

Heikki Hiilamo, Kathrin Komp, Pasi Moisio, Thomas Babila Sama, Juha-Pekka Lauronen, Aasa Karimo, Päivi Mäntyneva, Antti Parpo & Henri Aaltonen

## **Neljä osallistavan sosiaaliturvan mallia**

**Helmikuu 2017**

Valtioneuvoston selvitys-  
ja tutkimustoiminnan  
julkaisusarja 18/2017

# KUVAILULEHTI

<b>Julkaisija ja julkaisuaika</b>	Valtioneuvoston kanslia, 8.2.2017		
<b>Tekijät</b>	Heikki Hiilamo, Kathrin Komp, Pasi Moisio, Thomas Babila Sama, Juha-Pekka Lauronen, Aasa Karimo, Päivi Mäntyneva, Antti Parpo & Henri Aaltonen		
<b>Julkaisun nimi</b>	Neljä osallistavan sosiaaliturvan mallia		
<b>Julkaisusarjan nimi ja numero</b>	Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 18/2017		
<b>Asiasanat</b>	osallistava sosiaaliturva, osallistumistulo		
<b>Julkaisuaika</b>	Helmikuu, 2017	<b>Sivuja</b> 75	<b>Kieli</b> Suomi

## Tiivistelmä

Tutkimusraportissa tarkastellaan, miten nykyistä sosiaaliturvajärjestelmää, erityisesti työttömyysturvaa, voitaisiin käyttää nykyistä laajemmin työttömien osaamisen kehittämiseen, työelämäosallisuuden vahvistamiseen, työmarkkinoilta syrjäytymisen ehkäisemiseen ja työllistymiskynnyksen alentamiseen. Selvityksessä on kartoitettu Suomen kontekstia ajatellen vaihtoehtoisia osallistavan sosiaaliturvan malleja. Kansainvälisistä osallistavan sosiaaliturvan malleista käsitellään Saksan, Tanskan ja Hollannin osallistavan sosiaaliturvan malleja, joiden lisäksi esitetään osallistumistulomalli Suomelle.

Syrjäytymisvaarassa olevat nuoret ja pitkäaikaistyöttömät tarvitsevat uusia polkuja työelämään ja laajemmin yhteiskunnalliseen osallistumiseen, sillä perinteinen työttömien aktivointipolitiikka on osoittautunut heikoksi keinoksi työllistää pitkäaikaistyöttömiä ja estää syrjäytymistä. Osallistavan sosiaaliturvan tavoitteena on työikäisten työelämän ja opiskelun ulkopuolella olevien ihmisten aktivointi koulutukseen, kansalaistoimintaan tai muuhun yhteisölliseen toimintaan. Selvityksen perusteella tutkijaryhmä pitää osallistumistuloa esitetyistä malleista toteuttamiskelpoisimpana osallistavan sosiaaliturvan vaihtoehtona Suomessa. Osallistumistulo korvaisi kuntouttavan työtoiminnan ja antaisi osallistujille mahdollisuuden tietyissä rajoissa valita oma tapansa osallistua.

**Liite 1** Inclusive Social Security – Ideas and models in Finland, the Netherlands, Denmark and Germany

**Liite 2** Tietokäyttöön blogi: Miksi tarvitaan osallistavaa sosiaaliturvaa? (24.11.2016)

**Liite 3** Tietokäyttöön blogi: Osallistumistulo perustulon sijaan

**Liite 4** Seminaarin ohjelma: Participation Income in Finland –miniseminaari 23.5.2016

Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2016 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa (tietokayttoon.fi).

Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

# PRESENTATIONSBLAD

<b>Utgivare &amp; utgivningsdatum</b>	Statsrådets kansli, 8.2.2017		
<b>Författare</b>	Heikki Hiilamo, Kathrin Komp, Pasi Moisio, Thomas Babila Sama, Juha-Pekka Lauronen, Aasa Karimo, Päivi Mäntyneva, Antti Parpo & Henri Aaltonen		
<b>Publikationens namn</b>	Fyra modeller för inkluderande social trygghet i Finland		
<b>Publikationsseriens namn och nummer</b>	Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 18/2017		
<b>Nyckelord</b>	Inkluderande social trygghet, deltagandeinkomst		
<b>Utgivningsdatum</b>	Februari, 2017	<b>Sidantal</b> 75	<b>Språk</b> Finska

## Sammandrag

Denna forskningsrapport undersöker hur det nuvarande socialförsäkringssystemet, särskilt arbetslöshetsersättning, skulle kunna användas i större utsträckning för att utveckla kompetensen hos de arbetslösa, förstärkning av integration på arbetsmarknaden samt förebyggande och minskning av långtidsarbetslösheten. Rapporten har granskat inkluderande socialförsäkrings modeller från de tyska, danska och nederländska modeller som kan vara relevanta för finländska förhållanden. Dessutom presenterar rapporten deltagandeinkomst (participation income) modell för Finland.

Ungdomar som riskerar att utestängas från arbetsmarknaden och de som lider av långtidsarbetslöshet behöver nya vägar till sysselsättning och bredare samhällsdeltagande. Traditionella aktiveringsåtgärder för sysselsättning har visat sig otillräcklig för att anställa långtidsarbetslösa och att hindra dem från social utslagning. Således är syftet med inkluderande social trygghet att engagera sig i arbetslösa arbetslivet, utbildning, medborgerlig eller annan gemenskapsverksamhet. Baserat på litteratur översikten presenterar rapport deltagandeinkoms som alternativ modell för inkluderande social trygghet i Finland. Deltagandeinkomst skulle ersätta rehabiliterande arbete och ge deltagarna möjlighet att välja sitt eget sätt att delta i samhälle.

**Bilaga 1** Inclusive Social Security – Ideas and models in Finland, the Netherlands, Denmark and Germany

**Bilaga 2** Tietokäyttöön blogi: Miksi tarvitaan osallistavaa sosiaaliturvaa?

**Bilaga 3** Tietokäyttöön blogi: Osallistumistulo perustulon sijaan

**Bilaga 4** Seminaarin ohjelma: Participation Income in Finland –miniseminaari 23.5.2016

Den här publikation är en del i genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan för 2016 ([tietokayttoon.fi/sv](http://tietokayttoon.fi/sv)).

De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis statsrådets ståndpunkt

## DESCRIPTION

<b>Publisher and release date</b>	Prime Minister´s Office, 8.2.2017		
<b>Authors</b>	Heikki Hiilamo, Kathrin Komp, Pasi Moisio, Thomas Babila Sama, Juha-Pekka Lauronen, Aasa Karimo, Päivi Mäntyneva, Antti Parpo & Henri Aaltonen		
<b>Title of publication</b>	Four models for inclusive social security in Finland		
<b>Name of series and number of publication</b>	Publications of the Government´s analysis, assessment and research activities 18/2017		
<b>Keywords</b>	Inclusive social security, participation income		
<b>Release date</b>	February, 2017	<b>Pages</b> 75	<b>Language</b> Finnish

### Abstract

This research report examines how the current social security system, in particular unemployment benefits, could be used more widely to develop the skills of the unemployed, strengthening of the labour market inclusion, and the prevention and reduction of long-term unemployment in Finland. The report has reviewed inclusive social security arrangements from the German, Danish and Dutch models that could be relevant for the Finnish context. In addition, the report presents participation income model for Finland.

Young people at risk of exclusion from the labour market and those suffering from long-term unemployment need new paths to employment and a wider social participation. Traditional activation policies for employment have proven inadequate to employ long-term unemployed people and to prevent them from exclusion from the labour market. Thus, the aim of inclusive social security is for working age people to get involved in work, education, and civic or other community activities so that they can be part of working life. Based on our study, our team hereby presents participation income as an alternative model for inclusive social security in Finland. Participation income would replace rehabilitative work and give participants the opportunity to choose their own way to participate in the labour market.

**Appendix 1** Inclusive Social Security – Ideas and models in Finland, the Netherlands, Denmark and Germany

**Appendix 2** Tietokäyttöön blogi: Miksi tarvitaan osallistavaa sosiaaliturvaa?

**Appendix 3** Tietokäyttöön blogi: Osallistumistulo perustulon sijaan

**Appendix 4** Seminaarin ohjelma: Participation Income in Finland –miniseminaari 23.5.2016

This publication is part of the implementation of the Government Plan for Analysis, Assessment and Research for 2016 ( [tietokayttoon.fi/en](http://tietokayttoon.fi/en)).

The content is the responsibility of the producers of the information and does not necessarily represent the view of the Government.

*Valtioneuvoston vuoden 2016 selvitys- ja tutkimussuunnitelman mukaisesti on toteutettu Heikki Hiilamon, Kathrin Kompin, Pasi Moision, Thomas Babila Saman, Juha-Pekka Laurosen, Aasa Karimon, Päivi Mäntynevan, Antti Parpon ja Henri Aaltosen tekemänä tutkimus Neljä osallistavan sosiaaliturvan mallia.*

Juha Sipilän hallitusohjelman ”työllisyys ja kilpailukyky” painopisteen kärkihankkeen ”Työn vastaanottamista estäviä kannustinloukkuja puretaan ja rakenteellista työttömyyttä alennetaan” yhtenä toimenpiteenä on osallistavan sosiaaliturvamallin luominen.

Tutkimuksen tehtävä oli laaja. Tutkimushankkeen nimi ’Millainen osallistavan sosiaaliturvan malli mahdollistaa työllistymisen edistämisen ja rakenteellisen työttömyyden alentamisen’ tuo esille, että tutkimuksen käynnistyessä oltiin avoimia myös mallille, jonka tavoitteissa olisi vahvasti myös työllistymisen edistäminen. Tiedossa oli kohderyhmään, mallin keskeisiin tavoitteisiin sekä mallin velvoittavuuteen/vapaaehtoisuuteen liittyvien perusratkaisujen tekemisen vaikeus. Päämääränä oli luoda osallistavan sosiaaliturvan malli, jolla olisi kannustinvaikutuksia.

Tässä tutkimuksessa tutkimusryhmä on valinnut näkökulmaksi erityisesti syrjäytymisen ehkäisyn. Tutkimusryhmän esille nostama Osallistumistulon malli sisältää sekä uuden aktivointitukonaisuuden että muutoksia etuusjärjestelmään. Tutkimusryhmä tuo esille, että valittavan osallistavan sosiaaliturvan mallin keskeisiä ominaisuuksia ovat kohderyhmä, työttömyyden kesto ennen osallistumistoiminnan alkua, toiminnan sisältö, toiminnan intensiteetti, toiminnan kesto, toiminnan järjestämisestä vastaava viranomainen, toiminnan/toimintojen tuottaja, suhde muihin palveluihin, tulonsiirtojen määrä ja toiminnan mahdollinen sanktiointi.

Mallin kustannukset vaikuttavat olennaisesti mallin toteuttamismahdollisuuksiin. Tutkimuksesta ei käy selville esimerkiksi se, millaisia kustannuksia osallistavan toiminnan organisointi aiheuttaisi. Mahdollisuudet arvioida etukäteen mallin vaikutuksia tai vaikutusmekanismeja tarjoavat tärkeää tietoa ennen mallin laajaa käyttöönottoa. Esitetyn mallin monia avoimena olevia yksityiskohtia tulisi siten selvittää tarkemmin.

Valmistunut tutkimus tarjoaa yhden lähtökohdan jatkovalmistelulle.

Päivi Pihlajisto  
hallitusneuvos, ohjausryhmän puheenjohtaja  
työ- ja elinkeinoministeriö



## SISÄLLYS

1 HANKKEEN TAUSTA.....	7
2 TOTEUTUS.....	10
3 OSALLISTAVAN SOSIAALITURVAN ERI MALLIT .....	11
3.1 Mallien yhtäläisyyksiä .....	11
3.2 Hollannin osallistavan sosiaaliturvan malli .....	14
3.3 Saksan osallistavan sosiaaliturvan malli .....	14
3.4 Tanskan osallistavan sosiaaliturvan malli.....	16
3.5 Suomen osallistavan sosiaaliturvan malli - Osallistumistulo .....	17
3.6 Osallistumistulon taloudelliset vaikutukset .....	23
4 ENNAKKOKÄSITYKSET OSALLISTAVAN SOSIAALITURVAN EHDOTUKSISTA ...	25
5 YHTEENVETO JA SUOSITUKSET .....	29
LÄHTEET .....	32
LIITTEET	
LIITE 1. Inclusive social security – Ideas and models in Finland, the Netherlands, Denmark and Germany	
LIITE 2. Tietokäyttöön blogi: Miksi tarvitaan osallistavaa sosiaaliturvaa?	
LIITE 3. Tietokäyttöön blogi: Osallistumistulo perustulon sijaan	
LIITE 4. Seminaarin ohjelma: participation income in finland – miniseminaari 23.5.2016	

# 1 HANKKEEN TAUSTA

Tässä hankkeessa on saadun toimeksiannon mukaisesti selvitetty, miten nykyistä sosiaaliturvajärjestelmää, erityisesti työttömyysturvaa, voitaisiin käyttää nykyistä laajemmin työttömien osaamisen kehittämiseen, työelämäosallisuuden vahvistamiseen, työmarkkinoilta syrjäytymisen ehkäisemiseen ja työllistymiskynnyksen alentamiseen. Lähtökohtana on, että osallistuminen selvityksessä määriteltyyn toimintaan tuottaa mainittuja lopputulemia. Selvityksessä kartoitettiin Suomen kontekstia ajatellen vaihtoehtoisia osallistavan sosiaaliturvan malleja. Tavoitteena oli myös arvioida mallien sopivuutta suomalaiseen sosiaaliturvajärjestelmään, huomioiden kansainväliset kokemukset sekä tutkimukset eri toimenpiteiden vaikutuksista. Selvityksen pääpaino oli osallistavan sosiaaliturvan kansainvälisen ja akateemisen keskustelun kartoittamisessa ja näistä johdetun Suomen tilanteeseen sopivan osallistavan sosiaaliturvan mallin kehittämisessä. Selvitystyön tuloksena laadimme englanninkielisen kirjallisuuskatsauksen, joka muodosti hankkeen rungon ja pohjan tiiviille suomenkieliselle raportille. Kirjallisuuskatsauksessa tarkasteltiin Suomen osallistavasta sosiaaliturvasta käytyä aikaisempaa keskustelua sekä esiteltiin Saksan, Tanskan ja Hollannin osallistavan sosiaaliturvan malleja (liite 1). Lisäksi hankkeessa julkaistiin analyysi perustulon ja osallistumistulon onnistumisen edellytyksistä suomalaisessa kontekstissa (Hiilamo 2016).

Tässä raportissa pohdimme Saksan, Tanskan ja Hollannin mallien mahdollista toimivuutta ja rajoitteita suomalaisessa kontekstissa. Saksan, Tanskan ja Hollannin mallien yksityiskohtaiset kuvaukset löytyvät tämän raportin liitteinä olevasta englanninkielisestä kirjallisuuskatsauksesta (liite 1). Kolmen maan osallistavan sosiaaliturvan mallien jälkeen tarkastelemme lähemmin tutkimusryhmän kehittämää osallistumistulomallia.

Syrjäytyminen työmarkkinoilta on keskeinen syy huono-osaisuudelle nykypäivän Suomessa. Syrjäytyminen työmarkkinoilta ilmenee pitkäaikaistyöttömyytenä ja jäämisenä työmarkkinoiden ulkopuolelle. Pitkittynyt työttömyys voi rapauttaa nopeastikin ammattitaitoa ja työkykyä. Erityisesti pitkittynyt työttömyys vaikuttaa heikentävästi terveydentilaan ja psyykkiseen toimintakykyyn (Keskimäki & al. 2002; Lahelma 1989). Jo pitkään on tiedetty, että työmarkkinoilta syrjäytyminen jakaa koko yhteiskuntaa huono-osaisiin ja hyväosaisiin. Mutta mitä tehdä, kun tietovoittainen kilpailutalous ei takaa enää riittävää työllisyyttä?

Ministeri Paula Risikko antoi Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselle toimeksiannon kutsua kokoon asiantuntijatyöryhmä miettimään vaihtoehtoisia malleja sosiaaliturvan kannustavuuden lisäämiseksi vuoden 2013 hallituksen puoliväliriihtä varten. Asiantuntijaryhmässä silloinen Rauman sosiaali- ja terveystoimintajohtaja VTT Antti Parpo esitti ajatuksen osallistavasta sosiaaliturvasta ratkaisuna vaikeasti työllistyvien kannustinloukkuihin ja keinona estää pitkäaikaistyöttömyyden johtamista syrjäytymiseksi. Ajatus johti syksyllä 2013 uutta aloitetta valmistelevan työryhmän perustamiseen. Aloitteen taustalla oli havainto siitä, että perinteinen työttömien aktivointipolitiikka on osoittautunut heikoksi keinoksi edistää pitkäaikaistyöttömien pääsyä avoimille työmarkkinoille ja estää syrjäytymistä. Osallistavan sosiaaliturvan tavoitteena on työikäisten työelämän ja opiskelun ulkopuolella olevien ihmisten aktivointi heidän toimintakykyään tukevaan työtoimintaan, koulutukseen, kansalaistoimintaan tai muuhun yhteisölliseen toimintaan.

Osallistavan sosiaaliturvan työryhmä (STM 2015) sai ristiriitaisen vastaanoton. Aihetta puitiin ärhäkästi paitsi mediassa, myös julkisissa väittelyissä, dokumenttiteatterissa ja mielenosoituksissa jo työryhmän työn aikana. Kansainväliset esimerkit selittävät reaktioita. Esimerkiksi anglosaksisissa maissa osallistava sosiaaliturva tunnetaan nimellä ”workfare”, joka on tulkittu

meillä ”pakkotyöksi”. Kuitenkin lähes kaikki keskustelijat ovat Suomessa samaa mieltä ongelmasta: syrjäytymisvaarassa olevat nuoret ja pitkäaikaistyöttömät tarvitsevat uusia polkuja työelämään ja laajemmin yhteiskunnalliseen osallistumiseen. Pitkäaikaisen työttömyyden aiheuttama inhimillisen pääoman rapautuminen ja sosiaalisen osallisuuden heikentyminen nakertavat suomalaisen yhteiskunnan taloudellista ja sosiaalista perustaa.

Osallistavan sosiaaliturvan työryhmä käynnisti loppukeväästä 2014 pilottihankkeita kuudella eri paikkakunnalla. Hankkeen loppuraportti valmistui maaliskuussa 2015 (STM 2015). Työryhmä totesi, että ”työttömille tarkoitetulle matalan kynnyksen toiminnalle ja ohjatulle ryhmätoiminnalle on tarvetta”. Työryhmä ei kuitenkaan tehnyt selkeitä ehdotuksia siitä, millainen osallistavan sosiaaliturvan malli sopisi Suomeen tai miten sosiaaliturvaa tulisi kehittää niin, että se selvästi nykyistä paremmin kannustaisi työhön ja ehkäisisi syrjäytymistä.

Yksi Juha Sipilän hallitusohjelmaan kirjatusta kärkihankkeista on ”työllisyys ja kilpailukyky”. Sen painopisteisiin kuuluu ”Työn vastaanottamista estäviä kannustinloukkuja puretaan ja rakenteellista työttömyyttä alennetaan”. Kärkihanke jatkaa siis siitä, mihin osallistavan sosiaaliturvan työryhmä päätti toimintansa. Hallituksen tavoitteena on osallistavan sosiaaliturvamallin luominen. Sipilän hallituksen ohjelmaan sisältyy myös perustulokokeilu, joka käynnistyy vuoden 2017 alussa Kelan johtaman ja VNK:n rahoittaman hankkeen pohjalta. Perustulokokeilu on läheisessä yhteydessä osallistavaan sosiaaliturvaan, sillä se on yksi niistä toimenpiteistä, joiden tavoitteena on uudistaa sosiaaliturvaa osallistavaksi ja työhön kannustavaksi. Myös vuoden 2017 alussa toteutettava perustoimeentulotuen siirtäminen Kelan vastuulle vaikuttaa osallistavan sosiaaliturvan mallien suunnitteluun. Osallistava sosiaaliturva mainittiin selvityshenkilö Maria Kaisa Aulan (2016) raportissa työllisyyskokeiluista.

Aikaisemmat kokeilut, sekä Suomen sosiaaliturvajärjestelmän tietyt piirteet viittaavat kuitenkin siihen, että puhdaspiirteinen perustulo ei välttämättä lisää sosiaaliturvan osallistavuutta eikä kannusta työhön (Hiilamo 2016). Yhdysvalloissa ja Kanadassa 1970-luvulla toteutetuissa pienituloisille perheille suunnatuissa perustuloa muistuttavan takuutulon kokeiluissa työllisyys laski erityisesti pienten lasten äideillä, jotka jäivät pidemmäksi aikaa kuin ennen kokeilua kotiin hoitamaan lapsia. Yksi syy oli se, että kokeillun takuutulon eri tulonsiirron tasot olivat kaikki korkeampia kuin sosiaaliturva, jonka ne korvasivat. Suomessa vähimmäismääräiset äitiys-, isyys- ja vanhempainpäivärahat sekä kotihoidon tuki, samoin opintotuki, ovat tasoltaan alhaisempia kuin julkisuudessa esillä olleet ehdotukset perustulosta. Käytännössä tämä voi tarkoittaa sitä, että perustuloa saavat vanhemmat – ja erityisesti äidit – olisivat pidempään kotona lapsia hoitamassa, ja opiskelijat opiskelisivat pidempään ennen työmarkkinoille siirtymistä. Suomen perustulokokeilun ensimmäisessä vaiheessa ongelmat vältetään sillä, että perustulo on suunnattu vain työttömille.

London School of Economics –yliopiston professori Anthony Atkinson (2015) on esittänyt vaihtoehtoisen mallin perustulolle. Kyse on osallistumistulosta, jossa osallistumistulon eli eräänlaisen perusturvan saaminen liitetään yhteiskunnallisesti hyödylliseen toimintaan osallistumiseen. Mallin ajatuksena on turvata tulontasaus ja köyhyyden vähentäminen ilman merkittäviä negatiivisia kannustinvaikutuksia. Mallia voidaan pitää kansainvälisesti ajatellen yhtenä lupaavimmista uusista avauksista jälkiteollistuneiden yhteiskuntien pitkäaikaistyöttömyyden aiheuttamaan ongelmaan. Osallistumistulosta saatuja vaikutteita on näkyvissä myös Suomen tuoreimmissa sosiaaliturvan uudistusaloitteissa (ks. Hiilamo 2016).

Atkinsonin ehdotuksen taustalla on havainto siitä, että vähän koulutettujen työllistyminen on erityisen vaikeaa kehittyneissä talouksissa. Ennen 1990-luvun alun lamaa töitä löytyi Suomessa myös niille, joilla ei ollut perusasteen jälkeistä tutkintoa. Kaksi kolmesta kouluttamattomasta oli töissä. Vuonna 2014 työllisyysaste ilman peruskoulun jälkeistä tutkintoa -



ryhmässä oli naisilla enää 39,9 prosenttia ja miehillä 46,5 prosenttia. Toisin sanoen yli puolet vain perusasteen suorittaneista työkäisistä on joko työttöminä tai työmarkkinoiden ulkopuolella.

Kainuulainen Paltamon kunta päätti poistaa työttömyyden täystyöllisyysmallilla, jota kokeiltiin vuosina 2009–2013. Työmarkkinatuen, toimeentulotuen ja asumistuen sijaan alettiin maksaa palkkaa ja työsuhteen perusteella kertyä eläkettä. Laajan arviointitutkimuksen mukaan malli paransi jonkin verran työttömien hyvinvointia, mutta myönteisiä työllisyysvaikutuksia ei juuri saatu (Kokko & al. 2013). Toimeentulotuen saanti jopa lisääntyi, kun osa ansiotuloista etuoi-keutettiin toimeentulotuessa. Odotetut säästöt viimesijaisessa sosiaaliturvassa, asumistuessa ja toimeentulotuessa eivät siis toteutuneet. Tärkeä tekijä Paltamon kokeilun epäonnistumisissa oli puuttuva työn kysyntä ja vahva lukkiutumisefekti eli se, että osallistujat, erityisesti nuoret miehet, jäivät Työvoimatalon työpajoihin. Kajaanissa olisi ollut töitä ja kursseja, mutta sinne ei ollut menijöitä.

Hankesuunnitelman mukaisesti tämän selvityksen pääasiallinen tavoite oli selvittää, miten osallistumistulo voisi toteutua osana Suomen sosiaaliturvajärjestelmää sekä työllistymistä edistäviä palveluita. TE-toimistot tarjoavat tai myöntävät nykyisin aktivointitoimina ja työllistymistä edistävinä palveluina työmarkkinatuen saajille työvoimakoulutusta, työkokeiluja, koulutuskokeiluja, työelämävalmennusta, työnhakuvalmennusta, uravalmennusta ja palkkatuettua työtä. TE-toimistojen tarjoamien työllistymisen tukitoimien lisäksi kunnat tarjoavat osana sosiaalipalveluita kuntouttavaa työtoimintaa vaikeimmin työllistyville. Kuntouttava työtoiminta on osa aktivointisuunnitelmaa, jonka TE-toimisto ja kunnan sosiaalihuolto laativat asiakkaan kanssa. Vuodesta 2001 käytössä olleen kuntouttavan työtoiminnan kunnianhimoisena tavoitteena on avata pitkäaikaistyöttömille reittejä avoimille työmarkkinoille tai työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin ja sitten avoimille työmarkkinoille. Toinen tavoite on parantaa osallistujien elämänhallintakykyä. Kieltäytyminen tarjotusta kuntouttavasta työtoiminnasta voi johtaa työttömyysturvan lakkauttamiseen määräaikaaisesti ja toimeentulotuen alentamiseen. Osallistujat saavat työttömyysetuuden tai toimeentulotuen lisäksi kustannusten korvauksena yhdeksän euron päivittäisen kulukorvauksen tai toimintarahan sekä matkakorvauksia. Mikäli osallistuja on poissa kuntouttavasta työtoiminnasta ilman perusteltua syytä<sup>1</sup>, hänelle ei makseta poissaolopäivältä työttömyysetuutta.

Kunnat tarjoavat kuntouttavaa työtoimintaa joko omana toimintana tai ostopalveluna. Työtoiminnassa on mukana myös päihde- ja mielenterveysongelmista kärsiviä, jotka voidaan ohjata päihde- ja mielenterveyspalveluiden piiriin. Mukana on myös syrjäytymisvaarassa olevia nuoria, joilla on elämänhallinnan ongelmia. Niitä voidaan helpottaa sosiaalityön avulla. Toisaalta työkykyiset ja vain työn puutteesta kärsivät kokevat kuntouttavan työtoiminnan usein turhana ajankulutusena. Kuntouttavaa työtoimintaa käytetään kunnissa myös keinona välttää maksut niiden pitkäaikaistyöttömien työmarkkinatuesta, jotka eivät osallistu työllistymistä edistäviin palveluihin. Kuntouttava työtoiminta on ainoa kunnan järjestämisvastuulla oleva työllistymistä edistävä lakisääteinen palvelu, jolla kunta voi välttää työmarkkinatuen rahoitusvastuun.

---

<sup>1</sup> Työkyvyttömyys, alle 10-vuotiaan lapsen sairaudesta johtuva maksimissaan neljän päivän poissaolo, työhaastattelu tai tähän rinnastettava syy tai julkinen luottamustoimi.

## 2 TOTEUTUS

Hanke toteutettiin kolmessa vaiheessa. Hankkeen ensimmäisessä vaiheessa menetelmänä käytettiin kirjallisuuskatsausta sekä asiantuntijapaneelia (knowledge networking –metodi), toisessa vaiheessa vertailevaa analyysiä ja kolmannessa vaiheessa asiantuntijapaneelia. Ensimmäisessä vaiheessa järjestimme toukokuun 23. päivänä 2016 asiantuntijaseminaarin, jossa koottiin ja analysointiin alan tutkimusta kotimaassa ja ulkomailla.<sup>2</sup> Sen jälkeen keräsimme kirjallisuuskatsauksen avulla olemassa olevaa tietoa erilaisista osallistavan sosiaaliturvan malleista kolmessa maassa (ks. liite 1). Apuna käytimme aikaisemmassa virkamiesvalmistelussa tehtyä työtä sekä tämän tutkijaryhmän aikaisemmassa hankkeessa kokoamaa tietoa (Saikku 2015; STM 2015).

Toisessa vaiheessa kukin malli kuvattiin sosiaaliturvajärjestelmän osana velvoitteineen sekä etuustasoineen ja –perusteineen. Kolmannessa vaiheessa arvioimme 19. syyskuuta 2016 järjestetyssä asiantuntijapaneelissa knowledge networking –metodin avulla, miten em. mallit toteuttavat osallistavalle sosiaaliturvalle Suomen kontekstissa asetettuja tavoitteita.<sup>3</sup> Muodostimme asiantuntijapaneelin, jonka jäsenet arvioivat osallistavan sosiaaliturvan malleja oman asiantuntemuksensa näkökulmasta. Hankkeen loppuvaiheessa ohjausryhmän jäsenet kommentoivat aktiivisesti esiteltyjä malleja.<sup>4</sup>

Osallistavan sosiaaliturvan mallit mainittiin Sipilän hallituksen ohjelmassa osana oikeus- ja työministeri Jari Lindströmin kärkihanketta, jonka toimeenpano on työ- ja elinkeinoministeriön vastuulla. TEM:n toimialaan kuuluu laajasti kaikille työttömille kohdistettu toiminta. Tämän hankkeen kirjallisuuskatsauksen yhteydessä selvisi, että Hollannin ja Saksan osallistavan sosiaaliturvan mallit liittyvät erityisesti vaikeimmassa työmarkkina-asetuksessa olevien ja pitkäaikaistyöttömien palveluihin ja että myös Tanskassa toimeentulotukea saavia työttömiä kohdellaan eri tavalla kuin muita työttömiä (vrt. Saikku 2015). Kuva vahvistui hankkeessa järjestetyssä seminaarissa ja asiantuntijapaneelissa. Hankkeessa esiteltävät mallit kohdentuvat erityisesti vaikeassa asemassa oleville pitkäaikaistyöttömille ja syrjäytymisvaarassa oleville nuorille työttömille, eivätkä koske ansioturvalla olevia työttömiä.

---

<sup>2</sup> Asiantuntijapaneelin seminaariin 23.5.2016 osallistuivat: Peppi Saikku, THL, Anna-Maria Isola, THL, Veera Laurila, THL, Anna Keto-Tokoi, THL, Jouko Kajanoja, Emmapalvelut, Eveliina Pöyhönen, STM, Tallamaria Maunu, TEM, Ville-Veikko Pulkka, Kela, Jussi Pyykkönen, Hansel, Alina Thimm, HY ja Reetta Kosonen, HY. Työ tutkimusryhmästä osallistuivat Heikki Hiilamo, Pasi Moisio, Thomas Sama, Kathrin Komp, Juha-Pekka Lauronen, Aasa Karimo, Henri Aaltonen ja Päivi Mäntyneva. (ks. seminaarin ohjelma liitteessä 4).

<sup>3</sup> Asiantuntijaverkoston keskustelutilaisuus 19.9.2016. Tilaisuuden osallistajat: Peppi Saikku, THL, Päivi Haavisto-Vuori, TEM, Jouko Kajanoja, Emmapalvelut, Ville-Veikko Pulkka, Kela, Ville Grönberg, THL, Leena Suurpää, Nuorisotutkimusseura ja Jenni Kellokumpu, VM. Työ tutkimusryhmästä osallistuivat Heikki Hiilamo, Thomas Sama, Kathrin Komp, Juha-Pekka Lauronen, Aasa Karimo, Henri Aaltonen ja Päivi Mäntyneva.

<sup>4</sup> Hankkeen ohjausryhmästä malleja ovat kommentoineet puheenjohtajana toiminut Päivi Pihlajisto (TEM) ja jäsenenä olleet Päivi Haavisto-Vuori (TEM), Ulla Hämäläinen (VM), Eveliina Pöyhönen (STM) ja Esko Salo (STM).

