia aiheeseen vrt. systemaattinen katsaus
- Tieteelliset, vertaisarvioidut lehtiartikkelit 2000-2016 englanniksi, suomeksi ja ruotsiksi
- Tietokantoina EBSCO ja ProQuest, Helka ja ARTO, LIBRIS- ja DiVA
- Hakusanoina mm. governance, activation, rehabilitation, erilaiset monialaisuutta kuvaavat termit sekä local, employment, employability jne.
- Kohdennettuja hakuja tunnettujen yhteistyörakenteiden mukaan, kuten NAV & Norway

# Tutkimusaineisto

- 55 yhteiskuntatieteellistä vertaisarvioitua artikkelia
- Artikkelit maittain: Eri maita vertailevia 11, Norja 13, Ruotsi 12, Suomi 7, Tanska 6, Iso-Britannia 5 ja Saksa 1
- Heterogeeninen aineisto: teoreettisesti painottuneista tutkimusartikkeleista toiminnan kehittämistutkimuksiin
- Suurin osa tutkimuksista perustui laadulliseen aineistoon tai laadullisen ja määrällisen aineiston yhdistelyyn
- Tutkimusaineistoina mm. haastattelut, kyselyt, asiakirjat ja tilastot
- Analyysimenetelminä mm. sisällönanalyysi, meta-analyysi, verkostanalyysi ja regressioanalyysi



# Aineiston jäsentely

- 1) Kehykset: Millaiseen kehykseen tutkimus liittyy?  
Aktivointi, kuntoutus, muu
- 2) Tutkimuskohde: Mitä tutkimus käsittelee?  
Yhteispalvelu/yhteispalvelurakenne  
Yhteistyöverkosto tai -projekti  
Yhteistyö (muutoin kuin yhteispalvelussa tai vakiintuneessa verkostossa tai -projektissa)  
Yhteisen toimintapolitiikan toimeenpano
- 3) Monialaisuus: Mitä monialaisuuden näkökulmaa tutkitaan?  
Monitasoisuus = yhteistyö valtiollisen, alueellisen ja paikallisen tason välillä  
Monisektorisuus = yhteistyö eri hallinnonalojen välillä  
Monitoimijuus = yhteistyö julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin välillä  
Moniammatillisuus = yhteistyö eri professioiden välillä

# Kehykset

KEHYS	Yht.	Vertailu	Norja	Ruotsi	Suomi	Tanska	Iso-Britannia	Saksa
Aktivointi/työllistymisen edistäminen/ aktiivinen inklusio	24	10		2	2	5	4	1
Kuntoutus/ työkyvyn tuki	17		1	10	5		1	
Julkinen hallinto	12	1	10			1		
Muu	2		2					
<b>Yhteensä</b>	<b>55</b>	<b>11</b>	<b>13</b>	<b>12</b>	<b>7</b>	<b>6</b>	<b>5</b>	<b>1</b>

KEHYS/ TUTKIMUSKOHDE	Yht.	Yhteis-palvelu	Yhteistyö-verkosto	Yhteis-työ	Toimintapolitiikan toimeenpano
Aktivointi/työllistymisen edistäminen/ aktiivinen inklusio	24	12	-	2	10
Kuntoutus/ työkyvyn tuki	17	3	12	2	-
Julkinen hallinto	12	11	1	-	-
Muu	2	2	-	-	-
<b>Yhteensä</b>	<b>55</b>	<b>28</b>	<b>13</b>	<b>4</b>	<b>10</b>

# Sisältö

Monialaisuuden näkökulma/ Yhteistyömalli	Yhteispalvelu	Yhteistyöverkosto
Monitasoisuus	Valtionhallinnon eri tasojen (keskus, alue, paikallinen) tehtävät uudessa rakenteessa Valtion ja kuntien tai paikallisen tason välinen yhteistyö uudessa rakenteessa	Valtion ja kuntien tai paikallisen tason välinen yhteistyö
Monitoimijuus	Yksityisen sektorin toimijoiden kasvava merkitys Muiden toimijoiden asema ja sen muutokset	Yksityinen tai kolmas sektori eivät esillä Asiakaskokemukset
Monisektorisuus	Yhteispalvelussa usein yhdistetään sektoreita, joten jää vähemmälle huomiolle	Valtion ja kuntien palveluiden ja toimijoiden yhteistyö
Moniammatillisuus	Professioiden merkityksen vähentyminen	Professioiden yhteensovittaminen

