

Monialaisen yhteispalvelun ristiriidat paikallistasolla

PEPPI SAIKKU

Johdanto

Palvelujen yhteensovittamisella eli palvelu-integraatiolla tavoitellaan yksilöllistä palvelua, kustannussäästöjä ja parempia tuloksia (Minas 2016). Palveluintegraatiota voidaan toteuttaa eri keinoin, esimerkiksi palvelutarpeen arvioinnin, palvelu- ja asiakasohjauksen, yhteisten tietojärjestelmien tai yhden luukun palvelun avulla (Rajavaara ym. 2019). Pitkittänyt työttömyys, työllistymistä vaikeuttavat terveydelliset, sosiaaliset ja osaamiseen liittyvät ongelmat sekä toimeentulon turvaaminen muuttuvissa tilanteissa ovat kysymyksiä, jotka eivät ole ratkaistavissa vain yhden hallinnonalan palveluilla. Työttömien työllistymisen edistämiseksi on jo pitkään tunnistettu tarve yhdistää eri hallinnonalojen palveluja (van Berkel & Borghi 2007; Saikku 2018).

Tässä analyysissä tarkastellaan työllistymistä edistävää monialaista yhteispalvelua (TYP), joka on kuntien, työ- ja elinkeino (TE) -palvelujen ja Kelan yhteistä palvelua pitkittyneesti työttömille työnhakijoille. Vuodesta 2015 lähtien TYP-toiminta on perustunut kyseisiä tahoja velvoittavaan lainsäädäntöön (L 1369/2014). Kiinnostavaksi yhteispalvelun tekee se, että palvelujen yhteensovittamisella on tässä rakenteessa pitkä historia, ensimmäiset yhteispalvelupisteet perustettiin jo kaksikymmentä vuotta sitten. TYP on myös laajasti eri hallinnonaloja yhdistävä palveluintegraation malli (Minas 2014).

Tutkimuksen aihe kytkeytyy ajankohtaiseen keskusteluun monialaisesta palvelusta työllisyyden hoidossa. Työllisyyden kuntakokeiluissa on monialaisesta palvelusta hyötyvien ja heikossa työmarkkina-asemassa olevien työttömien TE-palvelut siirretty kuntien toteuttavaksi. Valmisteilla on

TE-palvelujen siirto kunnille vuoden 2024 alusta. Osana uudistusta valmistellaan myös työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun lainsäädännön muutoksia sekä selvitetään tarvetta monialaisen tuen lainsäädännölle uusissa palvelurakenteissa.

Monialaisuus ja palveluintegraatio ovat keskeisiä näkökulmia myös sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa (Sinervo & Keskimäki 2019). Sosiaali- ja terveydenhuollon vahvempi integraatio kytkeytyy monella tapaa työllistymistä edistäviin palveluihin, muun muassa työttömien työkyvyn tuen palveluissa. Myös sosiaaliturvauudistuksessa sektorirajat ylittävä palveluiden yhteensovittaminen sosiaaliturvauksien kanssa on nostettu yhdeksi ratkaistavaksi ongelmakohdaksi (Sosiaaliturvakomitea 2021).

Tutkimuksessa tarkastellaan monialaisen yhteispalvelun toteutukseen liittyviä ristiriitoja paikallisella tasolla, toimintaa johtavien henkilöiden näkökulmasta. Tarkoituksena on kuvata näitä ristiriitoja, niiden taustalla olevia syitä ja paikantamista toimintapolitiikan, hallinnan, organisoimisen ja ammatillisuuden konteksteihin. Tavoitteena on lisätä ymmärrystä siitä, millaiset kontekstuaaliset tekijät aiheuttavat ristiriitoja monialaisen palvelun toteutuksessa paikallisella tasolla. Tulokset kertovat TYP-palvelusta ja kytkeytyvät osaksi työllisyyttä edistäviä politiikkatoimia. Esiin nousee asioita, joita olisi syytä huomioida laajemminkin palvelujen monialaisessa yhteensovittamisessa.

TYP palveluintegraation mallina

Palvelujen monialaista yhteensovittamista voidaan tehdä erilaisin toimintatavoin ja -mallein (Andersson ym. 2011; Saikku ym. 2017). Lähtökohtaisesti työllistymistä edistävissä toiminna yhdistetään usein laajasti eri hallinnonalojen palveluja, kuten työllisyys-, sosiaali-, asumis- ja koulutuspalveluja (*integrated services*), kun sosiaali- ja terveydenhuollossa palveluintegraatiolla viitataan usein integroituun hoivaan (*integrated care*), joka rakentuu terveydenhuollon tai sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoiden välille (Minas 2016; van Duijn ym. 2018).

TYP voidaan hahmottaa kumppanuusmallina, jossa toimintamalli on muodostettu ilman organisaatiomuutoksia tai uusia hallintorakenteita verkostoimalla toimijoita keskenään. Myös eri hallinnonalojen vastuut palveluista ja etuuksista ovat pysyneet ennallaan. Toimintamalli eroaa siten useista kansainvälisistä yhteispalvelun malleista (Minas 2014; Saikku ym. 2017; Saikku & Blomgren 2020). Yhteispalveluun sisältyvät niin TE-palvelut ja Kelan kuntoutuspalvelut kuin kuntien sosiaali-, terveys- ja työllisyyspalvelut. Toimintaan osallistuu eri ammattiryhmiä, kuten sosiaaliohjaajia ja -työntekijöitä, TE-palvelujen asiantuntijoita, terveydenhoitajia, palveluohjaajia ja Kelan työkykyneuvoja. Vuonna 2014 yhteispalveluun kohdistui eri hallinnonaloilta yhteensä lähes 600 henkilötyövuotta. (HE 183/2014.)