## 3 OSALLISTAVAN SOSIAALITURVAN ERI MALLIT

### 3.1 Mallien yhtäläisyyksiä

Tässä hankkeessa esille tuodut Saksan, Tanskan ja Hollannin osallistavat sosiaaliturvajärjestelmät ovat omaksuneet sellaisen sopimukseen perustuvan mallin, jossa työttömän täytyy hyväksyä työvelvoitteita sosiaaliturvaa vastaan (Freedland and King 2003). Yhteistä malleille on se, että pitkäaikaistyöttömien täytyy osallistua järjestötyöhön, koulutukseen tai vastaavalaiseen toimintaan. Osallistavan sosiaaliturvan mallit ovat siis kohderyhmää velvoittavia. Hollannin ja Saksan mallit korostavat toimeentulon vastikkeellisuutta ja osallistumista palkattomaan työtoimintaan. Mallien tausta-ajatuksena on, että toimeentulotuki edellyttää vastapalveluksen. Vain Tanska tarjoaa työttömille kouluttautumismahdollisuuksia ja ammatillista täydennyskoulutusta ”vastikkeeksi” sosiaaliturvan saamisesta. Se miten aktivointitoimenpiteiden vastuu on jaettu ja järjestelty hallinnollisesti vaihtelee näiden maiden välillä. Hollannin ja Tanskan malleja yhdistävät hajautetut sosiaalipalvelut työttömille. Palvelut ja niiden itsenäinen hallinnointi on siirretty kuntien vastuulle. Saksassa aktivointitoimet on keskitetty osavaltioille, joista käsin niitä operoidaan. Osallistumattomuudesta sanktioidaan jokaisessa mallissa, mutta sanktioiden ankaruus ja toimeenpano vaihtelevat hieman. Hollannin toimeentulotuen ehdot ja osallistumattomuuden sanktiot ovat ankarammat kuin Saksan ja Tanskan. Malleja on käsitelty yksityiskohtaisesti liitteessä 1 (ks. myös Saikku 2015).

Suomen sosiaaliturvan ehdollisuutta voi lähestyä sosiaalipoliittisesta näkökulmasta perustuslain 19 §:n 1 momentin avulla. Sen mukaan ”jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon”. Laki toimeentulotuesta (1997/1412) täsmentää tätä oikeutta. Oikeus toimeentuloon on siis vain niillä, jotka eivät itse kykene hankkimaan turvaa eli henkilö ei voi saada toimeentuloaan ansiotyöllään, yrittäjätoiminnallaan tai toimeentuloa turvaavien muiden etuuksien avulla, eikä hän voi pitää huolta toimeentulostaan muillakaan tuloilla tai varoilla, häneen nähden elatusvelvollisen henkilön huolenpidolla tai muulla tavalla.

Kykenevyyden ehdolla on kolme sosiaalipoliittista ulottuvuutta. Ensinnäkin otetaan huomioon kyky saada tuloja. Jos tuloja ei ole, henkilön oletetaan ponnistelevan niiden hankkimiseksi. Tämä tarkoittaa sitä, että toimeentulotuen perusosan turvaa (toimeentulotukinormia) voidaan alentaa tilapäisesti jopa 40 prosentilla, mikäli henkilö kieltäytyy osallistumasta työhön tai koulutukseen (ml. kuntouttavaan työtoimintaan).

Toisella tasolla kykeneminen tarkoittaa sitä, että henkilö käyttää loppuun omat ja lahjaksi saadut tulot ja varat ennen kuin hänelle myönnetään viimesijaista toimeentulotukea. Kenelläkään ei ole velvollisuutta tukeutua esimerkiksi lastensa, vanhempiansa tai ystäviensä taloudelliseen tukeen, mutta jos henkilöt näin menettelevät, toimeentulotuki alenee. Omaa asuntoa ja tietyissä tilanteissa autoa lukuun ottamatta henkilön on realisoitava varansa ennen kuin hänelle voidaan myöntää toimeentulotukea.

Kolmanneksi edellytetään, että tuen tarpeessa olevan on ennen yhteiskunnan tukea hankittava tukea asuinkumppanilta ja eräissä tapauksissa myös vanhemmilta (osittainen työmarkkinatuki).

Filosofinen keskustelu sosiaaliturvan vastikkeellisuudesta ja perustulosta koskee edellä kuvattua ensimmäistä viimesijaisen sosiaaliturvan saamisen ehtoa: onko kansalaisen todistettava, ettei hän ole kykenevä huolehtimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämästä toimeentulostaan – vai voitaisiinko lähteä siitä, että kaikille turvataan joka tilanteessa viimesijainen toi-

meentulo? Kelan perustulokokeilua selvittävä tutkimusryhmä päätyi ymmärrettävästi siihen, ettei kaikille maksettava puhdas perustulo ole nykytilanteessa käytännöllisesti mahdollinen ja realistinen vaihtoehto Suomessa. Sen sijaan tutkimusryhmä esitti osittaista perustuloa, joka maksettaisiin 25-63 –vuotiaille pienituloisille (Kangas & Pulkka 2016, 11-12). Kyse olisi kuitenkin siinä mielessä puhtaasta perustulosta, ettei pienituloisten työttömien perustulon saamiselle asetettaisi ehtoja. Toisin sanoen kaikki kolme edellä mainittua ehtoa viimesijaisen sosiaaliturvan saamiseksi poistettaisiin. Perustulon saajien ei tarvitsisi tukea saadakseen ottaa vastaan tarjottua työpaikkaa tai koulutusta.

Moderni sosiaalipolitiikan retoriikka korostaa nykyisin puhtaan perustulon kaltaisen passiivisen etuuden sijaan investointeja inhimilliseen pääomaan eli osaamiseen. Taustalla on ajatus siitä, ettei sosiaalipolitiikka kykene enää suojelemaan kansalaisia markkinoiden aiheuttamilta riskeiltä, ennen muuta työttömyydeltä. Sen sijaan politiikan tulisi tähdätä kansalaisten vahvistamiseen niin, että he kestäisivät paremmin markkinoiden aiheuttamia riskejä. Jorma Sipilä (2010) on luonnehtinut muutosta ironisesti: ”Jos työvoiman myynti oli joskus ollut riistoa, nyt se oli tavoite. – – 'Riistetyksi tuleminen' on muuttunut vääryydestä mahdollisuudeksi ja itsensä uudistaneen työväenpuolueen tavoitteeksi”.

Kyse on markkinatalouden peruslogiikasta: työpanos on vapaassa markkinataloudessa eräällä tavalla samankaltainen hyödyke kuin maito ja voi tai traktori ja peräkärry. Ketään ei voi pakottaa ostamaan näitä hyödykkeitä – yhtä vähän kuin ketään voi pakottaa työllistämään kukaan. Pitkäänkin työttömänä ollut haluaa ymmärrettävästi saada takaisin oman työnsä, mutta työtä ei ole, jos sitä ei kukaan tarjoa. Toisin päin käännettynä sama tarkoittaa sitä, ettei työttömien patistelu työpaikkojen hakemiseen välttämättä kannata: jos työpanos ei käy kaupaksi, se ei käy kaupaksi. Olennainen kysymys onkin se, suojellaanko työpaikkoja vai työntekijöitä/kansalaisia. Mikäli globaalin talouden pelisääntöjä ei muuteta, työpaikkojen suojele osoitautuu lopulta mahdottomaksi. Sen sijaan työntekijöiden suojele voi toimia. Tämä tarkoittaisi sosiaaliturvan vastikkeellisuuden ymmärtämistä uudelleen. Kyse ei ole vain siitä, että ihmiset tarjoutuisivat työmarkkinoiden käytettäviksi, vaan että he sitoutuisivat kehittämään osaamistaan tai ainakin sitoutuisivat osallistumaan yhteiskuntaan. Tämä on osallistavan sosiaaliturvan peruslähtökohta kaikissa seuraavaksi esiteltävissä malleissa.

Seuraavassa esiteltävät Hollannin, Saksan ja Tanskan mallit eivät ole poikkeuksia Euroopassa. Lähes kaikissa Euroopan maissa on mahdollista velvoittaa toimeentulotuen saajia esimerkiksi jonkinlaiseen yhdyskuntatyöhön (”hyötytyöhön”). Vuoden 2015 tammikuun tilannetta kuvaavan 25 Euroopan maan vertailun mukaan toimeentulotuen saajia voidaan velvoittaa yhdyskuntatyöhön Hollannin, Saksan ja Tanskan lisäksi Isossa-Britanniassa, Portugalissa, Sloveniassa, Ruotsissa, Irlannissa, Itävallassa, Puolassa, Sveitsissä, Luxemburgissa, Belgiassa, Bulgariassa, Kroatiaassa, Norjassa, Romaniassa ja Liettuassa. (Kosonen 2016.)

Taulukossa 1 kuvataan Hollannin, Saksan ja Tanskan osallistavan sosiaaliturvan mallien pääpiirteet. Tanskan malli kohdistuu laajemmin kaikkiin työttömiin, vaikka toimeentulotukea saavia työttömiä kohdellaan eri tavalla. Hollannin ja Saksan mallit on selvemmin kohdistettu pitkäaikaistyöttömille. Mallien yksityiskohtaiset kuvaukset sisältyvät hankkeen kirjallisuuskatsaukseen (liite 1). Seuraavassa tarkastellaan ja arvioidaan sitä, miten mallit olisivat siirrettävissä Suomeen. Neljäntenä mallina esitetään selvitysryhmän kehittämä osallistumistulo-malli, joka on saanut vaikutteita edellä mainitun professori Anthony Atkinsonin ajatuksista ja Hollannin osallistavan sosiaaliturvan mallista. Tämä malli kuvataan muita yksityiskohtaisemmin, koska – toisin kuin kirjallisuuskatsauksessa kuvatut kolmen maan mallit – sitä ei ole käytössä muissa maissa.

Arviot osallistavan sosiaaliturvien malleista perustuvat asiantuntijaverkoston keskustelutilaisuudessa 19.9.2016 kerättyihin kommentteihin, tilaisuuden jälkeen osanottajilta pyydettyihin kommentteihin, tutkimusryhmän omaan arviointiin sekä selvityksen ohjausryhmän jäsenten lukuisiin kommentteihin. Kaikissa alla kuvatuissa malleissa etuuskien taso perustuisi nykyiseen työmarkkinatukeen, joka on veronalainen etuus, sekä nykyisen tasoiseen toimeentulotukeen, joka on verovapaa sosiaalietuus. Mallit säilyttäisivät viimesijaisen sosiaaliturvan ehdollisuuden, mutta muutoin poistaisivat vaatimukset omaisuuden realisoimisesta ja elinkumpanin tai vanhempien tuloihin turvautumisesta.

**Taulukko 1: Osallistavan sosiaaliturvan mallit Hollannissa, Saksassa ja Tanskassa**

	Hollanti	Saksa	Tanska
Kohderyhmä	18–66 -vuotiaat pitkäaikaistyöttömät	18–66 -vuotiaat pitkäaikaistyöttömät	15–66 -vuotiaat työttömät
Sopimus	Integrointisuunnitelma työ- ja sosiaaliturvalailla (yhdistettynä osallistumislakiin)	Integrointisopimus	”Oikeus ja velvollisuus” -periaate
Tavoite	Toimeentuloturvan saajat osallistuvat yhteiskuntaan	Vastikkeellisuus toimeentuloturvan saajille	Työllistymissuunnitelman ja velvollisuuden korostaminen toimeentulotuessa
Inklusion periaate	Heikoimmassa yhteiskunnallisessa asemassa olevat osallistuvat	Toimeentulotuen saajien velvollisuus tehdä töitä	Työttömän tukeminen työllistymisessä
Hallinnollinen vastuu	Hajautettu kunnille	Keskitetty osavaltioille	Hajautettu kunnille
Osallistumisen muodot	Järjestötyö, käytännön ammattikurssit (esim. mekaanikko), maahanmuuttajien kotouttamiskurssit	”Yhden euron työt”: 1-2 €/h	Koulutus, työharjoittelut, täydennyskoulutus
Osallistumisen ehdot	Työtön valitsee sopivan toiminnan yhteistyössä viranomaisten kanssa	Viranomaiset määräävät sopivan työn	Työtön sopii viranomaisten kanssa tarkoituksenmukaisesta toiminnasta
Osallistumisen kesto	20–36 h/vk enintään 4 ½ vuotta	Max. 30 h/vk 2 vuoden rajoituksella 5 vuoden sisällä	4–13 vk täydennyskoulutus; 6 vk työharjoittelu; 18 kk koulutus; 1 vuoden palkkatuki; 6 vk tanskan kielen kurssi
Korvaus	Toimeentulotuki + mahdolliset ylimääräiset tulot osallistumisesta työhön (korvaus ei saa ylittää vähimmäispalkan määrää)	Toimeentulotuki + tuntikorvaus ”yhden euron töistä” (1-2 €/h)	Toimeentulotuki + mahdolliset ylimääräiset tulot osallistumisesta työhön (korvaus ei saa ylittää vähimmäispalkan määrää)
Seuranta	Kunnallinen sosiaalihuolto	Osavaltion työkeskus	Kunta
Sanktiot	20% vähennys 1 kk ajalta pienestä laiminlyönnistä; 100% vähennys 3 kk ajalta rikkeen uusimisesta kuukausittaisesta kokonaistulosta. Helputus sanktioihin heikosta yhteiskunnallisesta asemasta poikkeustapauksissa (esim. pienten lasten perheet)	30% vähennys 3 kk ajalta ensimmäisestä rikkeestä; 60% ja 100% vähennys toisesta tai kolmannelta laiminlyönnistä. Kohdistuu vain toimeentulotukeen. Heikosta yhteiskunnallisesta asemasta voi saada helputuksia (esim. pienten lasten perheet)	Vähennys niiltä päiviltä jolloin työtön ei osallistu sovittuihin toimiin
Vapautus osallistumisesta	Fyysinen tai psyykinen vamma; hoivatyö esim. alle kolmevuotiaille lapsille tai vanhuksille	Työkyvyttömyys; vanhemmat, joilla alle kolmevuotias lapsi	Fyysinen tai psyykinen vamma; hoivatyö esim. alle kolmevuotiaille lapsille tai vanhuksille

### 3.2 Hollannin osallistavan sosiaaliturvan malli

Hollannissa työnhakija siirtyy sosiaalihuollon piiriin toimeentulotuen saajaksi oltuaan kolme vuotta työttömänä. Sosiaaliviranomaiset tekevät pitkäaikaistyöttömälle integrointisuunnitelman. Suunnitelma tarkoittaa jonkinlaista osallistumista yhteiskunnalliseen toimintaan, esimerkiksi järjestötoimintaa. Suunnitelma tehdään vuodeksi kerrallaan ja uusitaan tarvittaessa. Tarkoituksena on ylläpitää toimeentulon saajan henkistä ja sosiaalista hyvinvointia sekä työtaitoja. Valitun toiminnan tulisi olla osa henkilön työllistymissuunnitelmaa (Eleveld ja Van Vliet 2013). Tässä mielessä integrointitoiminta ei eroa Suomen kuntouttavasta työtoiminnasta. Mallin tavoitteena on kuitenkin enemmän sosiaalisten ongelmien ehkäiseminen kuin työllistymisen edistäminen.

Viranomaiset voivat auttaa työttömiä löytämään paikkoja osallistua ja järjestää esimerkiksi tapahtumia, joissa paikkoja tarjoavat kansalaisjärjestöt ja työttömät voivat kohdata. Ollakseen oikeutettu toimeentulotukeen työttömän tulisi osallistua vähintään 20 tuntia viikossa. Parantumattomista sairauksista ja vakavista terveysongelmista kärsivät tulisi kuitenkin vapauttaa pakollisesta toiminnasta. Yleisesti sanktiot toimivat kannustimena toimintaan osallistumiselle (Eleveld 2016). Ennen sanktioiden toimeenpanoa on tehtävä perusteellinen selvitys siitä, miksi työtön ei ole osallistunut toimintaan. Sanktioiden toimeenpanoa edeltää puolen vuoden ajanjakso, jonka aikana sosiaalityöntekijän velvollisuutena on keskustella asiakkaan kanssa kieltäytymisen tai keskeyttämisen syistä ja etsiä ratkaisukeinoja sanktioiden asettamisen sijaan.

Hollannin mallissa pitkäaikaistyöttömille luotiin uusia työmahdollisuuksia ja kolmannen sektorin ja järjestötoiminnan rooli työttömien aktivoinnissa vahvistui. Pieni osa työttömistä on löytänyt osa-aikaisen työsuhteen työnantajalta. Tällöin he voivat saada osallistumisestaan jonkinlaista palkkaa heille maksettujen etuuksien lisäksi. Osallistava sosiaaliturva voi nostaa heidän tulojaan (enintään 200 euroa kuukaudessa). Hyödyt osallistavasta sosiaaliturvasta voivat olla sekä taloudellisia että sosiaalisia (ks. tarkemmin liite 1). Arviointitutkimuksen mukaan Hollannin mallista hyötyivät eniten kaikkein heikoimmassa asemassa olevat kansalaisryhmät. Sen sijaan työmarkkinavaikutukset jäivät heikoiksi, vaikka jotkut onnistuivat hankkimaan 200 euron kuukausittaisia palkkatuloja. Hollannissa ei ole perinnettä politiikan vaikutusarvioinnista, joten arviot perustuvat melko heikkoon näyttöön. (Bekker ym. 2015.)

Hollannin malli korostaa osallistujien toimijuutta ja voimaantumista, jotka ovat tärkeitä tavoitteita myös Suomessa. Perusajatuksena on, että mikä tahansa toiminta on aina passiivista tuen vastaanottamista parempi vaihtoehto. Mallin käänttöpuolena ovat siihen liittyvät neuvottelut osallistujien kanssa, jotka edellyttävät suuria resursseja. Lisäksi sanktiointi pakottaa osallistujat mukaan myös sellaiseen toimintaan, jota he eivät aina koe tarkoituksenmukaiseksi. Toiminnalla ei välttämättä ole muuta tavoitetta kuin se, etteivät tuen saajat ole jouten. Osallistujat saattavat sen lisäksi päätyä tekemään työtä käytännössä ilmaiseksi.

### 3.3 Saksan osallistavan sosiaaliturvan malli

Saksan mallin keskeinen tarkoitus on ollut pitkäaikaistyöttömien työmahdollisuuksien lisääminen niin kutsuttujen yhden euron töiden avulla (Hohmeyer & Wolff, 2012). Vaatimuksena on, että uudet työmahdollisuudet eivät saa korvata tavallisella palkkatyöllä tehtävää työtä. Tämä niin kutsuttu syrjäyttämisaikutus voisi työttömyyden vähentämisen sijasta lisätä työttömyyttä.

Syrjäyttämiskaikituksen estämiseksi uudet tarjotut työmahdollisuudet on Saksassa valittu tarkkaan ja ne ovat pääasiassa yleishyödyllisiä töitä.

Kun nykyinen osallistavan sosiaaliturvan malli otettiin Saksassa käyttöön, uudistukset kohdistuivat samaan aikaan sekä lainsäädäntöön että instituutioihin ja menettelytapoihin. Pitkäaikaistyöttömille luotiin uusia työmahdollisuuksia kolmannella sektorilla. Järjestöjen ja työttömien väliselle toiminnalle annettiin lisää vapauksia. (Fleckstein, 2008; Knabe, 2003; Leschke ym., 2006.) Uudistuksilla luotiin siten samaan aikaan uusia toimintatapoja ja muutoksen edellyksenä olevia mahdollisuuksia osallistua työmarkkinoilla.

Saksassa on käytössä minimipalkkalainsäädäntö (vuoden 2017 alusta 8,84 euroa tunnilta). Lainsäädäntö ei kuitenkaan koske niitä pitkäaikaistyöttömiä, jotka ovat olleet vähintään 12 kuukautta työttömänä. Minimipalkka voidaan alittaa työsuhteen kuuden ensimmäisen kuukauden aikana. Rajoituksen tarkoituksena on antaa yrityksille kiihoke työllistää pitkäaikaistyöttömät yrityksiin. Minimipalkkalainsäädäntö ei myöskään koske harjoittelijoita, joiden harjoittelujakso on lyhyempi kuin kolme kuukautta kestoltaan, eikä järjestötyötä, vaikka se olisi minimipalkkalain alaisella työalalla.

Saksan osallistavan sosiaaliturvan malli ei ole kokonaisuudessaan siirrettävissä Suomeen esimerkiksi maiden erilaisista instituutioista johtuen. Työmahdollisuuksien tarjoaminen enemmän valinnanvapauden ja pitkäaikaistyöttömien aloitteellisuuden pohjalta on kuitenkin vartenotettava vaihtoehto pelkälle sosiaaliturvalle ilman osallistumista.

Työmahdollisuuksien tarjoaminen pitkäaikaistyöttömille on se elementti, joka voidaan ottaa helpoiten käyttöön Saksan velvoittavasta sosiaaliturvan mallista Suomen osallistavan sosiaaliturvan malliin. Suomessa tämä strategia tarkoittaisi pitkäaikaistyöttömien velvoitteiden uudelleen määrittelyä ja sosiaalihuollon tehtävien laajentamista työmahdollisuuksien tarjoamisessa. Suomen osallistavan sosiaaliturvan malli voisi Saksan tavoin keskittyä yleishyödyllisiin työmahdollisuuksiin eli järjestötyöhön. Toimeentulokijärjestelmän yksinkertaistaminen ja aktiivisuusvelvoitteiden ja kannusteiden lisääminen on myös omaksuttavissa saksalaisesta mallista, vaikka työ esimerkiksi kannustinloukkujen purkamiseksi ja sosiaaliturvan yksinkertaistamiseksi on ollut Suomessa hyvin vaivalloista (Soininvaara 2010).

Toimeentulotuen maksatusuudistus vuoden 2017 alusta antaa mahdollisuuden toimeentulokijärjestelmän keventämiselle ja yhdistämiselle osallistumistuloon. Työmahdollisuuksien sisällyttäminen Suomen osallistumistuloon siirtää sosiaaliturvan painoa asiakkaan aktiivisuuteen ja velvollisuuteen. Saksan kokemuksia yhden euron töistä voidaan lisäksi hyödyntää kuntouttavan työtoiminnan kehittämisessä osallistavampaa ja vähemmän leimaavaa toimintaa. Tämä voisi tapahtua lisäämällä asiakkaiden oma-aloitteisuutta ja aktiivisuutta. Saksan malli tarjoaa myös ratkaisuja työtulojen ja sosiaaliturvan yhteensovittamiseen.

Saksan mallin mahdollisesti keskustelua herättäneimmät osat ovat niin sanotut yhden euron työt sekä minityöt. Suomessa kuntouttava työtoiminta on monin tavoin samanlainen Saksan yhden euron töiden kanssa. Kuntouttavaan työtoimintaan verrattuna yhden euron töiden hyödynä on se, että työtä tehdään työsuhteessa ja siitä kertyy eläkettä. Mallin etuna on sen työttömille tarjoama laaja valikoima toimintaa erityisesti kolmannella sektorilla. Suomessa avoimilla työmarkkinoilla minityöt vaativat muun muassa yhteisen, ammattiliittojen välisen työehtosopimuksen minimipalkkojen pienentämisestä ainakin työsuhteen alkukuukausina.

Saksan mallin negatiivisena puolena voidaan kuitenkin pitää yhden euron töitä tekevien ihmisten heikkoa työmarkkina-asemaa. Yhden euron työt eivät ole johtaneet myöhemmin parempiin asemiin työmarkkinoilla (Hohmeyer & Wolff 2012). Erityisesti nuoret voivat ajautua

tekemään epätyypillisiä töitä vailla toivoa työmarkkina-asemansa parantumisesta. Yhden euron töiden tekeminen voi olla nuorille leimaavaa ja vaikuttaa negatiivisesti heidän tuleviin työuriinsa. Tutkimusten mukaan nuoret eivät ole halukkaita osallistumaan sellaiseen toimintaan, jota he pitävät leimaavana.

Saksaa on kritisoitu siitä, että se kaunistelee työttömyystilastoja määrittelemällä hyvin epätyypillisissä työsuhteissa olevat ihmiset työllisiksi. Yhden euron työt ovatkin luoneet uuden työssäkäyvien köyhien ryhmän, joka ei pärjää tuloillaan (Hohmeyer & Wolff 2012). Fordismin perusajatuksena on, että taloudellista kehitystä ja sosiaalista koheesiota voidaan edistää mahdollistamalla palkkatyöläisten osallistuminen kulutusyhteiskuntaan työtuloillaan. Yhden euron töitä ei voidakaan harkita rinnasteisena perinteiseen palkkatyöhön, vaan enemmän syrjäytymistä estävänä ja elämänhallintaa edistävänä osallisuuden muotona.

Saksan mallin toteuttaminen ei ole Suomessa mahdollista ilman yhden euron töiden sallimista myös yrityksissä. Tällä hetkellä yritykset eivät voi tarjota kuntouttavaa työtoimintaa. Toinen mahdollinen ongelma yhden euron töissä on mahdollisuus siihen, että työnantajat korvaavat olemassa olevaa työvoimaa yhden euron työntekijöillä. Tällaista kehitystä on hyvin vaikea estää hallinnollisilla keinoilla. Yhden euron töille voitaisiin kuitenkin asettaa kiintiöt yritystasolla.

### 3.4 Tanskan osallistavan sosiaaliturvan malli

Tanskan osallistavan sosiaaliturvan mallia luonnehtii ”oikeus ja velvollisuus” –periaate. Työttömille tarjotaan aktiivisesti palveluita eli työharjoittelua, koulutusta ja täydennyskoulutusta. Työtön voi sopia kunnan viranomaisen kanssa toiminnasta, jota pitää itselleen tarkoituksenmukaisimpana. Työttömän velvollisuuksien täyttämistä seurataan tarkasti. Sanktiot ovat tiukoja. Passiiviset työttömät voivat menettää kokonaan sosiaaliturvansa määräajaksi. Nuorten toimeentulotuki on samalla tasolla kuin opintotuki. Malli on palveluintensiivinen, mikä näkyy myös siinä, että Tanska käyttää selvästi muita pohjoismaita enemmän resursseja aktiiviseen työmarkkinapolitiikkaan. Tanskan malli on onnistunut työllistämään vaikeassa asemassa aikaisemmin olleita työttömiä (Andersen & Svarer 2007; Heinesen ym. 2013), osin sanktioiden vuoksi (Svarer 2011).

Suomen nykyisellä kuntouttavan työtoiminnan mallilla on periaatteessa samat tavoitteet Tanskan mallin kanssa. Tavoitteena on parantaa osallistujien työmarkkinataitoja ja poistaa työllistymisen esteitä. Käytännössä tavoitteita ei kuitenkaan Suomessa useinkaan saavuteta – osin palkkatuetun työn ja ylipäättään aktiivisen työmarkkinapolitiikan resurssien puutteesta johtuen. Kuntouttava työtoiminta voi ylläpitää ja parantaa sosiaalisia taitoja, mutta ei edistä työllistymistä avoimille työmarkkinoille (Karjalainen & Karjalainen 2010; 2011). Suomessa panostetaan huomattavasti vähemmän aktivointiin ja työmarkkinasiirtymien tukemiseen (Duell 2009).

Tanskan osallistavan sosiaaliturvan mallin toimeenpano Suomessa vaatisi asiakkaan oikeuksien ja velvollisuuksien uudelleen määrittelemistä laissa. Luontevinta olisi antaa vastuu osallistavasta sosiaaliturvasta kuntien sosiaalityölle ja myöhemmin sote-uudistuksen toteutumisen jälkeen maakuntien sosiaalityölle. Käytännössä sen tulisi selvemmin määritellä työttömän henkilön oikeus työllistämispalveluihin ja etuuksiin, ja toisaalta siihen liittyvät velvollisuudet ja sanktiot. Tanskalaisessa osallistavan sosiaaliturvan mallissa vastuu työllistämispalveluiden järjestämisestä on maakuntien sijaan kunnilla. Tanskassa kuntia on kuitenkin huomattavasti vähemmän kuin Suomessa, jossa myös maantieteelliset etäisyydet ovat suuremmat. Käytännössä Tanskan malli Suomessa tarkoittaisi, että alueuudistuksen jälkeen vuonna 2019 maa-



kuntien sosiaalihuolto järjestäisi osallistumistoiminnan ja siihen liittyvät työvoimapalvelut. Kuntien ja myöhemmin maakuntien vastuulla olisi taata, että jokaiselle työnhakijalle tarjotaan aktivointia (palkkatuettu työ, koulutus tai opiskelu) 12 kuukauden sisällä työttömyyden alkamisesta. Tanskalainen "askelmalli" laajentaisi maakunnallisia työvoimapalveluita siten, että niihin sisältyisi erityishankkeita ja koulutusohjelmia, esimerkiksi työttömän perustaitoja parantava kurssi (maahanmuuttajien tapauksessa suomen kielen kurssi) (askel 1), 4-13 viikon mittainen täydennyskoulutus julkisella tai yksityisellä työnantajalla (askel 2) ja kunnan tukema palkkatuettu työ yrityksessä (askel 3).

Tanskan malli vaatii runsaasti resursseja työvoimapalveluihin, eikä sen toteuttaminen Suomessa olisi välttämättä mahdollista määräraharajoitteiden takia. Voimakkaat investoinnit koulutukseen eivät myöskään välttämättä tuo toivottuja hyötyjä, jos tukea työmarkkinoille pääsemiseen ei ole riittävästi. Tässä tapauksessa osallistujat voivat helposti jäädä tuettujen töiden kierteseen.

Tanskassa sanktiot ovat selvästi Suomen nykyisiä sanktioita ankarammat. Tanskan mallin toteuttaminen Suomessa mahdollistaisi esimerkiksi toimeentulotuen maksun keskeyttämisen määräytyksi ajaksi. Kunnan sosiaalityöntekijöillä on sanktioiden toimeenpanossa suuri harkinnan vapaus. Tanskan mallin ankarat sanktiot voisivat johtaa harmaan talouden kasvuun, jos ne otettaisiin Suomessa käyttöön. Jos ihmiset menettävät sosiaaliturvansa, heillä ei ole ehkä muita vaihtoehtoja kuin harmaa talous toimeentulonsa turvaamiseksi. Toisaalta sanktiot tutkimusten mukaan sitovat työttömiä toimintaan. Tanskan sanktiot saattaisivat lisäksi rikkoa perustuslaissa määritellyt kansalaisten perusoikeuksia. Sama koskee Tanskan mallin ikärajoituksia. Tämän kaltaisten ikärajoitusten tueksi tulisi joka tapauksessa olla myös vahvaa tieteellistä näyttöä ennen kuin niitä voidaan ottaa käyttöön. Tanskan mallin toteuttaminen Suomessa aiheuttaisi suurimmat muutokset nuorten työttömien asemaan (alle 30-vuotiaat), sillä nuorten työttömien toimeentulotuki laskettaisiin opintotuen tasolle. Malliin sisältyy lisäksi nykyistä nuorisotakuuta ankarampi vaatimus pakolliseen aktivointiin.

### **3.5 Suomen osallistavan sosiaaliturvan malli - Osallistumistulo**

Hollannin mallin siirtäminen suoraan Suomeen ei ole mahdollista, mutta Hollannin malli tarjoaa kolmen maan malleista parhaimman pohjan suomalaiselle osallistavan sosiaaliturvan mallille. Hollannin mallin piirteitä on mahdollista toteuttaa pienemmillä kustannuksilla ja vähäisemmällä muutoksilla Suomessa kuin Saksan ja Tanskan mallin piirteitä. Hollannin mallin tapaan osallistumistulomallissa pitkään työttömänä olleen tulisi sopia sosiaalityöntekijän tai sosiaaliohjaajan kanssa suunnitelma osallistumisesta johonkin toimintaan, esimerkiksi järjestö- tai kerhotoimintaan tai opiskeluun. Hollannissa ei ole Suomen työmarkkinatuen tapaista etuutta, vaan pitkään työttömänä olleet siirtyvät toimeentulotuella. Myös Suomessa työtön voi tippua toimeentulotuella. Työmarkkinatuki voidaan evätä muun muassa työstä, kuntouttavasta työtoiminnasta tai nuorten kohdalla koulutuksesta kieltäytymisen seurauksena. Lisäksi toimeentulotuen perusosaa voidaan alentaa työttömillä edellisin perustein. Työmarkkinatuki on tasoltaan korkeampi kuin toimeentulotuen perusosa.

