



Monialainen yhteistyö paikallisessa työllisyyden hallinnassa

Integroiva kirjallisuuskatsaus

Peppi Saikku, Marketta Rajavaara
ja Ullamaija Seppälä



Kirjoittajat

Peppi Saikku, VTM, tutkija
Terveyden ja hyvinvoinnin laitos THL
etunimi.sukunimi@thl.fi

Marketta Rajavaara, VTT, professori
Helsingin yliopisto, Sosiaalitieteiden laitos
etunimi.sukunimi@helsinki.fi

Ullamaija Seppälä, VTT, dosentti, yliopistonlehtori, varadekaani
Helsingin yliopisto, Sosiaalitieteiden laitos
etunimi.sukunimi@helsinki.fi



© Kirjoittajat ja Kela

Graafinen suunnittelu Pekka Loiri

ISBN 978-952-284-030-1 (pdf)

ISSN-L 2343-2780

ISSN 2343-2799 (verkkojulkaisu)

Julkaisija: Kela, Helsinki, 2017

KELAN TUTKIMUS

julkaisut@kela.fi
www.kela.fi/tutkimus
www.fpa.fi/forskning
www.kela.fi/research



Tiivistelmä

Saikka P, Rajavaara M, Seppälä U. **Monialainen yhteistyö paikallisessa työllisyyden hallinnassa. Integroiva kirjallisuuskatsaus.** Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan raportteja 7, 2017. 60 s. ISBN 978-952-284-030-1 (pdf).

Paikallisen yhteistyön merkitys on kasvanut työttömille kohdennettujen palvelukokonaisuuksien kehittämisessä. Työllistymistä edistävää monialaista yhteispalvelua koskeva laki (L 1369/2014) tuli voimaan Suomessa vuonna 2015. Tässä kirjallisuuskatsauksessa kootaan tutkimustietoa monialaisesta yhteistyöstä paikallisessa työllisyyden hallinnassa. Tutkimusaineistona ovat vuosina 2000–2016 julkaistut vertaisarvioidut yhteiskuntatieteelliset artikkelit. Katsausta varten kootun artikkeliaineiston 55 julkaisua ovat Suomesta, Norjasta, Ruotsista, Tanskasta, Isosta-Britanniasta ja Saksasta. Tulosten mukaan tutkimuksissa on tarkasteltu monialaisia yhteistyömalleja aktiivoinnin, kuntoutuksen sekä julkisen hallinnon muutoksen kehityksissä. Näiden kehysten valinta heijastaa eri maissa tehtyjä uudistuksia. Tutkimuksissa on tarkasteltu monialaisuutta monitasoisuuden, monisektorisuuden, monitoimijuuden ja moniammatillisuuden näkökulmista. Tarkastelluissa maissa toteutetaan monialaista yhteistyötä kahdella tavalla, yhteispalvelun ja yhteistyöverkoston avulla. Työttömien työllistymistä tukevan monialaisen palvelun kehittäminen on erityisen tärkeää Suomessa meneillään olevien sosiaali- ja terveys-, kasvupalvelu- ja maakuntauudistusten yhteydessä.

Avainsanat: työttömyys, työttömät, työllistyminen, kuntoutus, työkyky, työllistämispalvelut, aktivointipolitiikka, poikkiallinnollisuus, viranomaisyhteistyö, paikallishallinto, yhteistyö, julkinen sektori, yksityinen sektori, kolmas sektori, kirjallisuuskatsaukset, laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta, Suomi, Norja, Ruotsi, Tanska, Iso-Britannia, Saksa

Sammandrag

Saikku P, Rajavaara M, Seppälä U. **Sektorsövergripande samarbete och den lokala hanteringen av sysselsättning. Integrativ litteraturoversikt.** Helsingfors: FPA, Social trygghet och hälsa: rapporter 7, 2017. 60 s. ISBN 978-952-284-030-1 (pdf).

Betydelsen av lokalt samarbete har ökat i och med samordningen av service för arbetslösa. Lagen om sektorsövergripande samservice som främjar sysselsättningen (1369/2014) trädde i kraft i Finland år 2015. Litteraturoversikten sammanställer forskningsdata om sektorsövergripande samarbete inom den lokala hanteringen av sysselsättning. Forskningsmaterialet består av samhällsvetenskapliga, referentgranskade artiklar publicerade 2000–2016. Artiklarna (totalt 55) är från Finland, Norge, Sverige, Danmark, Storbritannien och Tyskland. Forskningsresultaten visar att sektorsövergripande samarbetsmodeller har studerats främst utifrån aktivering, rehabilitering och förändringar i den offentliga förvaltningen. Valet av ramar återspeglar de reformer som gjorts i dessa länder. I studierna har sektorsövergripande samarbete behandlats ur olika perspektiv: multinivå, multisektor, multiaktör och multiprofessionell. I de berörda länderna har sektorsövergripande samarbete genomförts på två sätt: genom samservice och samarbetsnätverk. Utvecklandet av sektorsövergripande service för att stödja sysselsättningen av arbetslösa är särskilt viktigt i Finland i samband med social- och hälsovårds-, tillväxttjänst- och landskapsreformerna.

Nyckelord: arbetslöshet, arbetslösa, sysselsättning, rehabilitering, arbetsförmåga, sysselsättningstjänster, aktiveringspolitik, tväradministrativitet, myndighetssamarbete, lokalförvaltning, samarbete, offentliga sektorn, privata sektorn, tredje sektorn, litteraturoversikter, lag om sektorsövergripande samservice som främjar sysselsättningen, Finland, Norge, Sverige, Danmark, Storbritannien, Tyskland

Summary

Saikku P, Rajavaara M, Seppälä U. **Multi-sectoral cooperation in local governance of employment. Integrative literature review.** Helsinki: The Social Insurance Institution, Finland, Reports in social security and health 7, 2017. 60 pp. ISBN 978-952-284-030-0 (pdf).

Integrated services and local cooperation between service providers have become increasingly significant in improving the employment of unemployed jobseekers. The Finnish Act on Multi-Sectoral Joint Services Promoting Employment came into force in 2015. This literature review focuses on research findings related to the multi-sectoral governance of employment at the local level. The data of the review consists of 55 peer-reviewed articles published between 2000 and 2016, focusing specifically on Finland, Norway, Sweden, Denmark, the United Kingdom and Germany. The results show that three different frameworks – activation, rehabilitation and public administration – have been used to study multi-sectoral cooperation. The use of these frameworks reflects the reforms implemented in the above-mentioned countries. In addition, the data employs multilevel, multi-sectoral, multi-agency and multi-professional perspectives. Multi-sectoral cooperation takes two forms: one-stop-shops and cooperating networks. Developing a multi-sectoral service in Finland is of crucial importance in the ongoing reforms of both social and health services and public employment services.

Keywords: unemployment, unemployed, access to employment, rehabilitation, work ability, employment services, activation policy, cross-sector administration, interagency cooperation, local administration, cooperation, public sector, private sector, third sector, literature reviews, Finland, Norway, Sweden, Denmark, United Kingdom, Germany

Alkusanat

Juuri nyt on tärkeä varmistaa, että työelämän ulkopuolella olevat saavat työllistymistä, terveyttä, hyvinvointia ja kuntoutumista tukevat palvelut asiakaslähtöisinä palvelukokonaisuuksina. Tällä hetkellä pitkään työttömänä olleet ohjataan yhteiseen palveluun työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun (TYP) verkostoihin. Maakunta-, sote-, kasvupalvelu- ja valinnanvapausuudistukset luovat toteutuessaan uudet palvelurakenteet, mutta työttömille kohdennetun monialaisen palvelutoiminnan tarve säilyy jatkossakin.

TYP-verkostot ovat kotimainen innovaatio, mutta monialaista palveluyhteistyötä työllisyyden edistämiseksi on kehitetty muualsakin. Tässä kirjallisuuskatsauksessa kootaan tutkimustietoa työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteistyöstä Pohjoismaissa, Isossa-Britanniassa ja Saksassa.

Julkaisu liittyy Helsingin yliopiston sosiaalitieteiden laitoksen ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tutkijoiden toteuttamaan tutkimushankkeeseen ”Työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu paikallisena hallintana”. Tutkimuksen rahoittaa Kela, ja hankkeen muut osiot käsittelevät Kelan TYP-verkostoissa toteuttamaa työkykyneuvontaa sekä Uudenmaan TYP-verkostojen toimintaa.

Esitämme lämpimät kiitoksemme nimettömille vertaisarvioijille sekä Jaana Ahlstedtille, Tarja Hyväriselle, Leena Rautjärvelle, Jens Engbergille ja Jyrki Pappilalle kaikenlaisesta avustanne julkaisun viimeistelyssä.

Helsingissä 16.10.2017

Peppi Saikku, Marketta Rajavaara ja Ullamaija Seppälä

Sisältö	
1 Johdanto	8
2 Käsitteet ja lähtökohdat	11
2.1 Työllistyvyys, aktivointi ja kuntoutus politiikkatavoitteina.....	11
2.2 Monialainen yhteistyö toimintatapana	13
2.3 Muuttuva hallinta	16
3 Kirjallisuuskatsauksen tavoitteet ja toteutus	18
4 Monialaisen yhteistyön malleja työllisyyden paikallisessa hallinnassa ...	22
4.1 Suomi	23
4.2 Muut Pohjoismaat	25
4.3 Muita eurooppalaisia malleja: Iso-Britannia ja Saksa.....	27
5 Työllisyyttä edistävä monialainen yhteistyö tutkimusartikkeleiden valossa: tulokset	30
5.1 Tutkimusotteet	30
5.2 Kehykset ja tutkimuskohteet	30
5.3 Monialaisuuden näkökulmat.....	32
5.4 Kehysten merkitys	34
5.5 Monialaisen yhteistyön toteutus ja tulokset.....	35
5.5.1 Yhteispalvelu	35
5.5.2 Yhteistyöverkosto.....	37
5.5.3 Yhteispalvelu ja yhteistyöverkostot: yhteenvedo.....	38
5.6 Toimeenpano ja paikallinen hallinta.....	40
6 Johtopäätökset ja pohdinta	42
Lähteet	45
Liitetaulukko	56

1 Johdanto

Heikossa työmarkkina-asemassa olevien ihmisten nähdään yhtäältä tarvitsevan työllisyyspalveluja ja aktivointitoimia, mutta toisaalta korostetaan heidän tarvettaan terveyspalveluihin ja kuntoutukseen. Palvelu- ja etuusjärjestelmän kokonaisuudessa kyse on varsin erilaisista päämääristä ja keinovalikoimista. Paikallisesti vaikeasti työllistyvien palvelutarpeisiin vastaamiseksi saatetaan kuitenkin integroida erilaisia tavoitteita ja keinoja. Työllistyvyyden näkökulmasta työttömille tarkoitettussa monialaisessa palvelussa on hyödyllistä ottaa huomioon erilaiset yksilö- ja yhteisötason kysymykset, kuten työllistyminen, kuntoutuminen sekä terveydelliset ja sosiaaliset näkökohdat.

Työttömien työllistymisen tukemiseksi paikallinen, erilaisia tavoitteita, palveluja ja toimenpiteitä monialaisesti integroiva yhteistyö on avainasemassa. Tärkeä esimerkki paikallisen hallinnan merkityksestä pitkäaikaistyöttömyyden hoidossa Suomessa ovat työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun (TYP) verkostot. Työllistymistä edistävällä monialaisella yhteispalvelulla tarkoitetaan vuoden 2015 alussa voimaan tulleen lain mukaan yhteistoimintamallia, jossa työ- ja elinkeinotoimisto (TE-toimisto), kunta ja Kela yhdessä arvioivat työttömien palvelutarpeet, suunnittelevat työttömien työllistymisen kannalta tarkoituksenmukaiset palvelukokonaisuudet sekä vastaavat työttömien työllistymisprosessin etenemisestä ja seurannasta (L 1369/2014).

Säätämällä lailla työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta haluttiin varmistaa pitkäaikaistyöttömien tarvitsemien palvelujen saatavuus ja ulottaa aiempi työ- ja elinkeinotoimistojen, kuntien ja Kelan yhteinen työvoiman palvelukeskusten toimintamalli koko maahan. TYP-toiminta perustuu kuntien, TE-toimistojen ja Kelan yhteistyösopimukseen. Sitä varten ei perustettu uusia organisaatioita, vaan kukin taho toimii omilla toimivaltuuksillaan. TYP-verkostolla on monialaisen yhteispalvelun tarjoamiseksi johtoryhmä sekä vähintään yksi yhteinen toimipiste jokaisen työ- ja elinkeinotoimiston alueella. Palvelun tarjoaa tällä hetkellä kaikkiaan 33 verkostoa. Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) on asettanut kolmeksi vuodeksi monialaisen yhteispalvelun ohjausryhmän ja sille työjaoston, joissa on jäseniä TEM:stä, sosiaali- ja terveysministeriöstä (STM), Kelasta ja Kuntaliitosta.

Työllistymistä edistävää monialaista yhteispalvelua ei ole vielä tutkittu Suomessa, vaikkakin tätä toimintamallia edeltäneistä työvoiman palvelukeskuksista on tutkustietoa. TYP-toiminnan tulevaisuus on avoin meneillään olevien uudistusten vuoksi. Työllistymistä edistävää monialaista yhteispalvelua onkin ensiarvoista tarkastella juuri nyt, kun sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteita kehitetään sote- ja maakuntauudistuksessa kohti aiempaa suurempia palvelujen järjestämisen- ja rahoituskokonaisuuksia. Valmistelussa on myös TE-palvelujen, ELY-keskusten ja maakuntien liittojen tehtävien siirto maakuntien järjestämisvastuulle niin sanotuiksi kasvupalveluiksi. Maakuntien järjestettäväksi tulevat muun muassa rekrytointipalve-

lut ja osaamisen kehittämispalvelut, työttömien työnhakijoiden palvelutarpeen arvioinnit sekä kotoutumissuunnitelmien laadinta. Meneillään on muitakin heikossa työmarkkina-asemassa olevien kansalaisten asemaan vaikuttavia uudistuksia, kuten kuntoutuksen kokonaisuudistus, osallistavan sosiaaliturvan kehittäminen ja osatyökykyisten työllistymisen edistäminen. Työttömille kohdennetun monialaisen palvelutoiminnan tarve säilyy uudessakin palvelujärjestelmässä, vaikka vastuut ja organisaatiot muuttuvat.

TYP-toimintamalli on säädetty Suomen oloihin, mutta paikallista ja monialaista yhteistyötä painottavia toimintamalleja työttömien työllistymisen tukemiseksi on otettu käyttöön useissa Euroopan maissa. Tässä kirjallisuuskatsauksessa tarkastellaan monialaisen yhteistyön malleja paikallisessa työllisyyden hallinnassa aihetta käsittelevien yhteiskuntatieteellisten tutkimusartikkeleiden avulla. Tavoitteena on koota tutkimustietoa vaikeasti työllistyvien palveluja integroivan yhteistyön lähtökohdista, toteutuksesta ja tuloksista vuodesta 2000 alkaen. Huomion kohteena ovat yhden luukun palvelun idea ja Pohjoismaiden, Ison-Britannian ja Saksan toimintamallit, joita kirjallisuuskatsausta varten koottu artikkeliaineisto pääosin käsittelee. Näiden maiden toimintamallien lähtökohtiin ja toteutukseen sisältyy kiinnostavia yhtymäkohtia ja eroja suomalaisen toiminnan kehittämistä ajatellen. Osassa näistä maista on yhteispalvelun (one-stop-shop) kehittämiseksi tehty Suomen tavoin merkittäviä uudistuksia.

Tutkimusaineistoon sisältyneiden artikkeleiden suoranainen vertailu osoittautui hankalaksi, vaikka aineisto rajattiin huolellisesti. Artikkeleissa käsitellyt tutkimukset nivoutuivat kiinteästi kussakin maassa toteutettaviin uudistuksiin ja niiden taustalla vaikuttaneisiin politiikkakehyksiin. Nämä ohjasivat myös tutkimusten kohteita ja näkökulmia. Kirjallisuuskatsauksessa olikin aiheellista tarkastella näitä kehyksiä. Katsauksen tulosten taustoittamiseksi tässä tutkimuksessa on esitelty lyhyesti myös työllistymistä edistäviä monialaisen yhteistyön malleja ja niitä koskevia uudistuksia tarkasteltavissa maissa.

Kirjallisuuskatsaus täydentää äskettäin Suomessa tehtyjä katsauksia. Kotimaisesta, monialaista kuntoutusta käsittelevästä tutkimuksesta ilmestyi 204 julkaisua kartoittava kirjallisuuskatsaus vuonna 2014 (Salminen ja Rintanen 2014). Sen perusteella moniammatillinen ja monialainen yhteistyö on merkityksellistä kuntoutuksessa ja usein kuntoutumisen perusedellytys. Kuntoutuksen osa-alueita koskevista julkaisuista suurin osa liittyi toimintakyvykkuntoutukseen ja lähes yhtä moni ammatilliseen kuntoutukseen. Monialaista ja -amatillista kuntoutusta ja yhteistyötä oli kehitetty monenlaisin mallein ja työtavoin. Yhteistyömallit olivat verkostomaisia, ja paikallinen toimintaympäristö oli ratkaiseva niiden kehittämisessä. Paikalliset toimijat voimavaroineen ja osaamisineen määrittivät, miten kuntoutusyhteistyötä voitiin toteuttaa. Kuntoutuksen koordinoinnin ja yhteistyön avaintekijöinä pidettiin toimijoiden asennoitumista, heidän tietämystään toisen toimijan osaamisesta ja muiden osaamisen

arvostamista. Katsaus osoitti kuntoutuksen käytännön toiminnan olevan useimpien monialaista ja kyseenalaisti kuntoutuksen jaottelun eri osa-alueisiin. (Salminen ja Rintanen 2014, 34–37.)

Osatyökykyisten työssä jatkamista ja työllistymisen tukemista koskeva, kansainvälistä kirjallisuutta kartoittava kirjallisuuskatsaus julkaistiin samana vuonna (Vuorento ja Terävä 2014). Sen aineistoksi valittiin 75 artikkelia, joista 42 artikkelia kuvasi osatyökykyisten tukea työssä ja 33 artikkelia osatyökykyisten työllistymisen tukea. Katsauksen johtopäätöksenä oli, että osatyökykyisten tukemisen keinoja on kehitetty ja tutkittu paljon. Osatyökykyisten työttömien sekä työsuhteessa olevien tukemisessa korostuvat tunnetut asiat: henkilökohtainen ja räätälöity tuki, moniammatillisuus, hyvä yhteistyö eri tahojen kesken, työnantajan sitoutuminen osatyökykyisen tukemiseen sekä työolosuhteiden mukautukset. (Vuorento ja Terävä 2014, 50.)

Tämä tutkimus on ensimmäinen julkaisu Helsingin yliopiston sosiaalitieteiden laitoksen ja Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen tutkijoiden syksyllä 2016 aloittamasta ja Kelan rahoittamasta tutkimushankkeesta ”Työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu paikallisena hallintana”. Hankkeen muut tutkimusosiot koskevat Kelan TYP-verkostoissa toteuttamaa työkykyneuvontaa sekä Uudenmaan kuuden TYP-verkoston toimintaa. Näissä osioissa tarkastellaan yksityiskohtaisesti TYP-toiminnan toteutumista, johon tässä julkaisussa ei pureuduta.

Käsillä oleva julkaisu etenee siten, että luvussa 2 kuvataan keskeiset käsitteet ja teoreettiset lähtökohdat. Siinä tarkastellaan työllistyvyyden, aktiivisuuden ja kuntoutuksen politiikkatavoitteita, monialaisen yhteistyön käsitteistöä sekä hallinnan näkökulmaa. Luvussa 3 kuvataan kirjallisuuskatsauksen tavoitteet ja toteutus. Luvussa 4 esitellään työllistymistä edistävän monialaisen yhteistyön uudistuksia ja toimintamalleja Pohjoismaissa, Isossa-Britanniassa ja Saksassa. Luvussa 5 esitellään kirjallisuuskatsauksen tulokset. Siinä kuvataan tutkimusartikkeleiden kehyksiä ja tutkimuskohteita, niissä esiintyneitä monialaisuuden näkökulmia sekä monialaisen yhteistyön toteutusta ja siitä saatuja tuloksia. Luku 6 sisältää johtopäätökset ja pohdinnan.

2 Käsitteet ja lähtökohdat

2.1 Työllistyvyys, aktivointi ja kuntoutus politiikkatavoitteina

Työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun lähtökohdat voidaan jäljittää 1980- ja 1990-lukujen vaihteessa tapahtuneeseen muutokseen. Työttömille suunnatuissa palveluissa tapahtui käänne, kun Suomessakin OECD:n ja Euroopan unionin vaikutuksesta alettiin sovittaa yhteen työllisyys- ja sosiaalipoliittisia tavoitteita. Työvoimapolitiikan painopiste siirtyi kysyntälähtöisestä otteesta työvoiman tarjonnan sääntelyyn. Tämä on tuonut henkilön työllistyvyyden (employability) huomion kohteeksi.

Työllistyvyys määriteltiin keskeiseksi pilariksi Euroopan unionin työllisyysstrategiassa 1990-luvulla (The European employment strategy 1999). Se voidaan ymmärtää niin politiikkatason tavoitteeksi kuin yksilön ominaisuudeksikin (Gazier 1999, 12; Garsten ja Jacobsson 2004). Työllistyvyys nivoutuu inhimillisen pääoman kehittämisen ja elinikäisen oppimisen ajatuksiin: ihmisten tulee ylläpitää ja kehittää osaamistaan koko elämänsä ajan, ja julkisen vallan tulee tukea tätä (Forrier ja Sels 2003; Garsten ja Jacobsson 2004). Yksilötason käsitteenä työllistyvyys on liitetty lähinnä niihin työikäisiin, joiden on vaikea työllistyä, kuten pitkäaikaistyöttömiin tai osatyökisyisiin (Gazier 1999; Forrier ja Sels 2003).