TYP-toimintamalli on myös muuttunut ajan kuluessa. Yhteispalvelun alkaessa 2000-luvun alussa lähtökohtana oli, että asiakkaat saisivat monialaista palvelua yhdeltä luukulta (Arnkil ym. 2004). Toiminnan lakisääteistämisen päädyttiin kuitenkin aiempaa vahvemmin verkostomaisen palvelun suuntaan, jossa ei edellytetä esimerkiksi yhteisiä fyysisiä toimipisteitä eri paikkakunnilla (L 1369/2014).

Lain myötä yhteistoimintamalli, jossa TE-toimisto, kunnat ja Kela yhdessä arvioivat työttömän palvelutarpeen ja suunnittelevat hänelle taroituksenmukaiset palvelukokonaisuudet, laajeni valtakunnalliseksi. Tällä hetkellä toiminnassa on 31 TYP-verkosta. Verkostot voivat olla hyvin laajoja, esimerkiksi Lapin TYP-verkosto kattaa kaikki alueen 21 kuntaa. Kohderyhmäksi on määritelty henkilöt, jotka ovat saaneet työmarkkinatukea vähintään 300 päivää työttömyyden perusteella tai täyttäneet 25 vuotta ja olleet työttömänä yhtäjaksoisesti 12 kuukautta tai ovat alle 25-vuotiaita ja olleet työttömänä yhtäjaksoisesti kuusi kuukautta.

Vastuu TYP-toiminnan valtakunnallisesta ohjaamisesta on työ- ja elinkeinoministeriön nimeämällä ohjausryhmällä, mutta paikallistasolla kunnat ovat lain myötä vastuussa toiminnan johtamisesta. Muita lain tuomia muutoksia toimintaan ovat muun muassa työllistymisen edistämisen painotus rakenteelliseen työttömyyteen puuttumisen ja syrjäytymisen ehkäisyyn sijaan sekä palvelun muuttuminen asiakkaille velvoittavaksi aiemman vapaaehtoisuuden sijaan (Rajavaara ym. 2019).

Paikallinen toimeenpano tutkimuskohteena

Työllisyyttä edistävien politiikkatoimien tarkastelussa huomio on kiinnittynyt viime vuosina enenevästi paikalliselle tasolle ja ensilinjan toimeenpanoon (Künzel 2012; Heidenreich & Rice 2016; van Berkel ym. 2017). Paikallisen tason tarkastelun on nähty lisäävän ymmärrystä politiikkatoimien toimeenpanon ”mustasta laatikosta”, siitä miksi toimeenpano onnistuu tai ei onnistu.

Ensilinjan toteutuksessa on hahmotettu neljä keskeistä kontekstia, jotka vaikuttavat toimeenpanoon ja tuloksiin (Caswell ym. 2017). Ensinnäkin *politiikkatoimet* määrittelevät toiminnan tavoitteet, periaatteet ja keinot kansallisella tasolla. Tähän liittyvät niin lainsäädäntö ja ohjeistukset kuin erilaiset ohjelmat ja kehittämistoimet. Lisäksi alueilla tai kunnilla voi olla omia toimintapolitiittisia linjauksia toiminnan tavoitteista ja keinoista. *Hallinnan* ulottuvuus tuo tarkasteluun sen, mitä toimijoita toimintaan osallistuu, ja mitkä ovat heidän tehtävänsä ja vastuunsa toiminnassa sekä sen, miten toimintaa ohjataan ja johdetaan. *Organisatorinen* ulottuvuus tuo esille sen, miten toiminta käytännössä organisoidaan, päivittäisesti johdetaan ja toteutetaan, eli millaiset ovat työn tekemisen käytännöt. Viimeisenä ulottuvuutena on *ammattillinen* ulottuvuus eli se, millaista osaamista työntekijöiltä odotetaan ja mitä ammattiryhmiä toiminnassa on mukana.

Paikallisen toimeenpanon näkökulmasta yhteispalvelu on alusta alkaen koettu tarpeellisena ja asiakkaita hyödyttävänä, vaikka sen tulosten ja vaikutusten arviointi on ollut vaikeaa (Arnkil ym. 2004; Arnkil ym. 2008; Pitkänen ym. 2019; Rajavaara ym. 2019). TYP-toiminta on kehittänyt eri hallinnonalojen yhteistyötä ja työnjakoa, ja siten edesauttanut palvelujen yhteensovittamista asiakkaiden tarpeiden mukaisesti. Toiminnan haasteet

ovat myös olleet pitkälti samoja koko ajan. Ne ovat liittyneet muun muassa valtiollisen ohjauksen puutteeseen, monialaisen johtamisen edellytyksiin sekä yhteispalvelun kohderyhmän ja tehtävän rajauksiin. Leimallista toimeenpanolle on ollut, että se on toteutunut alhaalta ylöspäin, eli muotoutunut omanlaisekseen paikallinen toimintaympäristö ja toimijat huomioiden.