Osallistumistulon ajatuksena on ehkäistä pitkäaikaistyöttömien syrjäytymistä uuden aktivointikokonaisuuden avulla. Tavoitteena on edistää pitkäaikaistyöttömien osallisuutta ja lisätä heidän sosiaalista pääomaansa. Osallistumistoiminta tukee myös inhimillisen pääoman ylläpitämistä ja kasvattamista.

Työmarkkinatuki voidaan muotoilla uudelleen ja nimetä osallistumistuloksi Atkinsonin (1996) esimerkin mukaisesti. Kyseessä olisi erillinen valtion maksama etuus, joka vastaa tasoltaan työmarkkinatukea (passiivitasolla toimeentulotuen perusosaa, ks. jäljempänä). Mallia voidaan kutsua osallistumistuloksi, vaikka mallissa palveluiden merkitys on suurempi kuin tulonsiirroilla. Tässä osallistumistulolla ei tarkoiteta rinnakkaista mallia universaalille perustulolle, joka maksettaisiin kaikille ”osallistuville” kansalaisille. Sen sijaan tarkoitamme pitkään työttöminä olleille tai työelämästä syrjäytymisvaarassa oleville tarkoitettua aikuissosiaalityön palvelu- ja tulonsiirtokokonaisuutta.

Edellä esiteltyjen mallien tapaan mallin keskeisiä ominaisuuksia ovat kohderyhmä, työttömyyden kesto ennen osallistumistoiminnan alkua, toiminnan sisältö, toiminnan intensiteetti, toiminnan kesto, toiminnasta vastaava viranomainen (ei välttämättä toiminnan tuottaja), suhde muihin palveluihin, tulonsiirron määrä ja toiminnan sanktiointi.

## Kohderyhmä

Osallistumistulon toimeenpano Suomessa alkaisi osallistumistuloa saavien kohderyhmän määrittelemisestä. Osallistumistulon kohderyhmään kuuluisivat Hollannin mallin tapaan pitkäaikaistyöttömät, jotka saavat työmarkkinatukea. Osallistumistulon kohderyhmä määriteltäisiin työmarkkinatuen saamisen keston perusteella eri tavoin nuorille aikuisille (alle 25-vuotiaat) ja vanhemmille (yli 25-vuotiaat) samalla tavoin kuin nykyisessä aktivointisuunnitelman laatimisessa. Selvityshenkilö Maria Kaisa Aulan raportti nosti esille tarpeen vastikkeellisuuden lisäämisestä varsinkin nuorten kohdalla (Aula 2016, 53). Osallistumistulo ei koskisi opiskelijoita, kotona lapsia hoitavia tai vammaisetuksia saavia henkilöitä. Kohderyhmään voisi kuulua myös niitä, jotka saavat työttömän peruspäivärahaa tai ovat kokonaan toimeentulotuen varassa (esimerkiksi työmarkkinatuen lakkauttamisen vuoksi).

Kelan tilastotietokannan eli Kelaston pohjalta kootut taulukot 2 ja 3 kuvaavaa työttömän perusturvan (työmarkkinatuen ja työttömän peruspäivärahan) saajien tukipäivien kertymää (eivät yhtenäistä tuen saamisen kestoa). Niitä voidaan kuitenkin käyttää kohderyhmän laajuuden hahmottamisessa. Seuraavassa kohderyhmää hahmotetaan laskuesimerkin avulla. Esimerkki ei ole täsmällinen, mutta antaa suuntaa kohderyhmän koosta. Taulukoiden lukumäärät kertovat, että kohderyhmään voisi kuulua vuoden 2016 heinäkuun tilanteen perusteella noin 90 000 henkilöä, mikäli nuorilla osallistumisen ehto olisi vähintään 200 päivältä saatu työttömän perusturva ja muilla vähintään 500 päivältä saatu työttömän perusturva (heinäkuussa 2016 näillä ehdoilla oli alle 25-vuotiaita 12 052 ja muita 79 540, nämä siis kokonaiskertymätietoja). Kohderyhmään voisi kuulua myös niitä työttömiä, joiden työmarkkinatuki on lakkautettu.

## Taulukko 2: Kelan alle 25-vuotiaat työttömyysturvan saajat heinäkuussa 2016 työttömyyden maksettujen tukipäivien kertymän mukaan

Kertymä	Henkilöitä
Alle 100	15 675
100-199	5 718
200-299	<b>4 515</b>
300-399	<b>2 748</b>
400-499	<b>1 817</b>
500-599	<b>1 229</b>
600-699	<b>722</b>
700-799	<b>453</b>
800-	<b>568</b>

Lähde: Kelasto. Työmarkkinatukiseuranta: Työmarkkinatuen saajat ja työttömyyden perusteella maksettujen tukipäivien kertymä

## Taulukko 3: Kelan yli 25-vuotiaat työttömyysturvan saajat heinäkuussa 2016 työttömyyden maksettujen tukipäivien kertymän mukaan

Kertymä	Henkilöitä
Alle 100	29 544
100-199	18 739
200-299	15 090
300-399	12 811
400-499	11 066
500-599	<b>9 224</b>
600-699	<b>7 915</b>
700-799	<b>6 928</b>
800-899	<b>6 098</b>
900-999	<b>5 555</b>
1000-1099	<b>4 609</b>
1100-1199	<b>4 054</b>
1200-1299	<b>3 412</b>
1300-1399	<b>2 931</b>
1400-1499	<b>2 585</b>
1500-	<b>26 229</b>

Lähde: Kelasto. Työmarkkinatukiseuranta: Työmarkkinatuen saajat ja työttömyyden perusteella maksettujen tukipäivien kertymä

Osallistumistulossa työttömyyden kesto ennen suunnitelman laatimista voisi olla lyhyempi kuin kuntouttavassa työtoiminnassa. Ajatuksena on kannustaa aktiiviseen toimintaan ennen työttömyyden pitkittymistä ja ehkäistä heikon työmarkkina-aseman haittavaikutuksia. Tärkeä jatkoselvittelyn aihe koskee sitä, missä määrin kohderyhmä määriteltäisiin työttömyyden keston ja missä määrin työttömän iän ja maksetun etuuden perusteella. Seuraavassa kohderyhmästä puhutaan etuuden saamisen perusteella eli kohderyhmänä ovat pitkään työmarkkinatukea saaneet.

### Toiminnan tavoite ja sisältö

Toiminnan tavoitteena olisi työttömien osaamisen kehittäminen, syrjäytymisen ehkäiseminen ja työllistymiskynnyksen alentaminen. Lähtökohtana on, että osallistumistoiminta on itsessään kuntouttavaa ja toimintakykyä parantavaa. Aloitteen tavoitteena on, että kaikille osallistumistulon kohderyhmään kuuluville löydetään osallistumisen muoto, joka nousee työttömän

omasta tilanteesta ja tarpeista. Hyväksyttäviä vaihtoehtoja ei arvioitaisi yksinomaan niiden työllistymistä edistävien vaikutusten kautta. Osallistumismahdollisuuksien tulisi kuitenkin hyödyttää yhteisöä ja yhteiskuntaa, eikä se voisi olla pelkkää harrastustoimintaa. Vaikka tavoitteet ovat laajempia, toiminnan sisältöä arvioitaisiin ennen muuta syrjäytymisen ehkäisyn näkökulmasta. Mahdollisia osallistumistapoja ovat esimerkiksi osallistuminen kansalaisjärjestöjen toimintaan, osallistuminen naapurustoprojekteihin, ruokapiireissä tai vertaistukiryhmissä toimiminen, opiskelu kansalaisopistossa tai maahanmuuttajien kielikursseilla. Nämä toiminnot eivät ole nykyisinkään kiellettyjä, mutta niitä ei aktiivisesti edistetä pitkäaikaistyöttömien palveluissa. Toiminta räätälöitäisiin yksilöllisten toiveiden ja mieltymysten mukaisesti ja niistä sovittaisiin asiakkaan palvelusuunnitelmassa. Samalla olisi tuki otettava huomioon toimintaa tarjoavien tahojen tarpeet. Kunnat ja myöhemmin maakunnat ylläpitäisivät listaa eri tahojen tarjoamista osallistumismahdollisuuksista. Osallisuustulon maksaja eli valtio voisi myös asettaa reunaehdot toiminnalle.

Asiakkaat voivat ehdottaa omia tapoja osallistua, tai valita toimintaa maakuntien, kuntien ja paikallisten yritysten tai kansalaisjärjestöjen tarjoamalta listalta. Joka tapauksessa osallistujilla olisi suhteellisen paljon vapauksia valita erilaisista vaihtoehdoista. Yrityksissä osallistuminen olisi rajattua. Sellaisia avustavia tehtäviä, jotka eivät voi korvata työvoimaa, löytyy julkiselta sosiaali- ja terveyssektorilta (sote-uudistuksen jälkeen maakuntien palvelulaitoksista).

Joissain tilanteissa osallistumistuloon sisältyvä toiminta voisi olla lasten tai muun läheisen hoitamista kotona. Lisäksi osallistumistulo voisi mahdollistaa työmarkkinatuen suuruisella tuella syrjäytymisvaarassa oleville nuorille sellaista yleishyödyllistä koulutusta, joka ei suoraan valmistaisi ammattiin, esimerkiksi kansalaisopiston kursseilla. Tämä auttaisi kehittämään opiskelutaitoja ja parantaisi vaikeassa asemassa (ilman työtä, harjoittelu- tai opiskelupaikkaa) olevien nuorten mahdollisuutta suorittaa peruskoulun jälkeisiä tutkintoja. Oikeus tulisi perustua kuitenkin tapauskohtaiseen harkintaan, jotta osallistumistulo ei johtaisi yleiseen lastenhoitoon tai opiskeluun osallistumistulolla.

Toiminta korvaisi kuntouttavan työtoiminnan ja mahdollisesti myös heikossa työmarkkina-asemassa olevien sosiaalisen kuntoutuksen osittain tai kokonaan. Jos osallistumistulo korvaisi sosiaalista kuntoutusta, sen pitäisi sisältää myös erilaisia ryhmämuotoisia aktiviteetteja kunnan ja kansalaisjärjestöjen järjestämänä. Osallistumistulo voisi olla vähemmän leimaava osallisuuden muoto kuin sosiaalinen kuntoutus. Sosiaalihuolto voi ottaa huomioon tarvittavan tuen ja sopivan toimintamuodon yksittäistapauksissa.

## **Osallistumisen kesto ja intensiteetti**

Osallistumistuloon vaadittu osallistumisen intensiteetti (kuinka monta tuntia päivässä, kuinka monena päivänä viikossa) riippuisi sosiaalityöntekijän tai –ohjaajan arviosta. Hollannin esimerkin mukainen väljä määrittely on yksi ratkaisu. Osallistumisella voisi olla myös enimmäiskesto Hollannin ja Saksan esimerkin mukaisesti.

## **Toimeenpanija ja palvelun muoto**

Osallistumistulon palvelut kuuluisivat sosiaalihuollolle ja ne olisivat erillisiä TE-toimiston työvoimapalveluista. Kunnissa ja myöhemmin maakunnissa (vuoden 2019 alusta) työskentelevät sosiaalityöntekijät ja sosiaaliohjaajat käyttäisivät osallistumistuloa uutena aktivoinnin ja voimaannuttamisen instrumenttina. Osallistumistulon palvelupakettiin kuuluisi osallistumistoimintaa koskeva neuvonta, ohjeistus, sopiminen osallistumistoiminnasta ja osallistumisen seuranta (ks. lisää kohdassa sanktiot). Sosiaalityöntekijän tai –ohjaajan tehtävänä olisi auttaa kan-

nustaa ja motivoida asiakasta valitsemaan itselleen sopivaa toimintaa ja tukea asiakasta tämän tavoitteissa. Sosiaalityöntekijät ja –ohjaajat valvoisivat osallistumista. Valvonta ei saisi olla liian kontrolloivaa, vaan lähtökohtana tulisi olla luottamus siihen, että osallistujien kanssa tehdyt sopimukset osallistumisesta pitävät.

Osallistumistoiminnalle laadittaisiin oma asiakkaan palvelusuunnitelma. Alkuvaiheessa suunnitelmassa määriteltäisiin asiakkaan tavoitteet, toiminta ja taustatekijät. Sosiaalityöntekijä tai –ohjaaja ja asiakas tekisivät ensimmäisen arvioinnin palvelusuunnitelman tekemisen yhteydessä. Toinen arviointi tehtäisiin, kun on aika tarkistaa tuloksia (esimerkiksi 6 kuukauden jälkeen). Toisessa arviossa asiakkaalta kysyttäisiin missä määrin hän on saavuttanut tavoitteitaan, missä osallistumistuloon liittyvässä toiminnassa asiakas on ollut mukana ja mitkä tekijät ovat tukeneet tai vaikeuttaneet osallistumista. Yksittäistapausten arviointimallin avulla on mahdollista seurata asiakkaan tilanteessa tapahtuvia muutoksia, sekä tunnistaa mahdollisia positiivisia tai negatiivisia muutoksia aiheuttaneita tekijöitä. Palvelusuunnitelman tekemisen yhteydessä pohdittaisiin joka kerta sitä, millaisia muita työllistymistä edistäviä palveluita asiakkaalle voisi olla tarjolla (esimerkiksi työkokeilut ja palkkatuki).

### **Suhde muihin palveluihin**

Osallistuminen osallistumistulotoimintaan on toissijaista aktiivisiin työllistymistä edistäviin palveluihin nähden. Osallistuminen osallistumistulon edellytyksenä olevaan toimintaan ei vie oikeutta osallistua muihin työllistymistä edistäviin palveluihin, mikäli työtön on niihin halukas ja kykenevä osallistumaan. Osallistumistulo tarkoittaisi kuitenkin nykyisten työllistämistä edistävien palveluiden laajentamista sosiaalihuollon alueelle. Tämä edellyttää yhteistyötä TE-toimistojen ja aikuissosiaalityön välillä. Osallistumistoiminnan asiakkailla tulisi olla oikeus monialaisten palvelujen yhteensovittamiseen tuen tarpeiden mukaisesti sosiaalihuollon asiakkaana. Erityistä huomiota tulee kiinnittää toimintakykyä ja työkykyä ylläpitäviin ja parantaviin palveluihin. Nuoren osalta osallistumistulon suhde nuorisotakuuseen on selvítettävä.

### **Osallistumistulon määrä ja palvelun kustannukset**

Osallistumistuloa maksettaisiin sekä aktiivi- että passiivitasolla. Käytännössä uudistus voitaisiin toteuttaa niin, että työmarkkinatuen nimi muutetaan osallistumistuloksi niiden osalta, jotka kuuluvat osallistumistulon kohderyhmään. Osallistumistulo olisi työmarkkinatuen tasolla, mutta osallistumistulo muuttaisi pitkäaikaistyöttömän oikeuksien ja velvoitteiden periaatetta. Toisin sanoen osallistumistulo toisi työmarkkinatukeen enimmäiskeston, jonka jälkeen se muuttuisi osallistumistuloksi. Mahdollisia osallistumisesta aiheutuneita kustannuksia maksettaisiin sosiaalityöntekijän tai –ohjaajan harkinnan mukaan kuntien (maakuntien) vastuulla olevalla ehkäisevällä toimeentulotuella osallistumistulon lisäksi. Ehkäisevää toimeentulotukea tulisi maksaa asiakkaan tilanteesta ja tarpeista riippuen (ehkäisevän toimeentulotuen maksaminen ei edellytä niin kutsuttua negatiivista normilaskelmaa). Osallistumistuloa maksettaisiin passiivitasolla niille, jotka kieltäytyvät osallistumistoiminnasta (ks. osallistumistulon passiivinen taso).

Toinen vaihtoehto olisi maksaa osallistujille työmarkkinatukea aktiivimuodossa ja sen lisäksi osallistumistuloa eräänlaisena lisäkorvauksena tai osallistumisbonuksena (vrt. kuntouttava työtoiminta). Osallistumistulon (kuten myös edellä kuvattujen Hollannin, Saksan ja Tanskan mallien) perusajatuksena on kuitenkin se, että sosiaaliturvan saamisen ehtona on vastavuoroisuus. Vastavuoroisuudesta ei makseta lisäkorvausta, vaan sen on lähtökohta oletus. Osallistumiseen liittyviä kustannuksia voitaisiin kuitenkin korvata ehkäisevällä toimeentulotuella.

Mallin ei myöskään tulisi vaikuttaa työttömyysturvan 300 euron suojaosaan. Pikemminkin suojaosan nostamista tässä kohderyhmässä tulisi harkita. Pienimuotoinen palkattu työskentely voidaan lukea osallistumistoiminnaksi (tämä olisi ainoa osallistumisen muoto).

Osallistumistulon palvelupakettiin kuuluvat neuvonta, ohjeistus, sopiminen osallistumistoinnasta ja osallistumisen seuranta aiheuttaisivat lisäkustannuksia toimeenpanijalle. Lisäksi toiminnan järjestäminen saattaa aiheuttaa kustannuksia. Tosin lähtökohtana tulisi olla se, että toimintaa järjestävä taho (esimerkiksi järjestö tai seurakunta) tarjoaa itselleen hyödyllistä toimintaa, jolloin osallistujilta saatava työpanos vastaa toiminnan järjestämisestä aiheutuneita kustannuksia.

Kustannusten jakautumista valtion ja kuntien (maakuntien) välillä on selvitettävä. Rahoitusmallin tulisi kannustaa toimijoita siihen, että osallistumistulon tavoitteet toteutusivat eli että mahdollisimman monet (lähes kaikki) kohderyhmään kuuluvat löytäisivät osallisuustoiminnan ja saisivat osallistumistuloa.

## Osallistumistulon passiivinen taso

Jos kohderyhmään kuuluva asiakas kieltäytyy keskusteluiden jälkeen osallistumasta minikäänlaiseen toimintaan ja yhteistyöhön, osallistumistuloa voidaan maksaa passiivisella tasolla. Se vastaisi tasoltaan toimeentulotuen perusosaa. Asiakas ja sosiaalityöntekijä tai –ohjaaja sopivat asiakkaan jäämisestä osallistavien toimien ulkopuolelle ja osallistumistulon maksamisesta passiiviselle tasolle. Sopimuksen jälkeen sosiaalityöntekijä tai –ohjaaja toimittaa tiedon Kelalle, joka alkaa maksaa osallistumistuloa passiivisella tasolla. Osallistumistuloa maksetaan passiivisella tasolla, kunnes asiakas ilmaisee aikeensa osallistua ja tekee osallistumisestaan sopimuksen sosiaalityöntekijän tai –ohjaajan kanssa. Kyse olisi kuitenkin itsenäisestä etuudesta, ei toimeentulotuesta. Näin ollen passiivitason osallistumistulon saaminen ei edellyttäisi esimerkiksi omaisuuden realisointia eikä sen saamisessa otettaisi huomioon puolison tuloja. Jatkotyön aihe on selvittää järjestelmän kannustimiin liittyen, olisiko kunnat (maakunnat) syytä velvoittaa maksamaan osallistumistulon maksaminen passiivitasolla.

Vaikka lähtökohtana olisi kaikkien kohderyhmään kuuluvien osallistuminen osallisuustoimintaan, osa kohderyhmästä jäisi todennäköisesti passiivituelle. Tämä ryhmä tulisi pyrkiä pitämään mahdollisimman suppeana – kuitenkin tinkimättä osallistumistulon tavoitteista. Muussa tapauksessa osallistumistulon perusidea romuttuu ja malli muuttuu vain uudeksi sanktiointikeinoksi. Osallistumistoinnasta kieltäytyviin henkilöihin kuuluu kaikkein heikoimmassa asemassa olevia henkilöitä, joilla on esimerkiksi elämänhallinnan, päihde- tai mielenterveysongelmia. He tarvitsevat erityistä tukea.

## Sanktiot

Osallistumistulo rakentuisi toimeentulon turvaavaksi etuudeksi niille pienituloisille sosiaalihuollon asiakkaille, jotka osallistuvat tarjottuun tai itse ehdotettuun toimintaan. Osallistumistoiminta on velvoittavaa, koska kieltäytyminen siitä johtaa osallistumistulon maksamiseen passiivitasolla. Mikäli osallistumistulon kohderyhmään kuuluva henkilö kategorisesti kieltäytyy sosiaalityöntekijän tai –ohjaajan kanssa käydyissä neuvotteluissa osallistumistoinnasta (eikä sosiaalityöntekijä tai –ohjaaja havaitse osallistumisesta vapauttavia olosuhteita), hän siirtyy osallistumistulon passiivitasolle, jonka taso on sama kuin toimeentulotuen perusosa. Henkilöiden edellytettäisiin kuitenkin pysyvän edelleen työttöminä työnhakijoina.

Osallistumistoinnasta kieltäytyminen ei johtaisi toimeentulotuen sanktioihin. Passiiviselle osallistumistulolle siirtyneet rinnastuisivat työmarkkinatuella toimeentulotuella siirtyneisiin

henkilöihin, joita koskevat muihin toimenpiteisiin kuin osallistumistuloon liittyvät sanktiot. Toisin sanoen, jos passiivitason osallistumistuloa saava henkilö kieltäytyy työtarjouksesta tai työvoimapolitiisesta toimenpiteestä, hän saa karenssin työttömyysturvan tapaan.

Osallistuminen osallistumistulotoimintaan on toissijaista aktiivisiin työllistymistä edistäviin palveluihin nähden, eikä osallistuminen osallistumistulon edellytyksenä olevaan toimintaan vie oikeutta eikä velvollisuutta osallistua muihin työllistymistä edistäviin palveluihin. Kohderyhmän työnhakuvelvoite lähtökohtaisesti säilyy ja työnhaun toimet (haastattelut yms.) ovat ensisijaisia osallistumistulotoimintaan nähden. Sosiaalityöntekijä voi harkintansa mukaan katsoa aktivointisuunnitelmassa sovitut osallistavat toimet riittävän työllistäväksi edistäväksi toimiksi. Samoin sosiaalityöntekijän tai –ohjaajan tekemän harkinnan pohjalta osallistumistulotoiminnan aikana työnhakuvelvoitteesta voitaisiin vapauttaa terveydellisistä ja toimintakyvyllyistä syistä.

## Taulukko 2: Osallistumistulomalli Suomelle

Kohderyhmä	18–65 vuotiaat pitkään työmarkkinatukea saaneet
Sopimus	Osallistumissuunnitelma
Tavoite	Pitkäaikaistyöttömien syrjäytymisen ehkäisy
Inklusion periaate	Heikoimmassa yhteiskunnallisessa asemassa olevat osallistuvat
Hallinnollinen vastuu	Hajautettu kunnille alkuvaiheessa, vuodesta 2019 maakunnille
Osallistumisen muodot	Järjestötyö, koulutus, opiskelu, läheisten hoito, pienimuotoinen työ ja vastaava toiminta, aloite työttömällä
Osallistumisen ehdot	Työtön valitsee sopivan toiminnan yhteistyössä sosiaalityöntekijän tai –ohjaajan kanssa, työttömällä oikeus ehdottaa osallistumisen muotoa
Osallistumisen kesto ja intensiteetti	Sovitaan yhdessä sosiaalityöntekijän tai –ohjaajan kanssa, mahdollinen enimmäiskesto
Korvaus	Osallistumistulo (taso työmarkkinatuki) + mahdollinen toimeentulotuki korvaamaan osallistumisesta aiheutuvia menoja
Seuranta	Sosiaalitoimi
Suhde työvoimapalveluihin	Työvoimapalvelut aina ensisijaisia, pääsääntö: työnhaku voimassa.
Sanktiot	Kieltäytyminen osallistumistulotoiminnasta tai sen laiminlyöminen johtaa maksamiseen passiivitasolla. Kieltäytyminen ei vaikuta toimeentulotukeen.
Suhde toimeentulotukeen	Kieltäytyminen ei vaikuta toimeentulotukeen. Ehkäisevänä toimeentulotukena maksetaan osallistumisesta aiheutuvia kustannuksia
Vapautus osallistumisesta	Fyysinen tai psyykinen sairaus tai vamma.

## 3.6 Osallistumistulon taloudelliset vaikutukset

Osallistumistulon sosiaaliturvamallin välittömät taloudelliset vaikutukset riippuvat ennen muuta kohderyhmän määrittelystä, palveluiden intensiivisyydestä, sanktioista ja niiden toimeenpanosta. Keskeinen kysymys on se, miten kohderyhmä rajataan työttömyyden keston mukaan ja miten intensiivisiä palveluita osallistumistulotoimintaan sisällytetään (vaihtoehtojen etsiminen, valikointi ja seuranta).

Osallistumistulo lisää olennaisesti pitkäaikaistyöttömien aktiivitoimia. Elokuussa 2016 yli 1000 päivää työmarkkinatukea saaneiden aktivointiaste oli 17,7 prosenttia (siitä kuntouttavan työtoiminnan osuus oli 74 prosenttia), kun alle 300 päivää työmarkkinatukea saaneiden aktivointiaste oli 42,2 prosenttia (kuntouttavan työtoiminnan osuus 15 prosenttia). Osallistumistulo

nostaisi aktivointiasteen lähes 100 prosenttiin pitkään työmarkkinatukea saaneilla – olettaen, että osallistumistoiminta luetaan niin sanotuksi aktiivipalveluksi (emme ota tässä kantaa rahoitusvastuuseen valtion ja kuntien (maakuntien) välillä). Siinä missä osallistumistoiminta ylläpitää työkykyä ja pitää yllä yhteyksiä työelämään, aktivointi parantaa työllistymistä – olkoonkin, että kohderyhmällä on monia työllistymisen esteitä.

Aktivointitoimien myönteisiä hyvinvointivaikutuksia ovat muun muassa: sosiaaliset suhteet lisääntyvät, eristyneisyys vähenee, elämänhallinta paranee (voimaantuminen, vastuunotto omasta elämästä, päivärhythmin löytyminen; tämä ylläpitää myös työ- ja toimintakykyä), työmarkkinavalmiudet paranevat tai ainakin säilyvät, työtoiveet ja käsitykset työtaidoista selkeytyvät (motivaatio, itseluottamuksen ja itsetunnon kohentuminen, kun on uskaltanut työn tekemiseen pitkän tauon jälkeen). Näitä on kuitenkin vaikea, muttei mahdotonta muuttaa mitattaviksi taloudelliseksi suureiksi. Lisäksi osallistumistulon vaikutusmekanismien tarkempi tarkastelu edellyttäisi kokeilua, jossa mallia (konteksti, osallistujat, mekanismit ja niiden aikaansaamat vaikutukset) tutkittaisiin koeasetelman avulla.

Osallistumistulomallissa kohderyhmän etuusmenojen oletetaan pysyvän nykyisellä tasolla, koska lähtökohtana on, että kaikki tai lähes kaikki nykyiset pitkään työmarkkinatukea saaneet (mahdollisesti myös työttömän peruspäivärahaa saaneet ja aikaisemmin työmarkkinatukea saaneet, vrt. lakkautuspäätös) saajat saisivat osallistumistuloa. Tämän oletuksen toteutuminen riippuu tietysti siitä, miten kohderyhmä ottaa vastaan uudistuksen ja miten osallistumistoiminnan yksilökohtainen räätälöinti onnistuu.

Lisäksi on otettava huomioon, että osallistujille maksettava ehkäisevä toimeentulotuki lisää toimeentulotuen menoja. Toisaalta passiivituella tippuminen ei alenna julkisia menoja niiden osalta, jotka saavat toimeentulotukea jo ennen tuen alentamista. Tällöin pienentynyt osallistumistulo korvautuu lisääntyvällä toimeentulotuella. Toimeentulotukea maksettiin 37,7 prosentille työmarkkinatuen saajista vuonna 2012 (Perusturvan riittävyys 2015, 41).

Joka tapauksessa malli sisältää etuuksien saajille suunnattuja, nykyistä laajempia palveluita, jotka vaatisivat nykyistä enemmän resursseja. Toimintamallin kustannuksiin vaikuttaa miten usein sosiaalityöntekijät ja -ohjaajat tapaavat kohderyhmään kuuluvia työttömiä ja miten paljon sosiaalityöntekijät ja -ohjaajat ovat mukana osallistumisen vaihtoehtojen etsimisessä ja osallistumisen seurannassa. Toisaalta toimeentulotuen Kela-siirron yhteydessä kuntien (myöhemmin maakuntien) sosiaalityöstä vapautuu resursseja. Kuntouttavassa työtoiminnassa esimerkiksi järjestöt saava korvausta kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä. Korvaus kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä maksetaan kunnalle. Kunta voi tehdä sopimuksen kuntouttavan työtoiminnan tuottamisesta esimerkiksi järjestön kanssa. Tällöin kunta maksaa järjestölle kuntouttavan työtoiminnan tuottamisesta. Kuten edellä todettiin, osallistumistulon lähtökohtana tulisi olla se, että toimintaa järjestävä taho (esimerkiksi järjestö tai seurakunta) tarjoaa itselleen hyödyllistä toimintaa, jolloin osallistujilta saatava työpanos vastaa toiminnan järjestämisestä aiheutuneita kustannuksia. Kustannuksia aiheutuu myös sähköisten järjestelmien rakentamisesta, mukaan lukien mahdollinen kohderyhmälle tarkoitettu sähköinen valikko osallistumistoiminnan vaihtoehtoja varten. Kaikkia palveluiden kustannuksia on tämän selvityksen kontekstissa vaikea määrittellä etukäteen, samoin kuin kustannusten jakautumista eri toimijoiden kesken (valtio, kunta, maakunta, osallisuustoiminnan tuottaja). Kevyessä toteutuksessa julkiset menot voisivat vähentyä kokonaisuutena, runsaasti palveluita tarjoavassa mallissa on todennäköistä, että julkiset menot hieman kasvaisivat ainakin alkuvaiheessa.

Mallin ensisijaisena tavoitteena on syrjäytymisen ehkäisy. Jos tämä tavoite toteutuu, malli voi johtaa merkittäviin sosiaali- ja terveyspalveluiden kustannussäästöihin pitkällä aikavälillä. Näiden vaikutusten arviointi edellyttää kuitenkin mallin ominaisuuksien tarkempaa määrittelyä



sekä kokeilua, joka suunniteltaisiin vaikutusten arviointia silmällä pitäen. Pitkäaikaistyöttömiin syrjäytymisen ehkäisyn arviointiin on vaikea määritellä yksiselitteisiä indikaattoreita.

Osallistumistulo vaikuttaa kaikkien työttömien kannustimiin eli myös niihin henkilöihin, jotka eivät ole vielä osallistumistulon kohderyhmää. Osallistumistulo lisää työttömyysturvan saamisen vastikkeellisuutta. Tämä voi aktivoida työttömiä tarttumaan työtilaisuuksiin ennen osallistumistoimintaan joutumista (niin kutsuttu pelotevaikutus). Myös tämän vaikutuksen todentamiseen tarvitaan kokeilua.