Työllistyvyyden tavoite kuvastaa kansalaisten, julkisen vallan ja työmarkkinoiden muuttuneita suhteita sekä työelämän ja työn muutosta. Työllistyvyyden edistämisen kannalta kansalaisten työllistymistä tulee tukea laaja-alaisesti. Tämä edellyttää sitä, että otetaan huomioon mahdollisimman monipuolisesti erilaisia tekijöitä, jotka auttavat ihmisiä saamaan työtä ja pysymään työssä. Tarkasteltaviksi voivat tulla terveys, työkyky, osaaminen, motivaatio, perhe- ja hoitovastuut, sosiaaliset suhteet, toimeentulo ja asuminen sekä työmarkkinoihin ja palvelujärjestelmään liittyvät näkökohdat. Työllistyvyyden edistäminen edellyttää hallinto- ja sektorirajat ylittävää lähestymistapaa, jossa työllistymisen tuki yhdistyy hyvinvoinnin, terveyden ja kuntoutumisen edistämiseen. (Esim. McQuaid ja Lindsay 2005.)

Aktivointi nivoutuu läheisesti työllistyvyyden näkökulmaan. Aktivointipolitiikalla tuetaan työikäisen väestön osallistumista työhön. Työllisyys- ja sosiaalipolitiikan lisäksi aktivointiin voi kytkeytyä terveys- ja koulutuspolitiikkaa sekä nuoriso- ja ikäpolitiikkaa. (Keskitalo ja Karjalainen 2013, 8–9.) Aktivoinnilla pyritään vähentämään toimeentuloturvaan tukeutumista lisäämällä työllistymisen kannusteita ja velvoitteita sekä kehittämällä yksilöllisiä palveluja työllistymisen tueksi (esim. Eichhorst ja Konle-Seidl 2008; Lødemel ja Moreira 2014).

Suomalaista työttömien aktivointipolitiikkaa on luonnehdittu integroiduksi lähestymistavaksi, jossa valtio ja kunnat yhdessä puuttuvat pitkittyneeseen työttömyyteen (Keskitalo 2008; Karjalainen ja Saikku 2011). Valtiolla on päävastuu työvoimapo-

litiikasta ja -palveluista, ja kunnilla on lakisäätöisiä velvoitteita työllisyyden edistämiseksi. Kunnat olivat jo 1990-luvulla mukana hankkeissa, joilla edistettiin pitkäaikaistyöttömien ja muutoin vaikeassa työmarkkina-asemassa olleiden työllistymisen edellytyksiä (Mannila ym. 1999; Kuntaliitto 2000). Kuntien velvoitteet lisääntyivät 2000-luvulla kuntouttava työtoiminta -lain, työmarkkinatuen uudistusten ja nuorisotakuun kautta. Työllisyyspalveluiden, kuten työpajatoiminnan, kuntouttavan työtoiminnan ja oppisopimustoiminnan, merkitys on ollut kunnille suuri sekä elinkeinopolitiikan että sosiaalihuollon näkökulmasta. (Kuntaliitto 2014.)

Aktiivinen osallisuus (active inclusion) tarkoittaa Euroopan komission mukaan tilannetta, jossa kaikilla kansalaisilla on mahdollisuus osallistua yhteiskuntaan ja tehdä työtä. Käytännössä tämä edellyttää riittävää toimeentuloturvausta sekä työllistymisen tukemista, vastaanottavia työmarkkinoita ja laadukkaita palveluja. (European commission 2016.) Aktiivisen osallisuuden tavoite ja toimenpiteet kohdistuvat pääasiallisesti heikoimmassa asemassa oleviin kansalaisiin, kuten osatyökykyisiin, vammaisiin, pitkäaikaistyöttömiin, nuoriin ja maahanmuuttajiin. Suomessa aktiivisen osallisuuden ajatus on muuntunut esimerkiksi osallistavaksi työllisyyspolitiikaksi ja työelämäosallisuudeksi (Raivio ja Nykänen 2014; STM 2014), osallistavaksi sosiaaliturvaksi (STM 2015b; Hiilamo ym. 2017) sekä sosiaalisesti osallisuudeksi (Isola 2016; Leeman ja Hämäläinen 2016).

Työttömyyden ja terveyden yhteys on todettu lukuisissa tutkimuksissa: työttömät voivat keskimäärin huonommin ja ovat sairaampia kuin työlliset. Työttömyys vaikuttaa haitallisesti terveyteen, hyvinvointiin ja työkykyyn, ja heikko terveydentila vaikeuttaa työllistymistä. Kyse on moniulotteisesta kierteestä. (Mannila 1993; Bartley ym. 2006; Pensola ym. 2006; Heponiemi ym. 2008.) Työttömyyden on havaittu vaikeuttavan terveysongelmien ja kuntoutustarpeiden toteamista ja kuntoutukseen pääsyä (Rajavaara 2000; Saikku 2009; Määttä 2011; Pensola ym. 2012; Gould ym. 2014; Heikkinen 2016; Kerätär 2016). Työttömyyden on todettu usein edeltävän työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymistä (Blomgren ja Hytti 2013; Laaksonen ym. 2014).

Heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistymisen edistämistä voidaankin tarkastella myös kuntoutus- ja työkykypolitiikkojen näkökulmasta (Lindh 2013; Rajavaara 2013). Kuntoutus on toimintaa, jolla pyritään parantamaan ihmisten toimintakykyä ja sosiaalista selviytymistä, edistämään työkykyä ja turvaamaan työuran jatkuvuutta (Järvikoski ja Härkäpää 2011, 8; Järvikoski 2013; 76). Kuntoutuksen avulla voidaan pidentää työuria ja turvata työvoiman riittävyttä. (Lehto ja Miettinen 2013, 41.)

Kuntoutus muodostaa moninaisen kokonaisuuden, jossa ei ole yhtä kuntoutuspolitiikkaa vaan erityiskysymyksiin painottuvia useita politiikkoja (Miettinen ym. 2011; Miettinen 2011; Ashorn ym. 2013). Työikäisen väestön työssä jatkamista, työhön paluuta tai työhön pääsyä tukee erityisesti ammatillinen kuntoutus, mutta lääkinnälli-

sellä ja sosiaalisella kuntoutuksella on myös tärkeitä tehtäviä. Lisäksi merkittäviä ovat työterveyshuolto, työkyvyttömyysetuudet ja eläkejärjestelmä, joiden avulla voidaan tukea työkykyä. Kuntoutus- ja työkyvyttömyysetuudet perustuvat ensisijaisesti lääketieteelliseen arvioon ihmisen tilanteesta ja tarpeista, hänen sairauteensa tai vammaansa. (Liukko ja Kuuva 2015; Juvonen-Posti ja Pensola 2016.)

Työttömien työ- ja toimintakyvyn tukemisen ja kuntoutuksen vastuita on vuosien kuluessa yritetty siirtää osajärjestelmältä toiselle (Rajavaara 2013, 68; Saikku 2016b). Pitkäaikaistyöttömien kuntoutusta on pidetty toisinaan jopa ei-institutionaalisenä kuntoutuksena, joka ei varsinaisesti sisälly kuntoutusjärjestelmään (Karjalainen 2011). Työttömien kuntoutusta ja työkyvyn tukea onkin kehitetty pitkälti erilaisilla hankkeilla. Valtakunnallisesti merkittäviä ovat olleet ikääntyneiden pitkäaikaistyöttömien palvelutarveselvitys (IP-hanke) 1990-luvun lopulla, keski-ikäisten pitkäaikaistyöttömien Kipinä-kuntoutuskokeilu vuosina 2002–2004, pitkäaikaistyöttömien terveystarkastusten ja -palvelujen kehittämishanke (PTT-hanke) 2007–2010 sekä Paltamon täystyöllisyyskokeilu vuosina 2009–2013. (Rajavaara 2000; Suikkanen ym. 2005; Saikku ja Sinervo 2010; Kokko ym. 2013.) Lisäksi työttömien kuntoutusta ja työkyvyn tukitoimia on kehitetty muun muassa Euroopan sosiaalirahaston paikallisissa hankkeissa.

Sekä aktivointi- että kuntoutus- ja työkykypolitiikoissa korostetaan työn ensisijaisuutta. Aktivoinnin tavoite on usein työllistyminen, ja kuntoutuksen tavoite on tavallisimmin työssä jatkaminen tai työhön paluu (Return-to-work, RTW). Näitä politiikkoja ei ole syytä nähdä toisistaan erillisinä, vaan mieluummin vahvistaa työllistyvyyden näkökulman edellyttämällä tavalla erilaisia tavoitteita ja keinoja integroivaa palvelujärjestelmää. Suomalaisessa järjestelmässä on tältä osin vakavia puutteita, ja OECD (2008; 2010) on nostanut esiin Suomea koskeissa arvioinneissaan työttömien osatyökykyisten suuren määrän, osatyökykyisten palvelujen puutteet, kuntoutusjärjestelmän pirstaleisuuden sekä henkilökohtaisen palveluohjauksen tarpeen. Työllisten ja työttömien palveluihin pääsy poikkeaa toisistaan, ja useissa maissa palvelujärjestelmä on tässä suhteessa Suomea yhteneväisempi (Halvorsen ja Hvinden 2011; Arnkil ym. 2012; Saikku 2013; Vuorento ja Terävä 2014; Liukko ja Kuuva 2015; OECD 2016). Aktivointi ja kuntoutus onkin kytketty monin tavoin toisiinsa eri Euroopan maiden sairausvakuutuksen ja työvoimahallinnon uudistuksissa (OECD 2010; Halvorsen ja Hvinden 2011; Arnkil ym. 2012; van Gerven 2012; Rajavaara 2013; Asplund ja Koistinen 2014).

2.2 Monialainen yhteistyö toimintatapana

Monialaisuuden käsite on melko uusi. Se lienee tullut käyttöön suomalaisessa tutkimuksessa laajemmin vasta 2010-luvulla (Nousiainen ym. 2011; Ursin 2013; Salminen ja Rintanen 2014; Katisko ym. 2014; STM 2015a; Kerätär 2016). Englannin kielessä monialaisuus kääntyy usein muotoon ”multidisciplinary” tai ”cross-disciplinary”, jotka viittaavat monitieteisyyteen, harvemmin muotoon ”multifield”.

Monialaisuuden käsite on ollut käytössä lasten ja nuorten palveluja koskevissa julkaisuissa, ja nuorisolakiin lisättiin vuoden 2011 alusta pykälä monialaisesta yhteistyöstä (L 72/2006). Hallituksen esityksen mukaan paikallisten viranomaisten monialaisen yhteistyön yleistä suunnittelua ja kehittämistä varten kunnassa on oltava nuorten ohjaus- ja palveluverkosto, johon kuuluvat opetus-, sosiaali-, terveys- ja nuorisotoimen sekä työ- ja poliisihallinnon edustajat sekä tarvittaessa muita tahoja (HE 1/2010).

Laissa työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta (L 1369/2014) monialaisella yhteispalvelulla tarkoitetaan yhteistoimintamallia, jossa työ- ja elinkeinotoimisto, kunta ja Kansaneläkelaitos yhdessä arvioivat työttömien palvelutarpeet, suunnittelevat työttömien työllistymisen kannalta tarkoituksenmukaiset palvelukokonaisuudet sekä vastaavat työttömien työllistymisprosessin etenemisestä ja seurannasta. Monialaisen yhteispalvelun tarve viittaa tilanteeseen, jossa työttömän työllistymisen edistäminen edellyttää kunnan, työ- ja elinkeinotoimiston ja Kelan järjestämistä kuuluviin palvelujen yhteensovittamista (HE 183/2014).

Monialaisuus viittaa näissä laeissa lähinnä eri sektorien keskinäiseen yhteistyöhön eli monisektorisuuteen. Monialaisuuden käsite vaikuttaa miltei korvanneen moniammatillisuuden ja monisektorisuuden käsitteitä. Käsitteitä käytetään myös rinnakkain: esimerkiksi ”monialainen ja -ammattillinen” (Salminen ja Rintanen 2014; Katisko ym. 2014).

Kuntoutuksessa monialaisuus on ymmärretty kuntoutuksen osa-alueiden (ammattillinen, lääkinnällinen, kasvatuksellinen ja sosiaalinen) väliseksi asiantuntijoiden yhteistyöksi. Sektorirajat ylittävä kuntoutus kuvaa julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin edustajien yhteistyötä, ja moniammatillinen kuntoutus eri ammattiryhmien edustajien yhteistyötä yhteisessä organisaatiossa, kuntoutuksen osa-alueella tai samalla sektorilla (Salminen ja Rintanen 2014, 6.) Monialaisuuden käsite sisältää myös yksityiset palveluntuottajat, yritykset ja työnantajat (Nykänen 2010, 59). Sosiaali- ja terveydenhuollossa moniammatillisuus sisältää monenlaisia näkökohtia määritteli- jästä riippuen, ja se voi sisältää ammatti- ja hallinnonalojen yhteisen toiminnan lisäksi myös monitieteisyyden (Isoherranen 2012, 19, 22; Nykänen 2010, 53).

Monialaisuus voi siis kuvata monien toimijoiden, monien sektoreiden ja hallinnonalojen, monien tasojen tai monien ammattiryhmien välisiä rajoja ylittävää ja yhdistävää toimintaa. Monialaisuuden ulottuvuuksien määrittelyssä Martin Heidenreichin ja Deborah Ricen (2016a; 2016b) luoma kehikko on hyödyllinen. Heidän mukaansa sosiaali- ja työllisyyspolitiikan koordinointi edellyttää lähestymistapaa, jossa otetaan huomioon samanaikaisesti kolme näkökulmaa: monitasoisuus (multi-level), moniulotteisuus (multi-dimensional) ja monitoimijuus (multi-stakeholder) (Heidenreich ja Rice 2016a).

Monitasoisuus kuvastaa koordinaation vertikaalista ulottuvuutta. Esimerkiksi EU:n tai OECD:n linjaukset vaikuttavat siihen, miten jäsenvaltio toteuttaa aktivointi- tai kuntoutus- ja työkykypolitiikkaa. Yksittäisessä maassa monitasoisuus voi ilmetä vastuunjakona valtiollisen, alueellisen ja paikallisen tason kesken. Työllisyys- ja aktivointipolitiikassa hallintoa ja palveluja on hajautettu valtiolta alueelliselle ja paikalliselle tasolle, vaikkakin myös vastakkaista kehitystä on esiintynyt (Bredgaard ja Larsen 2009; Mosley 2012). Eri tasoille määritellyt vastuut ja tehtävät sekä niiden yhteen sovittaminen ovat olennaisia monitasoisuudessa.

Moniulotteisuus kuvastaa koordinaation horisontaalista ulottuvuutta. Siinä yhdistyvät eri hallinnonalat (kuten työhallinto, sosiaalihuolto, terveydenhuolto, sosiaalivaikutus ja opetustoimi) sekä eri palvelut ja etuudet (kuten työttömyysturva, toimeentulotuki, sosiaalipalvelut ja työllistymistä edistävät palvelut) (Heidenreich ja Rice 2016b). Moniulotteisuus ilmenee suomalaisessa yhteiskunnassa etenkin monisektorisuutena, josta puhutaan myös monihallinnollisuutena (Nykänen 2010, 58) tai poikkihallinnollisuutena (Määttä 2007, 15). Monisektorisuus kuvaa kuitenkin parhaiten julkisen sektorin rajoja ylittävää ja yhdistävää toimintaa, joka voi koskea niin toimintapolitiikkaa, hallintoa, etuuksia kuin palvelujakin. Monisektorinen koordinaatio voi ilmetä eri organisaatioiden toimintojen yhdistämisenä, kuten yhden luukun palveluna tai yhteisinä verkostoina (Heidenreich ja Rice 2016b). Monisektorisuus edistää moniammatillista eli eri professionien rajat ylittävää ja yhdistävää toimintaa. Profesiorajojen ylittäminen ei kuitenkaan edellytä monisektorisuutta (vrt. Nykänen 2010).

Monitoimijuus viittaa siihen, että toimintapolitiikan toimeenpano ja palvelutuotanto riippuvat julkisen sektorin toimijoiden ohella yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoista (Heidenreich ja Rice 2016b). Monitoimijuuteen voidaan sisällyttää asiakkaat ja kansalaiset, joiden asema on vähitellen tunnustettu aktiivisena yhteistyökumppanina. Asiakkaiden osallistumista kuvataan myös moniasiantuntijuuden käsitteellä (Nykänen 2010, 54). Monitoimijuuden voi mieltää horisontaaliseksi, mutta toimijat eivät ole aina tasavertaisia keskenään.

Monialaisuuden tavoin myös yhteistyön käsite on monitulkintainen. Yksinkertaisimmillaan yhteistyö on työn tekemistä jonkun muun kanssa. Yhteistyötä tarvitaan politiikkalohkoilla ja palveluissa, joissa kansalaisten ja asiakkaiden tilanteiden ja ongelmien ratkaiseminen ylittää sektori- ja ammattirajoja. Sekä aktivoinnissa että kuntoutuksessa yhdistyvät erilaiset tavoitteet ja keinot, ja ne edellyttävät sektori- ja ammattirajat ylittävää toimintaa.

Yhteistyötä kuvaavien käsitteiden käyttö Suomessa tai Englannissa ei ole yhdenmukaista, vaan käsitteitä määritellään eri tavoin eri tutkimuksissa. Yhteistyötä kuvaavia termejä ovat esimerkiksi (vrt. Huxham 1996) seuraavat:

- 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, eivätkä käsitteet ole yksiselitteisiä. Esimerkiksi ”integration” voidaan kääntää myös yhteensovittamiseksi. Suomessa puhutaan tavallisesti yhteistyöstä, mutta integraatio ja kumppanuus yleistyvät kielenkäytössä. (Perälä ym. 2012.) Integraatio voidaan ymmärtää yhteistyön tulokseksi, johon edetään tietoisuuden, kommunikaation, yhteistyön ja yhteistoiminnan kautta (Browne ym. 2004; Veil ja Hébert 2008). Toisaalta integraatio voidaan käsittää eri toimijoiden tai toimintojen yhteen tuomista kuvaavaksi yleiskäsitteeksi. Vertikaalinen integraatio tarkoittaa tällöin koordinaatiota, horisontaalinen integraatio yhteistoimintaa ja molempien integraatioiden toteutuessa kyseessä on monimutkainen integraatio. (Axelsson ja Axelsson 2009, 322.)

Yhteistyötä on toisinaan luokiteltu sen monimutkaisuuden mukaan. Yhteistyön muotoja voivat olla 1) tiedon vaihto, 2) tapauskohtainen koordinaatio, 3) monisektoriset tapaamiset, 4) moniammatilliset tiimit, 5) kumppanuus, 6) yhteen sijoittuminen sekä 7) budjettien yhdistäminen. (Andersson ym. 2011.)

Kumppanuuden ja verkoston käsitteillä kuvataan eri toimijoiden tasavertaista (ainakin näennäisesti) osallistumista yhteistyöhön (Määttä 2007, 23; Palola ym. 2010). Kumppanuus perustuu kahden tai useamman osapuolen sopimukseen (Andersson ym. 2011). Verkostoa ei ole usein pidetty selkeänä yhteistoiminnan keinona. Verkostomaisessa yhteistyössä toiminnalla ei ole yleensä keskipistettä, vastuuhenkilöä tai vetäjää, vaan kukin osapuoli osallistuu toimintaan omilla valtuuksillaan. (Karjalainen 1996.)

Yhteen sijoittuminen tarkoittaa erilaisten palvelujen sijoittamista samaan paikkaan eli niin sanottua yhden luukun palvelua. Palveluiden yhteen sijoittaminen ei vielä kerro yhteistyön syvyydestä tai laadusta (Andersson ym. 2011; Minas 2012). Esimerkiksi julkisen hallinnon yhteispalvelupisteet ja työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu edustavat keskenään erilaisia yhden luukun toimintamalleja.

2.3 Muuttuva hallinta

Työllistyvyyden edistäminen sekä siihen liittyvät aktivointi-, kuntoutus- ja työkykypolitiikat ylittävät sektori- ja hallintorajoja, edellyttävät useita toimijoita ja toteutuvat monitasoisen koordinaation avulla. Näiden toimintapolitiikkojen ohjaus, koordi-

naatio ja toimeenpano saavat aikaan uudenlaista toimintaa: perinteisen yksisuuntaisen hallinnon (government) sijasta hallintaa (governance). Sekä aktivoinnin että kuntoutuksen tutkimuksessa hallinnan käsitteistöön onkin turvaututtu runsaasti 2000-luvulla (Newman 2007; van Berkel ja Borghi 2008; van Berkel ym. 2011; Mietinen 2011; Pulkki 2012; Ashorn ym. 2013; Lødemel ja Moreira 2014; Heidenreich ja Rice 2016b).

Hallinta (governance) ei ole yksiselitteisesti määriteltävissä, mutta alan tutkijoita yhdistää näkemys julkisen hallinnon muutoksesta toimintaympäristön monimutkaisuudessa ja toimijoiden lisääntyessä (Kooiman 1993; Jessop 1995 ja 1999; Rhodes 1996; Stoker 1998). Hallinnan käsite tuo esille päätöksenteon, vastuun, vallan jakautumisen ja tilivelvollisuuden kysymyksiä. Monitoimijuus, koordinaatio ja ohjausmekanismit ovat keskeisiä tutkimuskohteita.

Hallinnan tarkasteluissa toimijoiden välisen koordinaation perusmuodoiksi nähdään hierarkia, markkinat ja verkostot (Jessop 1999; Pierre ja Peters 2000; Newman 2001; Anttiroiko 2010). Hierarkkinen hallinta viittaa vertikaalisiin julkisen vallan rakenteisiin, joiden merkitys on ollut vähenemässä. Markkinaehtoista hallintaa on tuotu korvaamaan jäykäksi ja byrokraattiseksi arvosteltua julkista hallintoa. Verkostohallinnan lisääntyessä yksittäisten toimijoiden merkitys on saattanut kasvaa yhteisöllisen intressin heikentymisen kustannuksella. Kaikkiaan muutokset ovat voineet merkitä hallinnan horisontalisoitumista (Pierre ja Peters 2000, 14–22) sekä sen hybridisoinnista (Rajavaara ja Lehto 2013, 11).

Paikallinen hallinta on tullut merkittäväksi työllistymistä edistävien palvelujen toteutuksessa (Heidenreich ja Rice 2016a). Työllisyys- ja aktivointipolitiikan toimeenpanoa on hajautettu OECD-maissa viime vuosikymmeninä. Mosley (2012) tunnistaa kahdentyyppistä hajauttamista: hallinnollista ja poliittista. Ensimmäinen liittyy julkisen työvoimapalvelun operatiivisen vastuun siirtoon alueellisille tai paikallisille yksiköille. Poliittinen hajauttaminen tarkoittaa muutoksia, joissa vastuu työllisyydestä siirretään alue- tai kuntatasolle. Suomessa kuntien vastuuta pitkäaikaistyöttömien työllistymisestä lisättiin kuntouttavan työtoiminnan ja työmarkkinatuen uudistusten myötä (Hämäläinen ym. 2009; Saikku 2016a). Sote- ja maakuntauudistus vievät kuitenkin toteutuessaan sosiaali- ja terveystyöpalvelujen järjestämistä vastuun maakuntiin, joihin myös kasvupalvelut keskittyvät. Käytännön toiminta toteutuu jatkossakin edelleen paikallisessa verkostoyhteistyössä, ja markkinaehtoinen hallinta ilmenee esimerkiksi lisääntyvinä palveluiden hankintoina yksityiseltä sektorilta.