Sektorirajat ylittävän palveluintegraation toimeenpanon edellytyksistä ja ongelmakohdista on runsaasti aiempaa tutkimustietoa. Toimivan palveluintegraation on nähty edellyttävän muun muassa yhteisiä tavoitteita ja eri osapuolten sitoutumista yhteistyöhön, sovittua vastuunjakoja, johdon tukea, toimivaa tiedonkulkua ja tietojärjestelmiä sekä asiakaslähtöisyyttä (Andersson ym. 2011; Winters ym. 2016; Saikku ym. 2017; van Duijn ym. 2018). Monialaisen yhteistyön ongelmien on todettu liittyvän pitkälti samoihin asioihin, jotka ovat tulleet esille myös TYP-toiminnassa, kuten yhteisten tavoitteiden puuttumiseen, tehtävä- ja vastuunjaon epäselvyyteen, riittämättömään johdon tukeen sekä tiedonkulun ongelmiin.

Tutkimuksen toteutus: aineisto ja analyysi

Tutkimusaineisto kerättiin Valtioneuvoston kanslian selvitys- ja tutkimustoiminnan (VN-TEAS) hankkeessa syksyllä 2019. Aineisto koostuu seitsemän TYP-johtajan yksilöhaastattelusta. Heidän johtamansa verkostot sijoittuivat eri puolille maata edustaen erikokoisia ja eri aikoihin toimintansa käynnistäneitä verkostoja. Tutkimuksessa käytetty aineisto on lukumääräisesti pieni, mutta se kattaa viidesosan kaikista TYP-verkostoista.

Haastatteluteemat liittyivät TYP-toimintaan, monialaisten palvelujen sekä etuuksien yhteensovittamiseen, toiminnan tuloksellisuuteen ja tulevaisuuden tarpeisiin. Haastattelut kestivät 1–1,5 tuntia. Kaikki haastattelut äänitettiin ja litteroitiin sanatarkasti. Litteroitu aineisto muodostaa yhteensä 220 sivua (1,15 rivivälillä).

Tutkimusaineisto analysoitiin laadullisella sisällönanalyysillä. Analyysia voi kuvata teoriaohjaavaksi, jossa käytettiin sekä aineistoon että teoriaan pohjautuvaa analyysitapaa (Tuomi & Sarajärvi 2013). Aineiston toistuvan lukemisen perusteella tunnistettiin neljä ristiriitaa TYP-toiminnan paikallisessa toteutuksessa. Ristiriidat tulivat useimmiten esille yksittäisen haastattelun kokonaisuudessa, osin ristiriidat rakentuivat myös eri

haastatteluissa esiin tuotuihin asioihin. Toisessa analyysivaiheessa haastatteluista tunnistettiin ristiriitojen taustalla olevia syitä ja jäseneltiin niitä Dorte Caswellin ja kumppaneiden (2017) kehikoon toimeenpanon konteksteista. Tavoitteena on lisätä ymmärrystä siitä, millaiset kontekstuaaliset tekijät aiheuttavat ristiriitoja monialaisen palvelun paikallisessa toteutuksessa.

Monialaisen yhteispalvelun paikalliset ristiriidat

Seuraavaksi esitellään aineistosta tunnistettuja ristiriitoja monialaisen yhteispalvelun toteutuksessa paikallisella tasolla. Ristiriidat esitetään kysymyksenä, jotka ovat tutkijan tuottamia konstruktioita eivätkä sellaisenaan tulleet esille aineistossa.

Voidaanko lailla velvoittaa hyvään yhteistyöhön?

TYP-johtajat näkivät työllistymistä edistävää yhteispalvelua koskevan lain velvoittavan ja raamittavan monialaisen yhteistyön ja palvelujen yhteensovittamisen. Tärkeänä pidettiin lain myöntämää oikeutta tiedonvaihtoon eri toimijoiden välillä. Lain nähtiin myös turvaavan asiakkaan oikeuden monialaiseen palveluun. Kaikki haastatellut toivat esille, että lainsäädäntö olisi tärkeä säilyttää tulevaisuudessa.

TYP antaa mun mielestä sen lainsäädännöllisen pohjan, ja se on ennen kaikkea se toimintatapa, joka pakottaa tekemään asioita kimpassa. Se myöskin tietyllä tavalla nimeää ne verkostot, joidenka pitää vaan yksinkertaisesti kyetä tekemään yhteistyötä. Mä nään sen myöski tietyllä tavalla asiakkaalle lisäarvoa tuottavana asiana. Elikkää se myöskin tietyllä tavalla varmistaa sen asiakkaan aseman ja oikeudet. Ja se on ehkä yks ihan keskeisiä elementtejä siinä. (H1)

Samalla haastatteluissa tuotiin toistuvasti esille, että etenkin pienemmissä kunnissa, joille oli lain myötä tullut velvoite osallistua yhteispalveluun, sitoutuminen toimintaan oli heikkoa, toiminnasta ei koettu olevan hyötyä eikä toimintaan osoitettua riittäviä resursseja lainsäädännöstä huolimatta.

Sillon kun laki muuttu tai tuli TYP-laki niin kyllä, eivät kaikki kunnat ole tulleet ihan vapaaehtoisesti mukaan. Ja se on varmasti näkyne siin resursoinnissa, että tällä hetkellä ei ne edustajat, jotka johtoryhmässä on niin ei musta siel sellasta ole, mut et ehkä se resurssointi on se just missä se näkyy. Että kun kerran pakko oli tulla, niin laitetaan nyt yks työntekijä. (H7)

Lisäksi tuotiin esille, etteivät laissa määritelty tahot kata kaikkia olennaisia toimijoita, kuten koulutusta ja tai järjestöjä, joiden kanssa käytännössä tehdään paljon yhteistyötä asiakkaiden työllistymisen edistämiseksi.

Valtakunnallinen yhteneväisyys paikalliset erot huomioiden?