Oleellinen näkökulma keskustelussa aktivointitoimista ja sanktioista on niiden vaikuttavuus. Peppi Saikun (2015) tarkastelemista maista (Suomi, Ruotsi, Tanska, Norja, Iso-Britannia, Saksa ja Alankomaat) tietoa aktivointitoimenpiteiden vaikuttavuudesta oli parhaiten saatavilla Saksan yhden euron töistä. Niihin valikoituvat nuoret useammin kuin vanhemmat työttömät. Osallistuminen on lisännyt jonkin verran työllistymistä avoimille työmarkkinoille. Tulokset ovat kuitenkin osittain ristiriitaisia. Kansainvälisen meta-analyysiin mukaan aktiivisen työmarkkinapolitiikan lyhyen aikavälin työllistymisvaikutukset ovat vähäiset (Card ym. 2015).

Sanktioilla voi olla positiivinen vaikutus, mikäli niiden avulla ihmiset saadaan liikkeelle (Holmdahl 2014). Suomessa yksi sanktioinnin positiivisista vaikutuksista on ollut se, että erityisesti nuoret on perusosan alennuksen avulla saatu ohjattua sosiaaliohjaukseen tai sosiaalityöntekijän tapaamiseen, jossa heitä on mahdollisesti pystytty auttamaan kokonaisvaltaisemmin (Karjalainen ym. 2013, 202–208). Toisaalta sanktiointi pienentää tuloja ja syventää köyhyyttä.

## 4 ENNAKKOKÄSITYKSET OSALLISTAVAN SOSIAALITURVAN EHDOTUKSISTA

Hankeen viestintäsuunnitelman mukaan ”mediaan ja kansalaisille hankkeen toteutuksesta viestittäään siten, että tutkimusryhmämme saa palautetta selvitystyön ohjaamiseksi”. Hankkeen johtaja antoi Taloussanomille haastattelun, joka julkaistiin Iltasanomien nettisivuilla 18. marraskuuta 2016 otsikolla Työttömät vapaaehtoistoihin – hallituksen työryhmältä mullistava esitys (<http://www.iltasanomat.fi/taloussanomat/art-2000002239195.html>). Sensaatiohakuisesti otsikoitu ja kirjoitettu juttu painotti ehdotuksen ”pakkotyömaisyttä” työttömille. Se toi vapaaehtoistyön esiin eräänlaisena pakkotyön muotona. Kirjoituksen sävy oli skeptinen ja kirjoittaja väläytti omassa, jutun oheen lisätyssä kommentissaan jopa yhteiskuntarauhan rikoutumista. Kirjoituksen sisältö ei vastannut tutkijaryhmän esitystä osallistumistulosta, mutta sen julkaiseminen tarjosi mahdollisuuden saada palautetta hankkeesta ja ottaa etukäteen huomioon osallistavaa sosiaaliturvaa koskevia ennakoasenteita.

Iltasanomien nettisivuilla on mahdollista kommentoida uutisia. Edellä mainitun jutun kommentointi suljettiin 19.11.2016 suuren kommenttimäärän takia. Tuohon mennessä kommentteja oli tullut yhteensä 2586 kappaletta. Analysoimme yhteensä 400 kommenttia, joista 200 kommenttiketjun alusta (18.11.2016) ja 200 ketjun lopusta (19.11.2016). Näytteiden perusteella muodostettiin yhdeksän kategoriaa, jotka kuvaavat usein toistuvia keskusteluargumentteja. Olemme nimenneet kategoriat seuraavasti: pakkotyö, oikea työ vs. vapaaehtoistyö, kansalaispalkka, empatian puute, työttömien kuuleminen, tarpeellinen aktivointi, omat ehdotukset, työttömät ”makoilevat” sekä byrokrania jyllää.

## Pakkotyö

Kaikkein useimmin kommenteissa esiintyi käsitys siitä, että ehdotus tarkoittaa pakkotyötä. Pakkotyö tuotiin esiin erittäin negatiivisena asiana työttömille. Pakkotyön koettiin vievän työttömiltä perusoikeudet ja samalla kaventavan heidän valinnanvapauttaan etsiä töitä sekä olla yhteiskunnan täysivaltaisia jäseniä. Ehdotusta kuvattiin nöyryytykseksi ja orjatyöksi. Kommenttien mukaan työttömiltä viedään ihmisoikeudet. Heidän päätävävaltansa ei ole koske maton, vaan altis toisten arvostelulle ja päätöksille heidän päänsä yli. Esitys aiheutti työttömille epävarmuutta ja huonoa oloa. Työttömät kokivat, että heitä ei kuunnella ja heidät nollataan ihmisinä epäonnistujiksi. Yhteiskunta ei anna heille tukea ja turvaa, vaan antaa heille uusia ”kovia” vaatimuksia, joista pitää selviytyä.

” On pakko ilmaista, että en ole ollut koskaan aikaisemmin näin tyrmistynyt Suomen päättäji en ja heidän "avustajiensa" tai työryhmiensä ehdotuksiin kuin nyt tähän työttömien "pakottamiseen" vapaaehtoistyöhön. En olisi voinut kuvitella edes "pahimmassa painajaisunessani", että joku viitsii edes ehdotella tällaista nöyryytystä työttömille. Ja tehdä vielä "eron" ansiosidonnaisella olevien ja työmarkkinatuella pudonneiden työttömien välille. Onko tässä maassa moraalialla enää ollenkaan. Meidän kaikkien kansalaisten pitää saada nauttia samoja perustuslaillisia oikeuksia, velvollisuuksia ja turvaa. Peruslain 18 §:n mukaan jokaisella on oikeus valita ammattinsa, työpaikkansa ja elinkeinoala ja julkisella hallinnolla on vastuu edistää työllisyyttä ja turvata jokaiselle oikeus työhön ja toimeentuloon. Täytyvätkö nämä perustuslailliset oikeudet enää maassamme!” (Nimimerkki mummo vaan, Taloussanomat, 19.11.2016)

## Oikea työ vs. vapaaehtoistyö

Tämän kategorian kommenteissa todetaan, että vapaaehtoistyö vääristää kilpailutilannetta markkinoilla. Lisäksi yrittäjä voi väärinkäyttää tilannetta hyväkseen siten, että palkkaa palkkatuella jatkuvasti uusia palkkatuen piiriin kuuluvia työttömiä. Näin yrittäjä voi säästää yrityksensä palkkakuluissa. Toinen näkökulma on se, että vapaaehtoistyö voidaan tulkita työksi, joka vähentää työttömän saamia korvauksia työttömyydestä tai poistaa tuen kokonaan. Syyinä on vapaaehtoistyön määrittelemisen työksi, jossa työllistyy.

”Tässähän menee vapaaehtoistyöltä tekemisen halu. hallitus pilaa sen. sehän on sitä että meet itse vapaaehtoisesti sinne junnujen futisharkkoihin huoltajaksi tai yksinäiselle kahvi/juttuseuraksi Tms. ilman mitään vastiketta ja saat silti siitä hyvän mielen itselles. älkää sotkeko työllistymistä ja vapaaehtoistyötä toisiinsa. vapaaehtoistyötä ainakin suurin osa har rastaa(vielä)” (Nimimerkki a-luokan lihansyöjä, Taloussanomat, 19.11.2016)

”Vapaaehtoiset kun tekee ilmaiseksi töitä, niin ei tule tarvetta työllistää ketään!” (Nimimerkki ante Taloussanomat, 19.11.2016)

## Kansalaispalkka

Muutamissa kommenteissa tarjottiin kansalaispalkkaa ratkaisuksi nykyisen työttömyysturvan sijaan.

”Tämä keskustelu täällä osoittaa, että kansalaispalkka on oikea ratkaisu kaikkiin ongelmiin. Kansalaispalkan jälkeen ei enää puhuta työttömyyskorvauksista tai mistään muustakaan kummallista tuista, kuten asumistuki tai erikoiskorvaus, kun minulle ei maistu normaaliruoka. Kansalaispalkan jälkeen työssä käyvien ei tarvitse paheksua ihmisiä, jotka ei käy töissä, koska saavat itse sen saman kansalaispalkan käyvät töissä tai ei. Työssä käynti on vain lisä-

bonus sinun kansalaispalkan päälle.” (Nimimerkki kansalaispalkka, Taloussanomat, 18.11.2016)

”Yhdessä perustulon kanssa erittäin hyvä visio. Kuitenkin kotona kytkeminen ei paranna kenenkään mahdollisuuksia löytää työpaikka. Ja se yhteisöllinen toimintahan voi olla varsin erilaista. Vaikkapa lasten läksytukea kirjastossa tai työttömien yhdistyksen kahvilassa toimimista. En ymmärrä, että siitä voisi olla mitään haittaa päinvastoin runsaasti hyötyä. Ja jos ei siihen kykene niin sitten on perustulolla.” (Nimimerkki Kari74, Taloussanomat, 18.11.2016)

## Empatian puute

Uutisen kommentoijat pitivät keskustelua osallistavasta sosiaaliturvasta esimerkkinä empatian puutteesta yhteiskunnassa. Kirjoittajien mukaan Suomessa ei haluta tai pystytä samaisumaan toisen läheisen tilanteeseen ja toisen ihmisen tilannetta arvioidaan vain omista lähtökohdista. Tämä tarkoittaa, että annetaan arvio toisesta ihmisestä, vaikka ei tiedetä hänen tilanteestaan mitään. Kirjoituksista käy ilmi, että ihmisten pitäisi olla iloisia siitä mitä heillä on, ei surra sitä mitä heillä ei ole, olla iloisia elämästään ja yrittää auttaa toisia ihmisiä yhteiskunnassa.

”Miten mahtava näkemys asiaan ja sinulta, joka olet itse työtön. Älkää rakkaat ihmiset katke-roituko. Muuttakaa asenteenne asioita kohtaan. Tämä voi ollakin uusi tie ulos pimeydestä. Jospa työpaikkojakin alkaa palvelualalta syntyä, kun näytämme 'kyntemme' tuoden vahvuutemme kaikkien nähtäville.” (Nimimerkki työttömyys passivoi, Taloussanomat, 18.11.2016)

## Työttömien kuuleminen

Muutamassa kommentissa ihmeteltiin, onko työttömiltä kysytty mitään ehdotuksesta.

”Kaikki tässä työryhmässä olevat on kokoomuslaisia. Missä ovat duunareiden ja työttömien edustajat. Vanhusten ja sairaidenhoito vaatii osaamista johon ei kykene joka työtön. Tulee uusi kurjalisto joka on työssä mutta työtön ja joilta puuttuu kaikki työssä olevan oikeudet. Työterveyshuolto, lomaoikeus, vakuutukset jne.” (Nimimerkki vupe, Taloussanomat, 18.11.2016)

## Tarpeellinen aktivointi

Monet kommentit tarkastelivat ehdotusta aktivoinnin näkökulmasta. Työttömiä pidettiin näissä kommentteissa epäonnistujina, laiskoina ja aikaansaamattomina yhteiskunnan tukien nauttijoina, joille kunnon aamuhieräys tekisi vain hyvää.

”Vihdoinkin asiaa. Lorviminen loppuu vihdoinkin.” (Nimimerkki Toni, Taloussanomat, 18.11.2016)

”No tottakai joutavat työttömätkin tekemään työtä tuen eteen. Miksi heille pitäisi rahan tulla tekemättä mitään. Joutuuhan työntekijäkin tekemään palkkansa eteen työtä, ei heillekkään seisoskelusta makseta. (Nimimerkki Pekkapoika, Taloussanomat, 18.11.2016)

## Omat ehdotukset

Muutama kirjoittaja kiinnitti myönteisenä asiana huomiota uutisessa mainittuun mahdollisuu-teen ehdottaa itse osallistavaa toimintaa. Muutoin työttömät kokevat voimattomuutta ja heillä

on vaikeaa olla itsenäisiä toimijoita yhteiskunnassa. Suurin syy voimattomuuteen on se, että omat tekemiset tulkitaan TE-toimistoissa kielteisesti ja sokeasti lakia toteuttaen. Kirjoittajista tuntuu, että ns. maalaisjärkeä ei käytetä tai sitä ei käytetä heidän tapauksessaan. Epävarmuutta lietsoo kokemus siitä, etteivät työttömät tiedä mistä tulee sanktio ja mistä ei.

”Jos aloitettaisiin siitä että työtön saa tehdä vapaaehtoistyötä menettämättä työttömyystukea. Itse tein vapaaehtoistyötä ja kun jäin työttömäksi, se piti lopettaa tukien menettämisen pelossa. Soten kolmas sektori kiittäisi.” (Nimimerkki Snusmumriken, Taloussanomat, 18.11.2016)

### Työttömät ”makoilevat”

Melko useissa kommentteissa työttömyyttä pidettiin työttömien omana syynä, jopa periytyvänä ammattina. Kirjoittajien mukaan tämä on lopetettava ja tutkimusryhmän esitys on juuri sitä mitä kaivataan aktivoimaan työttömiä. Perusajatus teksteissä on, että aktivoimalla työttömät ovat yhteiskunnan eri toiminnoissa mukana ja lopulta työllistyvät avoimille työmarkkinoille. Näin ollen työttömien ”makoilu” kotona loppuu. Aktivoinnin takia osallistavaa sosiaaliturvaa pidetään kommentteissa hyvänä ja kokeilemisen arvoisena asiana.

”Monelle työttömyys on valitettavasti ammatti ja elinkeino. Monilla ammattitaito on huippuluokkaa työttömänä. Sen näkee turhan monesta kommentistakin, saati katselemalla ympärilleen. Vasemmistopuolueet ovat heppoutteen taipuvat ihmiset siihen opettaneet. Ei ole halua itsensä kehittämiseen, kun ei tarvitse. Siitä on tullut monelle itsestäänselvyys. Mikä pahinta, se on perinnöllinen ominaisuus. Monessa suvussa jo toinen tai kolmas sukupolvi menossa.” (Nimimerkki T.Ryynänen, Taloussanomat, 18.11.2016)

### Byrokratia jyllää

Byrokratiaa ja sen arvaamattomuutta pidettiin muutamissa kommentteissa suurena ongelmana työttömille. Byrokratia koetaan epäoikeudenmukaiseksi, koska siitä ei saa selvää ja kaikki työttömän tekemiset tulkitaan negatiivisesti. Erityisesti tämä negatiivisyys näyttäytyy omissa kokemuksissa. Epäoikeudenmukaisuus lannistaa ja altistaa epävarmuudelle.

”Tähän mennessä mikä tahansa osallistuva toiminta on johtanut mielivaltaisesti määrättyyn karenssiin. Mitään ei uskalla enää yrittää toimeentulonsa parantamiseksi jos koko ajan uhkana on nälkäkuoleman uhka. Mutta jos ihmisiä aletaan pakottaa risusavottaan, seurauksena on poliittista väkivaltaa.” (Nimimerkki wanhus-72, Taloussanomat, 18.11.2016)

”Onhan tuo moneen kertaan todettu, että tukiviidakko on sellainen, että useinkin työn vastaanottamisella tuet heikkenevät ja lopputulos on, että saa kutakuinkin saman rahan, kävi töissä tai ei.” (Nimimerkki töihin siitä, Taloussanomat, 18.11.2016)

### Yhteenveto nettikeskustelusta

Nettikeskustelun perusteella voidaan päätellä, että osallistavan sosiaaliturvan ehdotuksille on sekä vastustusta että tukea. Päälimmäisenä huolena nettikommenteista nousi pakkotyö ja nöyryyttäminen. Kirjoittajat kokivat, että heitä käskytetään ja heidän itsemääräämisoikeutensa viedään, vaikka uudistuksen tavoite on päinvastainen. Toisaalta puheenvuoroissa todettiin, että aktiivinen työtön on parempi kuin passiivinen työtön. Aktiivisuuden kautta työttömät saavat oven auki yhteiskuntaan. Keskustelu kertoo siitä, miten vaikea aihe osallistava sosiaaliturva on ja miten vahvoja sitä koskevat ennakkokäsitykset ovat. Keskustelu osallistavasta sosiaaliturvasta luiskahtaa helposti yleiseksi keskusteluksi työttömyysturvasta ja työttömien

oletetuista ominaisuuksista. Keskustelu on syyllistävää ja aggressiivista. Sinänsä on ymmärrettävää, että erityisesti pitkäaikaistyöttömät suhtautuvat kriittisesti ehdotuksiin toimeentulonsa perusteiden muuttamisesta – silloinkin kun ehdotusten tavoitteena on heidän tilanteensa kohentaminen. Pitkäaikaistyöttömien asema on sosiaalisesti ja taloudellisesti vaikea, mikä todennäköisesti heijastuu kommentoinnissa. Tämä seikka on syytä ottaa huomioon osallistavan sosiaaliturvan mahdollisessa lainsäädäntötyössä.

## 5 YHTEENVETO JA SUOSITUKSET

Tutkimusryhmämme pitää edellä kuvattua Hollannin malliin pohjautuvaa osallistumistuloa toteuttamiskelpoisimpana osallistavan sosiaaliturvan vaihtoehtona Suomessa. Malli tarkoittaisi pitkäaikaistyöttömien oikeuksien ja velvollisuuksien melko radikaalia muuttamista. Mallin tärkeimpänä tavoitteena on syrjäytymisen ehkäisy. Uusien vaatimusten asettaminen vaikeassa asemassa oleville henkilöille vaatii kuitenkin perusteellista yhteiskunnallista keskustelua ja myös kohderyhmään kuuluvien ihmisten mukaan ottamista päätöksentekoon (ks. Isola 2016).

Suosittelemme osallistavan sosiaaliturvan malliksi osallistumistuloa, koska sen käyttöönotto ei välttämättä vaatisi suuria resursseja ja se tarjoaisi työkalun aikuissosiaalityölle toimeentulotuen Kela-siirron jälkeiseen aikaan. Käytännössä malli tarkoittaisi suurelta osin sitä, että osallistumistulo korvaisi palveluna kuntouttavan työtoiminnan ja mahdollisesti myös sosiaalisen kuntoutuksen. Mallin ei tulisi kuitenkaan johtaa muiden työllistymistä edistävien palveluiden karsimiseen. Se voisi kuitenkin siirtää työvoimahallinnon palveluiden painopistettä yhä enemmän lyhyemmän aikaa työttöminä oleviin, mikä on myös ollut periaatteena kuntouttavan työtoiminnan palveluissa.

Osallistumistulossa vastavuoroisuus tarkoittaa aktiivisen työnhaun ohella osallistumista määriteltyn toimintaan. Jo nyt kuntouttava työtoiminta on velvoittavaa. Kuntouttava työtoiminta kohdistuu vain osaan pitkäaikaistyöttömistä ja on yleensä lyhytkestoista. Osallistumistoiminta kohdistuisi heti kaikkiin pitkään työmarkkinatukea saaneisiin ja olisi luonteeltaan jatkuvaa. Näin ollen osallistumistulo lisää velvoittavuutta suhteessa nykyiseen järjestelmään. Toisaalta osallistumisen sisällön ja muodon voi neuvotella yhdessä sosiaalityöntekijän tai –ohjaajan kanssa. Osallistuminen voi kuitenkin tietyissä tilanteissa huojentaa työnhakuvelvoitetta työttömän terveydentilan tai heikentyneen toimintakyvyn takia. Toisin kuin kuntouttavasta työtoiminnasta kieltäytyminen, ei osallistumistoiminnasta kieltäytyminen johtaisi toimeentulotuen sanktioihin.

Kuntouttavasta työtoiminnasta poiketen osallistujilla olisi oikeus tehdä ehdotus omasta tavastaan osallistua ja saada se sosiaalityöntekijän tai –ohjaajan arvioitavaksi. Tämä on mallin merkittävin etu – varsinkin kun otetaan huomioon, että kohderyhmä on heterogeeninen. Toisaalta osallistumisen muodot olisi kuitenkin pakko määritellä aktivointisuunnitelmassa melko tarkasti, varsinkin jos kyseessä on työn tekeminen. Muutoin on vaara, että osallistumistoimintana tehtävällä työllä korvataan palkkatyötä (tämä ei koske työtä, jonka tulot alittavat työttömyysturvan suojaosan). Olennaista on myös kiinnittää huomiota siihen, miten siirtymät muihin työllistymistä edistäviin toimiin tapahtuisivat joustavasti. Osallistumistulo voisi olla kuntouttavaa työtoimintaa vähemmän leimaavaa. Lisäksi se pitäisi sisällään laajemman valikoiman mahdollista toimintaa sekä voimaannuttaisi asiakkaan itse etsimään vaihtoehtoisia osallistumisen tapoja yhdessä sosiaalityöntekijän tai –ohjaajan kanssa. Jos osallistumistulo otettaisiin onnistuneesti käyttöön, se myös lyhentäisi sitä aikaa, joka monilta työttömiltä nykyään kuluu ohjelmiin jonottamiseen. Osallistuminen olisi myös jatkuvampaa kuin nykyinen, usein lyhytkestoinen kuntouttava työtoiminta. Keskeinen kysymys pitkäaikaistyöttömille on lisäksi se,

että osallistumistulo voisi tietyissä tapauksissa (fyysinen ja psyykkinen terveys) vapauttaa heidät epätarkoituksenmukaiseksi koetusta työnhakuvelvoitteesta.

Mallin yhtenä suurena haasteena on, että vain jo valmiiksi aktiiviset henkilöt tarttuvat uusiin mahdollisuuksiin ja muut jättäytyvät tuen passiiviselle tasolle. Työllistymisen esteistä huolimatta merkittävä osa pitkäaikaistyöttömistä voi olla oletettua aktiivisempia. Osallistumistulon palvelumallissa on tärkeää tarkastella osallistumistoiminnassa olevien mahdollisuuksia käyttää hyödyksi muita työllistymistä edistäviä palveluita.

Mallin haasteena on myös passiivituksen varaan jäävien asema. Mallin perusajatuksena on, ettei tukea maksettaisi lainkaan passiivitasolla, toisin sanoen, että kaikki osallistuisivat. Tämä ei ole kuitenkaan realistinen tavoite. Passiivisen tuen varaan jäävien ryhmä on pyrittävä saamaan mukaan osallistumistoimintaan kuntouttavan sosiaalityön avulla. Kuntouttavan sosiaalityön tavoitteena on, että asiakkaan osallisuus kuntouttamisessa kasvaa (Mäki-Kulmala 2013). Lähtökohta on voimaantumisen ja elämän hallinnan lisäämisessä. Tavoitteellinen kuntoutus edellyttää veloitettavuutta. Toimeentulotuen Kela-siirto tekee mahdolliseksi aikuissosiaalityön painopisteen siirtämisen kuntouttavaan ja osallistavaan asiakastyöhön. Osallistava sosiaaliturva voisi korvata osittain heikoissa työmarkkina-asemassa olevien sosiaalista kuntoutusta.

Passiivituella tippumisella ei olisi mitään vaikutusta niiden työttömien taloudelliseen tilanteeseen, jotka saavat toimeentulotukea osallistumistulon (työmarkkinatuen) lisäksi. Toisin sanoen sanktio ei vaikuttaisi kaikkein köyhimpiin työttömiin. Toisaalta passiivituella olevia sanktioidaan työllistymistä edistäviin toimiin kieltäytymisestä työttömyysturvan tapaan karensilla.

Aikaisemmassa osallistumistulon kritiikissä osallistumisen ehdon toteutumisen valvontaa on pidetty liian työläänä (De Wispelaere & Stirton 2007). Osallistumistulon onnistumisen kannalta on ratkaisevan tärkeää luoda luottamukseen kuin kontrolliin perustuva seurantajärjestelmä. Osallistumistulolla voi olla myös lukkiutumisefektin kaltainen vaikutus jos osallistava toiminta vie aikaa työnhaulta.

Mallia on mahdollista kritisoida myös siitä, että osallistumisen laveasta määrittelystä johtuen osa toiminnasta saattaa muistuttaa vapaa-ajan aktiviteetteja. Osallistumiseksi kelpaava toiminta tulisikin olla jossain määrin järjestettyä ja yhteisöllistä, eikä mitä tahansa tekemistä tulisi kelpuuttaa. Järjestötyöhön osallistuville tulisi tarpeen vaatiessa järjestää toiminnasta vastaavan tahon kustannuksella koulutusta ja tukea. Nykyisin kuntouttavan työtoiminnan laadunvalvonta on toisinaan heikkoa, sillä osa kunnista pyrkii välttämään maksuvastuuta Kelalle järjestämällä pienimuotoista toimintaa. Osallistumistuloon tulisi liittyä kuntouttavaa työtoimintaa enemmän laadun seurantaa, jota ei kuitenkaan ole helppo toteuttaa.

Toisaalta osallistumistuloa voidaan arvostella siitä, että se ”pakottaa” pitkäaikaistyöttömät osallistumaan toimintaan työmarkkinatuen (aktiivitason osallistumistulon) menettämisen uhallla. Kuten edellä kuvattu nettikeskustelun analyysi osoitti, osallistuminen saatetaan tulkita pakottamiseksi. Sosiaalityössä hyödylliseksi katsotun osallistumisen muodon voi itse valita ja se nousee työttömän omasta tilanteesta ja tarpeista. Tosiasia on kuitenkin, että osallistumistoiminta on velvoittavaa.

Mallin kriittinen kohta on myös osallistumistulon taso. Työmarkkinatuki on nykyisin tasoltaan matala. Sen kestolla ei ole kuitenkaan ylärajaa. Jos aktiivointiaste jää alhaiseksi, työmarkkinatuesta tulee (on jo tullut) pitkäaikaistyöttömille eräänlainen ”kansalaispalkka”. Monet pitkäaikaistyöttömät saattavat kokea, ettei ole kohtuullista vaatia osallistumistulon maksamisen edellyttämää osallistumistoimintaa vastineeksi näin pienestä tuesta. Toisaalta nykyisin kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvat saavat automaattisesti yhdeksän euron päivittäisen

kulukorvauksen. Ehkäisevä toimeentulotuki on harkinnanvarainen, mikä saattaa vaikuttaa sen käyttöön. Toki ehkäisevän tuen määrä voisi muodostua suuremmaksi kuin nykyinen kuntouttavan työtoiminnan korvaus. Mikäli ehkäisevällä toimeentulotuella korvataan riittävästi osallistumisesta aiheutuvia menoja, osallistumistulo on kuitenkin kuntouttavaan työtoimintaan verrattuna työttömien valinnanmahdollisuuksia ja autonomiaa lisäävä malli. Osallistumistoiminnan menojen korvaaminen on erittäin tärkeää mallin hyväksyttävyyden näkökulmasta.

Edellä mainittua kritiikkiä voitaisiin torjua maksamalla erillinen osallistumisbonus kaikille osallistujille. Osallistumisbonus ei välttämättä soveltuisi osallistumistulon perusfilosofiaan. Anthony Atkinson (2015) on todennut, ettei yhteiskunnan ole syytä tukea erikseen niitä, jotka haluavat omistautua vapaa-ajalle. Työttömyysaika ei ole vapaa-aikaa silloin, kun se suuntautuu työn etsimiseen ja työmarkkinavalmiuksien parantamiseen. Pitkittyneessä työttömyydessä on kuitenkin pulmana se, että se voi johtaa toimeentulotuen (osin aktiivisen työmarkkinapolitiikan resurssien niukkuuden vuoksi). Bonuksen ongelmana on myös se, että se voisi kannustaa työttömiä työttömyyden pitkittämiseen, jos bonusta alettaisiin maksaa vasta työttömyyden kestänyt tietyn aikaa. Osallistumisen kustannuksia olisi kuitenkin syytä korvata ehkäisevällä toimeentulotuella sosiaalityöntekijän harkinnan mukaan. Tähän tarvittaisiin valtakunnallista ohjeistusta (tosin kuntien/maakuntien ei ole pakko noudattaa sitä).

Osallistumistuloa voidaan kritisoida myös siitä, että se asettaa työttömät eri asemaan työttömyyden keston perusteella: jos työttömyys on kestänyt riittävän kauan, osallistumistulon saamisen ehtona on etuuden menettämisen (eli passiivitasolle putoamisen) uhalla sanktioitu osallistumistoiminta. Toisaalta jo nyt kuntouttava työtoiminta on velvoittavaa. Siitä kieltäytyminen voi johtaa paitsi työmarkkinatuen menettämiseen myös toimeentulotuen alentamiseen.

Osallistumistuloa voidaan ensin kokeilla sosiaalityön uutena toimintamuotona, ilman työmarkkinatukeen tehtäviä muutoksia. (Aktivointisuunnitelmassa sovittujen osallistavien toimien rinnastaminen työllistymistä edistäviksi toimiksi vaatii tosin säädösmuutoksia.) Osallistavia toimia koskevien aktivointisuunnitelmien tekemistä voidaan pilotoida esimerkiksi tietyillä alueilla tai sosiaalipalvelutoimistoissa (vrt. Aula 2016, 99, 130; Hiilamo 2016). Kokeilun aikana kunkin asiakkaan palvelusuunnitelmaa arvioitaisiin realistisen tapauskohtaisen arvioinnin (single-case evaluation, single system design) avulla. Kokeilun aikana voidaan yksilötason vaikutusten lisäksi testata toimintamallia ja työkäytäntöjä suhteessa sille asetettuihin tavoitteisiin. Kokeilu antaisi myös viitteitä mallin kustannuksista.

Osallistumistulon jatkokehittämisessä on syytä laatia ainakin kuvaus osallistumistulosta osana aikuissosiaalityön palveluprosessia. Lisäksi tarvitaan osallistumistulon aktiivisuuden tarkempaa määrittelyä pois sulkevalla logiikalla. Osallistumistulon kokeilussa voitaisiin samalla pilotoida erilaisia sähköisiä alustoja osallistumistoiminnan tarjottimina.

## LÄHTEET

- Andersen, T. M. & Svarer, M. (2007) Flexicurity – labour market performance in Denmark, Economic Working Paper 2007-9.
- Atkinson, A. B. (1996) "The Case for a Participation Income", *The Political Quarterly*, 67(1): 67–70.
- Atkinson, A. (2015) *Inequality. What can be done?* Harvard University Press, Boston.
- Aula, M. K. (2016) Työllisyyskokeilujen selvitys. Työllisyyspalveluiden ja -tukien käyttäjälähtöistä arviointia, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys 30/2016.
- Bekker, S., M. van de Meer, R. Muffels & A. Wiltz (2015) Policy Performance and Evaluation: Netherlands. STYLE Working Papers, WP3.3/NL. CROME, University of Brighton, Brighton.
- Card, D. & Kluve, J. & Weber, A. (2015) What works? A Meta Analysis of recent Active Labor Market Program Evaluations. NBER Working Paper Series, Working Paper 21431.
- De Wispelaere, J. & Stirton, L. (2007) "The Public Administration Case against Participation Income", *Social Service Review*, 81(3): 523–549.
- Duell, N. & Grubb, D. & Singh S. (2009) "Activation Policies in Finland", OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 98, OECD Publishing, Paris.
- Eleveld, A. (2016) Work-related sanctions in European welfare states: an incentive to work or a violation of minimum subsistence rights? The Amsterdam Centre for Contemporary European Studies. SSRN Research Paper 2016/01.
- Eleveld, A. & Van Vliet, O.P. (2013) "The Dutch welfare state: Recent reforms in social security and labour law", *Diritto Pubblico Comparato Europeo*, 4:1 371–1399.
- Fleckstein, T. (2008) "Restructuring welfare for the unemployed: The Hartz legislation in Germany", *Journal of European Social Policy*, 18(2): 177-188.
- Freedland, M. & King, D. (2003) "Contractual Governance and Illiberal Contracts: Some problems of contractualism as an instrument of behaviour management by agencies of government", *Cambridge Journal of Economics*, 27: 465–477.
- Heinesen, E., Husted, L. & Rosholm, M. (2013) The effects of active labour market policies for immigrants receiving social assistance in Denmark *IZA J Migration*, 2:15. doi:10.1186/2193-9039-2-15
- Hiilamo, H. (2016) "Miten perustulokokeilu voisi onnistua Suomessa?" *Yhteiskuntapolitiikka*, 81(3): 343-351.
- Hohmeyer, K., & Wolff, J. (2012) "A fistful of Euros: Is the German one-euro job workfare scheme effective for its participants?", *International Journal of Social Welfare*, 21(2): 174-185.
- Holmdahl, J. (2014) European Minimum Income Network country report Sweden. Analysis and Road Map for Adequate and Accessible Minimum Income Schemes in EU Member States. Anti-Poverty Forum Sweden. European Commission, Brussels.
- Isola, A.-M. (2016) "Autonomia, demokratia ja yhteiset Osallisuuden paikallinen edistäminen", *Yhteiskuntapolitiikka*, 81(5): 595-600.
- Kangas, O. & Pulkka, V.-P. (toim.) (2016) *Ideasta kokeiluun? Esiselvitys perustulokokeilun toteuttamisvaihtoehtoista.* Valtioneuvoston kanslia, Helsinki
- Karjalainen, J. & Karjalainen, V. (2010) Kuntouttava työtoiminta – aktiivista sosiaalipolitiikkaa vai työllisyyspolitiikkaa? Empiirinen tutkimus pääkaupunkiseudulta. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL), Raportti 38/2010, Helsinki.
- Karjalainen, V. & Karjalainen, J. (2011): Kuntouttava työtoiminta kunnissa: Arvioita toiminnan järjestämisestä ja kehityssuunnasta. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Raportteja 46/2011, Helsinki.