# Kaksi perusmallia monialaiseen yhteistyöhön

	Yhteispalvelu	Yhteistyöverkosto
Kehys	Aktivointi Julkinen hallinto	Kuntoutus
Hallinto	Yhteinen hallinto	Erilliset hallinnot
Toteutus	Yhden luukun palvelu	Sovitut yhteistyön tavat
Monialaisuuden näkökulmat	Monitasoisuus Monitoimijuus	Monisektorisuus Moniammatillisuus

- TYP-malli (työvoiman palvelukeskus) sijoittuu yhteispalvelun ja yhteistyöverkoston väliin: yhden luukun palvelu ilman hallinnonalojen yhdistämistä

# Aktivointipolitiikan toimeenpanon trendejä

- Markkinaehtoisuuden lisääntyminen
  - > ostopalvelut, ulkoistaminen
  - > sopimuksellisuus, joustamattomuus
- Hajauttaminen ja paikallisuuden lisääntyminen
  - > hajauttamista tehdään eri tavoin
  - > nähtävissä myös vastaliikettä: keskittämistä
- Paikallisen tason toimintamahdollisuudet vaihtelevat
  - > keskushallinnon ohjaus on voinut jopa lisääntyä
  - > tulosseuranta ja tavoitteiden asettaminen > rahoitus

## Joitakin alustavia johtopäätöksiä TYP-tutkimuksesta (Rajavaara ym.)

- Monialaisen palvelutarpeen arviointi vaikeaa
- Asiakaskunta säilynyt ennallaan lyhyellä aikavälillä tarkasteltuna, asiakasmäärät kasvaneet selvästi
- Toiminta muuttunut yhden luukun palvelusta verkostomaisemmaksi
- Moniammatillinen työskentely ja parityö vähentynyt, yksintyöskentely ja konsultaatio tulleet tilalle
- Kela ottanut paikkansa verkostoyhteistyössä
- Seurannan välineet ja kriteerit kehittymättömiä
- TYP-verkostot jääneet sote- ja maku-uudistusten varjoon

# Ajallinen kehityskulku vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämisessä (Saikku 2018)

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

# Pohdinta

- Palvelujen integraatio erittäin ajankohtaista eurooppalaisessa keskustelussa
  - > yhden luukun palvelut erilaisille asiakasryhmille
  - > myös etuuksien ja palvelujen integraatio
- Sote- ja maakuntauudistukset tarjoavat mahdollisuuksia luoda integroituja palvelukokonaisuuksia
  - > sosiaali- ja terveystalouden integraatio(?)
  - > sote- ja kasvupalvelut maakunnassa
  - > tietojärjestelmien yhteensopivuus(?)
  - > muutostilanne



# Pohdinta jatkuu

- Vaikeusastetta lisää mm.
  - > erilaisten palveluntuottamistapojen ja palveluntuottajien moninaisuus
  - > asiakkaan valinnanvapaus
  - > kuntiin jäävät palvelut (työllistymisen edistäminen, opetus- ja nuorisotoimi, hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen)
  - > siiloutuminen maakunnan sisällä?
- Uudistuksista riippumatta
  - > monitoimisuus: yritykset, järjestöt, yhteisöt ja asiakkaat/kansalaiset entistä vahvemmin mukana
  - > tarvitaan henkilökohtaista palvelua ja palveluohjausta
  - > riittääkö verkosto vai tarvitaanko yhden luukun palvelua?

# Kiitos! Kirjallisuus

- EU: Active inclusion.  
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1059&langId=en>
- Integrated delivery of social services aiming at the activation of minimum income recipients in the labour market. <https://www.idss-conference.eu/>
- McQuaid, R & Lindsay, C (2005) The Concept of Employability.
- Saikku, P (2018) Hallinnan rajoilla – Monialainen koordinaatio vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämisessä. Väitöskirja. Valtiotieteellisen tiedekunnan julkaisuja 74. Helsinki: Helsingin yliopisto.  
<https://helda.helsinki.fi/handle/10138/233917>
- Saikku, P & Rajavaara, M & Seppälä, U (2017) Monialainen yhteistyö paikallisessa työllisyyden hallinnassa. Integroiva kirjallisuuskatsaus. Sosiaali- ja terveysturvan raportteja 7. Kela.  
<https://helda.helsinki.fi/handle/10138/229018>