Keskeisiä tavoitteita yhteispalvelun lakisääteistämiseksi oli varmistaa pitkäaikaistyöttömien tarvitsemien palvelujen saatavuus koko maassa sekä parantaa työttömien yhdenvertaisuutta näiden asuinpaikasta riippumatta (HE 183/2014). TYP-johtajat toivat esille huolensa siitä, että yhteispalvelua toteutetaan hyvin eri tavoin eri paikkakunnilla. Palvelu ei ole tasalaatuista ja tämän koettiin asettavan asiakkaat eriarvoiseen asemaan. Yhtenä syynä vaihtelevuuteen nähtiin valtakunnallisen ohjauksen heikkous.

Valtakunnallinen tavoite (...) semmonen enempi TYP-toiminnan yhteisten linjausten, linjojen ja sen palvelurakenteen mietintää. Et nyt varmaan se on, tuottaa aika paljon harmaita hiuksia, ku jokainen tekee vähän omalla tavallaan. Ja tavallaan kaikki tekee, tai tavallaan, et TYP-johtaja ei välttämättä saa sitä tukea sille työlleen ja siihen toimintaan mistään. (H3)

Haastatteluissa koettiin, että kokonaisuutena työllisyyteen liittyvien toimien valtakunnallinen ohjaus on ollut etenkin viime vuosina tempoilevaa ja ristiriitaista. Esimerkiksi edellisen hallituskauden aikana toteutettiin samanaikaisesti sekä työllisyyden kuntakokeiluja että valmisteltiin TE-palvelujen siirtoa maakuntien vastuulle.

Valtakunnallisen yhteneväisyyden toiveen rinnalla tuotiin toistuvasti esille, että niin valtakunnallisesti kuin yksittäisissä TYP-verkostoissa yhtenäisten toimintakäytäntöjen edellyttäminen on käytännössä usein mahdotonta. Toiminnassa mukana olevat kunnat ovat jo toimintaympäristöltään hyvin erilaisessa tilanteessa. Pienissä kunnissa esimerkiksi palvelujen saatavuus ja henkilöstön määrä rajoittivat toimintamahdollisuuksia, eivätkä mahdollistaneet yhtenäistä toimintatapaa suurrempien kuntien kanssa.

Ja semmonen, et sittenhän se myös vaikuttaa, nämä matkat. Ja jos on semmosia henkilöitä, jotka ovat työkyyttömiä, niin voi olla myös, että ei välttämättä kykene matkustamaan. Jos ei pysty lähtemään kovin kauas, niin tämä tekee jo eroavaisuuksia. Tai sitten se, et mitä palveluita kunnassa on tarjolla. Niin sillä tavalla me ei semmosta aivan yhtenäistä käytäntöä, se on lähes mahdotonta. Kun täytyy huomioida nämä olosuhteet tässä. (H2)

Valtakunnallisen ohjauksen haasteet näkyivät myös paikallisen hallinnonalat ylittävän johtamisen vaikeutena, koska kuntien ja TE-hallinnon oli vaikea asettaa yhteisiä tavoitteita toiminnalle. Laajoissa TYP-verkostoissa saattoi olla erilaisia sosiaali- ja terveystyöjärjestelyjä, jolloin osa kunnista vastasi itsenäisesti palveluista ja osa kuului yhteiseen kuntayhtymään. Näissä tilanteissa yhteisiä toimintalinjauksia ja -käytäntöjä oli vaikea toimeenpanna. Samalla tuotiin esille, että kullakin organisaatiolla on ymmärrettävästi myös omat reunaehdot ja tavoitteensa toiminnalle.

Ja sit jos me mietitään tätä palveluiden yhteensovittamisen näkökulmasta jotenkin, vaik täs nykyises mallisakin, niin TE-toimistoil on omat tavoitteensa ja omat lainsäädännöt ja muut siel taustal, mitä he ensisijaisesti noudattaa ja ensisijaisesti miettii ne omat juttunsa, ja sit se TYP-yhteistyö on sit toissijainen juttu. Ja kunnall tietyst sama ja joka paikas. (H6)

Onko yhteispalvelu erillinen palvelu vai keino sovittaa yhteen palveluja?

Haastatteluissa TYP-johtajilta kysyttiin näkevätkö he TYP:n omana palvelunaan vai pikemmin keinona yhteen sovittaa palveluja monialaisesti. Useimmat tunnistivat TYP-palvelussa molempia ominaisuuksia, mutta näkivät palvelun enemmän keinona kuin erillisenä palveluna.

Et on nähty kuitenkin tarve, ni ehkä tästä on nyt tullu vähän tämmönen oma erillinen palvelunsa, mut et toisaalta niin tämä on tapa sovittaa yhteen niitä palveluita, joita juuri tämä tietty asiakasryhmä tarvitsee. (H4)

Haastatteluissa toistui myös näkemys siitä, että TYP-palvelun tulisi toteutua matalammalla kynnyksellä, ei erillisenä palveluna, johon ohjautuminen edellyttää tiettyjä asiakaskriteerejä, kuten työttömyyden pitkittymistä.

Samanaikaisesti haastatteluissa koettiin tärkeäksi, että TYP-palvelu toimisi yhden luokun palveluna, siten että työntekijät työskentelisivät fyysisesti samoissa tai lähekkäisissä tiloissa ja, että työntekijät olisivat nykyistä useammin kokoaikaisia TYP-työntekijöitä, jolloin erityisosaaminen kehittyisi ja tiimityö olisi mahdollista.