- Karjalainen, J. & Kuivalainen, S. & Hannikainen-Ingman, K. & Mukkila, S. (2013) Keppi ja porkkanan toimeentulotuen työkaluina – toimeentulotuki ja kannustimet. Teoksessa: Kuivalainen, S (toim.) (2013) Toimeentulotuki 2010-luvulla. Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 9/2013. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Tampere.
- Keskimäki, I. & Koskinen, S. & Lahelma, E. & Sihto, M. & Kangas, I. & Manderbacka, K. (2002) Sosio-ekonomiset terveyserot ja niiden kaventaminen. Teoksessa Heikkilä, M. & Kautto, M. (toim.) Suomalaisen hyvinvointi. Helsinki, 352-371.
- Knabe, A. (2003) "Die Hartzschen Mini-Jobs: Eine Chance fuer Arbeitslose?" *Wirtschaftsdienst*, 83(4): 245–250.
- Kokko, R.-L. & Nenonen, T. & Martelin, T. & Koskinen, S. (toim. (2013)): Työllisyys, terveys ja hyvinvointi – Paltamon työllistämismallin vaikutusten arviointitutkimus 2009 – 2013. Hankkeen loppuraportti. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki
- Kosonen, R. (2016) Toimeentulotuen sanktiointiregiiimit. Institutionaalinen vertailu toimeentulotuen sanktioinnista 20 Euroopan maassa. Julkaisematon pro gradu –työ. Helsingin yliopisto, sosiaalitieteiden laitos.
- Lahelma, E. (1989) "Unemployment, re-employment and mental well-being. A panel survey of industrial jobseekers in Finland", *Scandinavian Journal of Social Medicine Suppl.*, 43:1-170.
- Leschke, J., Schmid, H., & Griga, D. (2006) On the marriage of flexibility and security: Lessons from the Hartz-reforms in Germany. WZB Discussion Paper SP I 108.
- Mäki-Kulmala, A. (2013) "Kohti kuntouttavaa sosiaalityötä", *Yhteiskuntapolitiikka*, 78(2): 217-218.
- Perusturvan riittävyyden II arviointiryhmä (2015) Perusturvan riittävyyden arviointiraportti 2011–2015. Työpaperi 1/2015, THL.
- Saikka, P. (2015) Ajankohtaista aktiivipolitiikkaa. Katsaus työttömien aktiivitoimenpiteisiin ja sosiaaliturvaan Suomessa, Ruotsissa, Tanskassa, Norjassa, Saksassa, Iso-Britanniassa ja Alankomaissa). Työpaperi 2/2015. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Sipilä, J. (2010) "Sosiaalipolitiikka sosiaalisena investointina", *Sosiaalitieto*, (2): 18-19.
- Soininvaara, O. (2010): Sata-komitea. Miksi asioista päättäminen on niin vaikeaa? Teos, Helsinki.
- STM (2015) Osallistava sosiaaliturva. Työryhmän loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.
- Svarer, M. (2011) The effect of sanctions on exit from unemployment: Evidence from denmark. *Economica*, 78(312): 751–778.

# LIITTEET

## LIITE 1. INCLUSIVE SOCIAL SECURITY – IDEAS AND MODELS IN FINLAND, THE NETHERLANDS, DENMARK AND GERMANY

Written by Thomas Babila Sama & Juha-Pekka Lauronen & Aasa Karimo & Päivi Mäntyneva & Henri Aaltonen & Heikki Hiilamo & Kathrin Komp & Pasi Moisio

### TABLE OF CONTENTS

FOREWORD.....	- 3 -
1. ACTIVE SOCIAL POLICY AS A CATALYST FOR INCLUSIVE SOCIAL SECURITY IN FINLAND.....	- 3 -
1.1 Rationale of active social policy.....	- 3 -
1.2 Activation measures of social assistance recipients .....	- 5 -
1.3 Evaluations of active labour market and social policies .....	- 6 -
2. PRINCIPLES OF FINNISH INCLUSIVE SOCIAL SECURITY .....	- 7 -
2.1 Agenda of inclusive social security.....	- 7 -
2.2 Piloting inclusive social security and the aftermath .....	- 8 -
2.3 Insiders of active social policy – preliminary findings in the fields of rehabilitative work experience .....	- 9 -
2.4 From Rehabilitative Work to Inclusive Social Security .....	- 11 -
3. INCLUSIVE SOCIAL SECURITY EXPERIENCES IN DENMARK, GERMANY AND THE NETHERLANDS.....	- 12 -
4. INCLUSIVE SOCIAL SECURITY IN THE NETHERLANDS .....	- 13 -
4.1 Legal basis of the requirement to work without a wage in the Netherlands .....	- 13 -
4.2 Reciprocity by recipients of social assistance in the Netherlands.....	- 16 -
4.3 Length of work without a wage in the Netherlands.....	- 16 -
4.4 Sanctions on recipients of social assistance in the Netherlands.....	- 18 -
5. INCLUSIVE SOCIAL SECURITY IN GERMANY .....	- 19 -
5.1 Legal basis of the requirement to work without a wage in Germany.....	- 19 -
5.2 Reciprocity by recipients of social assistance in Germany.....	- 19 -
5.3 Length of work without a wage in Germany .....	- 20 -

5.4 Sanctions on recipients of social assistance in Germany .....	- 20 -
6. INCLUSIVE SOCIAL SECURITY IN DENMARK.....	- 21 -
6.1 Legal basis of the requirement to work without a wage in Denmark .....	- 21 -
6.2 Reciprocity by recipients of social assistance in Denmark.....	- 21 -
6.3 Length of work without a wage in Denmark.....	- 22 -
6.4 Sanctions on recipients of social assistance in Denmark.....	- 23 -
7. COMPARATIVE PERSPECTIVE .....	- 23 -
7.1 Comparison of the legal basis to work without a wage in the Netherlands, Germany and Denmark .....	- 23 -
7.2 Comparison of the length of work without a wage in the Netherlands, Germany and Denmark .....	- 24 -
7.3 Comparison of sanctions on social assistance recipients in the Netherlands, Germany and Denmark .....	- 24 -
8. WHAT IS PARTICIPATION INCOME?.....	- 25 -
8.1 Reasons in favour and against participation income .....	- 26 -
8.2 How to monitor participation income .....	- 27 -
9. CONCLUSION .....	- 27 -
REFERENCES .....	- 30 -

## FOREWORD

In March of 2016, the Prime Minister's office awarded the University of Helsinki Department of Social Sciences with the task of proposing and evaluating models for inclusive social security in Finland. This review analyses the discussion and ideas for inclusive social security in Finland as well as in three continental European countries, namely the Netherlands, Denmark and Germany.

The literature concerning the Finnish discussion on inclusive social security was collected from Julkari (an open publications archive), Valto (the Institutional Repository for the Government) NELLI (the University of Helsinki eLibrary), Google Scholar and Google, using the keywords 'osallistava sosiaaliturva [inclusive social security]', 'osallisuustulo [participation income]', 'osallistumistulo [participation income]', 'aktivointi politiikka [activation policy]', 'aktiivinen sosiaalipolitiikka [active social policy]', and 'kuntouttava työtoiminta [rehabilitative work]'. Material from a seminar organized by the project was also used (see Appendix 1). The seminar was held at the University of Helsinki on May 23<sup>rd</sup>, 2016. The literature concerning the discussion on inclusive social security for the Netherlands, Denmark and Germany, was collected by Thomas Sama from published articles and online sources.

The data for the Netherlands was collected with the collaboration of Anja Eleveld, a Dutch citizen and currently working as a post-doctoral researcher in the Faculty of Law at Vrije University (VU) - Amsterdam. Her publications on sanctions and other aspects of inclusive social security in the Netherlands are cited in this report. Sama also travelled for fieldwork in the Netherlands from the 5<sup>th</sup> to 15<sup>th</sup> of June 2016 to collect data on the Dutch discussion on inclusive social security. The data was collected with the collaboration of Eleveld, who also provide Sama with office space during his visit. On June 14<sup>th</sup>, Sama and Eleveld travelled to Rotterdam to meet two city council officials responsible for implementing inclusive social security for a discussion on how this implementation is done and to learn more about the Dutch model of inclusive social security. A detailed report of Sama's fieldwork in the Netherlands is found in Section 4.1 of this literature review.

The German literature was collected through a number of published articles with the collaboration of Kathrin Komp, a native German and currently works as an assistant professor in the Department of Social Research/Sociology at the University of Helsinki. Lastly, the literature for Denmark was collected from online publications and websites. Sama also contacted Caroline de la Porte, head of the Department of Business and Politics at Copenhagen Business School, for collaboration on the Danish data; however, because she was on holiday, de la Porte was unable to contribute to this report.

## 1. ACTIVE SOCIAL POLICY AS A CATALYST FOR INCLUSIVE SOCIAL SECURITY IN FINLAND

### 1.1 Rationale of active social policy

Since the social policy reforms of the 1990's, the discussion of incentives and income traps of the unemployed has been at the centre of employment policy in Finland (Julkunen 2013). It is important to note that the Finnish discussion on active social policy is based mostly on international and global trends in economy and social policy practices and research (see e.g.

Karjalainen et al. 2013). The Finnish discourse of active social policy relies to a great extent on a plea for active labour market policies (ALMPs). The rationale of ALMPs is the mechanism of the labour market as whole, as social activation or inclusion has targeted individual benefit recipients with specific measures (Geldolf 1999). However, unlike in Sweden, ALMP has never had a great significance in Finnish labour market policy (Julkunen 2013). Since the 1950s, ALMPs have been designed to improve both labour demand and supply through job brokerage, job subsidizations and training measures. ALMPs have generally included public programmes to raise employment, in contrast to passive labour market measures such as, i.e. unemployment compensations (Clamfors et al. 2002; Hvinden 1999). According to Lars Clamfors et al. (2002) there is only contradictory evidence of ALMPs effectiveness in tackling unemployment rates. The research evidence does not recommend the use of ALMP as a means of eligibility for unconditional unemployment benefits.

However, the paradigm of ALMP does intermingle with active social policy discourse (Julkunen 2013). For example, Finnish active social policy has employed three different methods of activation: positive incentives and punitive sanctions (e.g. training programmes and reducing benefits), financial measures (benefit incentives) and measures directed at workers and employers (e.g. wage subsidises) (see c.f. Heikkilä 1999). While the Finnish activation policy change may have relied partly on the same principles of conditional benefits and sanctions used in Anglo-Saxon workfare models, it has also emphasized the unemployed person's skills, knowledge and motivation (Sihto 2013).

The struggle between different rationales in the Finnish discussion rises from the pressure of active social policy to manage the macro-level problems of structural unemployment and jobless growth (cf. Pyykkönen 2014). The Anglo-Saxon (or liberal) model underlines obligations that appeal directly to one's morals by emphasizing contractual reciprocity of social security benefits and individual responsibility of social issues. The liberal rationale underlines reciprocity of social security benefits (Kotka 2013; Juhila 2008; Julkunen 2004), whereas the Scandinavian (or universal) rationale highlights welfare and inclusion of the claimant (Saikku 2016). These discourses also intermingle in active policy discussion (Keskitalo 2008). In public policy, activation is justified especially through reciprocity, which makes participation in paid work or activation measures a norm and a moral responsibility to most social groups (Lodemel & Tricker 2001). Rehabilitative work experience, which was first implemented in 2001, is an example of Finnish active social policy that covers participatory and inclusive elements but also conditionalities and sanctions (more about rehabilitative work in the following section).

Active social policy has also changed the goals of social work in Finland. Adult social care now includes a focus on work orientation and active citizenship rising from neoliberalism and communitarianism. Active social work emphasizes individual responsibility for one's life and encourages participating any societal activities, especially work (Juhila 2008). Active social policy also advocates for effective services and "cutting red tape", which have been legitimized by effectiveness evaluations (Kotka 2013; Jokinen & Juhila 2008, 287). Active social policy practice challenges the idea that social work should concentrate holistically on clients' life situations and welfare (cf. Keskitalo 2008, 136–138). According to Arja Jokinen and Kirsi Juhila (2008, 60) the activation aspect has confronted the inequality side of social work, and vice versa.

One of the main critiques on the welfare state is the incapacitating effect of unconditional social security (Kotka 2013). This critique has also been at the centre of the debate on active social policy. The economic understanding of labour market relies on the assumption of the supply side of labour, which emphasizes active job seekers. (cf. Julkunen 2013). However,

studies on a 2006 reform to activate the long-term unemployed in Finland indicate that the difficulties the long-term unemployed have in securing employment does not include an unwillingness to be employed (Hämäläinen 2013, 184). As Antti Parpo (2007) points out, income traps are one of the most common disincentives to workforce participation and the biggest disincentive is trap of short-term work contracts. Parpo's points underline the micro-level problems of unemployment, which can be considered passivating. In addition, the macro-level global and national labour market problems must be considered regarding long-term unemployment.

Currently two institutions, the Ministry of Social Affairs and Health (MSAH/STM) and the Ministry of Economic Affairs and Employment (MEAE/TEM), are concerned with long-term unemployment. For MSAH, the focus is to prevent exclusion from the labour market and thus from society itself. MSAH's other areas of focus are to enhance capability to work and well-being at work. One good example of MSAH's approach is the OSKU report, in which the emphasis is those with partial work incapacities who are given a chance to integrate themselves into the labour market once their working condition allows it. The suggestion is that because there are various types of work, persons with partial working capacity can participate in labour market activities. The OSKU report argues that various services should be integrated as one coherent entity. This entity consists of education, social, health and employment services. In this way it is possible for persons with partial working capacity to re-integrate into society and in so doing, avoid exclusion. The aim is to take the individual into consideration when making decisions, thereby avoiding "red tape" bureaucracy. (Nevala et al. 2015.)

The goal of MEAE is to increase the market factor. Their approach is to let the market have a more dominant role in employment services and utilize more public-private cooperation to tackle the issue of unemployment. The focus is on bringing efficiency to the employment field and identifying all available sources of work and workplaces. (Valtakari et al. 2016). The main differences between the two ministries is that MSAH has focuses on the well-being of the persons and social inclusion in the society, whereas MEAE focuses on markets, public-private cooperation and efficiency, and thus national competitiveness in the global markets.

## 1.2 Activation measures of social assistance recipients

Rehabilitative work was introduced as an activation measure for the long-term unemployed in 2001. The aim of rehabilitative work is to improve a person's labour market possibilities and "life management abilities" (Lindqvist, Oksala & Pihlman 2001). Thus, rehabilitative work has targets relating to both employment and social issues. According to Rehabilitative Work Act, the aim of rehabilitative work is to improve a person's ability to find employment (2.3.2001/189)<sup>5</sup>. Rehabilitative work is arranged according to individual activation plans made in collaboration with local employment services, the municipality and the unemployed person. The criteria for creating an activation plan is based upon the age of the unemployed person. For a person under 25 years of age, the activation plan is made if he or she has an employment plan and has received either labour market subsidy for at least 180 days within the last 12 months, or basic unemployment allowance for the maximum period, or if he or she has had a jobseeker's interview and has been on social assistance due to unemployment for the last four months. For an unemployed person 25 years of age or over, the activation plan is created if he or she has an employment plan and has either received labour market subsidy for at least 500 days, or has received labour market subsidy for at least 180 days after receiving a maximum period of basic unemployment allowance, or if he or she has been on social

<sup>5</sup> Finlex: Act on rehabilitative work 2.3.2001/189: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2001/20010189>

assistance due to unemployment for the last 12 months. In practice, activation plans are drafted after an unemployed person has received labour market subsidy for 300 days because municipalities are responsible for financing 50 percent of a non-activated person's labour market subsidy after 300 days (Riipinen, Järvinen & Valtakari 2014). Rehabilitative work is arranged on a full- or part-time basis, 1 to 4 days per week for 3 to 24 months. The appropriate activities are not defined by law but should be based on the unemployed person's needs. People with flat rate unemployment compensation are given 9 euros additional income per day for participating in rehabilitative work. The amount is disregarded in social assistance.

Young people are also activated through the youth guarantee. The youth guarantee means that an employment plan, meaning an integration or an activation plan, is made for a young unemployed jobseeker within three months of unemployment. The youth guarantee concerns everyone under 25 years of age and those under 30 years of age who have recently graduated. An employment plan can include work, a work trial, studying, workshop or rehabilitation. The youth guarantee requires participants to apply every spring for some type of educational or training program that leads to a qualification and imparts vocational skills.

Failing to fulfill one's obligations regarding both rehabilitative work and the youth guarantee may lead to sanctions. Social assistance may be reduced if the recipient fails to register as a jobseeker in the local employment office, unjustifiably refuses work or an employment promotion measure, if the recipient is under 25 years of age and fails to apply for or attend an educational program, if the recipient is an immigrant and neglects his or her integration plan, or if the recipient unjustifiably refuses or suspends rehabilitative work. Social assistance may be reduced up to 20 percent, or up to 40 percent after repeated fault, for a maximum of two months. Social assistance may not be withheld completely, and it may only be reduced if doing so does not compromise a person's decent minimum level of income.<sup>6</sup> According to a recent study comparing the regulation of work-related sanctions in European social assistance regimes, Finland is using comparatively low sanctions against jobseekers on social assistance (Eleveld 2016).

In practical terms, the Finnish sanctions regime changed at the beginning of 2017 when the administration of social assistance was transferred from municipalities to the Social Security Institution (Kela). However, discretionary social assistance remained with the municipalities.

### **1.3 Evaluations of active labour market and social policies**

Researchers in social sciences have studied Finnish activation policy from several perspectives: implementation of activation policy (Ala-Kauhaluoma et al. 2004), comparative perspectives on implementation of activation policies at street level (Keskitalo 2008), the role of NGOs in the implementation of activation policies (Sama 2012), empirical investigations and theoretical ideas regarding activation policies (Kotiranta 2008), and the morality of incentives and encouragement (Björklund 2008).

The implementation of the Rehabilitative Work Act, 2001, was evaluated by Ala-Kauhaluoma, Keskitalo, Lindqvist and Parpo (2004) in 2004. According to the evaluation, research goals for implementation of act were only partly achieved. They conclude that activation plans do not affect employment in the open labour market in the short-term. The plans do increase opportunities of the unemployed to participate in activation measures and to seek employment in

---

<sup>6</sup> Finlex: Act on social assistance 30.12.1997/1412: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1997/19971412#L2P10>

the short term. It also improves their financial well-being, if the unemployed participate in the activation measures after the activation plan or is employed in the open labour market. Activation plans together with measures that facilitate labour participation bring about a higher quality of life compared to the participation in purely work-based activation measures. Also, activation plans increase participation in recreational community activities, as well as the level of activity. In addition, expectations for the future are clearer and belief in employment is higher than in the unemployed who participated the study and did not have activation plans. If a person is not employed in the open labour market, this decreased the level of future expectations. According to the evaluation research, activation plans and measures are not ensuring better social well-being for participants.

Terävä, Virtanen, Uusikylä and Köppä (2011) examined the situation of people who have difficulties with their employment through interviews and URA-customer register data. Those who had been unemployed for a longer time and participated in activation measures five or more times were less likely to find employment than those unemployed with shorter unemployment history and thus less activation measures. Also, the final report written by the Social Welfare Legislation Renewal Group (2012, 140) concludes that the transition from the services of social welfare to training and services provided by labour and economic administration, or to employment, does not show a lot of promise.

The study conducted by Jarno Karjalainen and Vappu Karjalainen (2010) concentrates on explaining participants' transitions after a period of rehabilitative work experience in the Helsinki metropolitan area in 2008 to 2009. The study showed that the most common transition was from rehabilitative work to unemployment, to a new rehabilitative work experience, as well as to the transition period for the rehabilitation or other similar measures. Earlier studies indicate that contrary to expectations the actual reduction of severe and long-lasting unemployment have remained quite modest (Karjalainen 2013, 207). Moreover, work activities intended as a temporary solution have become a permanent setting for many participants. The various research reports imply that rehabilitative work is a social policy-related activity and a counter measure against inequality but not an effective measure for combating unemployment. The research results support the view that active labour policy-related activation measures have a positive effect on participants' well-being. However, the interests, needs and preferences of the participants of those activation activities have not been the subject of study (Björklund & Hallamaa 2013, 145).

## 2. PRINCIPLES OF FINNISH INCLUSIVE SOCIAL SECURITY

### 2.1 Agenda of inclusive social security

Before the inclusive social security modelling in 2014, the government tested a pilot in Paltamo municipality in 2008–2013. The Paltamo model aimed to achieve full employment in the municipality by allocating the regular unemployment benefit funds for employment services, new jobs and other activation measures. The Paltamo experiment demonstrated a fully conditional social security model where the long-term unemployed could be activated and employed with the same amount of social benefits that they would receive without participating in activation measures. Shortly after the Paltamo experiment, the government announced new plans for an inclusive social security programme (2013) based partly on Paltamo's results regarding conditional social security (Kokko 2013, 327). However, this ground-breaking ex-



periment in Finnish social political history had only limited positive results. Participants in the Paltamo experiment were not able to employ themselves in the open labour market, and creating new jobs in the municipality did not succeed as expected. The most significant observation showed that employing long-term unemployed is an insufficient rehabilitative measure to help people suffering from social and physical disadvantages of social exclusion to access the open labour market (The Ministry of Health and Social Affairs 2013).

Antti Parpo developed and introduced the concept of inclusive social security (fin. osallistava sosiaaliturva) together with the National Institute for Health and Welfare (THL) in order to enhance the idea of social inclusion of long-term unemployed and to legitimize social security costs in the political atmosphere that lacked support (cf. Hiilamo 2014). At the same time, Ohto Kanninen (2014) proposed the concept of participation income, similar to Anthony Atkinson's (1996) theory of adding participation income to basic income. According to Kanninen, a basic income could be implemented so that recipients would be required to participate in any sort of societal activity whether it be paid work, studies or volunteering.

The main idea of an inclusive social security model is that work-like activity increases the welfare of excluded people better than passive acceptance of unemployed benefits and social assistance alone. An inclusive social security model calls for collaboration between the civic society and private enterprises, which can, for example, help avoid the bureaucracy of the Employment Office by organizing participation activities for the unemployed. According to Antti Parpo (2014), the emphasis of inclusive social security is on the reciprocity of unemployment benefits and social assistance, which is a core value for the political right wing. The conditionality of social assistance and unemployment benefits is an important part of inclusive social security, as is eliminating the incentive traps that prevent employment (Parpo 2014). However, it is important to note that conditionality has been an essential function of social assistance and unemployment benefits for a long time within Finnish active social policy.

## **2.2 Piloting inclusive social security and the aftermath**

The Ministry of Health and Social Affairs set a team to investigate the inclusive social security model throughout 2014 and continued the project until the end of February 2015. At the same time, the government organized nine pilots in six different municipalities in the autumn 2014. The task force was intended to report on possible improvements in social inclusion and incentives to work with regard to individual work ability. The pilots were intended to examine the inclusive principles of social security in practice. The social security system and inclusive measures were expected to meet the new activation policy's targets; the pilot programs were to test ways of implementing new activities that synchronized with employment services and rehabilitative work. The task force came to a conclusion that was divided over the recommendations and the policies for inclusion. The task force recommended that inclusion services should be allocated primarily for the long-term unemployed who are dependent on social assistance and for whom there are no other employment services available. However, the results of the pilots were inconclusive. According to the report, there was no need for a new inclusive social security model; the main outcome of the report was that the participants had positive experiences of participating group activities and possibilities to affect on the planning and preferences of one's own activities (The Ministry of Health and Social Affairs 2015).

Jouko Karjalainen and Peppi Saikku (2016) claim in their research report that conditionality of inclusion (training or work) is not necessarily contradictory to voluntary inclusion because claimants may choose what kind of training or work their participation program contains.

However, the risk of sanctions remains, which counters their argument, as presented in the ministry's report (see 2015). Karjalainen and Saikku (2016) also point out that the financial incentives (9 euros per day) to participate can be the deciding factor; however, incentives have less influence when training or work is interesting enough for a participant. Collaboration between organisations and different sectors is possible and flexible. The tight resources of the Employment Office often limits services for claimants; something that should be considered in future planning of inclusion activities. The biggest shortcomings of Employment Office programs are inflexibility and the fragmentation of services. Some activities are not possible because of fixed contracts. Not to mention, drug and prison rehabilitees have difficulties with participation (Karjalainen & Saikku 2016). Rehabilitative work and the inclusive social security pilots have received hard criticism in the media regarding the exploitation of the long-term unemployed in the open labour market. However, according to Karjalainen and Saikku (2016), for many of the claimants in rehabilitative work programs the primary problem is a lack of work. As such, some of the workshops have functioned in a more professional way to answer the needs of long-term unemployed. This has blurred the boundary between work training and professional paid work.

Inclusive social security has also been connected to the discussion of basic income. Kela (The Finnish Social Security Institution) is currently carrying out an experiment to study basic income in practice. The experiment lasts from the beginning of 2017 until the end of 2018. In their preliminary study report, the working group evaluated different models for basic income, participation income among them. In the report, inclusive social security (in this context, participation income) is deemed difficult to manage in connection with the basic income pilot. The report also states that testing with participation income would not give information on basic income as it is defined in the study. The working group suggested providing a partial basic income of 550 euros to a group of unemployed people as a trial (Kangas & Pulkka 2016). The amount of basic income in the current experiment is 560 euros. Heikki Hiilamo (2016) has suggested that participation income could be tested together with the basic income experiment. A similar proposal was made by Maria Kaisa Aula in her report on employment experiments. Aula suggests that since basic income and participation income are alternate approaches to the problems of social security, they should be examined side-by-side (Aula 2016, 97). Hiilamo argues that participation income would—more so than the partial basic income now experimented by Kela—increase the employment rate for the most difficult to employ, simplify social security, reduce bureaucracy, reduce poverty and increase the participant's self-determination. According to Hiilamo, deciding how participation should be defined and who should monitor it is still a great challenge (Hiilamo 2016, 350). Moreover, taxation is another problem for the participation income model. Kangas & Pulkka (2016) suggest different tax rates for basic income; both a flat rate tax and a progressive tax can be considered in regards to their expected effects on the social security system.

### **2.3 Insiders of active social policy – preliminary findings in the fields of rehabilitative work experience<sup>7</sup>**

The aim of inclusive social policy has been to tackle inequality. In order to achieve this objective, institutions and the social practices on the street level are promoting inclusion. In narrower interpretations, inclusion is seen as access to paid work or supportive systems, while in a broader definition for inclusion, the idea of participation is regarded as a matter of social

---

<sup>7</sup> The purpose of this chapter is to present the preliminary findings of an ongoing article based upon Ph.D. candidate Päivi Mäntyneva's forthcoming dissertation. The research questions are firstly, what is everyday life and participation in the fields of social employment, mainly from the perspective of rehabilitative work experiment but also in social rehabilitation context. Secondly, how do social practices support or constrain human agency and real human capabilities. And thirdly, what effect do social policies and governance have on these social practices and the participants' experiences and life situations.

justice (Nussbaum 2001; Sen 2009) and solidarity (Spicker 2014, 99). In wider interpretations, social inclusion involves the empowerment of human agency (Hogget 2001; Lister 2004). Exclusion as an opposite to inclusion has also had alternative meanings, but many researchers argue that there has been a shift from understanding exclusion as a cause of poverty to a question of unemployment as a moral regulation (Levitas 2008).

The empirical research described below is based on institutional ethnography (Smith 2005, 2006). The eight-month study period included participatory observations, discussions, and open thematic interviews which were recorded digitally. The main method used for qualitative analysis was a thematic content analysis. The analysis was supported by dedicated software called ATLAS.ti. The fieldwork took place during 2015 and 2016, and it was implemented in three different cities in southern Finland. Fields with different organisational arrangements and scales of operation were chosen; a municipal organisation, a non-governmental organisation, and a foundation. Two of the studied fields can be described as traditional workshops, while the third was a cafeteria serving lunch.

The fieldwork draws a picture of the participants as heterogeneous people in different life situations with different needs and preferences. Their common variable is that they are all long-term unemployed and dependent on the basic unemployment allowance. Most of them have a low-level education, that is either comprehensive school or secondary-level education. Over half of the participants are waiting for job opportunities or waiting to get an education.

When rehabilitative work is an integrative part of peoples' life plans and they have intrinsic motivation, it is generally a positive experience. It seems that rehabilitative work activities can increase social inclusion and provide a supportive environment for some of the participants. Approximately one third of participants in these fields have had a long history of alcohol or drug addiction. For many of them, rehabilitative work experience has helped to, at least temporarily, reorient their life; it has introduced new experiences and social groups in to their life. Recognition and self-respect are meaningful concepts for researchers while trying to understand the elements of supportive practices to enhance human agency (see Honneth 2012). However, in spite of the positive results, participation in rehabilitative work experience is always a temporary solution and it is usually revised every three months. A typical length of rehabilitative work experience is one year.

According to this research, the social practices and fields of rehabilitative work experience can differ greatly, demonstrating both the best and the worst of these practices. Some participants have experienced workplace settings that "warehouse" workers with useless activities. Other participants have experienced workplaces that seem to take on an approach and atmosphere of slavery. But others have experienced a more life-first oriented approach. Also, the rules regarding duration of work and other elements of practices vary from city to city and between social employment fields. In this sense, the rehabilitative work participants are in an unequal situation.

Rehabilitative work easily becomes emotional work. When rehabilitative work is mandatory to avoid sanctions and focuses on managing participants behaviour rather than meeting their needs, it does not enhance employability or life management skills. When continuing as a chronic cycle, it generates more negative emotions like anger or shame. Many of the participants lived in poverty while on basic employment allowance, so in addition to avoiding sanctions, their main reason for participating is the small additional income it provides. The emotional reaction to rehabilitative work are also public and political, and they have large-scale consequences for a nation's progress towards its goals and political principles. When connected to public policy, emotions operate on two levels. Good laws, institutions, and social

practices need continuous support to sustain them. The emotional response to such programs can also create motivations to improve and change (Nussbaum 2013, 135-136).

Social inclusion as participation and a sense of belongingness are important and cannot be achieved if people are unwilling and unmotivated to participate in practices such as rehabilitative work experience. Based on this ongoing research, the issue of social inclusion is a question of access to, the content of, and the outcomes of these social practices. But it is also about the connections between practices and meaning (Shove et al. 2012). Most importantly, it is about the rights and resources of long-term unemployed people. Moreover, it cannot be assumed that people who are not participating would be automatically excluded. That would lead to an underestimation of the social processes outside of these practices, as Ann Richardson (1993) has stated.

## **2.4 From Rehabilitative Work to Inclusive Social Security**

The discussion on inclusive social security in Finland has been tightly connected to rehabilitative work, both in the work of the inclusive social security taskforce and in public debate. Many of the inclusive social security pilots in 2014 were arranged in connection with rehabilitative work due to the taskforce's directive to offer inclusive services primarily to the long-term unemployed or people who only receive social assistance (Karjalainen & Saikku 2016). Although inclusive social security is a fairly new concept in Finland, the taskforce's analysis and pilot implementation has revealed many similarities with existing activation measures, especially rehabilitative work.