3 Kirjallisuuskatsauksen tavoitteet ja toteutus

Työllistyvyyden käsite ohjaa tämän kirjallisuuskatsauksen laaja-alaista näkökulmaa. Työllistyvyyden tukeminen edellyttää käytännössä laajakatseista työtötta, ja monialaisuus itsessään viittaa laveaan toimintatapaan. Tutkimusta tehdään sen sijaan erikoistuneesti, kunkin tieteenalan kysymyksenasetteluista, käsitteistä ja viitekehysistä käsin. Tässä kirjallisuuskatsauksessa keskitytään yhteiskuntatieteiden alalla julkaistuihin vertaisarvioituihin artikkelijulkaisuihin ja etenkin niihin kehyksiin, joista käsin artikkelit on laadittu.

Teorettinen viitekehys tarkoittaa näkökulmaa, josta käsin tutkimusaihetta tarkastellaan. Se ohjaa tutkimusta punaisen langan tavoin ja suhteuttaa sen muuhun tutkimukseen. Yhteiskuntatieteissä teorettiset viitekehykset voivat heijastaa yhteiskunnassa harjoitettavan politiikan kehyksiä eli argumentteja, joihin uudistuksissa turvaudutaan. Nämä politiikan kehykset voivat vaikuttaa ongelmien ja väliintulojen muotoiluun (esim. Kangas ym. 2011) sekä siihen, millaista tutkimusta harjoitetaan. Jatkossa näistä tutkimusartikkeleiden näkökulmista puhutaan kehyksinä erittelemättä tarkemmin sitä, onko kyse ensi sijassa politiikan kehyksistä vai tutkimuksen viitekehysistä. Kirjallisuuskatsauksen tutkimuskysymykset liittyvät monialaisen yhteistyön lähtökohtiin ja tutkimukseen (kehykset) sekä monialaisen yhteistyön toteutumiseen ja tuloksiin (sisältö). Tutkimuskysymykset liittyvät kahteen näkökulmaan:

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

Tarkoituksena oli alun perin rajata kirjallisuuskatsaus työllistymistä edistävän paikallisen yhteistyön tuloksia ja vaikutuksia koskevaan tietoon. Tätä tietoa kysytään runsaasti, mutta tutkimustuloksia on vielä riittämättömästi. Katsausta ei ollut tästä johtuen mahdollista kohdentaa toimintamallien vaikutuksia käsittelevään tietoon.

Kirjallisuuskatsaus toteutettiin integroivana kirjallisuuskatsauksena. Tämä valinta oli tarkoituksenmukainen, sillä tutkimusaineistoa ei voitu hakea ja seuloa yhtä tarkkojen kriteerien mukaan kuin systemaattisessa kirjallisuuskatsauksessa. Integroiva kirjallisuuskatsaus on kuvailevan kirjallisuuskatsauksen muoto, joka muistuttaa systemaattista kirjallisuuskatsausta. Se on menetelmällisesti hieman järjestyneempi kuin kuvaileva, narratiivinen kirjallisuuskatsaus. Integroivaa kirjallisuuskatsausta käytetään, kun halutaan kuvata tutkittavaa ilmiötä mahdollisimman monipuolisesti. Systemaattiseen kirjallisuuskatsaukseen verrattuna integroiva katsaus tarjoaa selvästi laajemman kuvan aihepiirin tutkimuksesta. (Salminen 2011, 6–9). Integroiva kirjallisuuskatsaus on usein lähestymistavaltaan eksploratiivinen, jolloin se voi tuottaa

uusia näkökulmia käsiteltävään aiheeseen (Torocco 2005; Jesson ja Lacey 2006), jolloin sen ote voi olla eksploratiivinen. Muiden kirjallisuuskatsausten tavoin integroiva kirjallisuuskatsaus etenee tutkimusongelman asettelusta aineiston hankintaan, sen arviointiin ja analysointiin sekä tulkintaan ja tulosten esittelyyn (Salminen 2011).

Toteutettu kirjallisuuskatsaus perustuu tieteellisissä aikakauslehdissä julkaistuihin, vertaisarvioituihin artikkeleihin. Työllisyyttä edistävää monialaista yhteistyötä on tarkasteltu myös toimitetuissa tai monografian luonteisissa selvitys- ja tutkimusraporteissa, jotka eivät sisälly tämän katsauksen tutkimusaineistoon. Keskittyminen vertaisarvioituihin tutkimusartikkeleihin osoittautui tarkoituksenmukaiseksi yleiskuvan hankkimiseksi aihepiirin tutkimuksesta sekä näiden artikkeleiden sähköisen saatavuuden vuoksi. Erillisraporttien rajauduttua aineiston ulkopuolelle monialaisen palvelun käytännöt ja projektit jäävät katsauksessa vähäiselle huomiolle.

Aihepiirin monikäsitteisyyden vuoksi kirjallisuushaut toteutettiin vaiheittain ja kokeilevasti. Syys–marraskuussa 2016 toteutetut haut tehtiin englannin, ruotsin ja suomen kielellä. Aluksi haut tehtiin EBSCOn tietokannoista ottaen mukaan laajasti eri tieteenalaja (psykologia, sosiologia, terveystieteet, kasvatustieteet, oikeus- ja politiikkatieteet). Haut kohdistettiin vuosina 2000–2016 ilmestyneisiin vertaisarvioituihin tieteellisiin aikakauslehtiin. Haut toteutettiin yhdistelmillä ”governance & activation”, ”governance & local & employment”, ”governance & local & interprofessional”, ”governance & local & rehabilitation”, ”governance & rehabilitation & employment” sekä ”governance & activation & local”.

Aineiston heterogeenisyyden vuoksi tietokannaksi rajattiin tämän jälkeen EBSCOn psykologian ja sosiologian tietokanta. Haut tehtiin useilla hakusanayhdistelmillä. Perushakusanoina olivat governance, activation ja rehabilitation, joihin yhdistettiin monialaisuutta kuvaavia termejä (multisectoral, multiprofessional, multilevel, multidimensional, multi-stakeholder, multidisciplinary, one-stop-shop, integrated services, inter-agency). Lisäksi hauissa käytettiin termejä local, employment ja employability. Pohjoismaita käsitteleviä tutkimusartikkeleita haettiin kohdistetusti hauilla NAV (Arbeids- og velferdsdirektoratet) & Norway sekä rehabilitation & Sweden & co-operation. Suomea koskevaa kirjallisuutta haettiin myös erilaisilla hakusanayhdistelmillä. Näiden hakujen tuloksena tarkasteluun otettiin 165 artikkelia.

Tämän jälkeen haut tehtiin suomalaisissa tietokannoissa Helkassa ja ARTOssa sekä ruotsalaisissa LIBRIS- ja DiVA-tietokannoissa. Myös nämä haut rajattiin vuosiin 2000–2016. Hakusanoina olivat suomenkielisissä tietokannoissa kuntoutus ja yhteistyö ja ruotsinkielisissä rehabilitering ja samverkan/samarbete. Hakujen perusteella valittiin tarkasteluun kolme vertaisarvioitua artikkelia.

Täydentäviä maakohtaisia hakuja tehtiin ProQuestin sosiaalisen ja käyttämistieteellisen tutkimuksen tietokannoista. Hakusanoina olivat edellä mainittujen lisäksi

jobcentre ja welfare reform sekä maiden nimet. Rajaukset olivat samat kuin ensimmäisessä haussa. Hakujen perusteella tarkasteluun otettiin 27 artikkelia.

Otsikkoihin perustuvan valinnan jälkeen käsiteltäväksi tuli 195 artikkelia. Abstraktien tarkastelun perusteella artikkelien määrä rajautui 78 artikkeliin. Niiden luennan jälkeen katsaukseen jäi 50 artikkelia, jotka täyttivät ehdot. Tässä vaiheessa ilmeni, että suomalaisten yhteiskuntatieteellisten aikakauslehtien hakusanakäytännöt ovat olleet vaihtelevia ja puutteellisia. Siten olennaisia artikkeleita oli vaarassa rajautua aineiston ulkopuolelle. Aikakauslehtien Kuntoutus, Sosiaalityön ja sosiaalipolitiikan aikakauslehti Janus, Sosiaalitieteellinen aikakauskirja sekä Yhteiskuntapolitiikka vuosikerrat ja niiden vertaisarvioidut artikkelit käytiin tästä syystä läpi yksityiskohtaisesti. Tämän perusteella aineistoon lisättiin neljä artikkelia. Yksi Suomea koskeva artikkeli valittiin lisäksi mukaan kansainvälisestä aikakauslehdestä.

Kirjallisuuskatsaukseen valikoitujen artikkeleiden yhteismäärä on 55. Artikkeleista 47 on englanninkielistä, kolme tanskankielistä ja viisi suomenkielistä. Artikkelit kohdentuvat eri maihin seuraavasti:

- eri maita vertailevia 11
- Norja 13
- Ruotsi 12
- Suomi 7
- Tanska 6
- Iso-Britannia 5
- Saksa 1
- yhteensä 55.

Tutkimusaineistoon tuli mukaan tutkimusasetelmallisesti mielenkiintoisia tutkimuksia, aktiivointi- ja kuntoutusnäkökulmaa edustavia tutkimuksia, yhteistyötä koskevia tutkimuksia sekä monialaisuutta käsitteleviä tutkimuksia. Kuntoutusnäkökulmaa rajasi hakujen keskittäminen yhteiskuntatieteellisiin tietokantoihin EBSCOssa ja ProQuestissa. Kuntoutuksesta on runsaasti lääke- ja hoitotieteellisesti painottuneita monialaista yhteistyötä käsitteleviä tutkimuksia, jotka eivät sairauserusteisesti aiheita lähestyvinä ole olennaisia tässä katsauksessa (vrt. Andersson ym. 2011; Salminen ja Rintanen 2014; Vuorento ja Terävä 2014). Return-to-work (RTW) -lähestymistapaa käsittelevät artikkelit rajattiin samoin aineiston ulkopuolelle, sillä niiden näkökulma liittyy useimmiten työelämässä olevien työkyvyttömyysetuuksilta työhön paluun tai osatyökykyisten työllisten työssä jatkamisen kysymyksiin (Deva ym. 2015; Vandebroek ym. 2016).

Tutkimusartikkelit osoittautuivat usein samojen tutkimusryhmien tai niiden jäsenten kirjoittamiksi. Tämä ei ole poikkeuksellista kirjallisuuskatsauksissa (esim. Andersson ym. 2011; Kork 2016), sillä kussakin maassa tavallisesti aiheita tutkii vain muutamia tutkijoita.

Tutkimusartikkeleista koottiin seuraavat tiedot:

- kirjoittaja(t)
- ilmestymisvuosi
- julkaisu
- otsikko
- maa/maat
- tutkimuskohde
- tutkimusmenetelmä ja -aineisto
- keskeiset tulokset.

Tutkimusartikkeleiden luokittelu täsmentyi aineistoon tutustumisen yhteydessä. Luokittelu toteutettiin seuraavasti:

Kehys: millaiseen kehykseen tutkimus liittyy?

- 1) Aktivointi
- 2) Kuntoutus
- 3) Muu.

Tutkimuskohde: mitä tutkimus käsittelee?

- 1) Yhteispalvelu/yhteispalvelurakenne
- 2) Yhteistyöverkosto tai -projekti
- 3) Yhteistyö (muutoin kuin yhteispalvelussa tai vakiintuneessa verkostossa tai -projektissa)
- 4) Yhteisen toimintapolitiikan toimeenpano.

Monialaisuus: mitä monialaisuuden näkökulmaa tutkitaan?

- 1) Monisektorisuus
- 2) Monitoimijuus
- 3) Monitasoisuus
- 4) Moniammatillisuus
- 5) Ei mitään / ei osaa sanoa.

Kuvailevan kirjallisuuskatsauksen luotettavuuden arviointi ei ole yksiselitteistä, kuten ei laadullisen tutkimuksen yleensäkin (Tuomi ja Sarajärvi 2013, 134–149). Tutkimuksen johdonmukaisuus perusteltui tutkimusongelmineen, tutkimusasetelmineen ja -aineistoinen sekä johtopäätöksineen on keskeistä (Salminen 2011, 20). Yhteiskuntatieteisiin perustuvan katsauksen pulmana on se, ettei alan julkaisuja ole luokiteltu yhtä vakiintuneesti kuin lääketieteessä. Tutkimusaineiston hankinta ja luokittelu on siksi kuvattu mahdollisimman yksityiskohtaisesti, ja liitetaulukko mahdollistaa lukijalle yksityiskohtaisen perehtymisen aineistoon. Luotettavuutta lisää myös tutkijoiden yhteistyö katsauksen toteutuksessa, joka mahdollisti valintojen ja ratkaisujen yhteisen punninnan.

4 Monialaisen yhteistyön malleja työllisyyden paikallisessa hallinnassa

Työllistymistä edistävän monialaisen yhteistyön malleista on käytössä jonkin verran vertailevia selvityksiä sekä ennen kaikkea maakohtaista tietoa. European Social Policy Network (ESPN) kokosi Euroopan komission pyynnöstä vuonna 2015 tietoa pitkäaikaistyöttömille suunnatun integroidun tuen saatavuudesta ja tuloksellisuudesta (Bouget ym. 2015). Kunkin 35 maan osalta asiantuntijat tarkastelivat kolmea asiaa: etuuksien ja palvelujen tuloksellisuutta, työvoimapalvelujen, viimesijaisen toimeentuloturvan ja sosiaalipalvelujen koordinaatiota sekä yksilöllisen palvelun toteutumista. Pohjoismaiden, Ison-Britannian ja Saksan pitkäaikaistyöttömille suunnatun integroidun tuen saatavuutta ja tuloksellisuutta asiantuntijat arvioivat taulukon 1 mukaisesti (Bouget ym. 2015, 5).

Taulukko 1. Pitkäaikaistyöttömien integroitua tukea koskevat arviointitulokset (Bouget ym. 2015).

Toimintapolitiikan alue		Erittäin hyvä	Keskimääräinen	Heikko
Etuuksien ja palvelujen tuloksellisuus pitkäaikaistyöttömien tukemisessa	Toimeentuloetuudet	Islanti	Tanska, Suomi, Norja, Ruotsi	Saksa, Iso-Britannia
	Sosiaalipalvelut	Islanti, Norja, Ruotsi	Tanska, Suomi	Saksa, Iso-Britannia
	Aktivointipalvelut	Islanti, Norja	Suomi, Tanska, Saksa, Ruotsi, Iso-Britannia	
Työvoimapalvelujen, viimesijaisen toimeentuloturvan ja sosiaalipalvelujen koordinaatio		Norja	Saksa, Tanska, Islanti, Suomi	Ruotsi, Iso-Britannia
Pitkäaikaistyöttömien yksilöllinen palvelu		Islanti	Saksa, Tanska, Suomi, Norja, Ruotsi, Iso-Britannia	

Raportin mukaan vain kolmessa maassa koordinaatio palvelujen ja toimeentulo-etuuksien kesken arvioitiin erittäin hyväksi, 19 maassa keskinkertaiseksi ja 13 maassa huonoksi. Koordinaation haasteita olivat tiedonkulku ja erilliset tietojärjestelmät, yhteisten toimintatapojen puute, hallinnolliset ja lainsäädännölliset esteet yhteistyölle, muodollisen koordinaation vähäisyys, yhteistyömallin puute, aika- ja henkilöstövoimavarojen niukkuus sekä tarve lisätä yhden luukun lähestymistapaa palveluissa. (Bouget ym. 2015, 7.)

Yhden luukun lähestymistapa oli käytössä miltei kaikissa maissa, vaikka toteutus-tavat vaihtelivat. Tällaisen palvelun haasteet liittyivät monitasoisen järjestelmän päätöksentekoon, uusien yksiköiden hajautumiseen sekä toiminnan yhteen sovittamisesta aiheutuneisiin ristiriitoihin. Yhden luukun palvelun pelättiin myös lisäävän kansalaisten eriarvoisuutta. (Bouget ym. 2015, 7.)

4.1 Suomi

Työllistymistä edistävää monialaista yhteistyötä on Suomessa tuettu 2000-luvulla kahdella valtakunnallisella ratkaisulla: kuntoutuksen asiakaspalveluyhteistyöllä ja työvoiman palvelukeskustoiminnalla. Työllistymistä edistävää yhteispalvelua koskevan lainsäädännön tavoitteena oli yhdistää nämä keinot vuoden 2016 alusta.

Kuntoutuksen asiakaspalveluyhteistyö toteutui lakisääteisenä paikallisella, alueellisella ja valtakunnallisella tasolla 1990-luvulta alkaen (L 604/1991; L 297/2003). Jokaisessa kunnassa kokoontui säännöllisesti paikallinen asiakasyhteistyöryhmä, johon osallistui sosiaali- ja terveydenhuollon, työvoima- ja opetusviranomaisten sekä Kelan edustajia. Kokouksissa käsiteltiin yhteisasiakkaiden moninaisia terveyteen, työkykyyn ja työllistymiseen liittyviä ongelmia. (Karjalainen 1993; Karjalainen ja Saikku 1999; Kokko 2003; Saikku 2006.) Kuntoutuksen asiakaspalveluyhteistyötä koskeva laki kumottiin vuonna 2015.

Vuonna 2002 käynnistynyt yhteispalvelukokeilu ja siitä vakiintunut työvoiman palvelukeskustoiminta (TYP) kohdistuivat pitkäaikaistyöttömiin. Työvoiman palvelukeskuksissa tarjottiin yhden luukun palvelua työhallinnon, kuntien sosiaali- ja terveystoimen ja Kelan pitkään työttömänä olleille asiakkaille. Yhteispalvelu perustui hallinnonalojen yhteiseen sopimukseen. Vuonna 2014 Suomessa toimi 37 työvoiman palvelukeskusta, ja palveluita sai noin 27 000 asiakasta. Toiminta keskittyi kaupunkeihin, joihin myös rakennetyöttömyys kasaantui. (Arnkil ym. 2004; Arnkil ym. 2008; HE 183/2014.)

Tutkimusten mukaan työvoiman palvelukeskusten monisektorinen ohjaus oli vaikeaa kaikilla hallinnon tasoilla. Keskushallinnon ohjaus oli epäsuoraa ja lähinnä työministeriön toteuttamaa, joten paikalliset verkostot kehittivät omintakeisesti toimintamallejaan niille myönnettyillä varoilla. Toimintamallien moninaisuus ja tulostavoitteiden epäyhtenäisyys hankaloittivat uudistuksen toimeenpanon ja vaikutusten arviointia. (Arnkil ym. 2007; Arnkil ym. 2008; Karjalainen ym. 2008; Valtakari ym. 2008.)

Onnistuneinta entisessä TYP-palvelumallissa oli asiakkaan selvitys- ja kuntoutusprosessin toteutus ja koordinointi. Palvelut tarjottiin moniammatillisesti yhdessä työskennellen. TYP-johtaminen toteutettiin kahden johtajan mallina, josta vähitellen siirryttiin yhden johtajan malliin. Asiakaskokemukset TYP-palvelusta olivat myönteisiä mutta työllistymistulokset heikohkoja. (Arnkil ym. 2008; Valtakari ym. 2008.)

Valtakunnallisten toimintamallien lisäksi yhden luukun palvelua kokeiltiin Paltamon täystyöllisyyskokeilussa vuosina 2009–2013. Asukasmäärältään pienessä Paltamon kunnassa kaikki työttömät työnhakijat siirtyivät passiivituen piiristä palkkatyöhön Työvoimataloon. Kokeilun tavoite oli auttaa työllistettäviä parantamaan työkykyään,

kehittämään työvalmiuksiaan ja hakeutumaan avoimille työmarkkinoille. (Kokko ym. 2013.) Kokeilu osoitti aktiivoinnin, työkyvyn tuen ja kuntoutuksen yhteensovittamisen monimutkaisuuden (Kokko ym. 2013; Kokko ja Saikku 2013; Kerätär 2016).

TYP-verkostojen kattaessa vain osan maata työttömät työnhakijat olivat eriarvoisia palvelun saannin suhteen. Vuonna 2015 voimaan tullut laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta (L 1369/2014) teki toiminnasta valtakunnallista. Laki säätelee yhteistyöstä työ- ja elinkeinotoimiston, kunnan ja Kelan kesken. Nämä tahot arvioivat yhdessä työttömien palvelutarpeet, suunnittelevat työllistymisen kannalta tarkoituksenmukaiset palvelukokonaisuudet sekä vastaavat työllistymisprosessin etenemisestä ja seurannasta. Laissa ei säädetä uusista työttömille tarjottavista palveluista vaan laki velvoittaa toimintamallissa mukana olevat tahot sovittamaan nykyiset palvelut työttömän työllistymisen kannalta tarkoituksenmukaiseksi kokonaisuudeksi.

Yhteispalvelun lakisäateistämällä haluttiin varmistaa pitkäaikaistyöttömien tarvitsemien palvelujen saatavuus koko maassa ja parantaa työttömien yhdenvertaisuutta. Asiakkuuden edellytys on, että työttömällä arvioidaan olevan monialaisen yhteispalvelun tarve ja työtön on saanut työmarkkinatukea vähintään 300 päivää työttömyyden perusteella tai hän on täyttänyt 25 vuotta ja on ollut työtön yhtäjaksoisesti 12 kuukautta tai hän on alle 25-vuotias ja on ollut työtön yhtäjaksoisesti kuusi kuukautta. Asiakas tulee TYP-asiakkaaksi, jos lain mukaiset ehdot täyttyvät eikä asiakkaaksi tulo ole enää vapaaehtoista. Lain myötä TYP-palvelu kohdentuu aiempaa laajemmalle kohderyhmälle.