Kyl se vaan tuo sitä lisäarvoa että olis, olis se yhteinen, yhteinen toimipiste missä on kaikki. Vaikka se kuulostaa niin ehkä vähän vanhanaikaiselta että vois mennä vaan ovelle tai kun näkee työkaverin toisesta organisaatiosta kahvipöydässä, et voi kysyä, voi ottaa puheeksi sitä ja tätä. Että tällasena Skype-aikana niin, joo, mutta kyllä se, tuohan se lisäarvoa. (H5)

Onko yhteispalvelu kuntien työllisyys- vai sosiaali- ja terveyspalvelua?

Yhteispalvelu on kuntajohtajuuden vahvistumisen myötä siirtynyt hallinnollisesti sosiaali- ja terveydenhuollosta pitkälti kuntien työllisyyspalvelujen alaisuuteen (Rajavaara ym. 2019). TYP-johdajien mukaan työllisyyspalveluihin sijoittumisen etuna on tiiviimpi yhteys muihin kunnan työllisyyttä edistäviin palveluihin. Etuina nähtiin myös toiminnan resurssit sekä työllistymisen edistämisen painopiste työntekijöiden työskentelyssä.

Mä tykkään siitä ideasta, et työllisyys, et TYP on työllis, siis et siinä on selkeä fokus, et mitä sil toiminnal tavoitellaan. Koska sitten ku sinne ruvetaan ympäämään vähän vaikka sosiaalipuolen juttuu ja vähän ter-, niin sit se äkkiä, tiiätkö, vois ajatella, et se saattaa levitä käsiin. Ja siit tuleekin vähän isompi paketti, ku pitikään tulla. Mitä ei sit oikeestaan enää ehkä välttämättä kukaan hanskaa hyvin. (H3)

Ristiriita suhteessa kuntien sosiaali- ja terveyspalveluihin tuli haastatteluissa esille viitteinä siitä, että esimerkiksi TE-hallinnossa voi olla erilainen odotus, millaista palvelua TYP kunnissa on:

Mitä mä itse asiassa ihmettelen esimerkiksi TE-toimisto vieläkin puheessa tosi paljon tuo sitä, sitä että TYP-työ on sosiaalityö, TE-toimisto ja Kela, kun se kuitenkin, se on kunta, TE-toimisto ja Kela, ja kunnalla on monenlaisia palveluita, muitakin kuin sote-palveluita. (H5)

Yhteispalvelussa on myös edelleen tiivis yhtymäpinta sosiaalipalveluihin muun muassa aktiivointisuunnittelun ja kuntouttavan työtoiminnan kautta. Terveyspalveluiden saatavuus ja yhteensovittaminen muihin asiakkaan palveluihin nousivat taas toistuvasti esille kehittämistarpeena. Yhteispalvelun asiakkaila on siten (edelleen) sosiaali- ja terveyspalvelujen tarvetta, mutta näihin tarpeisiin vastataan aiempaa useammin, etenkin suurimmissa kaupungeissa, osana työllisyyspalvelua. Perusteena on, etteivät kuntien peruspalvelut kykene vastaamaan asiakkaiden palvelutarpeisiin.

Työkykykoordinaattorit on täällä meillä. Ne terveydenhoitajat, jotka tekee TYP-asiakkaiden terveystarkastukset ja ovat vahvasti mukana niissä työkykyarvioprosesseissa, ne on täällä meillä. Ja samoin kaikissa isoissa kaupungeissa se melkein menee näin. Et se on enemmän harvinaisuus, että se resurssi olisi kohdennettu jotenkin sinne sosiaalipalveluun. Tällä hetkellä tosi monessa kunnassa, [kaupunki] mukaan lukien, mietitään sitä, että pitäisikö meidän jotenkin vahvistaa täältä työllisyyspalvelun kautta ikään kuin sitä lääkäriresurssiakin. Koska ne peruspalvelut ei toimi niin hyvin, että me saataisiin ikään kuin sieltä sitä imua. (H1)

Monialaisen palvelun ristiriitajätkijät konteksteissaan

Analyysin perusteella ristiriitojen taustalla olevat tekijät sijoittuivat eri konteksteihin (taulukko 1). Esimerkiksi ristiriita yhteispalvelusta erillisenä palveluna vai keinona sovittaa yhteen palveluja paikantui sekä organisoinnin että ammatillisuuden konteksteihin.

Toimintapolitiikan kontekstiin paikantuivat lainsäädännöstä ja valtakunnallisesta ohjauksesta juontuvat tekijät liittyen monialaisen yhteistyön toimivuuteen ja toiminnan yhdenmukaisuuteen. Poliittikkatoimien tempoilevuus ja vaihtelevat linjaukset vaikeuttivat suunnitelmallista pitkäjänteistä toimintaa paikallisella tasolla. Ristiriitoja aiheutti myös se, että lainsäädäntö on joiltakin osin hyvin väljää, mutta toisilta osin taas tarkempaa. Näin ollen esimerkiksi lainmukaisten asiakskriteerien koettiin rajaavan toimintaa liiallisella tavalla luoden kynnystä palveluun pääsyyn, kun taas veloitteet eri toimijoiden toimintaan osallistumisesta ja tarjottavista palveluista osoittautuivat käytännössä varsin väljiksi. Valtakunnallinen ohjaus lain yhdenvertaiseksi toteuttamiseksi eri puolilla maata koettiin myös puutteelliseksi.