According to the report by the Ministry of Health and Social Affairs (2015), the aims of inclusive social security are in many ways similar to rehabilitative work. However, instead of improving the person's life management abilities, the aim of inclusive social security is to increase inclusion and possibilities for the unemployed to affect the nature of the activities. Inclusive social security targets not only employment but also social issues. However, the pilots did not produce any new activities or ideas, even though some activities were new to a particular location. In addition to rehabilitative work, the activities in the pilots included group activities, arts and crafts and different low threshold activities. Unlike in rehabilitative work, participation was voluntary in the pilots and both the participants and the workers reported positive results (Karjalainen & Saikku 2016, 56).

Inclusive social security as a continuum of active social policy, active social work and a new form of rehabilitative work will carry the same tensions as the liberal/universal and individual responsibility/structural inequality debates. The major shortcomings of rehabilitative work have been the short contracts made with claimants, the low transitions to work rate, and the high rate of returning to unemployment (Karjalainen & Karjalainen 2010, 39, 67). Inclusive social security needs to face these shortcomings as well. Thus, regarding the active social measures of rehabilitative work and further inclusive social security, it is important to ask whether we can actually solve the structural problems of unemployment and social exclusion by concentrating on the relation between a claimant and his or her individual problems (Juhila 2008).

The discussion on inclusive social security and participation income in Finland is still scarce and diffuse. Inclusion has not really been defined in this context. Different actors have differing ideas on what is possible and again what definition regarding the policy targets would be best. Still, the concepts of inclusive social security and participation income have become more widespread. The government's preparations to create an inclusive social security model

is mentioned in the government programme as well as Finland's national reform programme concerning the Europe 2020 strategy<sup>8</sup>.

Policies claiming to have a positive effect on unemployed people's living conditions in the long run might involve coercive or manipulative strategies in the short run, which can be exacerbated by society's interest in containing and administering poverty (Schmidt 2010). Heikki Hiilamo (2014) states that to be inclusive, societal activities or participation must be voluntary and there must be voluntary options for everyone. Participation or inclusion under conditionality or obligation would be, in principle, against the very idea of people activating themselves and finding meaningful societal participation. The difference between voluntary and conditional participation reflects the political discourse of activation between liberal and universal approaches (Keskitalo & Karjalainen 2013). In conclusion, when carefully examining the legitimacy of activation measures of the long-term unemployed, one must be aware of the active social policy rationalization through structural inequality (e.g. unemployment and social exclusion), since active social policy practises are based on liberal aspects of social policy, such as reducing state and municipal bureaucracy and services, producing the services on open market, extending the role of NGOs and enterprises and workfare.

### 3. INCLUSIVE SOCIAL SECURITY EXPERIENCES IN DENMARK, GERMANY AND THE NETHERLANDS

The concept of working without a wage in exchange for social assistance is called workfare. Workfare was developed originally in the United States and Australia, and requires recipients of social assistance to 'work for their benefits'. The first scheme to earn the appellation 'workfare'—the American Community Work Experience Program—was introduced as part of the JOBS programme. The UK and the Netherlands have been at the forefront of European activation policies, which led to the introduction of workfare programmes in European welfare states. In the UK, the Employment Committee indicated its support for workfare measures, declaring it appropriate to expect reciprocal activity from benefit recipients on contractual grounds. In 2008, the Conservatives who were the opposition at the time, stated that they would not allow anyone to claim unemployment benefits over a long period of time for doing nothing (Conservative Party 2008). The Conservative Party was elected in 2010. In 2013, the UK Chancellor of the Exchequer George Osborne, announcing the new Community Work Placements Programme, reiterated that 'there is no option of doing nothing for our benefits, no something-for-nothing anymore'. This rhetoric found its way into formal government documents. According to the UK government's guidance on Mandatory Work Activity (MWA), 'there is no work experience element for the MWA scheme; instead there is a work placement for community benefit'. This suggests that the central aim of workfare is not to contribute to the claimant's chances of finding a regular job, but rather to coerce him or her into a reciprocal act for the benefit of the community. Instead, workfare is simply a way of making dependence on benefits as unattractive as possible (Besley and Coate 1992; Andersen and Svarer 2007a).

However, the Finnish discourse on activation measures for social assistance recipients has centered on inclusive social security (*osallistava sosiaaliturva*), developed by Antti Parpo together with the National Institute for Welfare and Health (THL). The aim has been to enhance the idea of social inclusion for the long-term unemployed in Finland, and to legitimize

<sup>8</sup> Ministry of Finance (2016) Europe 2020 Strategy, Finland's National Reform Programme, Spring 2016. Ministry of Finance, Helsinki.

social security in political debates in the country (Hiilamo 2014). The main idea of an inclusive social security model is that working activity increases the welfare of excluded persons better than passive acceptance of unemployment benefits and social assistance. An inclusive social security model includes collaboration with civil society and social enterprises to organize participation activities for the unemployed by cutting away the bureaucracy of the employment office. An important part of this model is the conditionality of social assistance and unemployment benefits (Parpo 2014).

The reasons for selecting the Netherlands, Germany and Denmark for this project is because the three countries represent different welfare state models and they all have a long history of Active Labour Market Policy (ALMP) implementation. According to Clasen (2004), comparative research is research that makes comparisons across different countries or cultures that may not use the same definitions or categories, with the aim of discovering something new (Deutsch 1987). A good example of comparative research is research on the differences between two or more social systems, with the help of some variables (Przeworski & Henry 1970). One example is Esping-Andersen's research on social welfare systems in which he found a difference in various social welfare systems based on the level of decommodification of the services. Thus, he classified welfare states into three types based on their level of decommodification: social democratic welfare states, corporatist welfare states and liberal welfare states (Esping-Andersen 1990). On the one hand, the Dutch welfare state falls somewhere between the social-democratic and the corporatist welfare state. Although past reforms in the Netherlands contain elements of the liberal welfare state such as the privatisation of social security and introduction of the market in the provision of social protection, as well as reforms that emphasize individual responsibility. Also the shift from welfare to workfare implies a move to a liberal welfare state (Mooij 2006). On the other hand, Germany has a corporatist welfare state model and Denmark, a social democratic welfare state model, like Finland (Esping-Andersen 1990; Anderson and Kangas 2005). The three countries were also selected for this study because ALMPs are aimed at increasing the employment of vulnerable groups of people and at promoting inclusiveness in the labour market. In practice, the three countries have a wide range of ALMP measures, such as job training, to boost the labour market's inclusiveness of vulnerable groups of people. Lastly, to achieve the target for the participation of their unemployed, the governments have built local partnerships based on extensive cooperation involving the municipalities, local employment offices and NGOs, or social enterprises. The local partners have a central role in implementing the ALMPs of the three countries (De Gier and Machteld 2004; Employment Taskforce 2004; Geerdsen 2006; Jespersen et al 2006; Kluge 2006).

## 4. INCLUSIVE SOCIAL SECURITY IN THE NETHERLANDS

### 4.1 Legal basis of the requirement to work without a wage in the Netherlands

In the Netherlands, all social assistance claimants aged 18 to 66 years are required to work without a wage under the Work and Welfare Act (WWB). The requirement to work without a wage in the Netherlands is regulated under Article 9(1)(b) of the WWB, which requires recipients of social assistance to participate in an employment programme as part of their reintegration plan. Since 1 January 2015, the WWB has been integrated into a single scheme

called the Participation Act. Under Article 10(a) of the WWB, a municipality can oblige welfare recipients to perform work activities in 'participation placements'. Article 9(1)(c) of the WWB stipulates that they can be required to perform non-remunerated activities that benefit the community. The reintegration plan, as it is called in the Netherlands, generally records the requirements placed on social assistance claimants in return for payment of their benefits. It also stipulates what will happen if the claimant does not comply with the requirements. In the Netherlands, the WWB requires that a claimant sign a reintegration plan if they are on social assistance. At the start of the global financial crisis of 2008, the four largest cities in the Netherlands introduced the duty to work without a wage for any recipients of social assistance who had previously been classified within the last five years as unable to reintegrate to regular paid work (Divosa 2008, 2009).

The national legislation stipulates that the person eligible for worker status must be employable—meaning the social assistance recipient must not be unable to work within a certain time period. Additionally, the claimant must be capable of being employed for at least three hours a day. However, the national legislation contains some exemptions from the requirement to perform labour activities without a wage. The most important of the exemptions applies to people whose capacity to work is limited by physical, psychological or mental conditions.<sup>9</sup> Under the new Participation Act, only welfare recipients who are fully and permanently incapacitated are exempted from the requirement to work without a wage. Recipients of social assistance performing care duties are also exempted from worker status to some degree. Under the Dutch WWB, it is—to a certain extent—at the discretion of the municipality to ascertain whether single parents are temporarily exempted from participation in reintegration activities such as the duty to work without a wage.<sup>10</sup> This means that single parents with newborn babies can be required, in theory, to work without a wage, but only at the discretion of the municipality.<sup>11</sup> As such, single parents of newborns are not automatically exempted from participation in reintegration activities. In the Netherlands, the law allows more providers of care to young children to work without a wage, compared to Germany.<sup>12</sup>

The work activity terms of social assistance recipients in the Netherlands are subject to the discretion of field-level workers, which adds to feelings of insecurity on the part of the participants. This problem arises in particular with civil community jobs that do not require reintegration agreements.<sup>13</sup> Currently, the Netherlands has the most straightforward social assistance scheme, which operates under the WWB. Social assistance and activation programmes are much more decentralized in the Netherlands, which means that the rules on reintegration and sanctions are delegated to the municipal level, where local officials enjoy some degree of discretion on reintegration measures and sanctions (Eleveld and Van Vliet 2013). This is in contrast to Germany, where social assistance and activation programmes are much more centralized and operated jointly by the Federal Employment Agency and the municipalities (Becker and Von Hardenberg 2010).<sup>14</sup>

Based on my research visit to the Netherlands (Thomas Sama, Department of Social Research/Social and Public Policy, University of Helsinki), where I collected data for this project on the Dutch experience of Participation Income (PI) and interviewed two city council officials

---

<sup>9</sup> Under current Dutch Article 9(2) WWB, the municipality may exempt recipients of social assistance from the duty to work without a wage if there are urgent reasons. Claimants with a limited capability to work often invoke Article 9(2) WWB. In 2013 30 percent of the recipients of social assistance were exempted from the duty to work under the WWB.

<sup>10</sup> Article 9(2) WWB. The legislator has narrowed this leeway for municipalities by words like 'only under strict conditions' and 'insofar the limitations cannot be solved by childcare services'.

<sup>11</sup> See Article 9(2) and Article 9 (7) Participation Act.

<sup>12</sup> Article 10(1) point 4 SGB II, Article 19(2)(b) WRA and Article 89(1)(c) UC Regulations.

<sup>13</sup> This part of the Work and Security Act was implemented on 1 July 2015 (Stb. 2014, 274).

<sup>14</sup> The term 'responsible parent' refers both to a lone parent and to the person in a couple who has been nominated by the couple as being responsible for the child. For the definition of 'responsible parent' in British law, see Article 19(6) WRA.

in charge of implementing PI in Rotterdam, most social assistance recipients in the Netherlands are people on long-term unemployment and in a precarious situation in the labour market. In other words, these are people who have had difficulty ever finding employment in the open labour market, mostly because they have little or no academic and/or professional qualification. For those who do have skills, the skills may be obsolete. Some of the unemployed population were also said to belong to sub-groups like drug addicts, ex-convicts, and people with mental or physical disabilities. Since 2011, when PI implementation began in the country, each municipality (such as Amsterdam, Rotterdam, The Hague, etc.) is responsible by law for implementing PI for their residents. The officials in Rotterdam, which is a city of 600,000 inhabitants, said that the unemployment rate was about 12 to 13%, and about 40,000 or more of the inhabitants received social benefits, as of June 2016. The officials reported that there is no limitation on how long or how much recipients must work in return for their social assistance benefit, but that they must work in order to be socially active and not remain idle until they can find a paid job. If they are not able to find a job, they have to continue working in return for their benefit, until they retire. The main reported benefit of PI was that it gave people some activity to occupy their time, otherwise they would have nothing to do. As such, the officials indicated that PI is a remedy insofar as it improves the mental wellbeing of the participants by giving them something productive to occupy their mind and time. Also, participants reported that the work activity relieved their social isolation by allowing them to make friends and to socialize with other people. The city officials said when people are isolated due to long-term unemployment, they may resort to alcohol and drug use and even fall into criminal behaviours such as selling drugs.

The officials in Rotterdam also reported that PI had helped participants to expand their network and that some participants succeed finding a paid job through PI. Some other benefits of PI in Rotterdam were that it can lead to a change of problem behaviour, such as with drug addicts by occupying their time. PI can also helped to develop and enhance their skills, which has helped some participants succeed in finding a paid job. So the reported benefits of PI are both economic and social.

The activities for PI in Rotterdam include taking language courses (for immigrants), caring for children and the elderly, participating in sports, learning to repair bicycles or cars, and learning how to cook. Participants are allowed to choose their activity—those who choose to work with animals are allowed to work with animals, and those who choose to work with humans are allowed to work with humans. This work is compulsory for up to 20 hours per week for each social assistance recipient. However, people with terminal diseases and severe health problems or other disabilities are exempted from participation in work activities. People on the PI scheme in Rotterdam are responsible for proposing their activity. Most often, it is something they have a passion for. The city council helps them network and find a placement. Most often, the placement is found through NGOs. The city council also organizes a volunteer job fair where NGOs and social assistance recipients meet for matchmaking.

Before claimants are sanctioned in Rotterdam for failing to show up for work or other activities, a thorough investigation is completed. Although the two city council officials said the use of sanctions encourages participation, and that without them only 30% of claimants might participate, the officials also said that sanctions are used in only very difficult situations, if ever. They said it takes about 6 months for them to negotiate with the claimants before sanctions are applied, in case the claimants do not want to comply. The municipalities in the Netherlands decide on the sanctions on a case-by-case basis. According to statistics, only one to two claimants are sanctioned periodically. They also reported that some claimants receive wages for their participation (e.g. 200 euros per week), which is in addition to their social benefits.



However, the above report applies only to the municipality of Rotterdam and not to the country as a whole; each municipality is autonomous and makes their own decision. According to the officials in Rotterdam, no studies have compared PI or reviewed the effectiveness of PI among the municipalities. Thus, Rotterdam municipality is not aware of the activities in other municipalities and vice-versa. A conference to share ideas on PI among the municipalities in the country was planned for September 2016.

This is how PI works in the Netherlands. First, when a person becomes unemployed, he or she is entered onto national unemployment register for between 6 months to 3 years and during this time, he or she is paid an unemployment benefit. After 3 years, the unemployed person must register as an unemployed at the social office of his or her municipality. At this point, the person is considered long-term unemployed and begins receiving a social assistance payment from the municipality. Generally, this population is in a precarious situation in the labour market; those with good prospects and education usually succeed in finding employment within 3 years. The municipality invites the recipients to make a reintegration plan in return for their social assistance benefit. Participants then choose what they want to do; often it is something they have passion for. An agreement is made between the city council and the claimant for at least one year and is renewable

## **4.2 Reciprocity by recipients of social assistance in the Netherlands**

In 2012, the Dutch government introduced the concept of a civil community job to social assistance legislation.<sup>15</sup> Civil community jobs entail a 'civic requirement in return for the solidarity people receive from the community'.<sup>16</sup> According to the government, the principle of reciprocity is appropriate in a participative society in which everyone contributes according to his or her ability, and where citizens take responsibility not only for their own lives, but also for the society in which they live.<sup>17</sup> Hence, the main goal of civil community job is not to reintegrate claimants into regular jobs, but have them to do something in return for their social assistance benefits. According to the Participation Act, which has been in force since 1 January 2015, all municipalities are required to develop municipal policies on civil community jobs.<sup>18</sup> The Participation Act contains a number of conditions on the requirement to perform civil community jobs, such as: (1) the performance of civil community jobs should not obstruct the reintegration of social assistance recipients into regular jobs; (2) the length of civil community jobs should be limited;<sup>19</sup> and (3) the municipalities are required to take individual circumstances into account when imposing the civil community jobs requirement. In other words, the recipient of social assistance should be physically, psychologically and mentally capable of performing the job. However, the municipality does not, have to take into account the claimant's previous work experience.

## **4.3 Length of work without a wage in the Netherlands**

In the Netherlands, the duty to work without a wage was introduced for the first time in 1996 when the Social Assistance Act (ABW) was turned into an activation provision. Social assis-

---

<sup>15</sup> Article 9(1)(c) WWB.

<sup>16</sup> Parliamentary Papers, 2011–12, 32815, No. 3, 14–15.

<sup>17</sup> Parliamentary Papers, 2013–14, 33801, No. 3.

<sup>18</sup> Article 7(3) Participation Act.

<sup>19</sup> The Court of Breda has ruled that a 32-hour working week is too long for such jobs (Court of Breda, 25 February 2013, LJN BZ 5171).

tance claimants were encouraged to accept subsidized jobs or volunteer work. In 2004, the ABW of 1996 was replaced by the Work and Welfare Act (WWB), which transferred the decision-making power from the national government to the municipalities. Compared to the ABW, the WWB places more emphasis on work as a condition of welfare benefits. In 2015, the WWB was replaced by the Participation Act. The obligation to work without a wage is regulated under Article 9(1)(b) of the Participation Act, which requires beneficiaries to participate in an employment programme, if it is offered to them as part of their reintegration plan, usually for a period that should not exceed 6 months.<sup>20</sup> In 2008, the WWB (now Participation Act) was amended to increase the maximum period for which social assistance claimants can be obliged to work without a wage to 4 years.<sup>21</sup> Article 9(1)(c) of the Participation Act, which was introduced in 2012 as Article 9(1)(c), stipulates that social assistance claimants can be obliged to perform non-remunerated activities that serve the community but do not necessarily support their reintegration into regular employment.

In the Netherlands, it is up to the municipalities to decide what kind of employment programmes to offer social assistance claimants. Initially, it was possible to oblige only social assistance claimants to work under Article 9(1)(b) WWB, which imposed a general requirement on social assistance claimants to cooperate with a reintegration programme. Usually, these placements did not last for longer than six months, and they sought to achieve quick reintegration into regular employment. In 2008, the fear that longer work placements might confer employment rights on welfare beneficiaries prompted the government to introduce Article 10(a) WWB. This allows municipalities to oblige recipients of social assistance to work without a wage in 'participation placements' for up to four years. Participation placements are designed for recipients of social assistance whose chances of finding a regular job are relatively low and who need more time to prepare themselves for the labour market.<sup>22</sup> Recipients of social assistance who fail to find a regular job after a six-month placement under Article 9(1)(b) can be required to work in a participation placement for a further four years.<sup>23</sup> As a result, recipients of social assistance in the Netherlands can be required to work without a wage for four and a half years. In practice, claimants are commonly required to work without a wage for 16 to 36 hours a week (FNV 2013; Kok and Houkes 2011).

The Dutch Court of Arnhem has put some limits on the competency of municipalities to send social assistance beneficiaries to work projects. In 2008, the Court decided that the obligation to work without a wage may be imposed only if the work activities are necessary for obtaining a regular paid job.<sup>24</sup> Above all, the decision should be a careful consideration for each individual.<sup>25</sup> In practice, this means there should be a reintegration plan and that the municipality should investigate whether the client is physically and psychologically able to perform the job.<sup>26</sup> The educational background of the social assistance beneficiary is not relevant, so participants may be over qualified for placement.<sup>27</sup> Following the introduction of Article 9(1)(c) WWB in 2012, municipalities could also send social assistance beneficiaries with recent work experience to work on projects. However, in such cases, the length of the activities must be limited and the municipalities must take individual circumstances into account.<sup>28</sup>

---

<sup>20</sup> Parliamentary Papers II, 2005 - 06, 30650, No. 3.

<sup>21</sup> Now: Art 10a Participation Act.

<sup>22</sup> Parliamentary Papers 30 650 No. 3.

<sup>23</sup> Article 10(a)(3) WWB.

<sup>24</sup> Court of Arnhem 8 October 2008, LJN BF 7284.

<sup>25</sup> Central Appeals Tribunal 16 April 2011, LJN BQ 3331.

<sup>26</sup> Central Appeals Tribunal 9 August 2011, LJA BR 7044

<sup>27</sup> Court of Amsterdam 3 July 2008, LJN BD 7134.

<sup>28</sup> The Court of Breda has ruled that Article 9(1)(c) does not allow for a work week of 32 hours (Court of Breda, 25 February 2013, LJN BZ 5171). In addition, according to the explanatory Memorandum, the civil community job are short-term work activities for the sake of the community (eg, snow removal), which for that reason are excluded from the prohibition of forced labour of ILO Convention no. 29).

## 4.4 Sanctions on recipients of social assistance in the Netherlands

In the Netherlands, workfare participants are more exposed to sanctions in the form of social assistance benefit reductions. Municipalities reduce social assistance in accordance with their municipal regulations<sup>29</sup> (Van Berkel 2006). Municipal regulations usually allow allowances to be cut by 20 per cent. The Central Appeals Tribunal (CRvB), which is the highest appeal court for social security cases in the Netherlands, has forbidden the imposition of indefinite sanctions.<sup>30</sup> The new Participation Act reduces much of the municipal discretion in this respect. Since 1 January 2015, municipalities have been allowed to reduce benefits by 100% for no less than 1 month and not more than 3 months, if social assistance claimants do not comply with reintegration obligations.<sup>31</sup> In the case of recidivism, benefits may be reduced by 100% for three months.<sup>32</sup>

Under the Dutch WWB, sanctioned recipients of social assistance can claim hardship payments in very exceptional circumstances<sup>33</sup> such as in case of presence of dependent children, major debt problems and imminent eviction.<sup>34</sup> Like the German legislation, special attention has to be paid to family interests when sanctions are imposed.<sup>35</sup> The Dutch Participation Act also contains hardship clauses similar to those in the German regulations. According to the Act, municipalities may revise the 100% cut before the sanction period has ended, if the beneficiary complies with the mandatory activities.<sup>36</sup> The municipality can also decide to reduce the sanction for reasons such as further marginalisation, debt problems and eviction.<sup>37</sup> Social assistance allowances in the Netherlands comprise of a single monthly sum, the amount of which depends on the composition of the household. In their 2005 analyses of a large Dutch register data set, with information on unemployment and sanctions for the entire Dutch population for the period of January 2003 to November 2005, Abbring et al. found that the exit rate from unemployment to employment increases by more than 50% for both males and females as a consequence of sanctions. In the Netherlands, the sanction is imposed on the total monthly sum received, whereas in Germany (as in Finland), the sanction is imposed only on the cost of living allowance.<sup>38</sup> The Dutch social assistance regime seems to be stricter than that of Denmark and Germany and the duty to work without a wage enhances governmental control over social assistance recipients instead of improving their employability (Eleveld and Van Vliet 2013). The Dutch legislation not only allows long-term work programmes to start earlier than in Germany, but it also allows longer programmes and longer working weeks with fewer exemptions from the requirement to work without a wage. In addition, the sanctions in the Netherlands are higher, and the Netherlands is the only country that has introduced civic community jobs that are not specifically intended to help claimants to enter the labour market.

---

<sup>29</sup> Article 18(2) WWB.

<sup>30</sup> CRvB 3 July 2012, RSV 2012/210.

<sup>31</sup> See Article 18(5) Participation Act.

<sup>32</sup> See Article 18(6), 18(7) and 18(8) Participation Act.

<sup>33</sup> Article 16 WWB.

<sup>34</sup> CRvB 17 December 2013, 12/3121 WWB, USZ 2014/28.

<sup>35</sup> Article 18(8) Participation Act.

<sup>36</sup> Article 18(7) Participation Act.

<sup>37</sup> Article 18(6) Participation Act. See also the Parliamentary Papers 2013–14, 33801, No. 3. 3.

<sup>38</sup> Article 31(a)(1) SGB II and Article 20 SGB II.

## 5. INCLUSIVE SOCIAL SECURITY IN GERMANY

### 5.1 Legal basis of the requirement to work without a wage in Germany

Germany's reintegration agreements generally record the requirements placed on a claimant in return for payment of social assistance benefits. In principle, all social assistance claimants in Germany who are aged 18 to 66 years are required to work in return for their social assistance payment.<sup>39</sup> The reintegration agreements stipulate what will happen if the claimant fails to comply with the requirements. Germany has two separate social assistance schemes, Social Code II (SGB II) and Social Code XII (SGB XII). These reflect the earlier distinctions between the "non-deserving poor" (i.e., those able to work) and the "deserving poor" (i.e., those unable to work) (Eichenhofer 2008). However, the focus here is on *SGB II*, which applies to employable people and their partners. Article 16(d)(1) of the *SGB II* stipulates that social assistance claimants are required to participate in *Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante* (work opportunities). The work opportunities refer to 'one euro jobs,' which pay between 1 and 2 euros an hour (Hohmeyer and Jozwiak 2008). The *SGB II* requires the Job Centre to enter into reintegration agreements with the claimant.<sup>40</sup>

German social assistance legislation does require that people who are eligible for worker status be employable. In other words, the social assistance recipient must not be unable to work within a certain period of time. The claimant must also be capable of being employed for at least three hours a day. The legislation also contains some exemptions from the requirement to perform labour activities without a wage. The most important of these exemptions applies to people whose capacity to work is limited by physical, psychological or mental conditions.<sup>41</sup> Under the new Participation Act,<sup>42</sup> only welfare recipients who are fully and permanently incapacitated are exempted from the requirement to work without a wage. Recipients of social assistance performing care duties are also exempted from worker status to some degree in the German legislation. Additionally, parents responsible for a child under three are entirely exempted from worker status.<sup>43</sup> In Germany, social assistance and activation programmes are much more centralised. Most social assistance schemes are operated jointly by the Federal Employment Agency and the municipalities (Becker and Von Hardenberg 2010). It should be noted that Germany enforces the requirement to sign a reintegration agreement much more strictly than the Netherlands, where the Work and Welfare Act (WWB) states that a claimant is required to sign a reintegration plan (see the next section for the Netherlands).

### 5.2 Reciprocity by recipients of social assistance in Germany

Despite the fact that Germany has not implemented civic requirements into their social assistance legislation, legal and political changes indicate that in Germany, the duty to work without a wage no longer exclusively serves the goal of reintegration into the workforce. For instance, although the aim of the German 'one euro jobs' is to increase employability and op-

---

<sup>39</sup> Article 9(1) WWB; Article 7 SGB II; Article 9 UC Regulations. Note that, under the UC Regulations, 16- and 17-year-old claimants can also get UC if they are not in education.

<sup>40</sup> Article 15 *SGB II*. Note that, under this Article, if there is no '*Eingliederungsvereinbarung*' (i.e. reintegration agreement), the job centre should issue a '*Verwaltungsakt*' (i.e. administrative decision). According to the Federal Social Court, the reintegration agreement or administrative decision should provide clear information on the work the claimant has to perform, the location where the work is to take place, the time and date when the activities will start, the duration in terms of the number and distribution of weekly hours and the amount of the compensation. (*BSG* 16 December 2008 B 4 AS 60/07 R.).

<sup>41</sup> For details of the German regulation, see Article 10(1) *SGB II*.

<sup>42</sup> See Article 9(5) Participation Act

<sup>43</sup> The term 'responsible parent' refers both to a lone parent and to the person in a couple who has been nominated by the couple as being responsible for the child. For the definition of 'responsible parent' in British law, see Article 19(6) WRA.

portunities to participate in the labour market,<sup>44</sup> a recent amendment revoked a clause which required 'one euro jobs' to contribute to improving claimants' professional knowledge and skills<sup>45</sup> (Hohmeyer and Jozwiak 2008). Also, in 2008, the German government argued, in response to questions from the leftwing opposition, that the goal of 'one euro jobs' was not only to reintegrate the unemployed into regular jobs, but that they serve as an act of reciprocity by welfare beneficiaries towards the community.<sup>46</sup> Additionally, in 2011, the German Parliament started a petition requiring employable welfare recipients to perform public labour activities in return for social assistance, while imposing sanctions on those refusing to participate or failing to turn up on time.<sup>47</sup> At the same time, the responsible Minister Von der Leyen (CDU), stated that the unemployed should be expected to do something in return for their taxpayer-funded monthly allowance<sup>48</sup> (Eleveld 2014).

### 5.3 Length of work without a wage in Germany

In Germany, the requirement to accept 'one euro jobs' may be imposed on recipients of social assistance for a maximum of two years within a five-year period.<sup>49</sup> This time limitation was introduced by an amendment implemented on 1 April 2012, to prevent long-term participation in 'one euro jobs' and to emphasize the priority of regular jobs.<sup>50</sup> The maximum of two years is considerably longer than the three-month maximum claimants could be required to participate in work programmes before Hartz IV was introduced in 2005 (Hartz Commission 2002; Kimmerling and Bruttel 2006). Although the German legislation does not stipulate the number of hours that a claimant is required to work in a 'one euro job', a maximum of 30 hours a week is common (Hohmeyer and Jozwiak 2008), and has also been allowed by the courts.<sup>51</sup>

### 5.4 Sanctions on recipients of social assistance in Germany

In Germany, legislators have laid down sanctions on recipients of social assistance who refuse to perform reasonable labour activities without a good reason (i.e. refuse to do 'one euro jobs').<sup>52</sup> The sanctions amount to a 30% reduction of their allowances for three months for a first failure to work, with a second or third failure sanctioned by a three-month cut of 60% and 100%, respectively.<sup>53</sup> In some cases, imposed sanctions may be softened by hardship regulations. For example, beneficiaries whose allowances are cut by more than 30% may apply for supplementary benefits in kind, although it is up to the Job Centre to decide whether to grant it or not. The supplementary benefits must be granted if the household includes minor children.<sup>54</sup>

Social assistance allowances in Germany also consist of different benefit categories, unlike in the Netherlands, where there is a single monthly sum depending on the composition of the household. In Germany, the sanctions are imposed only on the cost of living allowance<sup>55</sup>,

---

<sup>44</sup>Drucksache17/622: 115.

<sup>45</sup> Amendment of Article 3(2) SGB II of 1 April 2012.

<sup>46</sup> DB 16/8934.

<sup>47</sup> Petition 16634. Gemeinnützige Arbeit für Arbeitslosengeld II-Empfänger, 17 February 2011.

<sup>48</sup>Frankfurter Allgemeine, 20 January 2010.

<sup>49</sup> Article 16(d)(6) SGB II.

<sup>50</sup>Drucksache17/6277, p. 116.

<sup>51</sup>BSG 16 December 2008 B 4 AS 60/07 R.

<sup>52</sup> Article 31(1) SGB II.

<sup>53</sup> Article 32(a)(1) and 31(b)(1) SGB II. The sanctions are slightly different for welfare beneficiaries under 25.

<sup>54</sup> Article 31(a)(3) SGB II.

<sup>55</sup> Article 31(a)(1) SGB II and Article 20 SGB II.

while in the Netherlands, the sanctions are imposed on the total monthly sum received (Powell and Barrientos 2004). In Germany, this means sanctioned recipients of social assistance retain their other entitlements, such as for women who are more than 12 weeks pregnant, single parents,<sup>56</sup> reasonable costs of rent and heating,<sup>57</sup> and children under 16 who are living in the household.<sup>58</sup>

## 6. INCLUSIVE SOCIAL SECURITY IN DENMARK

### 6.1 Legal basis of the requirement to work without a wage in Denmark

Participation income in Denmark began in the 1990s through a series of reforms from passive to active labour market policies, which focused on job search and employment. The reforms tightened eligibility for unemployment benefits, shortened the benefit period, and introduced workfare elements into unemployment insurance and social policies in general. The shift in labour market policy from passive to active was based on a reciprocity principle called the "*right and duty*" principle (Andersen 2006). The main argument was that on the one hand, the individual had the right to income support, while on the other hand, he or she also had to be willing to work and had the duty to actively search for jobs. At the same time, society had the right to help them improve their job prospects. This can be interpreted as the welfare state building on reciprocity and work norms.