Hallituksen esityksen (183/2014) mukaan yhteispalvelun tavoite on edistää työttömien työllistymistä tarjoamalla heidän palvelutarpeensa mukaisia työvoima-, sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluja. Hallituksen esityksen ja lain perusteella toiminnan päätavoite on asiakkaan työllistymisen edistämässä, minkä saavuttamiseksi asiakkaan tilanteen ja palvelutarpeiden kartoitus, kuntoutuminen tai sosiaalisen tilanteen tai terveyden parantuminen saattavat olla keinoja tai välivaiheita. Lainsäädäntö korostaa verkostomaista työskentelyotetta yhteisten palvelupisteiden sijaan. Painopiste on asiakkaan tilanteen kartoittamisessa, ohjaamisessa ja seurannassa (Saikku 2016a, 95).

Hallituksen esityksen mukaan tavoitteena on lisäksi, että yhteispalvelulla vähennetään pitkäaikaistyöttömyyttä, nostetaan työllisyysastetta, pidennetään työuria ja turvataan tulevaisuuden työvoimatarpeita. Pyrkimyksenä on myös vähentää työttömyydestä aiheutuvia julkisia menoja, tehostaa palvelujärjestelmän toimivuutta, selkeyttää valtion ja kunnan työnjakoa ja parantaa kuntien ja valtion yhteistyötä sekä lisätä kuntien vaikutusmahdollisuuksia pitkään työttömänä olleiden työllistymisen edistämässä. (HE 183/2014.)

4.2 Muut Pohjoismaat

Ruotsissa ei ole pitkäaikaistyöttömille erikseen kehitettyjä sektorirajat ylittäviä yhteistyömuotoja (Fredriksson 2015, 11). Kuntoutuksen yhteistoimintaliittymät (sammordningsförbund) ovat lakisääteisiä työvoimahallinnon, kuntien ja maakäräjien yhteistyöelimiä, joita voidaan perustaa rahoittamaan ja suunnittelemaan kuntoutusta (Lag om finansiell... 2003). Vuonna 2015 Ruotsissa oli 80 yhteistoimintaliittymää, ja niissä oli mukana 241 kuntaa (Försäkringskassan 2016).

Yhteistoiminta kohdentuu lain mukaan henkilöille, jotka tarvitsevat monisektorista tukea kuntoutumiseen. Toimenpiteet kohdentuvat pääosin sairauspäivärahaa saaviin työttömiin tai työikäisiin henkilöihin, jotka saavat toimeentulotukea. Muita kohderyhmiä ovat nuoret, mielenterveyden ongelmista kärsivät ja syrjäytymisvaarassa olevat henkilöt. Yleisimmät tukimuodot ovat työelämään suuntaavat toimenpiteet (palveluohjaus, suunnitelmat ja työkokeilut), aktivoivat ja motivoivat toimenpiteet (ryhmätoiminta, tukikeskustelut, monisektorinen yhteistyö ja tiimityö) sekä ehkäisevät toimenpiteet (terveyden edistämiseen liittyvät kurssit, unikoulut ja stressikoulut). (Försäkringskassan 2013.)

Yhteistoiminnan tulosten ja vaikutusten arviointi on osoittautunut vaikeaksi (ISF 2010 ja 2011; Finsam 2015). Tähän mennessä tehtyjen arviointien mukaan yksilötason tulokset näkyvät usein parantuneena elämänlaatuna, terveytenä ja työkyynä. Toimintaan osallistuneet työntekijät kokevat yhteistyön hyödylliseksi. Yksilökohtaisten toimenpiteiden johdosta työssä tai koulutuksessa olevien osuus osallistujista on noussut 20 prosentilla, ja sosiaalietuuksia saamattomien osuus on lisääntynyt 12 prosentista 14 prosenttiin. (Finsam 2015, 8.)

Työvoimahallinnon, vakuutuslainsäädännön ja terveydenhuollon välisestä yhteistyöstä säädetään lisäksi niin sanottua kuntoutusketjua (rehabiliteringskedjan) koskevassa laissa. Säädökset koskevat sairauspäivärahojen maksukausiin liittyviä arviointikäytäntöjä ja toimintatapoja. Sairausvakuutus on kytketty aktivointiin ja työvoimapolitiikkaan muun muassa työkyvyn arvioinneissa ja asiakasohjauksessa. (Angelin ym. 2013; Blomgren ja Hytti 2013; Saikku 2013.) Lisäksi paikallisissa kokeiluissa on tavoiteltu valtion ja kuntien yhden luukun palvelua. Yhteistyötä vaikeuttaa valtion palvelujen viimeaikainen keskittäminen paikallistasolta aluetason suuriin yksiköihin. (Fredriksson 2015, 11.)

Norjassa tärkeä hallintouudistus oli NAVin (Ny Arbeids- og Velferdsforvaltning) perustaminen vuonna 2006. Uusi työ- ja hyvinvointihallinto muodostettiin aiemmas- ta työvoimahallinnosta ja sosiaalivakuutushallinnosta. Uusi ministeriö (Arbeids- og sosialdepartementet) ja paikalliset NAV-toimistot aloittivat toimintansa. Valtiollisen työhallinnon ja sosiaalivakuutuksen lisäksi NAV-toimistoihin on liitetty kuntien sosiaalipalveluja. NAV-toimistossa on saatavilla toimeentulotukeen, asumiseen ja taloudelliseen neuvontaan liittyviä kuntien palveluja. Valtion ja kuntien vastuut pal-

veluiden ja etuuksien järjestämisestä säilyivät uudistuksessa ennallaan, mutta työ- ja sosiaaliministeriö seuraa myös kuntien sosiaalipalvelujen toteutumista NAVin yhteydessä. Valtion ja kuntien yhteistyö NAV-toimistossa perustuu sopimukseen, jonka laadinta on kunnille pakollista. (Minas 2012; Karjalainen 2013.)

NAV palvelee kaikkia työhallinnon tai sosiaalivakuutuksen palveluja tai etuuksia tarvitsevia. NAV-toimistossa asiakkaita ohjataan ja neuvotaan, otetaan vastaan hakemuksia, seurataan asiakkaiden tilanteita ja tarjotaan työllistymistä edistäviä palveluja, ammatillista kuntoutusta sekä kunnan palveluja. Toimistot jakautuvat kahteen osastoon: vastaanottoon ja syventävään palveluun. Vuonna 2008 toiminta organisoitiin uudelleen, ja vaativat tehtävät, kuten eläkepäätokset, siirrettiin toimistoista keskitettyihin alueellisiin yksiköihin. Tämän johdosta yhden luukun palvelu ei enää toteudu alkuperäisen ajatuksen mukaisesti. (Minas 2012, 29–31.) Kunnilla on edelleen vastuu toimeentulotuesta ja sitä saavien aktivoinnista ja valtiolla muista etuuksista ja palveluista. Tämä mahdollistaa osaoptimoinnin, jossa kustannuksia siirretään järjestelmältä toiselle. Yhden luukun malli on kuitenkin parantanut tiedonkulkua eri toimijoiden kesken. (Pedersen 2015, 9–10.)

Tanskassa yhden luukun palvelu, työpalvelukeskus (Jobcenter), käynnistyi vuonna 2005. Yhden luukun palvelulla tavoiteltiin aktivoinnin tehostumista kunnissa, työnhakijoiden palveluiden yhdistämistä sekä osatyökykyisten työllistymisen edistämisestä vastaavien toimijoiden saattamista yhteen (OECD 2008, 79–80; Bredgaard ja Larsen 2009). Vuonna 2009 työvoimapalvelut siirrettiin kuntien vastuulle, ja vakuutettujen ja ei-vakuutettujen työvoimapalvelut yhdistettiin. Tätä aiemmin oli toteutettu laajasti kuntaliitoksia. Palvelut rakentuvat kolmesta tasosta: työministeriöstä, kolmesta alueellisesta työhallinnon yksiköstä ja 94:stä kuntien alaisesta työpalvelukeskuksesta. Toimintaa ohjaavat kansallinen työllisyysneuvottelukunta sekä alueelliset työllisyysneuvottelukunnat, joissa ovat edustettuina muun muassa työntekijä- ja työnantajajärjestöt. (Finn 2016.)

Työpalvelukeskukset keskittyvät palvelujen tarjoamiseen, eivätkä ne päästä asiakkaiden etuuksista. Toimeentulotukiasiat hoidetaan kuntien sosiaalitoimistossa, ja ansiosidonnaista työttömyyskorvausta saavien etuuksista päätetään työttömyyskassoissa. Kunnat voivat päättää siitä, millainen henkilöstö työpalvelukeskuksissa on ja millaisia palveluita ne tarjoavat, kunhan tavoitteet ja minimipalvelu saavutetaan. Työpalvelukeskusten palveluissa onkin kuntakohtaisia eroja (Kvist 2015, 10). Kuntien ohjaus toteutuu tavoiteseurannan ohella työttömyysturvan kuntaosuuden määrittelyllä sen perusteella, miten pitkään henkilö on ollut työttömänä (Finn 2016.)

Kuntoutukseen liittyvää yhteistyötä on äskettäin uudistettu Tanskassa. Jokaisessa kunnassa tulee olla moniammatillinen kuntoutustiimi, joka varmistaa työkyvyttömyysuhan alla oleville yksilölliset palvelut. Tavoitteena on tehostaa kunnallisten palveluiden ja alueellisen terveydenhuollon yhteistyötä asiakkaiden terveyden ja työky-

vyn arvioinnissa sekä ohjauksessa. (The Danish Government 2015.) Kuntoutustiimit työskentelevät myös niiden pitkäaikaistyöttömien kanssa, joilla todetaan kuntoutustarve, ja tiimin asiakas saa palveluohjaajan tuen. (Kvist 2015, 10.)

Islannissa ei ole yhden luukun palvelua tai muuta sovittua yhteistyörakennetta pitkäaikaistyöttömille, vaan he asioivat erikseen työhallinnon, sosiaalivakuutuksen ja sosiaalitoimen palveluissa. Yhteistyömallin puuttumisesta huolimatta yhteistyön on katsottu sujuvan hyvin osapuolten kesken. Osatyökykyisille tärkeä palvelu on VIRK-kuntoutus. VIRK on ammatillista kuntoutusta, jonka tavoitteena on edistää ja nopeuttaa työhön paluuta. Palvelun kohderyhmä on laajennettu koskemaan myös pitkään työmarkkinoiden ulkopuolella olleita. VIRK-kuntoutus sisältää yksilöllisiä kuntoutuspalveluja ja tukea. Yhteistyön osapuolina ovat työmarkkinaosapuolet, terveydenhuolto ja kolmannen sektorin palveluntuottajat. VIRK-palvelujen saajalla on oikeus käyttää työvoimahallinnon palveluja sekä kuntien sosiaalipalveluja. (Ólafsson 2015.)

Pohjoismaiset työllisyyttä edistävän yhteistyön mallit sisältävät keskinäisiä eroja ja yhtäläisyyksiä. Ruotsissa kuntoutuksen yhteistoiminnalla on pyritty vastaamaan samankaltaisiin asioihin, joihin Suomessa, Norjassa ja Tanskassa on luotu yhden luukun palvelu (TYP, NAV tai Jobcenter). Minas (2012) katsoo suomalaisen TYP-toimintamallin muistuttavan sekä ruotsalaista kuntoutusyhteistyötä että norjalaista NAV-toimintatapaa. Ruotsin kanssa yhtäläisyydet koskevat haasteellista kohderyhmää, joihin kuuluvien kanssa tavoitellaan työllistymisen ohella myös kuntoutumista. NAV-mallin kanssa yhteistä on laaja palveluvalikko, johon sisältyy työllistymisen tukemisen ohella terveyttä ja sosiaalista tilannetta tukevia palveluja.

NAV-toimintamalli eroaa kuitenkin organisoinniltaan suomalaisesta TYP-toimintamallista. NAV-toimistot ovat ensi linjan palvelua, jonka asiakkaina ovat kaikki kansalaiset, kun taas TYP-mallissa palvelu kohdistuu pitkään työttömänä olleisiin, joilla on monialaisen palvelun tarve. NAV-mallissa ja Ruotsin kuntoutusyhteistyössä myös työkyvyttömyys- ja sairausetuuksia saavat ihmiset ovat asiakkaina, kun suomalaisessa TYP-mallissa asiakkuus määrittyy työttömyyden keston perusteella. Käytännössä TYP-asiakkaissa on ollut selvästi enemmän osatyökykyisiksi katsottavissa olevia työttömiä työnhakijoita kuin TE-toimistojen asiakkaissa (Karjalainen ym. 2008, 34).

4.3 Muita eurooppalaisia malleja: Iso-Britannia ja Saksa

Isossa-Britanniassa koordinaatio valtiollisen, alueellisen ja paikallisen tason kesken ei ole keskeinen asia, koska palvelut ja etuudet pannaan toimeen valtiojohtoisesti. Kunnille, sosiaalipalveluille tai terveydenhuollolle ei ole määritelty erityisiä tehtäviä työttömien työllistymisen tukemisessa. (Sainsbury ja Bradshaw 2015, 9.)

Vuonna 2002 sosiaaliturvasta ja työvoimapalveluista vastaavat hallinnonalat yhdistettiin työ- ja eläkeosastoksi (Department for Work and Pensions, DWP), jonka

tehtäviä paikallistasolla hoitavat työpalvelukeskukset (Jobcentre Plus). Uudistuksen tavoite oli tehostaa työtä hakevien asiakkaiden ohjausta ja neuvontaa, hallinnoida työikäisten etuuksia tehokkaasti, varmistaa työttömien aktiivinen työnhaku ja tukea joustavien työmarkkinoiden luomista. Asiakaspalvelu toteutuu pääasiassa verkko- ja puhelinpalveluina. Työllistymistä edistävät palvelut on ulkoistettu tulosperusteisesti toimiville yrityksille tai kolmannen sektorin toimijoille. (Sainsbury ja Bradshaw 2015, 9; Finn 2016.)

Pitkäaikaistyöttömät ohjataan Work-ohjelmaan, jota toteuttaa maanlaajuisesti 18 sopimustoimittajaa. Niillä kullakin on oikeus organisoida palvelu omalla tavallaan. Jokaiselle ohjelmaan osallistuvalla työttömällä nimetään vastuuhenkilö, jonka kanssa hän asioi ja joka koordinoi palvelut. Work-ohjelmaan osallistuja voi saada tarvitessaan liikkumisen tai lastenhoito- tai terveystalvveluja, mutta asiakkaalla ei ole niihin subjektiivista oikeutta. (Sainsbury ja Bradshaw 2015, 8–10.)

Saksassa työvoimapalvelut on organisoitu monitasoisesti. Valtion työvoimahallinnolla on omat toimistonsa, ja niiden ohella on yhden luukun periaatteella toimivia työpalvelukeskuksia (Jobcenter). Työvoimahallinnon toimistojen palvelut on suunnattu työttömyysvakuutusta (ALG I) saaville työttömille ja työpalvelukeskusten palvelut työttömyystukea (ALG II) saaville työttömille. (Wegrich ym. 2013; Hanesch ym. 2015.)

Työpalvelukeskukset toimivat yhden luukun periaatteella, ja toimistoissa hoidetaan sekä etuuksiin että työllistymiseen liittyviä palveluja. Useimmat työpalvelukeskukset ovat työvoimahallinnon ja kunnan yhteisiä. Lisäksi jotkut kunnat ovat ottaneet kokonaisvastuun toiminnasta. Työpalvelukeskuksissa työhallinto vastaa etuuksista ja aktiivointitoimista, ja kunta huolehtii asumistuesta ja sosiaalipalveluista. Osapuolet toimivat usein käytännössä keskuksen sisällä omina organisaatioinaan. Toiminnan tavoitteet asettaa pääasiassa työhallinto, mutta paikalliset erityispiirteet voidaan ottaa huomioon. Yhdistettyjen työpalvelukeskusten toiminta muistuttaa valtion omien toimistojen toimintaa. Kuntien vastuulla olevien työpalvelukeskusten ei ole tarpeen noudattaa työhallinnon valtakunnallisia linjauksia, vaikka niiden toimintaa seurataan ja rahoitetaan valtakunnallisesti. Toimintaa ohjaa neuvottelukunta, jossa ovat mukana työmarkkinaosapuolet ja kunnalliset toimijat. (Dingeldey 2011; Finn 2016.)

Tutkimuksen mukaan yhteistyö työvoimahallinnon ja kuntien kesken on sujuvaa yhteisissä toimistoissa, ja kuntien johtamissa toimistoissa sosiaalipalveluilla on keskeinen asema. Sosiaalipalvelujen saatavuus on kuitenkin usein heikko. (Hanesch ym. 2015, 11).

Osatyökykyiset työttömät saavat palvelua työhallinnon toimistoissa tai työpalvelukeskuksissa samoin kuin muutkin työttömät. Työttömyystukea saadakseen henkilön tulee voida työskennellä vähintään kolme tuntia päivässä (Saikku 2015, 20). Työpal-

velukeskuksissa ei ole välttämättä riittävää asiantuntemusta, ja tarjolla olevat ohjelmat ja kuntoutus vaihtelevat paikkakunnittain (Gruber ym. 2014)

Ison-Britannian ja Saksan sosiaalipoliittiset järjestelmät eroavat Pohjoismaista, mutta tarjoavat silti kiinnostavan näkökulman työllistymistä edistävään yhden luukun palveluun: Iso-Britannia edustaa edelläkävijää yhden luukun palvelussa, kun taas Saksassa kuntien rooli heikossa työmarkkinatilanteessa olevien palvelussa luo yhtymäkohtia pohjoismaisiin yhden luukun palvelun malleihin (Norja, Tanska, Suomi).

5 Työllisyyttä edistävä monialainen yhteistyö tutkimusartikkelien valossa: tulokset

5.1 Tutkimusotteet

Kirjallisuuskatsaukseen valikoituneet 55 vertaisarvioitua artikkelia vaihtelivat tutkimusotteiltaan teoreettisesti painottuneista tarkasteluista toiminnan kehittämistutkimuksiin. Osa tutkimuksista käsitteli työttömien aktivointi- ja osallisuuspolitiikan toimeenpanoa eri maita vertaillen, ja osa tutkimuksista pohjautui pienen ammattilaisryhmän kokemusten ja työskentelytapojen tutkimukseen ja kehittämiseen. Artikkelit ovat numeroituna liitetaulukossa, ja niihin viitataan tulosten esittelyssä taulukon numeroilla.

Suurin osa artikkeleista perustui laadulliseen aineistoon tai laadullisen ja määrällisen aineiston yhteistarkasteluun. Viisi artikkelia perustui yksinomaan määrälliseen kysely- tai tilasto-aineistoon. Kolmessa näistä artikkeleista (20, 31, 33) käytettiin tilastollista analyysimenetelmää, kahdessa artikkelissa (24, 50) aineistoa käsiteltiin suorien jakaumien avulla.

Useimpien artikkeleiden tutkimusaineisto muodostui erilaisista tietolähteistä. Niissä saatettiin yhdistää haastatteluista, kyselyistä, asiakirjoista, tilastoista, aiemmista tutkimuksista tai havainnoinnista saatua tietoa. Muutamassa tutkimuksessa (5, 30) aineisto jäi epäselväksi. Artikkelijulkaisuissa mainittuja analyysimenetelmiä olivat laadullinen sisällönanalyysi, meta-analyysi, sekundaarianalyysi, diskurssianalyysi, verkostanalyysi ja regressioanalyysi, mutta analyysimenetelmää ei kaikissa artikkeleissa esitelty lainkaan.

5.2 Kehykset ja tutkimuskohteet

Aktivointi, työllistymisen edistäminen tai aktiivinen osallisuus oli tutkimusartikkelien yleisin kehys (taulukko 2, s. 31). Etenkin vertailevissa tutkimuksissa oli aktivointipolitiikan tai aktiivisen osallisuuden kehystys. Aktiivinen osallisuus oli määritelty tutkimusaineistossa myös käsitteillä ”inclusive labour market” ja ”inclusive activation”.

Kuntoutuksen kehys oli yleinen ruotsalaisissa ja suomalaisissa verkostoyhteistyön tutkimuksissa. Tähän kehykseen luokiteltiin myös tutkimukset, joissa käsiteltiin työkyvyn tukemiseen tai työkyvyttömyyden hoitoon liittyvää yhteistyötä.

Tutkimusaineiston kolmanneksi kehykseksi osoittautui julkinen hallinto ja sen muutos. Tämä oli yleisin kehystys norjalaisissa NAV-toimintaa käsitelleissä tutkimuksissa. Muunlainen kehys oli kahdessa NAV-toimintaa käsitelleessä tutkimuksessa: toisessa se tuli sosiaalityöstä ja toisessa organisatorisesta identiteetistä.

Taulukko 2. Tutkimusartikkeleiden kehukset.

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

Koska kirjallisuuskatsaukseen valikoitiin yhden luukun palvelua käsitteleviä tutkimuksia, ei ole yllättävää, että useimmat tutkimukset käsittelivät yhteispalvelua tai yhteispalvelurakennetta. Kaikkien norjalaisten tutkimusten kohteena oli NAV. (Taulukko 3.)

Useimmat ruotsalaiset tutkimukset käsittelivät vakiintuneita yhteistyöverkostoja, kuten kuntoutuksen virallista yhteistyörakennetta (Finsam) tai yhteistyöprojekteja. Tanskalaisista tutkimuksista neljä liittyi työpalvelukeskusten toimintaa ohjaavien paikallisten työllisyysneuvostojen toimintaan, ja yhdessä tätä toimintaa tarkasteltiin teoreettisesti julkisen hallinnon kehityksessä.

Isoa-Britanniaa koskevista tutkimuksista neljä käsitteli yhteispalvelua (Jobcentre Plus) ja yksi työkyvyn tukemisen yhteistyöohjelmaa. Suomalaisista tutkimuksista neljä käsitteli yhden luukun palvelua: TYP-toimintaa tai Paltamon työllisyyskokeilua. Yksi tutkimus käsitteli kuntoutuksen lakisääteistä asiakasyhteistyötä, yksi työttömien työkyvyn tuen verkostoa kehittämishankkeessa ja yksi työhön paluuseen liittyvää ammattilaisten yhteistyötä. Saksalainen tutkimus käsitteli yhteispalvelua.

Vertailevien tutkimusten kohteena oli useimmiten aktivointi- ja osallisuuspolitiikan toimeenpano kahdessa tai useammassa maassa. Kolme tutkimusta keskittyi yhteispalvelun tai -rakenteen vertailuun eri maissa. Kuntoutuspolitiikan toimeenpanoa koskevaa vertailevaa tutkimusta aineistoon ei sisällynyt lainkaan.