Hallinnan kontekstissa alueellisesti laajentuneet ja usein hyvin laajat toimijaverkostot osoittautuivat vaikeasti hallittaviksi ja monien eri toimijaosapuolien sitouttaminen mukaan toimintaan koettiin hankalaksi. Eri toimijoiden tehtävien ja vastuiden suhteet eivät olleet selkeitä, sillä toiminnalla ei ollut yhteisiä tavoitteita. Lisäksi hallintaa vaikeutti se, ettei kaikilla olennaisilla toimijoilla ollut veloitetta osallistua toimintaan, eikä siten esimerkiksi lain tuomaa oikeutta tiedonvaihtoon.

Organisoinnin kontekstissa TYP-palvelua oli organisoitava eri tavoin huomioiden paikallinen toimintaympäristö ja toimintatavat. Palvelujen organisoitavat saattoivat luoda erilaisia uusia rajapintoja kuntien palveluissa niin sosiaali- ja terveyspalvelujen ja työllisyyspalvelujen välille kuin eri kuntien sosiaali- ja terveyspalveluiden välille. Nämä vaikuttivat yhteispalvelun koettuun merkitykseen ja toimintaedellytyksiin. Verkostomainen toimintatapa ilman eri toimijoiden yhteisiä toimipisteitä ja kokoaikaisia työntekijöitä vaikeutti myös toiminnan suunnittelua ja päivittäisjohtamista.

Ammatillisuuden kontekstissa ristiriidat juonsivat erityisesti siitä, että eri toimijatahoilla, etenkin erikokoisilla kunnilla, oli erilaiset toimintaresurssit toimintaa osallistumiseen: pienemmillä

Taulukko 1. Monialaisen yhteispalvelun ristiriittekijät toimeenpanon konteksteissa

Politiikka-toimet	Ristiriitaiset politiikkatoimet Lainsäädännön väljyys ja tiukkuus Valtakunnallisen ohjauksen puute
Hallinta	Alueellisesti laajat verkostot Yhteisten tavoitteiden puuttuminen Verkoston kokoonpano ei vastaa todellisuutta tai tarpeita Paikallisen johtamisen vaikeus
Organisointi	(Uudet) rajapinnat eri toimijoiden välillä Verkostomainen toteutustapa Päivittäisjohtamisen vaikeus
Ammatillisuus	Henkilöstö- ja osaamisresurssit eivät ole riittäviä Eri tahoilla on erilaisia odotuksia ammatillisesta osaamisesta

paikkakunnilla ei usein ollut tarvittavaa erityisosaamista tai -palveluja. Myös yhteispalveluun sijoitetut henkilöstöresurssit erityisesti keskuskuntien ulkopuolelta sekä TE-palveluista ja Kelasta olivat usein vähäiset, jolloin pienet työ- ja tuntimäärät eivät mahdollistaneet osaamisen kehittymistä. Hajasijoitus ja pienet henkilöstöresurssit vähensivät mahdollisuuksia toinen toisiltaan oppimiseen ja tiimityöskentelyyn. Eri tahoilla saattoi myös olla erilaisia odotuksia siitä, millaista ammatillista osaamista yhteispalveluun tulisi sisältyä.

Tulosten mukaan monialaisen yhteispalvelun ristiriittekijät kytkeytyivät yhteen, mutta politiikkatoimien konteksti osoittautui varsin merkitykselliseksi ristiriitoja synnyttäväksi tekijäksi paikallisella tasolla. Lainsäädäntö toisaalta velvoitti eri tahoja ja kuntia yhteistyöhön, ja toisaalta määritteli ja rajoitti palvelun kohderyhmää ja mukana olevia tahoja. Laki tuotti toimeenpanossa myös ei-tavoiteltuja seurauksia paikallistasolla, kuten eri tahojen yhteisten toimipisteiden hajoamista. Näkyville nousivat myös työllisyyttä edistävien politiikkatoimien nopeat muutokset viime vuosina, joissa eri toimijoiden vastuita ja tehtäviä on suunniteltu muutettavan eri tavoin. Näissä valmisteluissa TYP-toiminta oli usein jäänyt valtakunnallisesti vähälle huomiolle.

Valtakunnallisen ohjauksen ja yhteisten tavoitteiden puute sekä paikallisen johtamisen vaikeudet ovat olleet pysyviä ongelmia monialaisessa yhteispalvelussa (Arnkil ym. 2008;

Rajavaara ym. 2019). Tulosten mukaan aiempien rakenteiden ja osin myös yhteisten toimipisteiden hajautuminen entistäkin laajemmiksi ja monitoimijaisemmiksi verkostoiksi on edelleen hankaloittanut toiminnan hallintaa ja organisointia paikallisella tasolla. Ajatus *monialaisesta yhteispalvelusta* ei välttämättä ole kovin kirkas, jos työntekijöiden välinen yhteistyö jää käytännössä vähäiseksi eikä esimerkiksi sektorirajat ylittävä tiimityöskentely ole mahdollista.

Pohdinta

Tutkimuksen tulokset vahvistavat näkemystä siitä, että palveluintegraation tulisi käynnistyä ja toteutua politiikkatoimien tasolla (Minas 2016; Heidenreich & Rice 2016; Juvonen-Posti ym. 2020). Lainsäädännöllä on kuitenkin vaikea ohjata monialaista palvelua, joka käytännössä rakentuu eri toimintaympäristöissä huomioiden paikalliset tarpeet, toimijat ja olosuhteet. Haastatteluissa esiin nousseet ristiriidat kuvasivat tätä tasapainottelua, jossa on hankala tai jopa mahdoton löytää yksiselitteisiä ratkaisuja. Tulosten mukaan lainsäädäntöä kuitenkin tarvitaan niin velvoittamaan kuin mahdollistamaan eri sektoreiden välinen yhteistyö ja tiedonkulku sekä turvaamaan asiakkaan monialaisen palvelun saatavuus.