The term flexicurity, based on the two facets of flexibility and security, is a synonym for the Danish model of PI. Flexicurity was born when the Danish unemployment rate reached 10% and the fraction of the age group 15 to 66 receiving public transfers increased from about 10% in 1970, to 30% in the early 1990s. The social safety net served to protect incomes but not to bring the unemployed back into employment, which had dramatic consequences for public finances. The model was implemented in 1998 together with the third facet—active labour market policies, which has a clear focus on job search and employment (Andersen and Svarer 2007b).

### 6.2 Reciprocity by recipients of social assistance in Denmark

In Denmark, the municipalities are responsible for unemployed citizens without insurance or who are non-insured<sup>59</sup>. The Danish labour market policy builds on the principle that unemployed people receiving public support need to be active. As such, the Danish government has prepared a wide range of laws, tools and initiatives for the municipalities to use in their efforts to get unemployed people back to work or to start an education. The objective is to get the unemployed back on the labour market as quickly as possible and to give companies the manpower they need (Local Government Denmark).

One of the Danish government's most recent activation initiatives is called "A New Chance for Everyone" (Ministry for Refugees, Immigrants and Integration 2005). This initiative implores

---

<sup>56</sup> Article 21(2) SGB II.

<sup>57</sup> Article 22 SGB II.

<sup>58</sup> Article 23 SGB II.

<sup>59</sup> Non-insured unemployed means that these people are not members of an unemployment insurance fund. Insured unemployed are members of an unemployment insurance fund and they are the responsibility of the state.

municipalities to go through all cases involving passive cash benefit<sup>60</sup> recipients for activation purposes. A person is a passive cash benefit recipient in Denmark when he or she has not received a job offer within the last 12 months. The new measures compel municipalities to make extra effort to move citizens closer to the labour market. In Denmark, there are about 50,000 passive cash benefit recipients who must have their case reviewed and about one third of them are immigrants. The Danish government set 3 goals for the initiative as follows: (1) 25% of the target group should have a job or started an educational programme by 1 July 2008, (2) members of the target group should support themselves at least 15% of the time during the 2 year period, and (3) the target group should be active 40% of the time during the 2 year period. Every 3 months, the municipalities' fulfillment of the 3 goals is published. Each municipality is able to see how it is doing compared to other municipalities. Results from the first six months of the 2-year effort indicated that the municipalities were making a targeted effort that is paying off.

In Denmark, municipalities have a number of tools to help unemployed cash benefit recipients return to the labour market. The most popular of them is called the "Step Model" (Local Government Denmark). The Step Model includes 3 steps for bringing the unemployed closer to the labour market. The first step is a brief guidance and skills upgrading process where the unemployed individual participates in special projects and training programmes, such as, in the case of immigrants, Danish language courses for a period of 6 weeks. The process is aimed at developing and uncovering the professional, social and linguistic skills of the individual. The second step offers the unemployed in-service training either at a public or private workplace. An in-service training process in Denmark takes between 4 to 13 weeks. Here the individual is introduced to an industry through a specific company where he or she is assigned a mentor for both professional and social support, such as an introduction to the written and unwritten rules of the company. The next step is employment in a company with a wage subsidy from the municipality. Such employment may last up to a year and the objective is to teach or re-train the person professionally, socially and linguistically, to help him or her find a job and keep it, ensuring inclusion in the labour market. However, there is no requirement that the unemployed person has to go through all 3 of the steps in the model. Depending on the competencies of the individual, he or she may go directly to employment with a wage subsidy.

### **6.3 Length of work without a wage in Denmark**

Due to high youth unemployment in Denmark, and the fact that young people were increasingly in long-term unemployment, the youth unemployment programme was enacted in 1996 a twofold purpose: to shorten the benefit period and to strengthen economic incentives for education. The programme introduced mandatory activation of all young unemployed below the age of 25 with labour market-relevant education after 6 months of unemployment. The activation measures could be any education programme with a duration of at least 18 months, including those in the ordinary education system. At the same time, social assistance was lowered to the level of the student grant. The programme included in a sequence of steps and it made it mandatory for all the youth to be in activation programmes for no more than 13 weeks. In 2003, the age group of 25 to 29 was added to the scheme. Denmark also has a long tradition of flexible hiring and firing rules. In sum, the labour market policies in Denmark have shifted from a passive focus on income maintenance, to an active focus on employment and job search (Andersen and Svarer 2007).

---

<sup>60</sup>Cash benefits are a public support system provided to non-insured unemployed who fulfill a number of conditions. The rate for a married person with children is approximately 1610 euros/month after tax.

Activation requirements in Denmark apply to the unemployed if they are entitled to unemployment insurance, or if they receive social benefits. The main principle is that an activation offer should be given after no later than after 12 months of unemployment or 13 weeks, if the age of the claimant is below 30. After this, a new offer should be given after every 6 months. The extent of activation in Denmark differs by age and between the insured and non-insured. The non-insured in Denmark who receive social assistance and are considered employable are activated more often than the insured. The most common type of activation in Denmark is education, although its importance has reduced in recent years, while job training in the private and public sector and other forms of activation have increased in importance. The average duration of an activation activity in Denmark is close to 6 months for job training, and a little less for other forms of activation (Graversen and van Ours 2006).

## **6.4 Sanctions on recipients of social assistance in Denmark**

In Denmark, the effectiveness of workfare policies is enhanced via monitoring and sanctions of social assistance recipients by the public employment service. The unemployed person may be asked to accept a given employment opportunity, required to submit and maintain a CV on the internet-based job bank, or required to participate in active labour market programmes, among others. If the unemployed does not comply with the requirements, his or her Unemployment Insurance (UI)-fund will be notified (Geerdsen 2006). The UI-fund can then choose to sanction the unemployed by cancelling their UI benefit payment for a certain period of time. Sanctions can also be used to strengthen incentives for job search (Fredriksson & Holmlund 2005). In Denmark, sanctions have become more prevalent since the labour market reforms of 2003 and 2004. For example, in the late 1990s, Denmark sanctioned 4.3% of the total number of unemployed, while in 2005, it was close to 12%—suggesting that the sanctions intensity has increased in recent years (Gray 2003; Svarer 2007).

The key question is whether sanctions affect the transition rate in Denmark from unemployment to employment. In his analyses of a large Danish register data set with information on unemployment and sanctions for the entire Danish population from January 2003 to November 2005, Svarer (2007) found that the exit rate from unemployment to employment increased by more than 50% for both males and females as a consequence of sanctions. Similar results were found for the Netherlands (Abbring et al. 2005; Svarer 2011). In Denmark, it is the UI-fund of the unemployed that sanctions non-compliant claimants. There are 32 different UI-funds which cover different educational groupings and industries in Denmark. There are also large differences in the intensity at which the different UI-funds sanction their members (Geerdsen 2006).

# **7. COMPARATIVE PERSPECTIVE**

## **7.1 Comparison of the legal basis to work without a wage in the Netherlands, Germany and Denmark**

In all investigated countries, the legislatures have adopted some form of contractual structure (Freedland and King 2003) in which social assistance recipients have to agree to perform labour activities. The recipients of social assistance required to work without a wage engage in some kind of contractual relations with a governmental agency. There is some variation in



the way the relationship between the recipient of social assistance and the governmental agency is structured. The Netherlands and Denmark have the highest degree of decentralization, which means the rules on reintegration measures and sanctions are delegated to the municipalities, where local officials enjoy some degree of discretion (Eleveld and Van Vliet 2013). In Germany, social assistance and activation programmes are centralised and most social assistance schemes are operated jointly by the Federal Employment Agency and the municipalities (Becker and Von Hardenberg 2010). The Dutch social assistance regime seems to be stricter than that of Denmark and Germany, if the duty to work without a wage enhances governmental control over social assistance recipients instead of improving their employability. In addition, the sanctions in the Netherlands are higher than in Denmark and Germany. However, Denmark is the only country where the unemployed are trained and re-trained professionally, socially and linguistically to help them find a job and keep it, thereby ensuring inclusion in the labour market.

## **7.2 Comparison of the length of work without a wage in the Netherlands, Germany and Denmark**

Since the 1990s, European welfare states have adopted a series of reforms aimed at promoting the return to employment of recipients of social benefits. These reforms have been termed 'activation policies' and are based on the idea that a mix of enabling instruments (employment and training services) and incentives (sanctions, eligibility conditions and workfare practices) may enhance the labour market participation of unemployed people (Van Berkel and Hornemann Møller, 2002). The economic crisis has prompted welfare states to cut expenditures and to increase work-related sanctions (i.e., sanctions that are imposed on recipients who fail to comply with activation measures) (Lødemel and Moreira, 2014). Under some conditions, financial sanctions have proven very effective for the reintegration of unemployed people.

However, there is some variation between the investigated countries with regard to the length of work without a wage. In principle, all social assistance claimants in the investigated countries who are aged 18 or older are required to work or study without a wage.<sup>61</sup> Recipients of social assistance performing care duties are exempted from worker status to some degree in each country's legislation. Nonetheless, in all the investigated countries, the question remains: does the length of work without a wage improve the chances of finding a regular paid job for the social assistance claimants. Available research does not provide enough evidence of reintegration into paid employment of social assistance claimants under these schemes (Crisp and Fletcher 2008).<sup>62</sup>

## **7.3 Comparison of sanctions on social assistance recipients in the Netherlands, Germany and Denmark**

Sanctions have a central place in the contractual relationship between the recipient of social assistance and the governmental agency. If the recipient of social assistance fails to do their part of the agreement (i.e. to work without a wage), the government agency can impose a sanction (e.g. Marchal and van Mechelen, 2013; Langenbucher, 2015). In all three countries, sanctions can be imposed on recipients of social assistance who do not respect the agree-

---

<sup>61</sup> Article 9(1) *WWB*; Article 7 *SGB II*; Article 9 UC Regulations. Note that, under the UC Regulations, 16- and 17-year-old claimants can also get UC if they are not in school.

<sup>62</sup> Research in the Netherlands has shown that the regional labour market is more effective for reintegration into regular paid employment than municipal reintegration policies (Edzes 2010).

ment. Usually this means that their social benefits will be cut. It is important to note that a 100% sanction is rarely reached in all the investigated countries. For a full understanding of the impact of sanctions, we need to look carefully at the composition of the allowances. The question may also be raised regarding the extent to which work-related sanctions are mitigated safeguard some form of minimum income.

Mitigation instruments help to reduce the impact of sanctions on the social assistance recipient. One of them is the hardship clause (Eleveld 2016). The hardship clause often applies to recipients with dependent children and it can be regulated at either the national or regional level. Mitigation of a sanction can also occur in an unintended manner due to the way the social assistance benefits are composed. For example, in social assistance regimes that contain distinct components for children or housing, such as in Germany, a work-related sanction does not affect the entire benefit. As a result, a recipient with children who receives a sanction of 100% will not lose his or her entire benefits. This is in comparison to a system where all social assistance components are affected, as with the Dutch system (Powell and Barrientos 2004; Eleveld 2014). Overall, in national systems where a work-related sanction does not affect all components, a sanctioned single parent with children will be better off than in a system where all social assistance components are affected. Similarly, in some countries, such as Germany, social assistance benefits are regulated at the national level, whereas in countries such as Denmark and the Netherlands, they are regulated at the local level (Eleveld 2016).

## 8. WHAT IS PARTICIPATION INCOME?

Participation income (PI) is the brainchild of Atkinson (1996, 1998, 2015), an Oxford economist with an exceptional track record of research in poverty and social exclusion. PI consists of income available to all members of a society and paid in exchange for an activity that is useful for the society (Atkinson 1995a, 1996). PI grants each adult citizen a right to a secure Basic Income (BI), regardless of the individual's living arrangements and whether he or she has an alternative source of income or wealth (Atkinson 1995, 1996, 1998). Atkinson (1996: 68) offers PI as a politically feasible variant on BI by introducing one key modification: BI paid only on condition of participation. In practice, PI recipients must satisfy a broad participation requirement as a condition of their entitlement (Atkinson, 1996). Forms of participation include a range of socially useful activities such as caring for an elderly relative, volunteering in a neighbourhood project, engaging in a human capital-enhancing activity (e.g., vocational training or studying for an educational qualification), and working as an employee or self-employed. However, PI recipients may be exempted from participation requirements on grounds of sickness, injury, disability or other kinds of barriers. PI may be realized by a scheme that resembles workfare or alternatively, by one that is barely distinguishable from Unconditional Basic Income (UBI) (Atkinson 1996; De Wispelaere 2015).

PI condition is neither *payment* nor *work* (Atkinson 1996, 68–69). The precise nature of PI depends on the sort of activities that policy makers allow to satisfy the requirements of participation. Thus, PI may barely expand on existing labour market-oriented notions of economic participation. PI is easier to implement than means- or asset-tested benefits because it requires the administration to make category decisions, many of which already exist in other parts of the administration (Atkinson, 2014). PI emerged as a policy with the capacity to unite a range of different groups and as such, stands out as the welfare policy capable not only of sustaining a coalition based on shared goals, but also of allowing different groups to avoid

more extreme policy choices like UBI or workfare. Many see PI as a form of BI because it shares a large number of design features and because it reaches a considerable strata of the population—the unemployed. PI is said to offer a compromise between advocates of universalizing income support as a citizenship right and advocates of a reciprocal social contribution in return (White 2003a, 2003b).

Features that make PI attractive to scholars, advocates and policy makers advancing different positions are, (1) PI grants recipients generous income support as well as the freedom to engage in a wide range of socially useful activities (Gutmann and Thompson 1996; White 2003b). (2) PI with a broad notion of social participation and lax enforcement will bear close resemblance to UBI, while the same policy with a narrowly defined participation requirement and strict enforcement, will bear close resemblance to a workfare program (Groot and Van der Veen 2000). (3) Some scholars advancing an incentive argument assert that PI promotes socially valuable activities without relying on strict measures. PI can also complement feminist approaches to welfare reforms (McKay and Van Every 2000), as some employment-driven policies are supported by schemes which promote social activity like care work (Offe 1992; Standing 1999, 2002).

However, PI has strong eligibility conditions. Atkinson (1996) believed that income maintenance should retain its individual and non-means tested nature, but felt that making eligibility independent from a work or willingness-to-work requirement would render it politically infeasible. These conditions help PI bridge the gap between those who think universal social protection and inclusion are the key objectives of the welfare state and those who think the main goal of PI is to increase the socially productive behaviour of adult citizens. The implementation of any PI scheme is likely to one of the following consequences: (a) a weak enforcement of participation requirements thereby rendering PI barely distinguishable from UBI; (b) participation requirements around selective eligibility criteria that result in a form of workfare; or (c) a considerable administrative cost of strict enforcement (Handler and Hasenfeld 2006). Some shortcomings of PI are as follows: (1) if clients fail to abide by the conditions of participation, they will face some form of sanction which diminishes or withholds their benefit; (2) the ambiguities inherent in PI can cause uncertainty in clients regarding sanctions, leading to arbitrary and unequal treatment; (3) the scheme must be judged a failure unless it includes an effective means of disbursing payments to beneficiaries.

## **8.1 Reasons in favour and against participation income**

The following are reasons in favour of Participation Income (PI) according to Atkinson (1996, 2015). 1) PI is a radical version of adult social security. 2) Everyone who participates in the society will receive a BI called PI. 3) PI is easier to implement than means- or asset-tested benefits and only requires the administration to make category decisions, many of which already exist in other parts of the administration. 4) Unlike BI, PI is not a transportable benefit. The following are reasons against PI. 1) PI requires some form of participation as a condition of entitlement. If clients fail to abide by the conditions, they will face some form of sanction. 2) The ambiguities inherent in PI will bring uncertainty about when clients deserve to be sanctioned under the scheme. This uncertainty may introduce some arbitrary and unequal treatment. 3) The conditions attached to the scheme interfere with the individual's freedom more than in UBI. 4) PI has the problem of selectivity and unfairness because if recipients must work to reciprocate the monetary benefits they receive, it is not clear why the recipients of other fiscal benefits (e.g. mortgage interest deduction, social security spousal benefits, etc.) are not forced to do the same (De Wispelaere and Stirton 2007; Zelleke 2011, 2012).

## 8.2 How to monitor participation income

PI needs intrusive mechanisms to identify those who meet the criteria and to monitor those who become beneficiaries of the policy (Pérez-Muñoz 2015). In this study of the Netherlands, Germany and Denmark, it is evident that PI is monitored at the local level by the municipalities. However, the Dutch and Danish welfare state model is more decentralized and municipalities have more discretion to make reintegration agreements, and to impose sanctions on welfare claimants, than in the German model, where social assistance and activation programmes are centralized and operated jointly by the Federal Employment Agency and the municipalities (Becker and Von Hardenberg 2010).

## 9. CONCLUSION

Table 1 and 2 below contains a summary and an evaluation of inclusive social security models in the Netherlands, Germany and Denmark.

**Table 1: Inclusive social security models in the Netherlands, Germany and Denmark**

	Netherlands	Germany	Denmark
Target group	All social assistance recipients are long-term unemployed between the ages 18 – 66. Most are from vulnerable groups like drug addicts, ex-convicts, and people with mental or physical disabilities.	All social assistance recipients are long-term unemployed between the ages 18 – 66.	All social assistance recipients are long-term unemployed between the ages 15 – 66. Considered when a person has not received a job offer within the last 12 months.
Agreement	The Re-integration Plan under the Work and Welfare Act (WWB) - integrated into the Participation Act, requires social assistance recipients to participate in a work programme as part of their re-integration plan.	Social assistance recipients have to sign a Re-integration agreement.	Social assistance recipients have to sign a Re-integration agreement.
Aims of the programme	Social assistance recipients have to perform work activities in 'participation placements' in return for their social benefits.	Social assistance recipients have to perform work activities as an act of reciprocity to the community in return for their benefits.	Social assistance recipients have to perform work activities in return for their social benefits.
Administrative Re-sponsibility	Decentralized at the municipal level, where the rules on reintegration and sanctions are made by local officials. It is up to the municipalities to decide what kind of employment programmes to offer social assistance recipients.	Centralized and operated jointly by the municipalities and the Federal Employment Agency	Decentralized at the municipal level, where the rules on reintegration and sanctions are made by local officials.
Type of work or activities	Language courses in the case of immigrants, caring for children, the elderly and animals, going for sporting activities to encourage people to do sports, learning how to repair bicycles, cars and how to cook.	'One euro jobs' which pay between 1 and 2 euros/hour.	Language courses in the case of immigrants, job training and re-retraining programmes in the public, private or non-profit sector
Choice of activities	Participants are the ones who choose what activities they want to do in cooperation with the municipal officials.	Participants are told what activities they have to do by the municipal officials.	Participants agree on what activities they want to do in cooperation with the municipal officials.
Length of work without a wage	Social assistance recipients are commonly required to work without a wage for between 16 and 36 hours/week, and if they fail to find a regular job after a 6 month placement, they can be required to work in a participation placement for a further 4.6 years. Some are forced to work until retirement if they do not succeed to find a paid job after the 4.6 years.	Social assistance recipients are commonly required to work without a wage in "one euro jobs" for a maximum of 30 hours/week and a maximum of 2 years within a 5-year period.	6 weeks for Danish language courses in case of immigrants; 4 – 13 weeks for job re-training in the public or private sector, 6 months for job training; 18 months for education programmes; One year for employment in a company with wage subsidy from the municipality.
Compensation	Social assistance benefit plus any extra income earned through participation in work activities which should not be above the minimum wage.	Social assistance benefit plus compensation from one to two euro jobs	Social assistance benefit plus any extra income earned through participation in work activities which should not be above the minimum wage.
Monitoring	By the social services department of the municipalities	By the local job centre but jointly with the Federal Employment Agency	By the local municipalities
Sanctions	Sanctions amount to one month reduction of allowances by 20% for minor failure; 100% for 3 months in case of recidivism. But hardship payments are made to the participant in very exceptional circumstances. Sanctions are imposed on the total monthly sum depending on the composition of the household. Attention is paid to families.	Sanctions amount to 3 months reduction of allowances by 30% for first failure, 60% and 100% for second or third failure to participate. Imposed only on cost of living allowance. Recipients retain other entitlements, e.g., allowances for women more than 12 weeks pregnant, single parents, rent and heating for children under 16 living in the household. Softened by hardship regulations.	Sanctions lead to a cut in benefits for the days the recipient failed to participate in one of the prescribed activities.
Exemptions from participation	Social assistance recipients whose capacity to work is limited by physical, psychological or mental disabilities, people who are permanently disabled, and people who perform care work such as care for children under three and the elderly.	Social assistance recipients who are permanently incapacitated and parents responsible for a child under three.	Social assistance recipients whose capacity to work is limited by physical, psychological or mental disabilities, people who are permanently disabled, and people who perform care work such as care for children under three and the elderly.

**Table 2: Evaluation of Inclusive social security models in the Netherlands,**

	Netherlands	Germany	Denmark
Sanctions	Sanctions are imposed on the total monthly sum depending on the composition of the household. Attention is paid to families and hardship payments are made to reduce the severity of the sanctions.	Sanctions are imposed only on cost of living allowance. Recipients retain other entitlements, Sanctions are softened by hardship regulations.	Sanctions lead to a cut in social benefit for the days the recipient failed to participate without affecting the total
Inclusion	Focus is on social rights protection in return for social benefits	Focus is on social rights protection in return for social benefits	Focus is on labour market participation in return for social benefits
Re-integration	Promotes workfare practices as an act of reciprocity towards the community that do not necessarily get the unemployed back into working life. The goal is for them to be active in doing something to occupy their time.	Promotes workfare practices such as the one to two euro jobs to keep participants active in the labour market. The time frame is limited for them not to be trapped in the programme.	Promotes employment through labour market subsidy and job training and re-training which enables the unemployed to easily integrate into the job market.
Elements of inclusion into open labour market	Benefits the most disadvantaged and marginalized groups. Some receive a wage of 200 euros/month and some have found paid work.	Benefits the most disadvantaged and marginalized groups. 'One euro jobs' which pay between 1 and 2 euros an hour helps in giving working activities to marginalized groups.	Promotes the return to employment of recipients of social assistance benefits.
Positive outcome of sanctions	Financial sanctions have proven very effective for the re-integration of unemployed people	Financial sanctions have proven very effective for the re-integration of unemployed people	Financial sanctions have proven very effective for the re-integration of unemployed people
Negative outcome of sanctions	Serves as an act of reciprocity towards the community more than re-integrating the unemployed into the labour market.	Does not really give the unemployed paid jobs than can help them to fully re-integrate into the labour market.	Cuts in benefits may lead to a reduction in standard of living.

**Germany and Denmark**

## REFERENCES

- Abbring, J.H, Van den Berg, G.J. and Van Ours, J.C. (2005) 'The effect of unemployment insurance sanctions on the transition rate from unemployment to employment', *The Economic Journal* 115, 602–630.
- Ala-Kauhaluoma, Mika, Keskitalo, Elsa, Lindqvist, Tuija and Parpo, Antti (2004) Työttömien aktivointi. Kuntouttava työtoiminta -lain sisältö ja vaikuttavuus [Activating unemployed. Rehabilitative work – the content and effectiveness of the act]. Lain arviointitutkimuksen loppuraportti. Stakes, report 141.
- Anderson, Jan Otto and Olli E. Kangas (2005) "Universalism in the Age of Workfare: Attitudes to Basic Income in Sweden and Finland", in N. Kildal and S. Kuhnle (eds.) *Normative Foundations of the Welfare State: The Nordic Experience*. London/New York: Routledge.
- Andersen, T. M. (2006) From excess to shortage – Recent developments in the Danish labour market, in Werding, M. (ed.), *Structural Unemployment in Western Europe – Reasons and Remedies*, CESifo Seminar Series, MIT Press, Cambridge MA.
- Andersen, T. M. and Svarer, M. (2007a) The role of workfare in striking a balance between incentives and insurance in the labour market, Working Paper.
- Andersen, T. M. and Svarer, M. (2007b) Flexicurity – labour market performance in Denmark, Economic Working Paper 2007-9.
- Arni, P., Lalive, R. and Van Ours, J.C. (2013) 'How effective are unemployment benefit sanctions? Looking beyond unemployment exit', *Journal of Applied Econometrics* 28, 1153-1178.
- Arni, P., Van den Berg, G.J., Lalive, R. (2015) 'Treatment versus regime effects of carrots and sticks', IZA Discussion Paper Series No. 9457.
- Atkinson, A. B. (1995a) Beveridge, the National Minimum and Its Future in a European Context. In Atkinson, A. B. (ed.), *Incomes and the Welfare State: Essays on Britain and Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 290–304.
- (1995b) *Public Economics in Action: The Basic Income/flat Tax Proposal*. Oxford: Clarendon Press.
- (1996) The Case for a Participation Income. *The Political Quarterly* 67(1): 67–70.
- Anderson, Jan Otto and Olli E. Kangas (2005) "Universalism in the Age of Workfare: Attitudes to Basic Income in Sweden and Finland", in N. Kildal and S. Kuhnle (eds.) *Normative Foundations of the Welfare State: The Nordic Experience*. London/New York: Routledge.
- Atkinson, Anthony (2014) *Inequality: What Is To Be Done?* Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Atkinson, Anthony (1998) *Poverty in Europe*. Oxford: Blackwell.
- Atkinson, Anthony (2015) *Inequality. What can be done?* Harvard University Press.
- Aula, Maria Kaisa (2016) Työllisyyskokeilujen selvitys. Työllisyyspalveluiden ja –tukien käyttäjälähtöistä arviointia. [Employment trials report – User-oriented evaluation of employment services and support.] MEE Publications 30. Ministry of Economic Affairs and Employment. Helsinki.
- Becker, U. and Von Hardenberg, S. (2010) 'Country Report on Germany', in Becker, U., Peters, D., Ross, F. and Schoukens, P. (eds.), *Security: A general principle of social security law in Europe*. Europe Law Publishing, 99–146.
- Bergmann, Barbara (2006) "A Swedish-style Welfare State or Basic Income: Which Should Have Priority?", in E.O. Wright (ed.) *Redesigning Distribution: Basic Income and Stakeholder Grants as Cornerstones for an Egalitarian Capitalism*. London/New York: Verso.
- Besley, T. and Coate, S. (1992) Workfare versus Welfare: Incentive arguments for workfare requirements in poverty-alleviation programs, *American Economic Review*, 82(1), 249-61.
- Björklund, Liisa (2008) Kannustaminen ja moraalit. Kannustamisen ideasta 1990-luvulta alkaen. [Incentives and Morality – The Finnish Activation Policy since the 1990s]. Helsinki University Press, Helsinki.

- Björklund, Liisa and Hallamaa, Jaana (2013) Miten kannustaa ihmisiä työmarkkinoille eettisesti ja kestävästi. [Activating unemployed in an ethical and sustainable way]. In Vappu Karjalainen & Elsa Keskitalo (eds.) *Kaikki työuralle! Työttömien aktivointipoliittikkaa Suomessa*. The National Institute for Health and Welfare, Tampere, 150 – 172.
- Bruttel, O. and Sol, E. (2006) 'Work First as a European model? Evidence on Work First in Germany and the Netherlands', *Policy and Politics* 34(1), 68–89.
- Clamfors, Lars & Forslund, Anders & Hemström, Maria (2002) *Does Active Labour Market Policy Work?: Lessons from the Swedish Experiences*. IFAU, Institute for Labour Market Evaluation Policy. Working paper 4.
- Clasen, J. (2004): "Defining Comparative Social Policy". *A Handbook of Comparative Social Policy*. Edward Elgar Publishing, ISBN 978-1-84064-886-7.
- Conservative Party (2008) 'Work for Welfare. REAL welfare reform to help make British poverty history', Policy Green Paper No. 3, London.
- Crisp, R. and Fletcher, D.R. (2008) *A comparative review of workfare programmes in the United States, Canada and Australia*, Department of Work and Pensions, Research Report No. 533, London.
- De Gier, Erik, and Machteld Ooijens (2004). 'Dutch Welfare State Reforms: From a Passive to an Active Welfare State'. *Werkdocumenten 321*, Ministerie van Socialen Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag.
- De Wispelaere, Jurgen (2015) *An Income of One's Own? The Political Analysis of Universal Basic Income*. *Acta Universitatis Tamperensis 2121*, Tampere University Press, Tampere 2015.
- De Wispelaere, Jurgen and Stirton, Lindsay (2007) "The Public Administration Case against Participation Income", *Social Service Review* 81(3): 523–549.
- Diver, Colin (1983) "The Optimal Precision of Administrative Rules", *Yale Law Journal* 93 (1):65–109.
- Divosa (2008) *WWB Monitor*.
- Divosa (2009) *WWB Monitor*.
- Eichenhofer, E. (2008) "'Hartz' reforms – Hard reconstructions?" in Stendahl, S., Erhag, T. and Devetzi, S. (eds.), *A European Work-first Welfare State*, 133–143.
- Eichenhofer, E. (2013) 'Social rights and conditional benefits', Paper presented at the 10th European Conference of the International Labour and Employment Association (ILERA), 20–22 June.
- Eichorst, W. and Konle-Seidl, R. (2008) *Contingent Convergence: A Comparative Analysis of Activation Policies*, Discussion Paper Series IZA DP No. 3905.
- Eleveld, A. (2014) *The duty to work without a wage: A legal comparison between social assistance legislation in Germany, The Netherlands and the United Kingdom*, *European Journal of Social Security* 16 (3)
- Eleveld, A. (2016) *Work-related sanctions in European welfare states: an incentive to work or a violation of minimum subsistence rights?* The Amsterdam Centre for Contemporary European Studies, SSRN Research Paper 2016/01
- Eleveld, A. and Van Vliet, O.P. (2013), 'The Dutch welfare state: Recent reforms in social security and labour law', *Diritto Pubblico Comparatoed Europeo*, 4, 1371–1399.
- Employment Taskforce (2004) 'Jobs, Jobs, Jobs: Creating More Employment in Europe'. Report of the Employment Taskforce chaired by Wim Kok, Office for Official Publications for the European Communities, Luxembourg.
- Esping-Andersen, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press.
- FNV (2012) *Werken in de Bijstand. Allesbehalve Gewoon Goed Werk*, Amsterdam.
- FNV (2013) *Beter Zicht op Werken. Vervolg op het FNV Zwartboek 'Werken in de Bijstand'*, Amsterdam.