Taulukko 3. Tutkimusartikkeleiden tutkimuskohteet maittäin.

Tutkimuskohde	Yht.	Vertailu	Norja	Ruotsi	Suomi	Tanska	Iso-Britannia	Saksa
Yhteispalvelu/-rakenne	28	3	13	-	4	3	4	1
Yhteistyöverkosto/-projekti	13	-	-	9	2	1	1	-
Yhteistyö	4	-	-	3	1	-	-	-
Toimintapolitiikka/toimeenpano	10	8	-	-	-	2	-	-
Yhteensä	55	11	13	12	7	6	5	1

Aktivoinnin kehityksessä tutkimukset keskittyivät toimintapolitiikan toimeenpanoon ja yhteispalveluun. Kuntoutuksen kehityksessä tutkimukset kohdentuivat yhteistyöverkostoihin ja julkisen hallinnon kehityksessä yhteispalveluun. (Taulukko 4.)

Taulukko 4. Tutkimusartikkeleiden tutkimuskohteet kehityksittäin.

Kehys/tutkimuskohde	Yht.	Yhteispalvelu	Yhteistyö- verkosto	Yhteistyö	Toimintapolitiikan toimeenpano
Aktivointi / työllistymisen edistäminen / aktiivinen osallisuus	24	12	-	2	10
Kuntoutus / työkyvyn tuki	17	3	12	2	-
Julkinen hallinto	12	11	1	-	-
Muu	2	2	-	-	-
Yhteensä	55	28	13	4	10

5.3 Monialaisuuden näkökulmat

Monissa artikkeleissa käsiteltiin useita monialaisuuden näkökulmia (taulukko 5). Monitasoisuus ja monisektorisuus olivat suosituimmat näkökulmat. Monitoimijuutta tarkasteltiin erityisesti vertailevissa tutkimuksissa, joihin sisältyi palvelujen yksityistämiseen ja ostopalveluihin liittyviä tarkasteluja. Kahdessa ruotsalaisessa ja kahdessa suomalaisessa tutkimuksessa käsiteltiin asiakkaiden asemaa yhteistyössä. Tanskalaisissa tutkimuksissa toimijanäkökulmaan sisältyivät työmarkkinaosapuolet. Kolmessa yhteispalvelua koskevassa tutkimuksessa ei ollut tunnistettavissa mitään monialaisuuden näkökulmaa.

Taulukko 5. Tutkimusartikkeleiden monialaisuuden näkökulmat.

Monialaisuus (kaikki näkökulmat)	Yht.	Vertailu	Norja	Ruotsi	Suomi	Tanska	Iso-Britannia	Saksa
Monisektorisuus	27	3	4	10	6	1	2	1
Monitoimijuus	19	7	-	4	2	4	2	-
Monitasoisuus	25	8	10	1	1	4	1	-
Moniammatillisuus	12	-	2	3	5	1	-	1
Ei mitään / eos	3	-	1	-	1	-	1	-
Yhteensä	86	18	17	18	15	10	6	2

Artikkelit luokiteltiin myös sen mukaan, mikä oli niiden ensisijainen näkökulma monialaisuuteen. Vertailevissa artikkeleissa (4) ei ollut kuitenkaan havaittavissa ensisijaista näkökulmaa. Monitasoisuus oli yleisin näkökulma (16), toiseksi yleisin oli monisektorisuus (15) ja monitoimijuus (9) oli kolmanneksi yleisin. Kolmessa artikkelissa monialaisuuden näkökulmaa oli vaikea määrittellä. (Taulukko 6, s. 33.)

Taulukko 6. Tutkimusartikkeleiden ensisijainen näkökulma monialaisuuteen.

Monialaisuus (ensisijainen näkökulma)	Yht.	Vertailu	Norja	Ruotsi	Suomi	Tanska	Iso-Britannia	Saksa
Monisektorisuus	15	-	-	10	3	-	2	-
Monitoimijuus	9	3	-	-	1	3	2	-
Monitasoisuus	16	4	10	-	-	2	-	-
Moniammatillisuus	6	-	2	2	1	-	-	1
Monta näkökulmaa	6	4	-	-	1	1	-	-
Ei mitään / eos	3	-	1	-	1	-	1	-
Yhteensä	55	11	13	12	7	6	5	1

Monisektorisuus liittyi tutkimuksissa usein työvoimahallinnon sekä kuntien ja niiden sosiaalipalvelujen väliseen yhteistyöhön, mutta sosiaalivakuutus ja terveydenhuolto olivat myös mukana tarkasteluissa. Monitoimijuudessa yleisin kiinnostuksen kohde oli yksityisten toimijoiden asema, ja muutamissa tutkimuksissa käsiteltiin työmarkkinaosapuolten, kolmannen sektorin ja asiakkaiden asemaa yhteistyössä. Monitasoisuus tarkoitti tutkimuksissa valtiollisen, alueellisen ja paikallisen tason vastuun ja koordinaation näkökulmaa. Moniammatillisuudesta esillä olivat ammattiosaamisen muutokset sekä eri ammattilaisten näkemysten yhteensovittaminen.

Monialaisuuden näkökulmien suhteen tarkastelu oli monipuolisinta aktivoinnin kehyksessä, eli näissä tutkimuksissa monialaisuutta lähestyttiin useasta eri näkökulmasta. Kuntoutuksen kehyksessä huomio kohdentui etenkin monisektorisuuteen ja julkisen hallinnon kehyksessä monitasoisuuteen. (Taulukko 7.)

Taulukko 7. Tutkimusartikkeleiden monialaisuuden näkökulmat kehyksittäin.

Monialaisuus (ensisijainen näkökulma)	Aktivointi	Kuntoutus	Julkinen hallinto	Muu	Yhteensä
Monisektorisuus	4	11	-	-	15
Monitoimijuus	6	2	1	-	9
Monitasoisuus	5	1	10	-	16
Moniammatillisuus	1	3	1	1	6
Monta näkökulmaa	6	-	-	-	6
Ei tietoa / eos	2	-	-	1	3
Yhteensä	24	17	12	2	55

Yhteispalvelua tai yhteispalvelurakennetta koskevissa tutkimuksissa monialaisuutta tarkasteltiin useimmiten monitasoisuuden kautta. Yhteistyöverkostojen ja -projektien tutkimuksessa kiinnostus kohdistui sen sijaan monisektorisuuteen. Toiminta-

politiikan toimeenpanoa koskevissa tutkimuksissa monialaisuutta tarkasteltiin usein useasta eri näkökulmasta tai monitoimijuutena tai -tasoisuutena. (Taulukko 8.)

Taulukko 8. Tutkimusartikkeleiden monialaisuuden näkökulmat tutkimuskohteittain.

Monialaisuus (ensisijainen näkökulma)	Yhteispalvelu	Yhteistyö- verkosto	Yhteistyö	Toiminta- politiikan toimeenpano	Yhteensä
Monisektorisuus	3	8	4	-	15
Monitoimijuus	4	2	-	3	9
Monitasoisuus	13	-	-	3	16
Moniammatillisuus	3	3	-	-	6
Monta näkökulmaa	2	-	-	4	6
Ei tietoa / eos	3	-	-	-	3
Yhteensä	28	13	4	10	55

5.4 Kehysten merkitys

Aktivoinnin ja julkisen hallinnon kehyksissä yhteistyötä tarkasteltiin tutkimusartikkeleissa useimmiten koordinaation, kumppanuuden ja verkostojen käsitteillä, mutta kuntoutuksen kehyksessä yhteistyön ja yhteistoiminnan käsitteillä. Erilaiset kehykset niihin liittyvine käsitteineen heijastelevat sekä hyvinvointipolitiikan eroja eri maissa että erilaisia tutkimusotteita ja -näkökulmia. Aktivoinnin ja julkisen hallinnon kehyksiin liittyvät tutkimukset tulivat yhteiskunta- tai hallintotieteistä, ja ne tarkastelivat monialaista yhteistyötä useimmiten makro- tai mesotasolla (toimintapolitiikan toimeenpano, järjestelmät). Kuntoutuksen kehyksiin liittyvissä tutkimuksissa oli mukana hoitotieteen ja sosiaalivakuutuksen näkökulma, ja niiden tarkastelut olivat meso- tai mikrotasolla (järjestelmät, palvelut, ammattilaiset ja asiakkaat).

Ruotsissa yhteispalvelurakennetta ei ole, mutta Finsam-verkosto toteuttaa pysyvää verkostoyhteistyötä. Useimmat tutkimukset käsittelivät juuri tätä rakennetta. Tarkastelua kohdennettiin etenkin työntekijöihin ja siihen, kuinka he arvioivat yhteistyön sujuvuutta ja siihen vaikuttavia tekijöitä. Rakenteelliset yhteistyön tarkastelut puutuivat. Tämä johtunee siitä, että hallintoa ei ole juuri muutettu Finsam-mallissa.

Norjan NAV-uudistuksen tavoite oli valtion hallinnonalojen (sosiaalivakuutus ja työvoimahallinto) yhdistäminen sekä valtion ja kuntien yhteisen ensi linjan palvelun aikaansaaminen asiakaspalvelun parantamiseksi. Uudistuksen mittavuus ja sen luomat uudet ohjaus- ja koordinaatiosuhteet tekevät hallinnan muutoksesta ja vastuun jakautumisesta mielenkiintoisen tutkimuskohteen. On hieman yllättävää, ettei hakuihin tullut artikkeleita, joissa olisi käsitelty NAV-toimintaa yhteisen palvelun näkökulmasta. Tällaisia artikkeleita on ehkä julkaistu norjankielisissä julkaisuissa.

Tanskalaiset yhteispalvelua käsittelevät artikkelit keskittyivät työmarkkinaosapuolten ja muiden toimijoiden väliseen verkostoyhteistyöhön paikallisella ja alueellisella tasolla. Tällainen ohjausrakenne on vain Tanskassa osa yhteispalvelun lainsäädäntöä. Siellä yhteispalvelu ei ole enää sektori- tai hallintorajoja ylittävää yhteispalvelua, ja työvoimapalvelut on kunnallistettu.

Ison-Britannian yhteispalvelu muistuttaa perusrakenteeltaan Norjan NAV-mallia: lähtökohtana on työvoimahallinnon ja sosiaalivakuutuksen (toimeentuloturvaetuuk-sien) yhdistäminen. Isossa-Britanniassa kunnilla ja paikallistasolla ei ole merkittävää asemaa, eivätkä sosiaali- ja terveystyöpalvelut ole mukana yhteispalvelussa. Katsaukseen tulleet artikkelit poikkesivat muita maita käsittelevistä artikkeleista siten, että niissä vertailtiin usein yksityisten ja julkisten tuottajien tuottamia palveluja sekä arvioitiin työllistymistuloksia. Tämä kertoo Ison-Britannian työllisyyttä edistävien palvelujen markkinaehtoisuudesta ja siitä, että palveluiden tuottamisella on selkeät tulostavoitteet.

Tutkimusaineistossa oli mukana Suomesta kuntoutuksen yhteistyötä ja yhteispalvelua käsitteleviä artikkeleita. Kehystys tuli useimmiten kuntoutuksesta ja työkyvyn tukemisesta. Kiinnostava ero muihin maihin verrattuna oli se, että myös yhden luukun mallia käsittelevät artikkelit sisälsivät kuntoutuksen kehystystä: yhteispalvelua tarkasteltiin kahdessa artikkelissa työttömien työkyvyn tukemisen ja kuntoutuksen näkökulmasta. Tämä kuvastanee niin yhteistyön muotojen kehitystä (kuntoutuksen asiakasyhteistyöryhmistä yhteispalvelun malleihin) kuin terveydenhuollon kansainvälisesti poikkeuksellisen vahvaa osallistumista yhteispalveluun. Suomalaisissa artikkeleissa tarkastelu kohdentui eri sektoreiden ja ammattilaisten yhteistyöhön, mutta myös asiakkaan näkökulma tuli esille.

5.5 Monialaisen yhteistyön toteutus ja tulokset

Tutkimusartikkeleiden tuottamaa tietoa monialaisesta yhteistyöstä työllisyyden edistämiseksi voidaan tarkastella kahden erilaisen yhteistyömallin kautta: yhteispalvelun ja yhteistyöverkoston. Tällöin tulee ottaa huomioon, että yhteispalvelua koskeneet tutkimukset tehtiin usein työttömien aktiivisuuden kehityksessä, kun taas yhteistyöverkostoja koskeva tutkimus lähti useimmiten kuntoutuksen kehityksestä.

5.5.1 Yhteispalvelu

Yhteispalvelua käsittelevissä artikkeleissa kuvattiin useimmiten yhteispalvelun kielteisiä tai kehittämistä vaativia kohteita eikä niinkään sitä, mikä on onnistunutta ja toimivaa. Yhteispalvelun tuloksia koskevien tutkimustulosten koonti on hankalaa, sillä yhteispalvelun mallit ovat erilaisia. Suomalaisen TYP-toiminnan asiakaspalaute oli myönteistä (6). Sen sijaan Jobcentre Plus -mallin toiminnassa asiakkaat määrittivät aktiivisuuden ja motivoinnin kohteiksi (32). Asiakaspalautteen perusteella NAVin palvelu ei ollut asiakaslähtöistä tai koordinoitua eikä se vastannut asiakkaan tarpeisiin (17, 38). Asiakkaan työllistyminen etenee vaiheittain, ja yksilölliset, yhteisölliset

ja yhteiskunnalliset tekijät voivat edistää tai estää sen toteutumisen (53). Tutkimustulosten eroissa on kyse yhteispalvelun mallien erilaisuuden ohella myös erilaisista asiakaskunnista ja tutkimusasetelmista.

Tutkimusaineistoon sisältyneen vertailevan tutkimuksen (26) perusteella yhteispalvelun mallit voidaan jakaa yhden tarkoituksen yhteispalveluun (Tanska, Hollanti, Iso-Britannia) ja usean tarkoituksen yhteispalveluun (Suomi, Norja, Saksa). Ensimmäisessä mallissa valtio ohjaa toimintaa tulosseurannan keinoin. Tehtävät toteutuvat sektorikohtaisina yhteispalvelun sisällä, ja tavoite on asiakkaan työllistyminen. Kuntien ja valtion ohella toimijoita ovat yksityiset palveluntuottajat. Toisessa mallissa tehtävät toteutetaan sektorirajat ylittäen ottaen huomioon työllistymisen ohella myös esimerkiksi terveyteen liittyvät kysymykset. Toiminta on paikallista ja vaihtelevaa, ja ohjaus- ja vastuusuhteet monimutkaisia. Tavoitteena on asiakkaan työllistymisen ohella inhimillisen pääoman kehittäminen.

Kaikille yhteispalvelun malleille yhteisiä, myönteisiä tuloksia on vaikea tutkimusten perusteella nimetä. Uudenlaiset palveluinnovaatiot (6, 54, 55), ammattilaisten yhteistyön kehittyminen (6) sekä sektorirajat ylittävät asiakasprosessit (54, 55) lienevät Suomen ohella todennettavissa myös muunlaisissa yhteispalvelun malleissa.

Joitakin yhteisiä epäkohtia tai kehittämiskohteita on mahdollista tunnistaa. Valtion ja kuntien vastuiden epäselvyydet sekä eri hallinnonalojen yhteisten tavoitteiden asettamisen vaikeus tulivat esille useassa tutkimuksessa (6, 36, 38, 40, 45). Paikalliset poliitikot ja esimiehet eivät kokeneet vastuuta NAV-toiminnasta (36). Norjaa ja Saksaa koskeneen tutkimuksen mukaan tulosseurantaa oli vaikea liittää osaksi paikallista tai kunnallista palvelua (47). Yhteisten tavoitteiden ja periaatteiden aikaansaaminen voi edellyttää sektoreiden hallinnollista yhdistämistä, kuten Jobcentre Plus -mallissa tehtiin (30). Paikallisten toimijoiden tehtävien lisääntyessä viralliset vastuut eivät välttämättä muutu, ja kukin taho vastaa samalle ylemmälle taholle kuin aiemminkin (42). Yhdessä tutkimuksessa kunnalla todettiin olevan avaintehtävä erilaisten tavoitteiden yhteensovittamisessa. Tässä onnistuttiin parhaiten, kun yhteispalvelu toteutui pienessä kunnassa tai toimistossa, johtaja oli kunnan palveluksessa ja toimintaa johdettiin yhden johtajan mallilla (45).

Kunta–valtio-suhde nousi esille etenkin NAV-toimintaa ja TYP-toimintaa käsittelevissä tutkimuksissa. Tämä kertoo kuntien vahvasta itsehallinnosta pohjoismaisessa mallissa. NAVia koskevissa tutkimuksissa tuotiin esiin epäselvyyksiä, jotka liittyivät vastuiden ja tehtävien jakoon valtiollisen, alueellisen ja paikallisen tason kesken (36, 37, 38, 39, 41, 44, 46, 47).

Tutkimusartikkeleissa käsiteltiin runsaasti professioiden asemaa. Sosiaalityötä (15, 48) sekä myös muita ammattiryhmiä (16, 28, 29, 42) koskevan ammatillisen autonomian vähentyminen tuotiin esille. Tutkimusten mukaan työtä ohjataan ja seurataan

aiempaa tarkemmin. Tanskalaisen tutkimuksen mukaan oli kuitenkin merkkejä siitä, että sosiaalityöntekijät ovat ottamassa työtään uudella tavalla haltuun (48).

NAV-organisaatio lähti liikkeelle palvelumallista, jossa kaikilla työntekijöillä oli samanlainen yleisosaaminen koulutustaustastaan riippumatta (15). Sittenmin toteutunut etuus päätösten siirto paikallistasolta alueelliselle tasolle on vähentänyt paikallistason työntekijöiden liikkumavaraa (16). Samansuuntaisia tutkimustuloksia ammatillisen autonomian vähentymisestä kuvattiin Norjan ohella Isosta-Britannias-ta (29), Tanskasta (42, 48) ja Saksasta (28). Suomen TYP-toimintaa koskevassa tutkimuksessa (6) ei tällaisia tuloksia saatu, vaikka eri ammattiryhmien osaamisen ja työskentelytapojen yhteensovittamisessa ilmeni haasteita. Yhteisen palvelun ideaa ja me-henkeä voi vahvistaa myös ulkopuolelta tuleva kritiikki (43).

Tutkimusten mukaan yhteispalvelun tuloksellisuuden arvioinnissa tarkastellaan pääasiassa suoritteita eikä varsinaisia tuloksia (36, 42). Tietoa siitä, mikä yhteispalvelun malli on tuloksekkein, ei ole juuri käytettävissä (26). Jobcentre Plus -mallin alkuvaihetta koskeneessa tutkimuksessa (31) arvioitiin, ettei sosiaalivakuutuksen ja työvoimahallinnon integraatio parantanut asiakaspalvelun laatua, mutta kylläkin työllistymistuloksia. Toisaalta integraatio heikensi joitakin sosiaalietuuksia, kun yhdenmennyssä työskentelyssä painotettiin työllistymistä.

Eri hallinnonalojen ja toimijoiden tehtävät vaihtelevat yhteispalvelussa. Tanskassa työvoimapolvelujen kunnallistaminen vähensi sosiaalipalvelujen merkitystä työpalvelukeskuksissa työllistymistavoitteen tullessa ensisijaiseksi (48). Saksassa (42) ja Tanskassa (12, 14, 42, 50) työmarkkinaosapuolten ja vastaavien toimijoiden, asema näyttää kaventuneen. Suomessa terveydenhuolto osallistuu keskeisesti yhden luukun palvelun tarjoamiseen (6, 54, 55) mutta on heikosti mukana toiminnan suunnittelussa ja ohjauksessa (6). Yhden arvion mukaan Norjassa etuuksien hallinnoinnin muutos on etäännyttänyt sosiaalivakuutusta NAV-toimistoista (37). NAV-mallissa yritysten merkitys on vähäinen (40) ja toimintaa on pidetty sisänpäin kääntyneenä (44).

5.5.2 Yhteistyöverkosto

Yhteistyöverkostoja käsittelevät tutkimukset sisälsivät myönteisiä tuloksia, ja nämä artikkelit perustuivat usein kuntoutuksen kehittämishankkeisiin. Monisektorisessa yhteistyössä toimijat oppivat tuntemaan toisensa, ja keskinäinen luottamus kasvaa (18). Yhteistyön todettiin parantavan toimijoiden keskinäistä kiinteyttä ja viestintää epävirallisten tapaamisten ja yhteisten käsitteiden muodostumisen avulla (34). Yhden tutkimuksen mukaan yhteistyö kannattaa etenkin silloin, kun käsitellään monimutkaisia ongelmia ja tilanteita, mutta se ei olisi tarpeen yksinkertaisissa asiakastilanteissa (33). Jos tiimin toiminta suunnitellaan pysyväksi ja yhteistyötä tehdään ottaen huomioon eri toimijat, yhteistyössä onnistutaan parhaiten (19). Johdon tavoitteiden tulee olla yhteneväisiä (23). Ruotsalaista Finsam-verkosta koskevassa tutkimuksessa asiakkaat olivat tyytyväisiä tutkitun alueen verkoston kuntoutukseen ja yhteistyöhön

(24). Toisessa tutkimuksessa saatiin selville, että yhteistyöhankkeen asiakkaista oli työllistynyt useampi kahden vuoden kuluttua kuin vertailuryhmään kuuluvista (20).

Yhteistyöverkoston toiminnan esteet liittyvät usein toimijoiden taustaorganisaatioihin. Työntekijät eivät kokeneet omien organisaatioidensa tukevan yhteistyötä (18, 25), ja organisaatioiden erilaiset tavoitteet, toimintatavat ja rajaukset voivat vaikeuttaa yhteistyötä (18, 21, 25, 35, 52). Uudenlaiset toiminnalliset linjaukset ja työskentelytavat voivat sekoittaa vastuusuhteita organisaatioiden kesken (21, 25, 34, 35, 51). Tiedonkulkua organisaatioiden välillä vaikeuttavat erilliset tietojärjestelmät (51), vaihtelovollisuus (52) ja sovittujen yhteistyörakenteiden puuttuminen (21). Yhteistyön ohjaus ja johtaminen ovat tärkeitä yhteisten tavoitteiden aikaansaamiseksi (25).