Lainsäädännön ohella paikallisen toimeenpanon tueksi tarvitaan eri hallinnonalojen yhteisiä tavoitteita ja toiminnan samansuuntaista ohjausta. Laajassa, politiikkalohkot ylittävässä toiminnassa tämä on vaikea tehtävä, eikä siinä ole vielä onnistuttu (Saikku 2018; Juvonen-Posti ym. 2020). Paikallistason kokemukset tulisi ottaa paremmin huomioon politiikkatoimien toimeenpanon kehittämisessä.

Palveluintegraation lisäksi työllisyyden edistämässä tulee jatkossa huomioida entistä paremmin myös se, miten palvelu- ja etuusjärjestelmät toimivat yhteen ja toisiaan tukien asiakkaan työllisyyspolulla. Palvelujen ja etuuksien yhteensovittamisesta voidaan löytää yhteistä tavoitteen asettelua eri politiikkatoimille ja hallinnonaloille (Sosiaaliturvakomitea 2021). Samalla esiin voi nousta uudenlaisia ristiriitoja liittyen asiakkaan oikeuksiin ja velvollisuuksiin sekä palvelujen ja etuuksien eroihin syyperusteisuudessa ja tarveharkinnassa (Minas 2014; Malava ym. 2021).

Tuloksia voidaan tarkastella myös suhteessa sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa tavoit-

teltuun palveluintegraatioon. Yhtymäkohtia voi löytää niin monialaisen palvelun yhdenvertaisen saatavuuden ja valtakunnallisen yhteneväisyyden osalta kuin kysymyksissä siitä, miten yhteistä palvelua käytännössä organisoidaan ja johdetaan ja miten eri ammattilaiset siihen osallistuvat (Sinervo & Keskimäki 2019).

KIRJALLISUUS

- Andersson, Johanna & Ahlgren, Bengt & Bihari Axelson, Susanna & Eriksson, Andrea & Axelsson, Runo (2011) Organizational approaches to collaboration in vocational rehabilitation – an international literature review. *International Journal of Integrated Care* 11 (Oct-Dec), 1–10.
- Arnkil, Robert & Karjalainen, Vappu & Aho, Simo & Lahti, Tuukka & Lyytinen, Sanna-Mari & Spangar, Timo (2004) Yhteispalvelusta palvelukeskus-konseptin kehittämiseen. Yhteispalvelukokeilun arvioinnin loppuraportti. Työhallinnon julkaisu 339. Helsinki: Työministeriö.
- Arnkil, Robert & Karjalainen, Vappu & Saikku, Peppi & Spangar, Timo & Pitkänen, Sari (2008) Koh-ti työelämälahtoisia integroivia palveluja. Työvoimatoimistojen ja työvoiman palvelukeskusten arviointitutkimus. Työ- ja elinkeinoministeriön julkai-suja 18. Helsinki.
- van Berkel, Rik & Borghi, Vando (2007) New modes of governance in activation policies. *International Journal of Sociology and Social Policy* 27 (7), 277–286.
- van Berkel, Rik & Caswell, Dorte & Kupka, Peter & Larsen, Flemming (eds.) (2017) Frontline delivery of welfare-to-work policies in Europe. *Activating the Unemployed*. New York: Routledge.
- Caswell, Dorte & Kupka, Peter & Larsen, Flemming & van Berkel, Rik (2017) The frontline delivery of welfare-to-work in context. In Rik van Berkel & Dorte Caswell & Peter Kupka & Flemming Larsen (ed.) *Frontline delivery of welfare-to-work policies in Europe. Activating the Unemployed*. New York: Routledge, 1–11.
- van Duijn, Sarah & Zonneveld, Nick & Lara Mon-tero, Alfonso & Minkman, Mirella & Nies, Henk (2018) Service integration across sectors in Europe: Literature and practice. *International Journal of In-tegrated Care* 18 (2), 1–13.
- HE 183/2014. Hallituksen esitys eduskunnalle lai-ksi työllistymistä edistävistä monialaisesta yhteis-palvelusta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. <https://finlex.fi/fi/esitykset/he/2014/20140183> (luet-tu 15.12.2021)
- Heidenreich, Martin & Rice, Deborah (eds.) (2016) Integrating social and employment policies in Eu-rope. Active inclusion and challenges for local wel-fare governance. Cheltenham: Edward Elgar.
- Sosiaali- ja terveydenhuollon vahvempi inte-graatio kytkeytyy monella tapaa myös työllistymistä edistäviin palveluihin, muun muassa työttömien työkyvyn tuen ja kuntoutuksen palveluissa. Siten on tärkeää pyrkiä yhdistämään meneillään olevaa monialaiseen palveluun liittyvää kehittä-mistyötä niin valtakunnallisesti kuin paikallisesti.
- Juvonen-Posti, Pirjo & Saikku, Peppi & Turunen, Jar-no (toim.) (2020) Elinikäistä osallistumista vai elä-mää työ edellä? Työikäisten monialaisten palvelui-den yhteensovittaminen ja vaikuttavuuden arvioin-ti -loppuraportti. Valtioneuvoston selvitys- ja tutki-mustoiminnan julkaisusarja 40. Helsinki.
- Künzel, Sebastian (2012) The local dimension of ac-tive inclusion policy. *Journal of European Social Po-lity* 22 (1), 3–16.
- Laki työllistymistä edistävistä monialaisesta yhteis-palvelusta. 1369/2014. <https://finlex.fi/fi/laki/alkup/2014/20141369> (luettu 15.12.2021)
- Malava, Tuuli & van Gerven, Minna & Mesiäislehto, Merita & Saikku, Peppi (2021) Sosiaaliturvaetuuk-sien ja palveluiden yhteensovittamisen ongelmat Euroopassa. Suomen sosiaalinen tila 4/2021. Tut-kimuksesta tiiviisti 74/2021. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Minas, Renate (2014) One-stop shops: Increasing emp-loyability and overcoming welfare state fragmen-tation? *International Journal of Social Welfare* 23 (S1), 40–53.
- Minas, Renate (2016) The concept of integrated ser-vices in different welfare states from a life course perspective. *International Social Security Review* 69 (3–4), 85–107.
- Pitkänen, Sari & Harkko, Jaakko & Lehikoinen, Tuula (2019) Työllistymistä edistävän monialaisen yhteis-palvelun (TYP) vaikuttavuustutkimuksen loppura-portti. Raportteja 4. Turku: Varsinais-Suomen elin-keino-, liikenne- ja ympäristökeskus.
- Rajavaara, Marketta & Määttä, Anne & Kokko, Riita-Liisa & Tarkiainen, Laura (toim.) (2019) Akti-vointipolitiikkaa yhteisin palveluin. Näkökulmia työllistymistä edistävään monialaiseen yhteispalve-luun. Teemakirja 17. Helsinki: Kela.
- Saikku, Peppi (2018) Hallinnan rajoilla. Monialainen koordinaatio vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämiseksi. Valtiotieteellisen tiedekunnan julkai-suja 74. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Saikku, Peppi & Blomgren, Sanna (2020) Palveluinte-graation mallit ja toimivuus Pohjoismaissa heikos-sa työmarkkina-asemassa olevien näkökulmasta – kirjallisuuskatsaus. Teoksessa Juvonen-Posti, Pirjo & Saikku, Peppi & Turunen, Jarno (toim.) Elin-ikäistä osallistumista vai elämää työ edellä? Työ-