- Freedland, M. and King, D. (2003) 'Contractual Governance and Illiberal Contracts: Some problems of contractualism as an instrument of behaviour management by agencies of government', *Cambridge Journal of Economics*, 27, 465–477.
- Fredriksson P. and Holmlund, B. (2005). "Optimal Unemployment Insurance Design: Time limits, Monitoring, or Workfare?" *International Tax and Public Finance*, 13, 565-585.
- Gallie, D. and Paugam, S. (2000): *The Experience of Unemployment in Europe: The Debate*. In Gallie, D. & Paugam, S. (eds.), *Welfare Regimes and the Experience of Unemployment in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Geerdsen, L. P. (2006) "Is there a threat effect of labour market programmes? A study of ALMP in the Danish UI system", *Economic Journal*, 116, 738-750.
- Geldolf, Dirk (1999) *New Activation Policies: Promises and Risks*. In *Linking Welfare and Work*. European Foundation, 13-26.
- Graversen. B. and Van Ours, J. (2006) "How to Help Unemployed Find Jobs Quickly: Experimental Evidence from a Mandatory Activation Program", IZA-DP 2504.
- Graversen. B. and Van Ours, J. (2008) 'How to help unemployed find jobs quickly. Experimental evidence from a mandatory activation program', *Journal of Public Economics*, 92, 2020–2035.
- Gray, D. (2003). "National versus Regional Financing and Management of Unemployment and Related Benefits", *OECD Social, Employment and Migration working papers* no. 14.
- Groot, Loek (2004) *Basic Income, Unemployment and Compensatory Justice*. Dordrecht: Kluwer.
- Groot, Loek, and van der Veen, Robert (2000). "How Attractive Is a Basic Income for European Welfare States?" In Van der Veen and Groot 2000, 13–38.
- Gutmann A. and Thompson D. F. (1996) *Democracy and Disagreement*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Harris, N. and Wikeley, N. (2007) Editorial, *Journal of Social Security Law* 14 (1), 1–2.
- Hartz Commission (2002) 'Modern services on the labour market', Report of the Commission.
- Handler, Joel F. and Hasenfeld, Y. (2006) *Blame Welfare, Ignore Poverty and Inequality*, Cambridge University Press isbn: 9780521690454
- Heikkilä, Matti (1999) A Brief Introduction to the Topic. In *Linking Welfare and Work*. European Foundation, 5-12.
- Hiilamo, Heikki (2014) Voisiko osallistava sosiaaliturva lisätä osallisuutta? [Could inclusive social security increase societal inclusiveness?] *Yhteiskuntapolitiikka* (1) 79, 82-86.
- Hiilamo, Heikki (2016) Miten perustulokokeilu onnistuisi? [How would basic income experiment succeed?]. *Yhteiskuntapolitiikka* (3) 81, 343–351.
- Hoggett, Paul (2001) Agency, rationality and social policy. *Journal of social policy*, (1) 30, 37–56.
- Hohmeyer, K. and Jozwiak, E. (2008) 'Who is targeted by One-Euro-Jobs? A selectivity analysis', IAB-Discussion Paper 8.
- Honneth Axel (2012) *The I in We. Studies in the Theory of Recognition*. Cambridge Polity Press, Cambridge.
- Hvinden, Bjørn (1999) Activation: A Nordic Perspective. In *Linking Welfare and Work*. European Foundation, 27-42.
- Hämäläinen, Kari (2013) Aktivointipolitiikan talouspoliittiset tavoitteet, tulokset ja merkitys yhteiskunnassa. [The economic policy targets, outcomes and significance of activation policy in the society]. In Vappu Karjalainen & Elsa Keskitalo (eds.) *Kaikki työrille!: Työttömien aktiivipolitiikkaa Suomessa*. The National Institute for Health and Welfare, Tampere, 173–189.

Jespersen, S., J. Munch and L. Skipper (2006). "Costs and Benefits of Danish Active Labour Market Programmes", Draft.

Jokinen, Arja and Juhila, Kirsi (2008) Jänniteitä aikuisten sosiaalityössä [Tensions in adult social work]. In Arja Jokinen & Kirsi Julkunen (eds.) Adult social care. Vastapaino, Tampere, 282–289.

Juhila, Kirsi (2008) Aikuisten parissa tehtävän sosiaalityön yhteiskunnallinen paikka [The position of adult social care in social work]. In Arja Jokinen & Kirsi Julkunen (eds.) Adult social care. Vastapaino, Tampere, 48–81.

Julkunen, Raija (2013) Aktivointipolitiikka hyvinvointivaltion paradigman muutoksena. [Activation policy as a paradigm shift of welfare state]. In Vappu Karjalainen & Elsa Keskitalo (toim.) Kaikki työurille!: Työttömien aktiivipolitiikkaa Suomessa. The National Institute for Health and Welfare, Tampere, 21–44.

Julkunen, Raija (2004) Suunnanmuutoksen moraalitalous [Moral economy in Turnover]. In Ilkka Kauppinen (eds.) Moraalitalous. Vastapaino, Tampere, 235–253.

Kangas, Olli and Pulkka, Ville-Veikko (2016) Ideasta kokeiluun? Esiselvitys perustulokokeilun toteuttamisvaihtoehtoista. [From idea to experiment - Preliminary report on a universal basic income]. Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 13.

Kanninen, Ohto (2014) Osallisuustulo kestävän hyvinvoinnin yhteiskunnassa [Participation income in a society of sustainable welfare]. Sitra's seminar, Panel introduction 30.4.2014.  
<http://www.slideshare.net/SitraFund/osallisuustulokestavanhyvinvoinninyhteiskunnassa20140131ohtokanninen>

Karjalainen, Jouko and Saikku, Peppi (2016) Kokemuksia osallistavastososiaaliturvasta: Selvitys pilottihankkeista vuonna 2014 [Experiences on inclusive social security: a report on the piloting in 2014]. Working paper 16, The National Institute for Health and Welfare.

Karjalainen Vappu (2013) Aktiivipolitiikan ajankohtaisuus. [Topicality of activation policy]. In Vappu Karjalainen and Elsa Keskitalo (toim.) Kaikki työurille!: Työttömien aktiivipolitiikkaa Suomessa. The National Institute for Health and Welfare, Tampere, 207 – 224.

Karjalainen, Vappu and Keskitalo, Elsa (2013) Työttömien aktiivipolitiikkaa Suomessa [Activation policies of unemployed in Finland]. The National Institute for Health and Welfare.

Karjalainen, Jarno and Karjalainen, Vappu (2010) Kuntouttava työtoiminta – aktiivista sosiaalipolitiikkaa vai työllisyyspolitiikkaa? [Rehabilitative work – active social policy or employment policy?]. The National Institute for Health and Welfare, report 38.

Karjalainen, Vappu and Karjalainen, Jarno (2011) Kuntouttava työtoiminta kunnissa. Arvioita toiminnan järjestämistavasta ja kehityssuunnasta. [Rehabilitative work in the municipalities. Evaluations on the organization and development of the activities]. The National Institute for Health and Welfare, report 46.

Keskitalo, Elsa and Karjalainen, Vappu (2013) Mitä on aktivointi ja aktiivipolitiikka? [What is activation and active policy?]. In Vappu Karjalainen & Elsa Keskitalo (toim.) Kaikki työurille!: Työttömien aktiivipolitiikkaa Suomessa. The National Institute for Health and Welfare, Tampere, 7–18.

Keskitalo, Elsa (2008) Balancing social citizenship and new paternalism: Finnish activation policy and street-level practice in a comparative perspective. Helsinki University Press, Helsinki.

Kimmerling, Achim and Bruttel, Oliver (2006) 'New politics' in German labour market policy? The implications of the recent Hartz reforms for the German welfare state, West European Politics, 29:1, 90-112, DOI: 10.1080/01402380500389273. Online at: <http://dx.doi.org/10.1080/01402380500389273>

Kluve, J. (2006). "The Effectiveness of European Active Labor Market Policy", IZA DP 2018.

Kok, L. and Houkes, A. (2011), Gemeentelijk re-integratiebeleid vergeleken, SEO.

Kokko, Riitta (2013) Mitä annettavaa Paltamon kokeilulla on työllisyyspolitiikkaan ja sosiaalipolitiikkaan laajemmin? [What can the Paltamo experiment provide extensively for social and employment policy?] Riitta-Liisa Kokko, Tellervo Nenonen, Tuija Martelin & Seppo Koskinen (toim.) Työllisyys, terveys ja hyvinvointi– Paltamon työllistämismallin vaikutusten arviointitutkimus 2009–2013. The National Institute for Health and Welfare, report 18, 326–331.

Kotiranta, Tuija (2008) Aktivoinnin paradoksit. [Paradoxes of activation]. Jyväskylä Studies in Education, Psychology and Social Research 335. Jyväskylän yliopistopaino, Jyväskylä.

Kotka, Toomas (2013) Sopimuksellisuus sosiaali oikeudessa – esimerkkinä julkisen työvoimapolvelun ja työttömyysturvan asiakassuunnitelmat [Contractualism in social jurisdiction – the employment service and claimant's contract of employment security as a case example]. In Vappu Karjalainen & Elsa Keski-talo (toim.) Kaikki työurille!: Työttömien aktiivipolitiikkaa Suomessa. The National Institute for Health and Welfare, Tampere, 73–95.

Langenbucher, K. (2015) 'How demanding are eligibility criteria for unemployment benefits, quantitative indicators for OECD and EU countries', OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 166, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/5jrxtk1zw8f2-en>.

Levitas, Ruth (1998) *The Inclusive Society? Social Exclusion and New Labour*. Macmillan Press, London.

Lindqvist, Tuija, Oksala, Ilkka and Pihlman, Marja-Riitta (2001) *Kuntouttavan työtoiminnan käsikirja*. [Handbook on Rehabilitating Work Experience]. Handbooks of the Ministry of Social Affairs and Health 8.

Lister, Ruth (2004) *Poverty*. Polity Press, Cambridge.

Local Government Denmark. *Active Labour Market Policy in Denmark*. Department of Employment and Integration. Online at: [http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id\\_41698/cf\\_202/Report-\\_Labour\\_Market\\_5.PDF](http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_41698/cf_202/Report-_Labour_Market_5.PDF)

Lødemel, Ivar and Trickey, Heather (2001) *An Offer You Can't Refuse. Workfare in international perspective*. Policy Press, Bristol.

Lødemel, I. and Moreira, A. (2014) *Activation or Workfare? Governance and the Neo-Liberal Convergence*, Oxford University Press.

Marchal, S, Marx, I. and Van Mechelen, N. (2014) 'The great wake-up call? Social citizenship and minimum income provision in Europe in times of crisis', *Journal of social policy* 43 (2), 247-267.

McKay, Ailsa and Vanevery, Jo (2000) "Gender, Family, and Income Maintenance: A Feminist Case for Citizens Basic Income", *Social Politics* 7(2): 266–284.

Ministry for Refugees, Immigrants and Integration (2005): "A New Chance for Everyone in Denmark" – the Government's integration plan (May 2005). Danish Government's Integration Plan (2005). Online at: <https://www.counterextremism.org/resources/details/id/2/a-new-chance-for-everyone>

Ministry of Health and Social Affairs (2012) *Sosiaali huoltolain uudistaminen*. Sosiaali huollon lainsäädännön uudistamistyöryhmän loppuraportti [Renewal of Social Welfare Act. Social welfare legislation renewal group] Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 21. The Ministry of Health and Social Affairs. Helsinki.

Ministry of Health and Social Affairs (2015) *Osallistava sosiaaliturva*. Työryhmän loppuraportti [Inclusive social security: Final report of the task force]. The Ministry of Health and Social Affairs. Helsinki

Mooij, R.A. de (2006) *Reinventing the welfare state*, CPB Special Publication no. 60, The Hague: CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.

Nevala, Nina, Turunen, Jarmo, Tiainen, Raija and Mattila-Wiro, Päivi (2015) *Osatyökykyiset työssä toimintamallin (OSKU) toteutuminen ja hyödyt erilaisissa toimintaympäristöissä*. [Persons with partial work ability at work. A study of the feasibility and benefits of the Osku-concept in different contexts]. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja ja mietintöjä 48. The Ministry of Health and Social Affairs. Helsinki.

Nussbaum, Martha (2001) *Women and Human Development. The Capabilities Approach*. Cambridge University Press, Cambridge.

Nussbaum, Martha (2013) *Political Emotions. Why Love Matters for Justice*. The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge.

- Offe, Claus (1992) "A Non-Productivist Design for Social Policies", in P. Van Parijs (ed.) *Arguing for Basic Income: Ethical Foundations for a Radical Reform*. London/New York: Verso.
- Parpo, Antti (2014) Yhteiskunnallisen osallisuuden lisääminen osallistavan sosiaaliturvan keinoin. [Increasing the societal participation by the means of inclusive social security]. Seminar: Työelämäosallisuuden hyvät käytännöt Euroopassa – hankkeen päätösseminaari. 25.11.2014. The National Institute for Health and Welfare (THL).
- Parpo, Antti (2007) Työllistymisen esteet [Disincentives of employment]. Stakes, report 11.
- Pérez-Muñoz, Cristian (2015) "A Defence of Participation Income", *Journal of Public Policy*. First View: DOI: 10.1017/S0143814X15000215.
- Powell, M. and Barrientos, A. (2004) 'Welfare Regimes and the Welfare Mix', *European Journal of Political Research*, 43, 83–105.
- Przeworski, A. and Henry, T. (1970): *The Logic of Comparative Social Inquiry*. Wiley-Interscience.
- Pyykkönen, Topias and Pyykkönen, Jussi (2014) Nousukausikaan ei ratkaisisi rakennetyöttömyyttä [Even economic boom would not solve structural unemployment]. *Tieto ja trendi* 5. <http://tietotrendit.stat.fi/mag/article/86/>
- Richardson, Ann (1983) *Participation*. Routledge & Kegan Paul, London.
- Riipinen, Toni, Järvinen, Antti and Valtakari, Mikko (2014) Arvio työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen vaikutuksista. [Estimate on the effect of the reform to finance labour market subsidy]. MEE Publications 28. Ministry of Economic Affairs and Employment. Helsinki.
- Saikku, Peppi (2015) Ajankohtaista aktiivipolitiikkaa: Katsaus työttömien aktiivitoimenpiteisiin ja sosiaaliturvaan Suomessa, Ruotsissa, Tanskassa, Norjassa, Saksassa, Iso-Britanniassa ja Alankomaissa. [Current activation policy: review on activation measures and social security in Finland, Sweden, Denmark, Norway, Germany, Great Britain and The Netherlands]. The National Institute for Health and Welfare, Working paper 2.
- Sama, Thomas Babila (2012) NGOs and the implementation of active labour market policies: The case of Finland and Sweden. PhD thesis, University of Jyväskylä. *Jyväskylä Studies in Education, Psychology and Social Research* 442.
- Schinkel, W. (2010) *The Virtualization of Citizenship*, *Critical Sociology*, SAGE Journals.
- Schmidt, Ulla (2010) *Poverty: A Challenge to Human Dignity*. *Diaconia. Journal for the Study of Christian Social Practice*, 1 (1): 7 - 31.
- Sen, Amartya (2009) *Freedom as justice*. Anchor, New York.
- Shove, Elisabeth, Pantzar, Mika and Watson, Matt (2012) *The Dynamics of Social Practices*. Sage Publications, London.
- Smith, Dorothy (2005) *Institutional Ethnography: Sociology for People*. AltaMira Press, Oxford.
- Smith, Dorothy (2006) *Institutional Ethnography as Practice*. Rowman & Littlefield, Oxford.
- Soss, Joe (2000) *Unwanted Claims: The Politics of Participation in the U.S. Welfare System*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Spicker, Paul (2014) *Cohesion, Exclusion and Social Quality*. *International Journal of Social Quality*, (1) 4, 95–107.
- Standing, Guy (1999) *Global Labour Flexibility: Seeking Distributive Justice*. Basingstoke: Palgrave.
- Standing, Guy (2002) *Beyond the New Paternalism: Basic Security as Equality*. London/New York: Verso.
- Stendahl, S. (2008), 'Employment support – a normative step backward, forward or nowhere?' in Stendahl, S., Erhag, T. and Devetzi, S. (eds.) *A European Workfirst Welfare State*.

- Svarer, M. (2007): "The Effect of Sanctions on the Job Finding Rate: Evidence from Denmark", Draft.
- Svarer, M. (2011) 'The effect of sanctions on the exit rate from unemployment: evidence from Denmark'. *Economica* 78 (312):751–778.
- Terävä, Eeva, Virtanen, Petri, Uusikylä, Petri and Köppä, Lassi (2011) *Vaikeasti työllistyvien tilannetta ja palveluita selvittävä tutkimus. [Study on the situation and services of the difficult to employ]*. MEE Publications 23. Ministry of Economic Affairs and Employment. Helsinki.
- Valtakari, Mikko, Riipinen, Toni, Nyman, Juho, Eronen, Antti and Keronen, Risto (2016) *Työllistymissuunnitelmia koskeva selvitys. [Study concerning employment plans]*. MEE Publications 18. Ministry of Economic Affairs and Employment. Helsinki.
- VanBerkel, R. (2006) 'The decentralization of social assistance in the Netherlands' *International Journal of Sociology and Social Policy*, 26(1/2), 20–32.
- Van Berkel and HornemannMøller, (2002) *Active social policies in the EU: Inclusion through participation?* Policy Press at the University of Bristol
- Van der Veen, Robert, and Loek Groot, eds. 2000. *Basic Income on the Agenda: Policy Objectives and Political Chances*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- . 2006. "Post-Productivism and Welfare States: A Comparative Analysis." *British Journal of Political Science* 36 (4): 593–618.
- White, Stuart (2003a) *The Civic Minimum: On the Rights and Obligations of Economic Citizenship*. Oxford: Clarendon Press.
- White, Stuart (2003b) "Freedom, Reciprocity, and the Citizen's Stake", in K. Dowding, J. De Wispelaere and S. White (eds.) *The Ethics of Stakeholding*. Basingstoke: Palgrave.
- Zelleke, Almaz (2011) "Feminist Political Theory and the Argument for an Unconditional Basic Income", *Policy and Politics* 39(1): 27–42.
- Zelleke, Almaz (2012) "Basic Income and the Alaska Model: Limits of the Resource Dividend Model for the Implementation of an Unconditional Basic Income", in K. Widerquist and M. Howard (eds.) *Alaska's Permanent Fund Dividend: Examining Its Suitability as a Model*. New York: Palgrave.

## LIITE 2. BLOGI: TIETO KÄYTTÖÖN!

### MIKSI TARVITAAN OSALLISTAVAA SOSIAALITURVAA?

Heikki Hiilamo, Henri Aaltonen Julkaisupäivä 24.11.2016 9.00 Blogit



Keskustelu pitkäaikaistyöttömyydestä muistuttaa takavuosien sukคามainosta, jossa kaksi bullterrieriä kiskoo sukkaa raivokkaasti eri suuntiin. Työ-

voiman tarjontaa korostavat pitävät työttömyyden syynä sitä, etteivät työttömät etsi riittävän aktiivisesti töitä tai ovat turhan nirsoja tarttumaan työtilaisuuksiin. Toisten mielestä työttömyyden syynä on puuttuva työpaikkojen kysyntä.

Keskustelumme on eräänlaisessa noidankehässä. Jos työttömyysongelma liitetään työvoiman tarjontaan, sitä halutaan ratkaista tekemällä työttömänä olemisen mahdollisimman epämukavaksi. Jos taas syynä pidetään työpaikkojen puutetta, edellä mainittu ratkaisu aiheuttaa kauhua, sillä turvan heikentäminen vain lisää työttömien kärsimystä. Ongelma ei ratkeaisi ennen kun työnantajat alkavat palkata lisää työttömiä. Kun odotusaika muodostuu sietämättömän pitkäksi, on perusteltua kysyä, miksi yhteiskunnan on maksettava siitä, että joku odottaa tilaisuutta, jota ei vain tule – tai toisin päin sanottuna, miksi yhteiskunta sallii sen, ettei pitkäaikaistyötön pääse osallistumaan mielekkääseen toimintaan.

Suomessa tarvitaan rohkeita kokeiluja tarkastella avoimesti ja tavoitteellisesti uusia tapoja vähentää työttömyyden aiheuttamaa osattomuutta. Ehdotamme ratkaisun hakemista vastikkeellisuuden määrittämisestä uudelleen.

Työttömyysturvan lisäksi julkinen valta pyrkii välittämään työpaikkoja ja pitämään huolta työttömien työkyvystä erilaisilla aktivointitoimilla, joihin kuuluu myös harjoittelua ja koulutusta. Jos työtön kieltäytyy aktivointitoimesta ilman perusteltua syytä, hän menettää työttömyysturvan. Viranomaiset voivat rangaista passiivista työtöntä myös alentamalla toimeentulotukea. Sosiaaliturvaa kutsutaan tästä syystä vastikkeel-

liseksi: vastineeksi sosiaaliturvan saamisesta työttömän on osoitettava aktiivisuutta tarttumalla tarjottuihin tilaisuuksiin.

Pulmana on kuitenkin se, etteivät viranomaisten resurssit riitä tarjoamaan aktivointitoimia läheskään kaikille. Lisäksi toimintaa luonnehtii eräänlainen holhousmentali-teetti: työtön ei välttämättä kykene lainkaan itse vaikuttamaan siihen tarjoukseen, johon hänen on pakko tarttua säilyttääkseen sosiaaliturvansa. Miten työtön voisi tarjota vaihtoehtoisen tavan osoittaa aktiivisuuttaan?

### **Mallia Hollannista**

Euroopan maista ainakin Hollanti, Saksa ja Tanska tulkitsevat aktiivoinnin ja vastikkeellisuuden eri tavalla kuin Suomi. Näissä maissa vastuu aktiivisuudesta on työttömällä itsellään – kaikki passiiviset menettävät sosiaaliturvansa jopa kokonaan. Toisaalta työtön voi itse vaikuttaa siihen, miten hänen aktiivisuutensa määritellään. Mallia voi kutsua osallistavaksi sosiaaliturvaksi, koska sosiaaliturvan saamisen ehtona on osallistuminen itseä, yhteisöä ja yhteiskuntaa rakentavaan toimintaan.

Malli voisi toimia Suomessakin osittaisena ratkaisuna pitkäaikaistyöttömyyden ongelmaan. Osallistavassa sosiaaliturvassa henkilö voisi itse ehdottaa omalle kohdalleen sopivaa osallistavan sosiaaliturvan muotoa tai valita osallistavan sosiaaliturvansa muodon eri vaihtoehdoista. Osallistavaan sosiaaliturvaan voisi kuulua huolenpitoa läheisistä tai muista lähimmäisistä, itsenäistä opiskelua tai kirjallisia töitä. Se voisi sisältää kunnan tai järjestöjen harrastustoimintaa, ruokapiirejä, vaatekeräyksiä, talousneuvontaa, lukupiirejä, vanhusten ulkoiluttamista ja ostosten tekemistä, lastenhoitoa. Otetaan rohkeasti työttömät mukaan määrittelemään sitä, mitä he voivat antaa lähiyhteisölleen ja mitä he voivat tehdä parantaakseen osallisuuttaan yhteiskunnassa.

Järjestöt, urheiluseurat, aikapankit, seurakunnat ja muut tahot voisivat tarjota vaihtoehtoja osallistavan sosiaaliturvan muodoiksi. Myös muut tahot, mukaan lukien vaikkeassa työmarkkinatilanteessa olevien henkilöiden verkostot, voisivat keskenään organisoida ”osallisuustoimintaa” osuuskuntien tai aikapankkien avulla. Osallistavaan toimintaan voisi kuulua myös yrityksissä tehtävää työtä, mutta tällöin työstä olisi maksettava palkkaa.

Sosiaalinen koheesion on sitä, että pidämme kaikki ihmiset mukana aktiivisessa arjessa antamalla heille mahdollisuuksia toteuttaa itseään ja kokea olevansa osallisia yhteiskunnassa. Näin voimme estää syrjäytymistä, vähentää köyhyyttä ja torjua näköalattomuutta yhteiskunnassa.

Osallistava sosiaaliturva vaatii uusia toimintatapoja ja vanhojen rutiinien muuttamista. Se voi vaatia alkuvaiheessa myös lisäresursseja. On kuitenkin syytä kysyä, onko edullisempaa pitää ihmisiä työttöminä, toimeettomina ja katkerina vai antaa heille mahdollisuus osaamisensa näyttämiseen ja käyttämiseen itse määrittämässään toiminnassa.

Teksti: Heikki Hiilamo ja Henri Aaltonen  
Kuvituskuva: Suomi-kuvapankki

## LIITE 3. BLOGI: TIETO KÄYTTÖÖN!

### OSALLISTUMISTULO PERUSTULON SIJAAAN

Heikki Hiilamo, Antti Parpo, Pasi Moisio Julkaisupäivä 27.1.2017 8.56 Blogit

Yhden maailman tunnetuimman eriarvoisuustutkijan ja taloustieteilijän **Anthony Atkinsonin** (1944-2017) mukaan työelämä on muuttunut ja sosiaaliturvan on muututtava sen mukana. Atkinson ei kuitenkaan kannattanut vastikkeetonta perustuloa, vaan kehittämäänsä vastikkeellista perustuloa eli osallistumistuloa. Osallistumistulo poikkeaa perustulosta yhdellä merkittäväällä tavalla. Perustulo maksetaan vastikkeetta jokaiselle pysyvästi maassa asuvalle. Osallistumistulon ehtona on osallistuminen jollain tavalla yhteisön toimintaan perustuloa myöntävässä maassa.

Valtioneuvoston vuoden 2016 selvitys- ja tutkimusuunnitelmaan sisällytettiin selvitys mahdollisista osallistavan sosiaaliturvan malleista Suomessa. Tarjosimme selvitystä, jossa tavoitteena oli tarkastella Atkinsonin osallistumistulon mahdollisuuksia osallistavan sosiaaliturvan mallin pohjana. Osallistumistulo ja osallistava sosiaaliturva sisältävät jo määritelmän mukaisesti tulonsiirtojen ja palvelujen kokonaisuuden. Selvitystyön kohteena oli siis miettiä millaisesta tulonsiirtojärjestelmästä ja palvelujen kokonaisuudesta osallistavan sosiaaliturvan malli voisi Suomessa muodostua.

Osallistumistulon tulonsiirtojärjestelmä on Atkinsonin mallissa perustulo, mutta osallistumistulon voi periaatteessa rakentaa nykyisen kaltaisen sosiaaliturvan päälle. Mutta millainen palvelujen kokonaisuus tulisi rakentaa perustulon rinnalle, joka takaisi jokaisen osallisuuden? Atkinson ei anna tähän vastausta. Hän vain toteaa, että valtaosa väestössä on osallisena jo nyt työn, lasten hoidon, opiskelun, järjestöjen ja vastaavan kautta. Osallisuuden takaavan palvelukokonaisuuden luominen koskee siis syrjäytymisvaarassa olevia.

#### **Hollannin luottamuskokeilusta mallia**

Miten syrjäytymisvaarassa olevien osallistuminen sitten määriteltäisiin ja miten sitä valvottaisiin? Selvityksessä tehdyn kansainvälisen katsauksen perusteella Hollannin sosiaalityön malli näyttää tarjoavan parhaan toimintamallin syrjäytymisvaarassa olevien voimaannuttamiseksi ja osallisuuden tukemiseksi. Hollannin mallin pohjalta selvityksessä ehdotetaan, että pitkään työmarkkinatuella olleet tai siltä poistippuneet tekisivät yhdessä sosiaalityöntekijän tai sosiaaliohjaajan kanssa suunnitelman osallistavista tai työllisyyttä edistävästä toimista. Sovitut toimet voivat olla hyvinkin ”kevyitä” tai toisaalta määrätietoisesti työllistämiseen tähtäviä – kunhan niistä sovitaan yhdessä asiakkaan ja sosiaalityöntekijän kanssa.

Asiakkaalle annettaisiin valta ja myös vastuu osallistua oman tilanteensa vaihtoehtojen puntarointiin ja sovittujen toimien toteuttamiseen. Sovitut toimet voivat olla omaehtoista selviytymistä ja integraatiota tukevaa kerhotoimintaa, kielikursseja ja omaehtoista opiskelua. Toisilla sovitut toimet voivat olla tutkintoon tähtäävän opiskelun aloittamista, pieniä keikkatöitä tai oman yritystoiminnan opettelua. Sosiaalityöntekijälle annettaisiin valta sopia, että toimet ovat rinnastettavissa työllisyyttä edistäviksi



toimenpiteiksi ja että mahdolliset pienet epäsäännölliset ansiotulot eivät vaikuta asiakkaan etuiksiinsa. Suunnitelman toimista aiheutuvia kuluja voidaan sovitusti korvata täydentävällä toimeentulotuella. Suunnitelman seuranta perustuu lähtökohtaisesti luottamukseen siitä, että sovitusta asioista pidetään kiinni seuraavaan tapaamiseen saakka.



Tämä voi kuulostaa uskomattomalta, mutta tätä kokeillaan yhdessä Hollannin monista perustulokokeilusta. He kutsuvat tätä ”luottamuskokeiluksi” (trust experiment). Hollannissa ei ole työmarkkinatuen tapaista etuutta, vaan pitkään työttömänä olleet siirtyvät toimeentulotuella. Selvityksessä esitettiin yhtenä vaihtoehtona työmarkkinatuen korvaamista samansuuruisella osallistumistulolla. Osallistumistulon saantiehtona olisi sosiaalityöntekijän kanssa sovittu osallistumissuunnitelma. Mikäli asiakas ei halua osallistua, tai sosiaalityöntekijän kanssa ei yrityksistä huolimatta päästä sopimukseen, asiakas siirtyy toimeentulotuen perusosan suuruiselle passiivituella. Passiivituella on aina mahdollista palata osallistumistulolle tekemällä suunnitelma sosiaalityöntekijän kanssa.

Osallistavan sosiaaliturvan malli voidaan toteuttaa aikuissosiaalityön toimintatapojen uudistuksella, ilman työmarkkinatukeen ja tulonsiirtoihin tehtäviä muutoksia. Osallistumissuunnitelmasta tulisi aikuissosiaalityön työmuoto toimeentulotuen Kela-siirron jälkeiseen maailmaan, ja mahdolliseen perustulon maailmaan. Käytännössä osallistumissuunnitelma korvaisi nykyisen kuntouttavan työtoiminnan ja sosiaalisen kuntoutuksen - sekä mullistaisi suomalaisen sosiaalityön ja aktivointipolitiikan. Mitä jos asiakkaalle ja sosiaalityöntekijälle annettaisiin valta ja vastuu sopia osallisuutta ja työllistämistä edistävästä toimista keskenään? Osallistumissuunnitelma olisi tällöin aidosti voimavaralähtöinen ja voimaannuttava neuvottelu niin asiakkaalle kuin sosiaalityöntekijälle. Tätä kannattaisi ainakin kokeilla.

Teksti: Heikki Hiilamo, Pasi Moisio, Antti Parpo  
Kuva: Riitta Supperi, Suomi-kuvapankki

# LIITE 4. SEMINAARIN OHJELMA: PARTICIPATION INCOME IN FINLAND – MINISEMINAARI 23.5.2016

Paikka: Snellmaninkatu 10, 3. kerros, Wariksenpesä

## Esitykset

**Heikki Hiilamo:** Intro

**Päivi Mäntyneva:** Lisääkö kuntouttava työtoiminta osallisuutta? [Does rehabilitative work activity increase inclusion?]

**Pasi Moisio:** Osallistumistulo [Participation income]

**Alina Thimm:** Does the knowledge and perception of basic income differ according to the socioeconomic status?

**Peppi Saikku:** Aktivointi ja velvoitteet [Activation and obligations]

**Ville-Veikko Pulkka:** From idea to experiment. Notes on the Finnish basic income experiment study

**Jussi Pyykkönen:** Aktivointi ja työllistymisen esteet [Activation and disincentives of employment]

**Anna-Maria Isola:** Lisäänsiot (satunnaistyö/kevytyrittäjäys) osallistumistulona [Additional income as participation income]

**Jouko Kajanoja:** What the Paltamo full employment experiment teach us from the point of view of participation and social protection from?

**Thomas Sama:** Participation income experiences in Germany and the Netherlands

**Kathrin Komp:** German discussion on participation income

**Juha-Pekka Lauronen & Aasa Karimo:** Participation income. Finnish discussion

**Henri Aaltonen:** Pirkanmaan te-toimiston suhtautuminen perustuloon ja osallistavaan sosiaaliturvaan [Pirkanmaa Employment offices view on basic income and inclusive social security]

**Reetta Kosonen:** Toimeentulotuen sanktiointiregimit. Institutionaalinen vertailu toimeentulotuen sanktioinnista 20 Euroopan maassa [Social assistance sanction regimes. Institutional comparison of the sanctioning of social assistance in 20 European countries]



VALTIONEUVOSTON  
SELVITYS- JA TUTKIMUSTOIMINTA

[tietokayttoon.fi](http://tietokayttoon.fi)

ISSN 2342-6799 (pdf)  
ISBN 978-952-287-351-4 (pdf)