Tutkimusten valossa valtion toimijoiden (sosiaalivakuutus, työvoimahallinto) muutokset ovat vaikuttaneet monisektoriseen yhteistyöhön Ruotsissa ja Suomessa. Ruotsissa nostettiin esille sairauspäivärahaikäytäntöjen muutos. Se on lisännyt sosiaalivakuutuksen ja työvoimahallinnon yhteistyötä työkyvyn tuen prosesseissa mutta kaventanut sosiaali- ja terveydenhuollon toimintamahdollisuuksia (22, 34). Suomesta tuotiin esille työ- ja elinkeinohallinnon muuttunut asema ammatillisessa kuntoutuksessa (51) ja työvoiman palvelukeskukset (27). Ruotsalaisessa tutkimuksessa todettiin työvoimatoimistolla olevan toisenlainen intressi kuin muilla verkoston toimijoilla: se ei halunnut kehittää yhteistyön muotoja kuten toiset toimijat, vaan pitää yhteistyön yhteisten voimavarojen koordinoituna (35). Valtiollisen ohjauksen lisääntymisen nähtiin vaikeuttavan asiakaslähtöistä työtappaa (34).

Monialaista yhteistyötä hankaloittavat lisäksi ammattikuntien erilaiset näkemykset ja työtavat (18, 52) ja yhteistyöryhmien kokoontuminen harvakseltaan (27). Terveydenhuollossa verkostoituminen on uutta, eikä siihen ole totuttu (52). Toiminnan lakisääteisyydellä on sekä myönteisiä että kielteisiä puolia: lakisääteisyys oikeuttaa toiminnan mutta jäykistää ja virallistaa sitä (27). Lainsäädännöstä huolimatta verkostoituminen vaihtelee kunnittain (19, 34). Kuntoutujat katsovat Ruotsissa sairauspäiväraha-prosessin sääntöjen johtavan kuntoutuksen tiukkaan aikataulutukseen (25). Paikallisuus määrittelee yhteistyöverkostoja: verkostomallit tulee rakentaa paikallisesti (52) ottaen huomioon esimerkiksi sen, että pienillä paikkakunnilla eri hallintosektoreiden keskinäinen tiedonkulku voi toimia suuria paikkakuntia paremmin (51).

5.5.3 Yhteispalvelu ja yhteistyöverkostot: yhteenveto

Yhteispalvelun näkökulmat liittyivät tutkimusaineistossa monitasoisuuteen ja koordinaatioon eli siihen, miten toiminnan ohjaus ja johtaminen toteutuvat. Yhteistyöverkoston tarkasteluissa keskeiset näkökulmat olivat monisektorisuus ja organisaatio eli se, miten eri organisaatioissa nähdään yhteistyön tavoitteet ja käytännöt ja miten yhteistyö toteutuu. Taulukkoon 9 (s. 39) on koottu tutkimusten pääasialliset, yhteispalveluun ja yhteistyöverkostoihin liittyvät näkökulmat.

Taulukko 9. Tutkimusartikkeleiden näkökulmat yhteispalvelusta ja yhteistyöverkostosta.

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 yhteen sovittaminen

Monitasoisuus ja monisektorisuus menevät osin päällekkäin. Esimerkiksi valtio-kunta-suhdetta voi tarkastella niin monitasoisuutena valtiollisen ja paikallisen tason yhteistyön näkökulmasta kuin monisektorisuutena valtion vastuulla olevien ja kuntien vastuulla olevien palvelujen ja etuuksien yhteensovittamisen näkökulmasta.

Tämän kirjallisuuskatsauksen perusteella yhteispalvelu ja yhteistyöverkosto ovat keskenään erilaisia monialaisen yhteistyön tapoja ja tutkimuskohteita. Yhteispalvelu edellyttää useimmiten rakenteellista uudistusta, jossa eri sektoreita ja hallintokuntia yhdistetään. Tutkijoiden kiinnostus kohdistuu näissä oloissa monisektorisuuden sijasta monitasoisuuteen. Monitoimijuus, etenkin yksityisen sektorin asema sekä myös muiden toimijoiden asema saattavat tulla tarkasteltaviksi. Yhteistyöverkostossa organisatoriset rakenteet eivät muutu. Tämän johdosta tutkimukset kohdentuvat eri sektoreiden yhteistyöhön. Yhteistyöverkostot näyttäytyvät viranomaisverkostoina, joissa yksityisen tai kolmannen sektorin merkitys on vähäinen. Asiakaskokemusten tutkimus on yhteistyöverkostoissa yleisempää kuin yhteispalvelussa tutkimusaineiston perusteella.

Moniammatillisuus ei artikkeleissa noussut yhtä vahvasti esille kuin muut monialaisuuden näkökulmat. Moniammatillisuutta käsitellessä tutkimuksissa tulee kuitenkin esille kiinnostava näkökulmaero. Yhteispalvelussa kiinnostuksen kohteena ja huolenaiheena on professioiden (etenkin sosiaalityön) merkityksen vähentyminen, mutta yhteistyöverkostojen tutkimuksessa kiinnostus kohdistuu eri professioiden työskentelyn yhteensovittamiseen. Ero kuvastanee integraation syvyyttä eri yhteistyömuodoissa: yhteispalvelussa edellytetään toimintojen suurempaa yhteensulautumista kuin yhteistyöverkostossa.

5.6 Toimeenpano ja paikallinen hallinta

Monialaista yhteispalvelurakennetta ja yhteistyöverkostoja käsittelevien tutkimusten lisäksi kolmas tematiikka tutkimuksissa oli aktivointi- ja osallisuuspolitiikan toimeenpano eri maissa. Tähän kategoriaan luokiteltiin 10 tutkimusta, mutta toimintapolitiikan toimeenpanon näkökulmaa oli osin mukana muissakin tutkimuksissa. Tutkimusten keskeisiä teemoja olivat markkinaehtoisuus (palvelujen ulkoistaminen, ostopalvelut), paikallisuus, alueellisuus ja hajauttaminen, joita tarkasteltiin usein monialaisen koordinaation toteutumisen näkökulmasta.

Markkinaehtoisuuden lisääntymisen havaittiin liittyneen enemmän työvoimahalinnon palveluihin kuin sosiaalipalveluihin (10, 11). Tämä on saattanut heikentää työvoimahalinnon asemaa paikallisella tasolla (1). Markkinaehtoisessa kumppanuudessa yhteistyötä määrittävät sopimukset ja tulostavoitteet. Julkisten toimijoiden keskinäinen kumppanuus voi olla joustavampaa ja yhteistyön kehittäminen helpompaa kuin markkinaehtoisessa kumppanuudessa (2). Ruotsissa markkinaehtoisuus paikallisessa maahanmuuttajien kotouttamisen hallinnassa on heikentänyt mahdollisuuksia valtion ja kuntien yhteiseen päätöksentekoon ja johtanut tiedonkulun heikentymiseen, tavoitteiden erilaistumiseen ja kannusteiden vähentymiseen (11). Markkinaehtoisuuden lisääntyminen havaittiin useimmissa tutkituissa maissa (3, 7, 8, 9, 10, 11), mutta vallitseva palvelujen toteutustapa se on vain Isossa-Britanniassa (7, 8, 9). Käytännössä palvelut toteutetaan useimmiten hybridisenä hallintana, joissa sekoittuu hierarkkista, markkinaehtoista ja verkostomaista toimintaa (3, 9, 41).

Aktivointipolitiikan paikalliseen toimeenpanoon ja monialaiseen koordinaatioon vaikuttavat paikalliset olot ja aiemmat yhteistyökokemukset (3), paikallisen toimijakentän laajuus ja toimintamahdollisuudet (4, 11, 49) sekä toimijoiden osaaminen ja kiinnostus (13). Ranskaa ja Saksaa vertaileessa tutkimuksessa maiden sisällä nähtiin vaihtelua paikallisten toimijoiden liikkumavarassa toimeentulotuen hallinnoinnissa (3). Tanskan mallissa työmarkkinatoimijoiden osallistuminen aktivointi- ja osallisuuspolitiikan suunnitteluun ja toteutukseen nähtiin vahvuutena verrattuna Isoon-Britanniaan, jossa toimintaa ohjataan valtion keskushallinnosta käsin (4). Työmarkkinatoimijoiden merkityksen Tanskassa nähdään kuitenkin viime vuosina vähentyneen (13, 49), eikä lainsäädännöllinen pohja varmista verkostomaisen hallinnan toteutumista (13). Saksassa on nähtävissä yksityisen ja kolmannen sektorin lisääntyvää osallistumista paikallisiin politiikkaprosesseihin (10).

Useissa tutkimuksissa nostettiin esille hajauttamisen ristiriidat. Vastuu palveluista ja etuuksista siirretään paikalliselle tasolle, mutta valtio edelleen tai jopa entistä vahvemmin ohjaa toimintaa. (4, 5, 8, 11, 13, 49.) Ruotsissa on toteutettu keskittämistä, jossa vastuuta nuorten ja maahanmuuttajien palveluista on siirretty kunnilta takaisin valtiolle (5, 11). Valtion voimakas ohjaus ja sääntely heikentävät mahdollisuuksia paikallisessa hallinnassa onnistumiseen (4, 11, 49).

Tanskan työllisyyspolitiikan muutosta 1980-luvulta 2000-luvulle kuvanneen tutkimuksen johtopäätöksenä on, että operationaaliset muutokset esitetään usein teknokraattisina uudistuksina tehokkuuden ja palveluiden parantamiseksi, vaikka ne ovat tosiasiaassa poliittisia luonteeltaan (49). Tanskassa työvoimapalvelujen kunnallistamisen tavoite oli ohjata kuntien vapaamuotoista aktivointia kohti virallista työ- ja velvoitelinjaa (work first).

Aktivointipolitiikan vertailu viidessä maassa osoittaa, etteivät hyvinvointivaltiomallit tai voimavarojen eroavaisuudet eri maissa selitä suoraan maiden välisiä eroja koordinoitussa palvelussa (7). Koordinoidun palvelun haasteita pyritään ratkaisemaan niin yhteispalvelulla (Saksa), verkostomaisilla rakenteilla (Ruotsi) kuin markkinaehtoisuudella (Iso-Britannia) ja hajauttamisellakin. Toisen vertailevan tutkimuksen mukaan monialaisen integraation haasteeseen pyritään vastaamaan useimmiten palveluja ja etuuksia hajauttamalla sekä luomalla sektorirajat ylittäviä yhteisiä rakenteita, kuten yhteispalvelupisteitä (8).

6 Johtopäätökset ja pohdinta

Tämän tutkimuksen perusteella vaikeasti työllistyville tarkoitettun monialaisen palvelutoiminnan toteutuminen sekä sitä edistävät ja estävät tekijät riippuvat kansallisesta toimintaympäristöstään. Toimintamallit ovat Pohjoismaissa sekä Isossa-Britanniassa ja Saksassa lähtökohdiltaan ja toteutukseltaan sangen erilaisia, vaikka niiden kesken on myös yhtymäkohtia.

Suomalaiselle TYP-toiminnalle on erityistä, että se on saatu aikaan ilman laajoja organisaatiomuutoksia ja puuttumista eri sektoreiden, palvelujen tai etuuksien asemaan. TYP-toiminta on toteutettu verkostojen avulla yhdistämättä hallintoa, kun Norjassa, Tanskassa, Isossa-Britanniassa, ja Saksassa yhteispalvelu on syntynyt tuottamalla uudenlaisia hallintorakenteita. Ruotsalaisten kuntoutuksen yhteistyöverkostojen toiminta ja sitä käsittelevät tutkimustulokset ovatkin usein lähempänä suomalaisia kokemuksia kuin muita maita koskevat tulokset.

Suomalaisessa TYP-toimintamallissa tarjotaan työttömille eri hallinnonalojen palveluja muttei välitetä toimeentuloetuksia. Esimerkiksi Kelan tehtävät työllistymistä edistävässä monialaisessa yhteispalvelussa liittyvät pääosin kuntoutuspalveluihin, ja muut etuudet (toimeentulotuki, työmarkkinatuki, peruspäiväraha) käsitellään erillään TYP-toiminnasta. Norjassa ja Isossa-Britanniassa etuuksien hallinnointi on sen sijaan keskeinen osa yhteispalvelua.

Terveydenhuolto on Suomessa vahvemmin mukana yhteispalvelussa kuin muiden maiden malleissa. Myös lainsäädännön perusteluissa on käsitelty laajasti työttömien terveysongelmia sekä terveys- ja kuntoutuspalvelujen tarpeita (HE 183/2014). Käytännössä yhteistyö perustuu yksittäisten työntekijöiden palvelutoimintaan ilman terveydenhuollon toiminta-ajatuksen sisältyvää tavoitetta työllisyyden edistämisestä.

Kirjallisuuskatsauksen perusteella yhteispalvelua on mahdollista toteuttaa useanlaisin hallinnan muodoin ja niiden yhdistelmin. Toimintamallit voivat olla enemmän tai vähemmän hierarkkisia, markkinaehtoisia tai verkostoihin perustuvia, ja nämä painotukset ilmenevät myös tarkastelluissa tutkimusartikkeleissa. Palvelujen markkinaehtoistumista kuvataan eniten Ison-Britannian osalta, ja Norjan NAV-malli nojautuu selkeimmin hierakkiseen valtionohjaukseen.

Suomen sote-, maakunta- ja kasvupalvelu-uudistuksissa työllisyyden paikallinen hallinta tulee jatkossakin olemaan merkityksellistä. Uudistusten myötä markkinaehtoinen hallinta vahvistunee. Markkinoilla tuotettujen palvelujen toimivuutta käsittelevät tutkimustulokset muistuttavat siitä, että markkinaehtoinen yhteistyö voi olla joustamatonta ja saada aikaan standardipalveluja. Kun palvelut ulkoistetaan, viranomaisilta voi kadota tietämys asiakkaiden palvelutarpeista. Paikallinen hallinta näyttää tarjoavan mahdollisuuksia kolmannen sektorin ja muiden toimijoiden lisääntyvälle mukaantulolle työllisyyden hoitoon. Paikallisen hallinnan vahvistuminen

ei kuitenkaan varmista kansalaisten tai kuntalaisten osallisuutta, ellei tähän asiaan kiinnitetä erityistä huomiota. Kansalaisten tai asiakkaiden näkökulmien huomioon ottamisen vähäisyys tuli esiin myös tämän kirjallisuuskatsauksen tutkimusaineiston analyysissä.

Lähtövalaisuudessa olennainen kysymys on se, miten maakuntien järjestämiä ja markkinoiden tuottamia kasvupalveluja ohjataan ja seurataan. Useissa tutkimuksissa todettiin valtion tai keskushallinnon ohjauksen jopa lisääntyneen palvelujen hajauttamisen myötä tulostavoitteiden ja uusien seurantakeinojen välityksellä. Ohjaus ja seuranta vaikuttavat siihen, miten palvelut paikallisesti tarjotaan.

Heikossa työmarkkina-asetussa olevien työllistyvyyden edistämiseksi monialainen yhteistyö on eittämättä tarpeellista. Eri hallinnonalojen siiloutuneet palvelut eivät vastaa riittävästi vaikeasti työllistyvien palvelutarpeisiin. Työttömien aktivointi- sekä kuntoutus- ja työkykypolitiikkojen painotukset vaihtelevat kuitenkin eri maissa tämän kirjallisuuskatsauksen mukaan. Siinä missä jokin maa painottaa uudistuksissaan enemmän kuntoutusta kansalaisten työllistyvyyden edistämiskeinona, toisessa maassa uudistamiskeskustelua saatetaan käydä enemmän työhön aktivoinnin kehyksestä. Eri maiden toisistaan poikkeavat ratkaisut ohjaavat myös aihepiirin tutkimuksia, kuten edellä on tullut esiin.

Suomessa tarkastellaan aktiivipolitiikkaa sekä kuntoutus- ja työkykypolitiikkaa useimmiten toisistaan erillisinä. Tämä ilmenee myös työllistymistä edistävässä monialaisessa yhteispalvelussa. Kuntoutus- ja työkykypolitiikkaa on kehitetty ensisijaisesti työelämässä mukana olevien tarpeista käsin, esimerkiksi kehittämällä työterveyshuoltoa ja siihen liittyvää yhteistyötä (Rajavaara 2013; Juvonen-Posti ja Pensola 2016). Muihin maihin verrattuna suomalaisen työ- ja elinkeinohallinnon kuntoutustehtävien vähentyminen vaikuttaa ainutkertaiselta.

Osatyökykyisten työllistymistä ja työssä jatkamista tukevia toimintamalleja on uudistettu Suomessa suuressa määrin erillään yhteispalvelun kehittämisestä (esim. STM 2015c). Kuntoutus- ja työkykypolitiikka toteutuu edelleen erillään työllisyys- ja aktiivipolitiikasta, vaikkakin jonkinlaista lähentymistä on näiden kesken tapahtunut. Monissa Euroopan maissa nämä toimintamallit nähdään osaksi samaa aktivoinnin, aktiivisen osallisuuden tai työllisyyspolitiikan kehikkoa (OECD 2010). Työllisten työssä jatkamisen ja työhön paluun malleja käsitellään useissa maissa irrallaan tästä kokonaisuudesta RTW:n kehyksessä, mutta käytännössä jo lyhyet työkyvyttömyysjaksot johtavat työlliset samoihin palveluihin ja etuuksiin työttömien kanssa. Tämä ilmenee esimerkiksi Ruotsin kuntoutusketjumallissa, Saksan Hartz-uudistuksissa ja Ison-Britannian Jobcentre plus -mallissa.

Kun palvelu- ja etuusjärjestelmät ovat irrallaan toisistaan, työttömien siirtely yhdestä järjestelmästä toiseen on toimijoiden kannalta houkuttelevaa. Palvelujen ja etuuksien

sekä aktivointi-, kuntoutus- ja työkykypoliitikkojen integrointi on hyödyllistä sekä työttömien työllistymisen ja hyvinvoinnin että yhteiskunnan työllisyystavoitteiden kannalta. Toisaalta integrointi ei ole helposti toteutettavissa, eivätkä palvelujen väliin putoamisen riskit väisty kokonaan edes vahvemman integraation myötä.

Työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu sisältää pyrkimyksen työttömien palvelujen integraatioon. Toimintamallin potentiaalit työttömien työllistyvyyden edistämiseksi tulee tunnistaa ja ottaa käyttöön meneillään olevissa uudistuksissa. Sote-, maakunta- ja kasvupalvelu-uudistukset tarjoavat ainutlaatuisen mahdollisuuden integroida sosiaali-, terveys- ja työllisyyspalveluja tulevassa maakuntahallinnossa. Toistaiseksi tähän työllisyyttä edistävän monialaisen palvelutoiminnan kehittämisen mahdollisuuteen ei ole riittävästi tartuttu esimerkiksi lainsäädäntövalmistelussa.

Lähteet

Andersson J, Ahlgren B, Axelsson Bihari S, Eriksson A, Axelsson R. Organizational approaches to collaboration in vocational rehabilitation. An international literature review. *International Journal of Integrated Care* 2011; 11: 1–10.

Angelin A, Johansson H, Koch M, Panican A. National report: Sweden. COPE Work Package 5. Lund: Lund University, 2013.

Anttiroiko A-V. Hallintainnovaatiot. Hallintateoreettinen näkökulma kaupunkien palvelujen organisoimnin, omistajuuden ja rahoituksen uudistamiseen. Tampere: Tampereen yliopisto, Sente-julkaisu 33, 2010.

Arnkil R, Karjalainen V, Aho S, Lahti T, Lyytinen S-M, Spangar T. Yhteispalvelusta palvelukeskuskonseptin kehittämiseen. Yhteispalvelukokeilun arvioinnin loppuraportti. Helsinki: Työministeriö, Työhallinnon julkaisu 330, 2004.

Arnkil R, Karjalainen V, Saikku P, Spangar T, Pitkänen S. Työvoimatoimistot ja työvoiman palvelukeskukset tänään ja huomenna. Väliraportti Suomen työvoimapolkujen uudistuksesta. Helsinki: Työministeriö, Työhallinnon julkaisu 373, 2007.

Arnkil R, Karjalainen V, Saikku P, Spangar T, Pitkänen S. Kohti työelämälähtöisiä integroivia palveluja. Työvoimatoimistojen ja työvoiman palvelukeskusten arviointitutkimus. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö: Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 18, 2008.

Arnkil R, Spangar T, Jokinen E. Selvitys heikossa työmarkkina-asemassa olevien palveluista Pohjoismaissa sekä Alankomaissa, Isossa-Britanniassa, Saksassa ja Ranskassa. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö, Työ ja yrittäjyys 10, 2012.

Ashorn U, Autti-Rämö I, Lehto J, Rajavaara M, toim. Kuntoutus muuttuu – entä kuntoutusjärjestelmä? Helsinki: Kela, Teemakirja 11, 2013.

Asplund R, Koistinen P. Onko työmarkkinoilla tilaa kaikille? Katsaus erityisryhmiin kohdistetun politiikan tuloksiin ja haasteisiin. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö, Työ ja yrittäjyys 22, 2014.

Axelsson Bihari S, Axelsson R. From territoriality to altruism in interprofessional collaboration and leadership. *Journal of Interprofessional Care* 2009; 23 (4): 320–330.

Bartley M, Ferrie J, Montgomery SM. Health and labour market disadvantage. Unemployment, non-employment, and job insecurity. Julkaisussa: Marmont M, Wilkinson RC, toim. *Social Determinants of Health*. Oxford: Oxford University Press, 2006: 78–95.

Blomgren J, Hytti H. Työkyvyttömyydestä ja työttömyydestä aiheutuva työelämästä poissaolo sekä aktiivitoimenpiteille osallistuminen Pohjoismaissa 2005 ja 2010. Helsinki: Kela, Työpaperieita 48, 2013.

Bouget D, Frazer H, Marlier E. Integrated support for the long-term unemployed in Europe. A study of national policies. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015. Saatavissa: <<http://ec.europa.eu/social/keyDocuments.jsp?pager.offset=0&langId=en&mode=advancedSubmit&advSearchKey=ESPNTLU>>. Viitattu 19.12.2016.

Bredgaard T, Larsen F. Redesigning the governance of employment policies. Decentralised centralisation in municipal jobcentres. Julkaisussa: Larsen F, van Berkel R, toim. The new governance and implementation of labour market policies. Copenhagen: DJØF Publishing, 2009: 5–68.

Browne G, Roberts J, Gafni A, Byrne C, Kertyzia J, Loney P. Conceptualizing and validating the human services integration measure. *International Journal of Integrated Care* 2004; 4: 1–9.

Deva C, Loong D, Bonato S, Joosen M. The effectiveness of return-to-work interventions that incorporate work-focused problem-solving skills for workers with sickness absences related to mental disorders. A systematic literature review. *BMJ Open* 5, 2015.