ikäisten monialaisten palveluiden yhteensovittaminen ja vaikuttavuuden arviointi -loppuraportti. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 40. Helsinki, 31–56.

Saikku, Peppi & Rajavaara, Marketta & Seppälä, Ullamaja (2017) Monialainen yhteistyö paikallisessa työllisyyden hallinnassa. Integroiva kirjallisuuskatsaus. Sosiaali- ja terveysturvan raportteja 7. Helsinki: Kela.

Sinervo, Timo & Keskimäki, Ilmo (2019) Palveluintegraatiota käytännössä. Mikä edistää ja mikä estää integraatiota? Yhteiskuntapolitiikka 84 (4), 425–433.

Sosiaaliturvakomitea (2021) Sosiaaliturvakomitean kannanotot ongelmalähtöisiin tilannekuvaraportteihin. Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 3. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli (2009) Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. 6. uudistettu laitos. Helsinki: Tammi.

Winters, Shannon & Magalhaes, Lilian & Kinsella, Elizabeth & Kothari, Anita (2016) Cross-sector service provision in health and social care: An umbrella review. International Journal of Integrated Care 16 (1), 1–19.

TIIVISTELMÄ

Peppi Saikku: Monialaisen yhteispalvelun ristiriidat paikallistasolla

Sektorirajat ylittävällä palvelujen yhteensovittamisella, palveluintegraatiolla, pyritään vastaamaan monimutkaistuviin asiakastilanteisiin. Tutkimuksessa tarkastellaan työllistymistä edistävää monialaista yhteispalvelua (TYP), joka on lakiin perustuva yhteistyömalli kuntien, työ- ja elinkeino (TE) -palvelujen ja Kelan välillä pitkittyneesti työttömien työnhakijoiden palvelussa. Tutkimuksen tavoitteena on lisätä ymmärrystä siitä, millaiset kontekstuaaliset tekijät aiheuttavat ristiriitoja monialaisen palvelun toteutuksessa paikallistasolla. Tutkimusaineisto muodostuu TYP-verkoston johtajien teema- ja haastattelusta. Analyysimenetelmänä on teoriaohjaava laadullinen sisällönanalyysi, jossa aineistolähtö-

sesti tunnistettuja ristiriitoja ja niiden syitä tarkastellaan suhteessa toimeenpanon konteksteihin: politiikka-toimiin, hallintaan, organisointiin ja ammatillisuuteen.

Tulosten mukaan politiikkatoimien konteksti on merkityksellinen ristiriitojen lähde paikallistasolla TYP-lainsäädäntöön ja työllisyyden edistämisen politiikkatoimien vaihtelevuuteen liittyen. Palveluintegraation tulisi käynnistyä ja toteutua politiikkatoimien tasolla. Lainsäädännöllä on vaikea ohjata monialaista sektorirajat ylittävää yhteistyötä, joten paikallisen toimeenpanon tueksi tarvitaan valtakunnallisesti yhteneväisiä tavoitteita ja yhtenäistä ohjausta. Laajaan palveluintegraatioon sisältyy ristiriitoja, joita voi olla vaikea ratkaista.

KIRJOITTAJA

Saikku, Peppi, VTT, tutkimuspäällikkö, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (peppi.saikku[at]thl.fi)