

KUNTOUTTAVAN TYÖTOIMINNAN KAPENEVA POLKU LAAJENEVASSA VÄLIMAASTOSSA

Kuntouttava työtoiminta on parinkymmenen ikävuotensa aikana lunastanut hiljalleen paikkansa suomalaisen aktiivisen työllisyyspolitiikan keskeisenä ilmentymänä. Sen erityisyys on sen sijoittumisessa sosiaalihuollon ja työllisyydenhoidon rajalle, jolloin sen tarkoitus ja tavoitteet ovat riippuvaisia näkökulmasta (Keskitalo 2008). Laki kuntouttavasta työtoiminnasta määrittää palvelun tavoitteeksi pitkään työttömänä olleen henkilön elämänhallinnan tukemisen sekä työllistymisedellytysten luomisen. Vuoden 2021 alussa voimaan tulleet lakimuutokset siirtävät painotusta huomattavasti lisää elämänhallinnan tukemiseen ja ohjaukseen. Tässä kirjoituksessa esittelemme kuntouttavan työtoiminnan nykytilaa ja sen monipuolisuutta kuntouttavana toimenpiteenä Helsingin näkökulmasta. Pyrimme osoittamaan TE-hallinnon palveluiden ja kuntouttavan työtoiminnan välillä olevan välimaaston, jossa kuntoutumisen ja työllistymisen polku käy joskus hankalasti edettäväksi hetteilöksi. Merkittävää on se, että välimaasto saattaa lakiuudistusten myötä laajentua.

Kuntouttavan työtoiminnan käyttöönottoa arvioitaessa painottuu sen toissijaisuus aktiivointipalveluna TE-hallinnon palveluiden ollessa ensisijaisia. Mikäli TE-hallinnon

palvelut arvioidaan työttömälle ajankohtaisesti epäsoviviksi, voi tällöin kuntouttava työtoiminta tulla kyseeseen. Logiikka palveluiden järjestämisessä on ilmeinen, koska kuntouttavan työtoiminnan lain tarkoitus on tukea työttömän henkilön mahdollisuuksia osallistua TE-hallinnon palveluihin.

Helsingissä pitkäaikaistyöttömien elämäntilanteissa kuvastuvat suuren kaupungin haasteet, eli pitkäaikaistyöttömyyteen liittyy usein monimuotoista päihdeongelmaa ja asunnottomuutta. Pitkään työttömänä ja hyvin heikossa elämäntilanteessa oleville henkilöille, jotka kuitenkin kuuluvat työvoimaan, on laadittava aktivointisuunnitelma, jonka tavoitteeksi voidaan asettaa kuntouttavaan työtoimintaan osallistuminen sosiaali- ja terveyspalveluihin hakeutumisen rinnalla. Kuntouttavaan työtoimintaan osallistuu myös hieman paremmilla valmiuksilla aloittavia pitkäaikaistyöttömiä. Näihin henkilöihin liittyy odotus, että aktivointi voi viedä heitä nopeahkosti työllistymispolulla eteenpäin. Palvelun tarkoitus nojaa tällöin selvästi lain määrittämään tavoitteeseen *työllistymisen edellytysten luomisesta*.

Helsingin kaupungilla on ollut tapana luokitella kuntouttavan työtoiminnan palvelut viiteen erilaiseen toteuttamisen tapaan

(arvioiva, valmentava, työelämälähtöinen, tilapäinen ja osallisuutta edistävä), joissa työtoiminnalle asetetaan erilaiset tavoitteet. Asiakkaille, joiden odotetaan etenevän työllistymispolullaan nopeammin, tarjotaan työelämälähtöistä kuntouttavaa työtoimintaa, jonka tavoitteena on ammatillisten taitojen kehittäminen, osaamisen tunnistaminen ja työelämätaitojen sparraaminen. Kolmesta yhdeksään kuukautta kestävä työelämälähtöisen jakson tavoitteena on löytää asiakkaalle sopiva työ- tai koulutuspaikka tai muu hänen tilanteeseensa soveltuva ratkaisu. Sen sijaan osallisuutta edistävä kuntouttava työtoiminta pyrkii ylläpitämään asiakkaan työelämäosallisuutta, ja palveluun voidaan yhdistää esimerkiksi päihde- ja psykiatriapalveluja, työkyyselvitystä sekä suomen kielen opetusta.