Dingeldey I. Fragmented governance continued. The German case. Julkaisussa: Van Berkel R, de Graaf W, Sirovatka T, toim. The governance of active welfare states in Europe. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011: 62–84.

Eichhorst W, Konle-Seidl R. Contingent convergence. A comparative analysis of activation policies. Bonn: Institute for the Study of Labor IZA, Discussion Paper 3905, 2008.

European commission. Active inclusion. Brussels: European commission, 2016. Saatavissa: <<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1059&langId=en>>. Viitattu 28.11.2016.

The European employment strategy. Investing in people. Investing in more and better jobs. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1999.

Finn D. The organisation and regulation of the public employment service and of private employment and temporary work agencies. The experiences in selected European countries – the Netherlands, Denmark, Germany and the United Kingdom. Leicester: National Learning and Work Institute, Policy Research Report, 2016.

Finsam. En uppföljning av finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser. Stockholm: Sveriges Riksdag, Rapport från riksdagen 15, 2015. Saatavissa: <<https://data.riksdagen.se/fil/FE132FD4-472F-46D1-A909-529F5D3D4CD9>>. Viitattu 29.12.2016.

Forrier A, Sels L. The concept of employability. A complex mosaic. *International Journal of Human Resources Development and Management* 2003; 3 (2): 102–124.

Fredriksson D, Sirén S, Fritzell J. ESPN Thematic report on integrated support for the long-term unemployed. Sweden. Brussels: European commission, 2015. Saatavissa: <<http://ec.europa.eu/social/>>

keyDocuments.jsp?pager.offset=0&&langId=en&mode=advancedSubmit&advSearchKey=ESPNTU>.
Viitattu 19.12.2016.

Försäkringskassan. Uppföljning av finansiell samordning, Redovisning enligt Försäkringskassans regleringsbrev 2012. Stockholm: Försäkringskassan, 2013.

Försäkringskassan. Uppföljning av finansiell samordning. Redovisning enligt Försäkringskassans regleringsbrev 2015. Stockholm: Försäkringskassan, 2016.

Garsten C, Jacobsson K. Learning to be employable. An introduction. Julkaisussa: Garsten C, Jacobsson K, toim. Learning to be employable. New agendas on work, responsibility and learning in a globalized world. New York, NY: Palgrave Macmillan, 2004: 1–22.

Gazier B. Definitions and trends. Julkaisussa: Gazier B, toim. Employability. Concepts and policies. Report 1998. Employment Observatory. RESEARCH Network. Berlin: Institute for Applied Socio-Economics, 1999: 35–74.

Gould R, Laaksonen M, Kivekäs J ym. Työkyvyttömyyseläkettä edeltävät vaiheet. Asiakirja-aineistoon perustuva tutkimus. Helsinki: Eläketurvakeskus, Raportteja 6, 2014.

Gruber S, Titze N, Zapfel S. Vocational rehabilitation of disabled people in Germany. A systems-theoretical perspective. *Disability & Society* 2014; 29 (2): 224–238.

Halvorsen R, Hvinden B. Andre lands modeller for å fremme sysselsetting blant personer med nedsatt funksjonsevne. Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring. Oslo: NOVA, Rapport 14, 2011.

Hanesch W, Bäcker G, Trabert G. ESPN thematic report on integrated support for the long-term unemployed. Germany. Brussels: European commission, 2015. Saatavissa: <<http://ec.europa.eu/social/keyDocuments.jsp?pager.offset=0&&langId=en&mode=advancedSubmit&advSearchKey=ESPNTU>>.
Viitattu 19.12.2016.

Hallituksen esitykset:

HE 1/2010. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi nuorisolain sekä opiskelijavalintarekisteristä ja ylioppilastutkintorekisteristä annetun lain 5 §:n muuttamisesta.

HE 183/2014. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Heidenreich M, Rice D. Introduction. Julkaisussa: Heidenreich M, Rice D, toim. Integrating social and employment policies in Europe. Active inclusion and challenges for local welfare governance. Cheltenham: Elgar, 2016a: 1–15.

Heidenreich M, Rice D. Integrating social and employment policies at the local level. Conceptual and empirical challenges. Julkaisussa: Heidenreich M, Rice D, toim. Integrating social and employment policies in Europe. Active inclusion and challenges for local welfare. Cheltenham: Elgar, 2016b: 16–50.

Heikkinen V. Pitkäaikaistyötön vai pysyvästi työkyvytön. Tyypitarinoita 2000-luvun teollisuuskaupungista. Tampere: Tampere University Press, Acta Universitatis Tampereensis 2232, 2016.

Heponiemi T, Wahlström M, Elovainio M, Sinervo T, Aalto A-M, Keskimäki I. Katsaus työttömyyden ja terveyden välisiin yhteyksiin. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys 14, 2008.

Hiilamo H, Komp K, Moisio P ym. Neljä osallistavan sosiaaliturvan mallia. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 18, 2017.

Huxham C. Collaboration and collaborative advantage. Julkaisussa: Huxham C, toim. Creating collaborative advantage. London: Sage, 1996: 1–18.

Hämäläinen K, Tuomala J, Ylikännö M. Työmarkkinatuen aktivoinnin vaikutukset. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö, Työ ja yrittäjyys 7, 2009.

ISF. Samverkan inom socialförsäkringen. En sammanställning av uppföljnings- och utvärderingsrapporter inom verksamheter finansierade med samverkansmedel. Stockholm: Inspektionen för socialförsäkringen, Rapport 2, 2010.

ISF. Stöd för utvärdering av samordningsförbundens insatser. Stockholm: Inspektionen för socialförsäkringen, Rapport 14, 2011.

Isoherranen K. Uhka vai mahdollisuus. Moniammatillista yhteistyötä kehittämässä. Helsinki: Helsingin yliopisto, Sosiaalitieteiden laitoksen julkaisuja 18, 2012.

Isola A-M. Autonomia, demokratia ja yhteiset. Osallisuuden paikallinen edistäminen. Yhteiskuntapolitiikka 2016; 81 (5): 595–600.

Jesson J, Lacey F. How to do (or not to do) a critical literature review. Pharmacy Education 2006; 6 (2): 139–148.

Jessop B. The regulation approach, governance, and post-Fordism. Alternative perspectives on economic and political change? Economy and Society 1995; 24 (3): 307–333.

Jessop B. The changing governance of welfare. Recent trends in its primary functions, scale, and modes of coordination. Social Policy & Administration 1999; 33 (4): 348–359.

Juononen-Posti P, Pensola T, toim. Kohti koordinoitua yhteistoimintaa. Ammatillisen kuntoutuksen työnjako. Helsinki: Työterveyslaitos, 2016. Saatavissa: <[http://urn.fi/URN:ISBN 978-952-261-663-0](http://urn.fi/URN:ISBN%20978-952-261-663-0) (PDF)>. Viitattu 10.1.2017.

Järvikoski A. Monimuotoinen kuntoutus ja sen käsitteet. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Raportteja ja muistioita 43, 2013.

Järvikoski A, Härkäpää K. Kuntoutuksen perusteet. Näkökulmia kuntoutukseen ja kuntoutustieteeseen. 5. uudistettu painos. Helsinki: WSOY, 2011.

Kangas O, Niemelä M, Varjonen S. Toimeentulotuen Kela-siirron kehykset politiikan asiakaslistoilla ja kansalaismielipide. Julkaisussa: Niemelä M, Saari J, toim. Poliitiikan polut ja hyvinvointivaltion muutos. Helsinki: Kela, Teemakirja, 2011: 144–176.

Karjalainen V. Yhteistyön virityksiä. Kuntoutuksen yhteistyöverkoston kehitysvaiheen tarkastelua. Helsinki: Stakes, Stakes raportteja 104, 1993.

Karjalainen V. Verkoston lupaus. Tutkimus aikuisasiakkaan palveluverkoston rakentumisesta. Helsinki: Stakes, Stakes tutkimuksia 68, 1996.

Karjalainen V. Työttömien ammatillisen kuntoutuksen kysymys. Julkaisussa: Järvikoski A, Lindh J, Suikkanen A, toim. Kuntoutus muutoksessa. Rovaniemi: Lapin yliopistokustannus, 2011: 89–101.

Karjalainen V. Työttömän palvelujärjestelmän aktivoituminen. Julkaisussa: Karjalainen V, Keskitalo E, toim. Kaikki työuralle! Työttömien aktiivipolitiikkaa Suomessa. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Teema 18, 2013: 99–119.

Karjalainen V, Saikku P, toim. Vuoropuhelun aika. Kirjoituksia kuntoutuksen kehittyvästä yhteistyöstä. Helsinki: Stakes, Stakes raportteja 236, 1999.

Karjalainen V, Saikku P. Governance of integrated activation policy in Finland. Julkaisussa: Van Berkel R, de Graaf W, Sirovatka T, toim. The governance of active welfare states in Europe. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011: 216–236.

Karjalainen V, Saikku P, Pasuri A, Seppälä A. Mitä on aktiivinen työvoimapolitiikka kunnassa? Näköalapaikkana työvoiman palvelukeskukset. Helsinki: Stakes, Raportteja 20, 2008.

Katisko M, Kolkka M, Vuokila-Oikkonen P. Moniammatillinen ja -alainen osaaminen sosiaali-, terveys-, kuntoutus- ja liikunta-alojen koulutuksessa. Malli työssäoppimisen ja ammattitaitoa edistävän harjoittelun toteutusta varten. Helsinki: Opetushallitus, Raportit ja selvitykset 2, 2014.

Kerätär R. Kun katsoo kauempaa, näkee enemmän. Monialainen työkyvyn ja kuntoutustarpeen arviointi pitkäaikaistyöttömillä. Oulu: Oulun yliopisto, Acta Universitatis Ouluensis D Medica 1340, 2016.

Keskitalo E. Balancing social citizenship and new paternalism. Finnish activation policy and street-level practice in a comparative perspective. Helsinki: National Research and Development Centre for Welfare and Health, Stakes Research Report 177, 2008.

Keskitalo E, Karjalainen V. Mitä on aktivointi ja aktivointipolitiikka? Julkaisussa: Karjalainen V, Keskitalo E, toim. Kaikki työuralle! Työttömien aktiivipolitiikkaa Suomessa. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Teema 18, 2013: 7–18.

Kokko R-L. Asiakas kuntoutuksen yhteistyöryhmässä. Institutionaalisen kohtaamisen jännitteitä. Helsinki: Kuntoutussäätiö, Tutkimuksia 72, 2003.

Kokko R-L, Saikku P. Kuntoutus Paltamon työllisyyskokeilussa. Julkaisussa: Kokko R-L, Nenonen T, Martelin T, Koskinen S, toim. Työllisyys, terveys ja hyvinvointi. Paltamon työllistämismallin vaikutusten arviointitutkimus 2009–2013. Hankkeen loppuraportti. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 18, 2013: 143–163.

Kokko R-L, Nenonen T, Martelin T, Koskinen S, toim. Työllisyys, terveys ja hyvinvointi. Paltamon työllistämismallin vaikutusten arviointitutkimus 2009–2013. Hankkeen loppuraportti. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 18, 2013.

Kooiman J. Social-political governance. Introduction. Julkaisussa: Kooiman J, toim. Modern governance. New government-society interactions. London: Sage, 1993: 1–6.

Kork A. Portinvartija vai sisäänheittäjä? Terveydenhuollon kustannushallinnan ja asiakasresponsiivisuuden dilemma. Realistinen synteesi terveystieteistä Englannissa, Yhdysvalloissa ja Suomessa. Hallinnon tutkimus 2016; 35 (2): 94–116.

Kuntaliitto. Kunnat ja työllistäminen. Kunnallisen työllistämisen periaatteet, organisointi ja kehittämistarpeet. Kunta ja pitkäaikaistyötön -projekti. Helsinki: Kuntaliitto, 2000.

Kuntaliitto. Suomen Kuntaliiton työpoliittinen ohjelma. Taustamuistio 20.11.2014. Helsinki: Kuntaliitto, 2014. Saatavissa: <<http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/media/tiedotteet/2014/12/20141204tyollisyys/Kuntaliiton%20ty%C3%B6poliittinen%20ohjelma%2020141120.pdf>>. Viitattu 29.12.2016.

Kvist J. ESPN Thematic report on integrated support for the long-term unemployed. Denmark. Brussels: European commission, 2015. Saatavissa: <<http://ec.europa.eu/social/keyDocuments.jsp?pager.offset=0&&langId=en&mode=advancedSubmit&advSearchKey=ESPNTU>>. Viitattu 19.12.2016.

Lait:

L 604/1991. Laki kuntoutuksen asiakaspalveluyhteistyöstä.

L 297/2003. Laki kuntoutuksen asiakasyhteistyöstä.

L 72/2006. Nuorisolaki.

L 1369/2014. Laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta.

Laaksonen M, Blomgren J, Gould R. Työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyneiden sairauspäiväraha-, kuntoutus- ja työttömyyshistoria. Rekisteripohjainen tarkastelu. Helsinki: Eläketurvakeskus, Raportteja 5, 2014.

Lag om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser 2003:1210. Stockholm: Sveriges riksdag, 2003.

Leeman L, Hämäläinen R-M. Asiakasosallisuus, sosiaalinen osallisuus ja matalan kynnyksen palvelut. Pohdintaa käsitteiden sisällöstä. *Yhteiskuntapolitiikka* 2016; 81 (5): 586–594.

Lehto J, Miettinen S. Erillisistä osajärjestelmistä toimivaksi kokonaisuudeksi. Kuntoutuspolitiikan koordinaation edellytyksiä ja esteitä. Julkaisussa: Ashorn U, Autti-Rämö I, Lehto J, Rajavaara M, toim. Kuntoutus muuttuu – entä kuntoutusjärjestelmä? Helsinki: Kela, Teemakirja 11, 2013: 34–45.

Lindh J. Kuntoutus työn muutoksessa. Yksilön vajavuuden arvioinnista toimintaverkoston rakenteistumiseen. Rovaniemi: Lapin yliopisto, *Acta Electronica Universitatis Lapponiensis* 126, 2013.

Liukko J, Kuuva N. Toimijoiden yhteistyö työkykyongelmien hallinnassa. Ammattilaisten haastatteluihin perustuva tutkimus. Helsinki: Eläketurvakeskus, Raportteja 3, 2015.

Lødemel I, Moreira A, toim. *Activation or workfare? Governance and the neo-liberal convergence*. Oxford: Oxford University Press, 2014.

Mannila S. Työhistoria ja syrjäytyminen. Vaikeasti työllistyvien terveysongelmaisten elämäntilusta. Helsinki: Kuntoutussäätiö, Tutkimuksia 41, 1993.

Mannila S, Ala-Kauhaluoma M, Valjakka Sari. Työelämäkynnyksen ylittäminen. ESR-projektien hyvät käytännöt. Loppuraportti. Helsinki: Stakes, 1999.

McQuaid RW, Lindsay C. The concept of employability. *Urban Studies* 2005; 42 (2): 197–219.

Miettinen S. Muutoksen mahdollisuus Suomen kuntoutusjärjestelmässä. Tampere: Tampereen yliopisto, *Acta Universitatis Tamperensis* 1625, 2011.

Miettinen S, Ashorn U, Lehto J. Monta erityistä vai yksi kokonainen kuntoutuspolitiikka? *Yhteiskuntapolitiikka* 2011; 76 (3): 264–277.

Minas R. One-stop-shops i Europa. Samordning av social och arbetsmarknadspolitiska åtgärder utifrån ett organisations- och arbetsmarknadspolitiskt perspektiv. Stockholm: Statens offentliga utredningar, *Parlamentariska socialförsäkringsutredningen S 2010:04*, 2012.

Mosley HG. *Accountability in decentralised employment service regimes*. Paris: OECD Publishing, OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Working Papers 10, 2012.

Määttä A. Työkyvytön vai työtön? Työkyvyttömyydestä aiheutuva sosiaaliturvan väliinpuutoaminen elämäntien eri vaiheissa. *Kuntoutus* 2011; 34 (1): 18–28.

Määttä M. Yhteinen verkosto? Tutkimus nuorten syrjäytymistä ehkäisevistä poikkialuehallinnollisista ryhmisistä. Helsinki: Helsingin yliopisto, *Sosiologian laitoksen tutkimuksia* 252, 2007.

Newman J. *Modernising governance. New labour, policy and society*. London: Sage, 2001.

Newman J. The "double dynamics" of activation. Institutions, citizens and the remaking of welfare governance. *International Journal of Sociology and Social Policy* 2007; 27 (9/10): 364–375.

Nousiainen K, Paasivirta A, Pitkänen S, Turunen S, Vehviläinen J. Monialainen yhteistyö ja verkostomaiset työtavat lasten ja nuorten palveluissa. Helsinki: Sektoritutkimuksen neuvottelukunta, Julkaisuja 8, 2011. Saatavissa: <http://www.socca.fi/files/2342/Monialainen_yhteistyö_ja_verkostomaiset_tyotavat_lasten_ja_nuorten_palveluissa_.pdf>. Viitattu 30.11.2016.

Nykänen S. Ohjauksen palvelujärjestelyjen toimijoiden käsitykset johtamisesta ohjausverkostossa. Matkalla verkostojohtamiseen? Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto, Koulutuksen tutkimuslaitos, Tutkimuksia 25, 2010.

OECD. *Sickness, disability and work. Breaking the barriers. Vol.3: Denmark, Finland, Ireland and the Netherlands.* Paris: OECD Publishing, 2008.

OECD. *Sickness, disability and work. Breaking the barriers. Synthesis of the findings across OECD countries.* Paris: OECD Publishing, 2010.

OECD. *Back to Work. Finland. Improving the re-employment prospects of displaced workers.* Paris: OECD Publishing, 2016.

Ólafsson S. ESPN Thematic report on integrated support for the long-term unemployed. Iceland. Brussels: European commission, 2015. Saatavissa: <<http://ec.europa.eu/social/keyDocuments.jsp?pager.offset=0&langId=en&mode=advancedSubmit&advSearchKey=ESPNTU>>. Viitattu 19.12.2016.

Palola E, Rintala T, Savio A. Elämää kumppanuusvaltiossa. Julkaisussa: Hänninen S, Palola E, Kaivonurmi M, toim. Mikä meitä jakaa? Sosiaalipolitiikkaa kilpailuvaltiossa. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Teema 7, 2010: 53–82.

Pedersen AW. ESPN thematic report on integrated support for the long-term unemployed. Norway. Brussels: European commission, 2015. Saatavissa: <<http://ec.europa.eu/social/keyDocuments.jsp?pager.offset=0&langId=en&mode=advancedSubmit&advSearchKey=ESPNTU>>. Viitattu 19.12.2016.

Pensola T, Järvikoski A, Järvisalo J. Työttömyyden ja muiden syrjäytymisriskien yhteys työkykyyn. Julkaisussa: Gould R, Ilmarinen J, Järvisalo J, Koskinen S, toim. Työkyvyn ulottuvuudet. Terveys 2000 -tutkimuksen tuloksia. Helsinki: Eläketurvakeskus, 2006: 223–240.

Pensola T, Kesseli K, Shemeikka R, Rinne H, Notkola V. Kuntoutukseen? Sosioekonomiset tekijät Kelan kuntoutukseen hakemisessa ja myönnoissä. Helsinki: Kuntoutussäätiö, Tutkimuksia 86, 2012.

Perälä M-L, Halme N, Nykänen S. Lasten, nuorten ja perheiden palveluja yhteensovittava johtaminen. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Opas 19, 2012.

Pierre J, Peters GB. *Governance, politics and the state.* Houndsmills, Basingstoke: MacMillan, 2000.

Pulkki J. Aluetason kuntoutusjärjestelmä. Rakenne, organisaatio ja toiminta palvelujen saatavuuden näkökulmasta. Tampere: Tampereen yliopisto, Acta Universitatis Tamperensis 1703, 2012.

Raivio H, Nykänen N. Osallistavan työllisyyspolitiikan elementtejä. Yhdenvertaisuutta vai aktivointia? Sosiaalisten oikeuksien ja vastikkeellisuuden ristivetoa vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien työllisyyden edistämiseksi. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Työpaperi 14, 2014. Saatavissa: <<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-302-171-6>>. Viitattu 10.1.2017.

Rajavaara M. Yksilölliset palvelut ja ikääntyneiden pitkäaikaistyöttömyys. Ikääntyneiden pitkäaikaistyöttömien palvelutarveselvityksen seuranta tutkimuksen loppuraportti. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveys-turvan tutkimuksia 53, 2000.

Rajavaara M. Kuntoutus- ja työkykypolitiikat sosiaalisina investointeina. Työvoiman tuottavuutta vai kansalaisten yhdenvertaisuutta? Julkaisussa: Ashorn U, Autti-Rämö I, Lehto J, Rajavaara M, toim. Kuntoutus muuttuu – entä kuntoutusjärjestelmä? Helsinki: Kela, Teemakirja 11, 2013: 46–77.

Rajavaara M, Lehto J. Kuntoutusjärjestelmä tutkimuksen kohteena. Kuntoutusjärjestelmä vai epäjärjestelmä? Julkaisussa: Ashorn U, Autti-Rämö I, Lehto J, Rajavaara M, toim. Kuntoutus muuttuu – entä kuntoutusjärjestelmä? Helsinki: Kela, Teemakirja 11, 2013: 6–16.

Rhodes R. The new governance. Governing without government. *Political Studies* 1996; 44 (4): 652–667.

Saikka P. Asiakasyhteistyötä uudella lailla? Kuntoutuksen asiakasyhteistyön arviointia. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Selvityksiä 47, 2006.

Saikka P. Terveyspalvelu työllistymisen tukena. Työttömien terveystarkastukset ja -palvelut siirtymätyömarkkinoilla. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 22, 2009.

Saikka P. Näkökulmia työttömän työkykyyn ja työkyvyn arviointiin. Julkaisussa: Karjalainen V, Keskitalo E, toim. Kaikki työuralle! Työttömien aktiivipolitiikkaa Suomessa. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Teema 8, 2013: 120–149.

Saikka P. Ajankohtaista aktiivipolitiikkaa. Katsaus työttömien aktiivitoimenpiteisiin ja sosiaaliturvaan Suomessa, Ruotsissa, Tanskassa, Norjassa, Saksassa, Iso-Britanniassa ja Alankomaissa. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Työpaperi 2, 2015. Saatavissa: <<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-302-423-6>>. Viitattu 10.1.2017.

Saikka P. Vaikeasti työllistyvien palvelurakenteet kunnissa. Aktivoinnin ja sosiaalityön yhteydet muuttuvassa tilanteessa. Julkaisussa: Blomgren S, Karjalainen J, Karjalainen P, Kivipelto M, Saikkonen P, Saikka P. Sosiaalityö, palvelut ja etuudet muutoksessa. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 4, 2016a: 74–102.

Saikku P. Työttömien ammatillinen kuntoutus. Julkaisussa: Juvonen-Posti P, Pensola T, toim. Kohti koordinoitua yhteistoimintaa. Ammatillisen kuntoutuksen työnjako. Helsinki: Työterveyslaitos, 2016b: 28–85. Saatavissa: <<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-261-663-0> (PDF)>. Viitattu 10.1.2017.

Saikku P, Sinervo L. Työttömien terveystalouden juurrutus. Valtakunnallisen PTT-hankkeen kokemuksia, arviointitutkimuksen tuloksia ja kansallisia suosituksia. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 42, 2010.

Sainsbury R, Bradshaw J. ESPN thematic report on integrated support for the long-term unemployed. United Kingdom. Brussels: European commission, 2015. Saatavissa: <<http://ec.europa.eu/social/keyDocuments.jsp?pager.offset=0&&langId=en&mode=advancedSubmit&advSearchKey=ESPNTU>>. Viitattu 19.12.2016.

Salminen A. Mikä kirjallisuuskatsaus? Johdatus kirjallisuuskatsauksen tyyppeihin ja hallintotieteellisiin sovelluksiin. Vaasa: Vaasan yliopisto, Opetusjulkaisu 62, Julkisojohtaminen 4, 2011.

Salminen A-L, Rintanen S. Monialainen kuntoutus. Kartoittava kirjallisuuskatsaus. Helsinki: Kela, Työpa-pereita 55, 2014.

STM. Sosiaalihuollon työelämäosallisuutta tukevan lainsäädännön ja palvelujärjestelmän uudistamistar-peita arvioivan työryhmän loppuraportti. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Raportteja ja muistioita 32, 2014.

STM. Monialainen kuntoutus. Tilannekatsaus. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Raportteja ja muistioita 18, 2015a.

STM. Osallistava sosiaaliturva. Työryhmän loppuraportti. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Raport-teja ja muistioita 20, 2015b.

STM. Osatyökykyiset työssä -toimintamallin (Osku) toteutuminen ja hyödyt erilaisissa toimintaympäris-töissä. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Raportteja ja muistioita 48, 2015c.

Stoker G. Governance as theory. Five propositions. *International Social Science Journal* 1998; 50 (155): 17–28.

Suikkanen A, Linnakangas R, Harjajärvi M, Martin M. Kokeilusta kipinä. Keski-ikäisten pitkäaikaistyöt-tömien kuntoutuskokeilun arviointi. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Selvityksiä 8, 2005.

The Danish Government. The National Reform Programme. Copenhagen: Ministry of Economic Affairs and the Interior, 2015.

Torocco RJ. Writing integrative literature reviews. Guidelines and examples. *Human Resource Develop-ment Review* 2005; 4 (3): 356–367.

Tuomi J, Sarajärvi A. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. 11. uudistettu laitos. Helsinki: Tammi, 2013.

Ursin J. Monialainen yhteistyö ja sen arviointi nuorisopalveluissa. Kirjallisuuskatsaus. Opit käyt-
töön -hanke. Hämeenlinna: Sosiaalikehitys, 2013. Saatavissa: <[http://www.koordinaatti.fi/sites/default/
files/monialainen-yhteistyö-ja-sen-arviointi.pdf](http://www.koordinaatti.fi/sites/default/files/monialainen-yhteistyö-ja-sen-arviointi.pdf)>. Viitattu 30.11.2016.

Valtakari M, Syrjä H, Kiuru P. Julkisen työvoimapalvelun palvelurakenteen uudistamisen vaikuttavuus.
Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö, Työ ja yrittäjyys 19, 2008.

van Berkel R, Borghi V. Introduction. The Governance of Activation. *Social policy & Society* 2008; 7 (3):
331–340.

van Berkel R, de Graaf W, Sirovátka T, toim. The governance of active welfare states in Europe. Basingsto-
ke: Palgrave Macmillan, 2011.

van Gerven M. Sosiaalipolitiikan paradigman muutos. Työkyvyttömyyspolitiikan uudet kasvot Alanko-
maissa ja Suomessa. *Yhteiskuntapolitiikka* 2012; 77 (2): 134–144.

Vandenbroeck S, Verjans M, Lambreghts C, Godderis L. Research review on rehabilitation and return to
work. European Agency for Safety and Health at Work. Luxembourg: Publications Office of the European
Union, 2016.

Veil A, Hébert R. Measuring the integration of services between stakeholders in the continuum of
services for the elderly in three territories. Julkaisussa: Hébert R, Tourigny A, Raïche M, toim. Integration
of services for disabled people. Research leading to action. Volume II. PRISMA Program on Research for
Integrating Services for the Maintenance of Autonomy. Quabec: Edisem, 2008: 71–108.

Vuorento M, Terävä K. Osatyökykyisten työssä jatkamisen ja työllistymisen tukeminen. Kirjallisuuskat-
saus ja haastattelututkimus. Helsinki: Kuntoutussäätiö, Työselosteita 48, 2014.

Wegrich K, Hammerschmid G, Oprisor A. Coordination practices in German employment services. The
case of jobcentres. COCOPS, 2013. Saatavissa: <[http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2013/10/
Germany-Employment-Jobcentres.pdf](http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2013/10/Germany-Employment-Jobcentres.pdf)>. Viitattu 28.11.2016.

Liitetaulukko. Tutkimusartikkelit ja niiden luokittelu.

- Maa: VERT = vertaileva tutkimus, DK = Tanska, NL = Alankomaat, GB = Iso-Britannia, FR = Ranska, SE = Ruotsi, DE = Saksa, FI = Suomi, NO = Norja, PL = Puola, IT = Italia
- Kehys: AKT = aktivointi, KUN = kuntoutus, HAL = hallinto, MUU = muu kehys / ei tietoa
- Tutkimuskohde: TP = toimintapolitiikka, YP = yhteispalvelu, YV = yhteistyöverkosto, YT = yhteistyö
- Monialaisuus: MTO = monitoimijuus, MTA = monitasoisuus, MS = monisektori-
suus, MA = moniammatillisuus, EI = ei mitään / ei osaa sanoa.

Nro	Artikkeli	Maa	Kehys	Tutkimus- kohde	Moni- alaisuus
1	Lindsay Colin, McQuaid Ronald W. New governance and the case of activation policies. Comparing experiences in Denmark and the Netherlands. <i>Social Policy & Administration</i> 2009; 43 (5): 445–463.	VERT DK NL	AKT	TP	MTO MTA
2	Lindsay Colin, Dutton Matthew. Employability through health? Partnership-based governance and the delivery of Pathways to Work condition management services. <i>Policy Studies</i> 2010; 31 (2): 245–264.	GB	KUN	YV	MTO
3	Künzel Sebastian. The local dimension of active inclusion policy. <i>Journal of European Social Policy</i> 2012; 22 (1): 3–16.	VERT FR DE	AKT	TP	MTO
4	Etherington David, Ingold Jo. Welfare to work and the inclusive labour market. A comparative study of activation policies for disability and long-term sickness benefit claimants in the UK and Denmark. <i>Journal of European Social Policy</i> 2012; 22 (1): 30–44.	VERT GB DK	AKT	TP	MTO
5	Minas Renate, Wright Sharon, van Berkel Rik. Decentralization and centralization. Governing the activation of social assistance recipients in Europe. <i>International Journal of Sociology & Social Policy</i> 2012; 32 (5/6): 286–298.	VERT SE NL GB	AKT	TP	MTA
6	Saikku Peppi, Karjalainen Vappu. Network governance in activation policy. Health care as an emergent partner. <i>International Journal of Sociology & Social Policy</i> ; 32 (5/6): 299–311.	FI	AKT	YP	MS MTA MA
7	Heidenreich Martin, Aurich-Beerheide Patrizia. European worlds of inclusive activation. The organisational challenges of coordinated service provision. <i>International Journal of Social Welfare</i> 2014; 23 (S1): S6–S22.	VERT DK GB SE PL IT	AKT	TP	MS MTO MTA
8	Berthet Thierry, Bourgeois Clara. Towards ‘activation-friendly’ integration? Assessing the progress of activation policies in six European countries. <i>International Journal of Social Welfare</i> 2014; 23 (S1); S23–S39.	VERT FR GB SE DK IT PL	AKT	TP	MTA MS MTO

Nro	Artikkeli	Maa	Kehys	Tutkimus- kohde	Moni- alaisuus
9	Fuertes Vanesa, Jantz Bastian, Klenk Tanja, McQuaid Ronald. Between cooperation and competition. The organisation of employment service delivery in the UK and Germany. International Journal of Social Welfare 2014; 23 (S1): S71–S86.	VERT DE GB	AKT	TP	MTO
10	Aurich-Beerheide Patrizia, Catalano Serida L, Graziano Paolo R, Zimmermann Katharina. Stakeholder participation and policy integration in local social and employment policies. Germany and Italy compared. Journal of European Social Policy 2015; 25 (4): 379–392.	VERT IT DE	AKT	TP	MTA
11	Qvist Martin. Activation reform and inter-agency co-operation. Local consequences of mixed modes of governance in Sweden. Social Policy & Administration 2016; 50 (1): 19–38.	SE	AKT	YT	MS
12	Damgaard Bodil, Torfing Jacob. Network governance of active employment policy. The Danish experience. Journal of European Social Policy 2010; 20 (3): 248–262.	DK	AKT	YP	MTO
13	Damgaard Bodil. Do policy networks lead to network governing? Public Administration 2006; 84 (3): 673–691.	DK	HAL	YV	MTO
14	Lindsay Colin, Mailand Mikkel. Delivering employability in a vanguard 'active' welfare state. The case of Greater Copenhagen in Denmark. Environment & Planning C: Government & Policy 2009; 27 (6): 1040–1054.	DK	AKT	YP	MTA
15	Røysum Anita. The reform of the welfare services in Norway. One office – one way of thinking? European Journal of Social Work 2013; 16 (5): 708–723.	NO	MUU	YP	MA
16	Moen Gjersøe Heidi. Getting sick and disabled people off temporary benefit receipt. Strategies and dilemmas in the welfare state's frontline. Nordic Journal of Working Life Studies 2016; 6 (S1): S129–S145.	NO	KUN	YP	MTA
17	Andreassen Tone Alm. Reforming social services. The institutional and organizational context of the HUSK Program. Journal of Evidence-Informed Social Work 2015; 12 (1): 32–49.	NO	HAL	YP	MA MS
18	Norman Christina, Axelsson Runo. Co-operation as a strategy for provision of welfare services a study of a rehabilitation project in Sweden. European Journal of Public Health 2007; 17 (5): 532–536.	SE	KUN	YV	MS
19	Ståhl Christian. Implementing interorganizational cooperation in labour market reintegration. A case study. Journal of Occupational Rehabilitation 2012; 22 (2): 209–219.	SE	KUN	YV	MS
20	Jakobsson Björn, Ekholm Jan, Bergroth Alf, Ekholm Schüldt Kristina. Improved employment rates after multiprofessional cross-sector cooperation in vocational rehabilitation. A 6-year follow-up with comparison groups. International Journal of Rehabilitation Research 2010; 33 (1): 72–80.	SE	KUN	YV	MA

Nro	Artikkeli	Maa	Kehys	Tutkimus- kohde	Moni- alaisuus
21	Eriksson Ulla Britt, Engström Lars-Gunnar, Starrin Bengt, Janson Staffan. Falling between two stools. How a weak co-operation between the social security and the unemployment agencies obstructs rehabilitation of unemployed sick-listed persons. <i>Disability & Rehabilitation</i> 2008; 30 (8): 569–576.	SE	KUN	YT	MS MA
22	Ståhl Christian, Svensson Tommy, Petersson Gunilla, Ekberg Kerstin. Swedish rehabilitation professionals' perspectives on work ability assessments in a changing sickness insurance system. <i>Disability & Rehabilitation</i> 2011; 33 (15/16): 1373–1382.	SE	KUN	YV	MA MTO
23	Sandström Ulla, Axelsson Runo, Stålsby Cecilia. Inter-organisational integration for rehabilitation in Sweden. Variation in views on long-term goals. <i>International Journal of Integrated Care</i> 2005; 5: 1–11.	SE	KUN	YV	MS
24	Ahgren Bengt, Axelsson Susanna Bihari, Axelsson Runo. Evaluating intersectoral collaboration. A model for assessment by service users. <i>International Journal of Integrated Care</i> 2009; 9: 25–40.	SE	KUN	YV	MS MTO
25	Germundsson Per, Hillborg Helene, Danermark Berth. Inter-agency collaboration in vocational rehabilitation for persons with mental health problems. The perspective of the service users and the professionals. <i>Disability & Society</i> 2011; 26 (6): 699–713.	SE	KUN	YV	MS MTO
26	Minas Renate. One-stop shops. Increasing employability and overcoming welfare state fragmentation? <i>International Journal Of Social Welfare</i> 2014; 23: S40–S53.	VERT DK NL GB FI DE NO	AKT	YP	MS MTA MTO
27	Saikku Peppi, Karjalainen Vappu. Kohtaamisen muuttuva haaste. <i>Kuntoutus</i> 2007; 30 (2): 15–26.	FI	KUN	YV	MS MTO
28	Roman Navina. Organisational practice in the job centre. Variance or homogeneity? <i>Social Work & Society</i> 2015; 13 (1).	DE	AKT	YP	MA MS
29	Toerien Merran, Sainsbury Roy, Drew Paul, Irvine Annie. Understanding interactions between social security claimants and frontline employment advisers. Public and private provision in the UK. <i>Social Work & Society</i> 2015; 13 (1): 2015.	GB	AKT	YP	MTO
30	Wiggan Jay. Reforming the United Kingdom's public employment and social security agencies. <i>International Review of Administrative Sciences</i> 2007; 73 (3): 409–424.	GB	AKT	YP	MS MTA
31	Karagiannaki Eleni. Exploring the effects of integrated benefit systems and active labour market policies. Evidence from Jobcentre Plus in the UK. <i>Journal of Social Policy</i> 2007; 36 (2): 177–195.	GB	AKT	YP	MS

Nro	Artikkeli	Maa	Kehys	Tutkimus- kohde	Moni- alaisuus
32	Rosenthal Patrice, Peccei Riccardo. Consuming work. Front-line workers and their customers in Jobcentre Plus. <i>International Journal of Public Sector Management</i> 2006; 19 (7): 659–672.	GB	AKT	YP	EI
33	Lundin Martin. When does cooperation improve public policy implementation? <i>Policy Studies</i> 2007; 35 (4): 629–652.	SE	AKT	YT	MS
34	Ståhl Christian, Svensson Tommy, Ekberg Kerstin. From cooperation to conflict? Swedish rehabilitation professionals' experiences of interorganizational cooperation. <i>Journal of Occupational Rehabilitation</i> 2011; 21: 441–448.	SE	KUN	YV	MS MTA
35	Ståhl Christian, Svensson Tommy, Petersson Gunilla, Ekberg Kerstin. A matter of trust? A study of coordination of Swedish stakeholders in Return-to-Work. <i>Journal of Occupational Rehabilitation</i> 2010; 20: 299–310.	SE	KUN	YV	MS MTO
36	Christensen Tom, Læg Reid Per. Performance and accountability. A theoretical discussion and an empirical assessment. <i>Public Organization Review</i> 2015; 15 (2): 207–225.	NO	HAL	YP	MTA
37	Christensen Tom, Læg Reid Per. Welfare administration reform between coordination and specialization. <i>International Journal of Public Administration</i> 2013; 36 (8): 556–566.	NO	HAL	YP	MTA
38	Christensen Tom, Fimreite Anne Lise, Læg Reid Per. Joined-up government for welfare administration reform in Norway. <i>Public Organization Review</i> 2014; 14 (4): 439–456.	NO	HAL	YP	MTA MS
39	Christensen Tom, Fimreite Anne Lise, Læg Reid Per. Reform of the employment and welfare administrations the challenges for co-coordinating diverse public organizations. <i>International Review of Administrative Sciences</i> 2007; 73 (3): 389–408.	NO	HAL	YP	MTA MS
40	Fimreite Anne Lise, Læg Reid Per. Reorganizing the welfare state administration. <i>Public Management Review</i> 2009; 11 (3): 281–297.	NO	HAL	YP	MTA
41	Christensen Tom, Læg Reid Per. Competing principles of agency organization. The reorganization of a reform. <i>International Review of Administrative Sciences</i> 2012; 78 (4): 579–596.	NO	HAL	YP	MTA
42	Jantz Bastian, Jann Werner. Mapping accountability changes in labour market administrations. From concentrated to shared accountability? <i>International Review of Administrative Sciences</i> 2013; 79 (2): 227–248.	VERT DK DE NO	AKT	YP	MTA
43	Breit Eirs. Discursive practices of remedial organizational identity work. A study of the Norwegian Labor and Welfare Administration. <i>Scandinavian Journal of Management</i> 2014; 30: 231–241.	NO	MUU	YP	EI

Nro	Artikkeli	Maa	Kehys	Tutkimus- kohde	Moni- alaisuus
44	Byrkjeflot Haldor, Christensen Tom, Læg Reid Per. The many faces of accountability. Comparing reforms in welfare, hospitals and migration. Scandinavian Political Studies 2014; 37 (2): 171–195.	NO	HAL	YP	MTA
45	Fossestøl Knut, Breit Eric, Andreassen Tone Alma, Klmesdal Lars. Managing institutional complexity in public sector reform. Hybridization in front-line service organisations. Public Administration 2015; 93 (2): 290–306.	NO	HAL	YP	MTA MS
46	Læg Reid Per, Rykkja Lise H. Organizing for “wicked problems”. Analyzing coordination arrangements in two policy areas: internal security and the welfare administration. International Journal of Public Sector Management 2015; 28 (6): 475–493.	NO	HAL	YP	MTA
47	Jantz Bastian, Christensen Tom, Læg Reid Per. Performance management and accountability. The welfare administration reform in Norway and Germany. International Journal of Public Administration 2015; 38 (13–14): 947–959.	VERT NO DE	HAL	YP	MTA
48	Caswell Dorte, Larsen Flemming. Frontlinjearbejdet i leveringen af aktiv beskæftigelsespolitik. Hvordan faglige, organisatoriske og styringsmæssige kontekster påvirker dette. Tidsskrift for Arbejdsliv 2015; 17 (1); 9–27.	DK	AKT	TP	MTA MS MA
49	Larsen Flemming. Ny beskæftigelsespolitik via administrative reformer? Tidsskrift for Arbejdsliv 2011; 13 (4): 40–55.	DK	AKT	TP	MTA MTO
50	Bredgaard Thomas, Larsen Flemming. Lokale beskæftigelsesråd i krydsfeltet mellem stat og kommune. Tidsskrift for Arbejdsliv 2008; 10 (3): 57–72.	DK	AKT	YP	MTO MTA
51	Liukko Jyri, Kuuva Niina. Cooperation of return-to-work professionals. The challenge of multi-actor work disability management. Disability and Rehabilitation 2016; 3: 1–8.	FI	KUN	YT	MS MA
52	Niiranen Kirsi, Hakulinen Hanna, Huuskonen Matti S, Jahkola Antti, Räsänen Kimmo. Työttömän työelämävalmiuksien tukeminen viranomaisverkostossa. Sosiaalilääketieteellinen aikakauslehti 2011; 48 (1): 38–52.	FI	KUN	YV	MA MS
53	Kokko Riitta-Liisa. Ikääntyneet välityömarkkinoilla. Kokemuksia Paltamon kokeilusta. Janus 2012; 21 (2): 112–127.	FI	AKT	YP	EI
54	Saikku Peppi, Kokko Riitta-Liisa. Kuntoutuksen käytännöt Paltamon työllisyyskokeilussa. Toimijuuden tukeminen ammatillisessa ja sosiaalisessa kuntoutuksessa. Kuntoutus 2012; 35 (4): 5–16.	FI	KUN	YP	MS MA
55	Kokko Riitta-Liisa. Työkyvyn arvioinnin ja kuntoutuksen prosessit Paltamon työllisyyskokeilussa. Sosiaalilääketieteellinen aikakauslehti 2013; 50 (4): 285–299.	FI	KUN	YP	MTO MS MA

SOSIAALI- JA TERVEYSTURVAN RAPORTTEJA

- 6 **Turunen E, Tillman P.** Kun vain lähettäisiin ajoissa. Matkakorvausten käytäjien kokemuksia sairausvakuutuksen korvaamista matkoista. 2017. ISBN 978-952-284-027-1 (pdf).
- 5 **Sipari S, Vänskä N, Pollari K.** Lapsen edun toteutuminen kuntoutuksessa. Osallistumista ja toimijuutta vahvistavat hyvät käytännöt. 2017. ISBN 978-952-284-025-7 (pdf).
- 4 **Paltamaa J, Erkkilä J, Kanelisto K, Mustonen O, Nousiainen E.** Pitkät yhtäjaksoiset yksilöterapiat. Terapioiden merkitys kuntoutujan ja kuntoutuksen eri toimijoiden näkökulmista. 2017. ISBN 978-952-284-024-0 (pdf).
- 3 **Pasternack I, Remahl A, Ahovuo-Saloranta A, Isojärvi J, Mäkinen E.** Krooninen väsymysoireyhtymä. Etiologia, diagnostiikka, hoito sekä kuntoutusinterventiot. 2017. ISBN 978-952-284-023-3 (pdf).
- 2 **Vuori M, Tuulio-Henriksson A, Sandelin I, Nissinen H, Autti-Rämö I.** Kelan monimuotoiseen perhekuntoutukseen ohjautuminen ja perheenjäsenten kuntoutustoiveet. 2016. ISBN 978-952-284-011-0 (nid.), ISBN 978-952-284-012-7 (pdf).
- 1 **Turunen E, Tillman P, Maunula N.** Yöpyminen sairaanhoidon matkalla. Sairausvakuutuksen yöpymiskorvaukset ja potilashotellitoiminta Suomessa sekä katsaus potilashotellitoimintaan ja tutkimuskirjallisuuteen muissa Pohjoismaissa. 2016. ISBN 978-952-284-001-1 (nid.), ISBN 978-952-284-002-8 (pdf).