Lain muutoksilla tavoitellaan asiakkaille laadukkaampaa sosiaalihuoltoa tarkemmin ja selkeämmin määriteltyinä tavoitteina sekä tuen ja ohjauksen keinoina (Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö 2020). Mitä ilmeisimmin lakimuutoksen henki on pyrkiä varmistamaan, että asiakas ohjautuu hänelle tarkoituksenmukaisimpaan palveluun. Koska TE-hallinnon palvelut (esim. työkokeilu) ovat ensisijaisia, niiden tarkoituksenmukaisuus on ensimmäisenä arvioitava. Toisin sanoen lakimuutoksilla halutaan, että kunnat eivät kategorisesti ohjaa pitkäaikaistyöttömiään kuntouttavaan työtoimintaan. Ottaen huomioon kuntouttavan työtoiminnan käytön selkeä kasvu aktivointitoimenpiteenä niin suurimmissa kaupungeissa kuin pienemmissäkin kunnissa voi olla, että kuntouttavaan työtoimintaan on päätyttyä myös ”liian” hyväkuntoisia työttömiä, joille ensisijaisesta palveluvalikosta ei ole syystä tai toisesta löydetty sopivaa palvelua (ks. Kuusikko-raportti 2019). Lakimuutoksen voidaan ajatella velvoittavan kuntia tarkempaan ja perustelumpaan aktivointiin, mikä on asiakasnäkökulmasta myönteinen asia. Tutkimuksen mukaan kuntouttavan työtoiminnan koettu hyödyllisyys jakautuu sen mukaan, onko ohjaus palveluun tehty asiakkaan elämäntilanteen tukemiseksi vai palkkatyön puuttumisen korvaamiseksi. Edellinen peruste ohjaamiselle koetaan asiakaskunnassa

myönteiseksi, jälkimmäinen kielteiseksi. (Mäntyneva 2020.)

Lain tiukassa tulkinnessa voi piillä tulevaisuudessa haaste niissä tilanteissa, kun asiakas toivoo itse pääsyä kuntouttavaan työtoimintaan, vaikka hänen valmiutensa voisivat riittää myös muihin työllistämistoimenpiteisiin. Palveluun liittyvä mielekkäisyys osalle asiakkaista ilmenee siitä, että siihen osallistuttaisiin, vaikka se ei olisi velvoittavaa (Keskitalo 2008). Kohtalaisilla työllistymisvalmiuksilla oleva pitkäaikaistyötön hyötyy kuntouttavaan työtoimintaan vähitellen kehittyneistä, työelämään suuntaavista rakenteista. Näitä ovat työtoimintapaikkojen ammattilaiset eli työvalmentajat sekä työnjohtajat, joiden tarjoama osaamisen tunnistaminen, jatkokoulujen pohdiskelu sekä erityisesti hyvähenkisen ja rakentavan palautteen antaminen näyttäytyvät hyvin tärkeiltä ja kannustavilta tavoilta työttömän työllistymispolun alussa. Kuntouttavan työtoiminnan yksikössä annettavalla työvalmennuksella on näköalapaikka huomioida asiakkaiden yksilölliset avun tarpeet konkreettisen työnhaun tai työkokeilupaikan karjoittamisen osalta.

Työkokeilun ja muiden TE-palveluiden ensisijaisuus saattaa sulkea kuntouttavan työtoiminnan hyötyjen ulkopuolelle osan pitkäaikaistyöttömistä, mikäli lakimuutoksia pyritään noudattamaan tiukasti. Vaikka asiakkaiden ensisijainen palvelutarve määrittäisikin työllistymistä edistäviin TE-palveluihin, se ei poista hyötyaspektia, jonka asiakas saisi kuntouttavasta työtoiminnasta sosiaalisena tukena, yhteisöllisyytenä, osaamisen tunnistamisena ja työvalmennuksen konkreettisenä apuna. Työkokeiluilla ei välttämättä saada katettua tai havaittua kaikkia tämän asiakasryhmän tarpeita.

Työkokeilu on paljon itseohjautuvuutta vaativaa toimintaa ja tältä osin yleensä etäällä kuntouttavan työtoiminnan suunnittelun ja toteuttamisen tavoista. Kuntouttavan työtoiminnan lakimuutoksien myötä voidaan olettaa, että työkokeilujen sekä muiden välityömarkkinoille suuntaavien toimenpiteiden määrä kasvaa. Sen sijaan työelämälähtöisen kuntouttavan työtoiminnan polku ei enää ole tarjolla niin monille

kuin se on aiemmin ollut. Kun kriteerejä tiukennetaan, polku kapenee. Asiakkaan ryhtyessä kartoittamaan työllistymispolkuaan itseohjautuvuuden pakosta suoraan välityömarkkinoille voi käydä niin, että polkua on vaikeaa hahmottaa ja välimaaston hetteikössä kulkeminen muuttuu rämpimiseksi. Välityömarkkinoille pääseminen ei myöskään takaa, että seuraavat etapit tulevat vastaan kuin itsestään, vaan harhautuessaan ihminen luonnostaankin alkaa kiertää kehää.

Silti kuntouttavan työtoiminnan ei tarvitse olla ainoa lähtöruutu kehittämistä tarvitsevien työllistymisvalmiuksien edistämiseksi. Voidaan jopa esittää kysymys, onko sen rooli vaiivihkaa kasvanut tarkoitettua laajemmaksi. Työkokeilupaidat, jotka tarjoavat ohjausta ja tukea muissakin asioissa kuin tarkkarajaisesti työtehtävän tekemisessä, voisivat auttaa työttömiä, joiden tilanne on kuntouttavalle työtoiminnalle liian hyvä. Ohjauksellisen työkokeilun lisäksi korostuvat työllisyyspalveluiden aktiivisuus ja ammattimaisuus havaita räätälöidyn työhönvalmennuksen tarvitsijoita, jotta itseohjautuvuus ei olisi ratkaiseva tekijä. Tämä haastaa keväällä 2021 alkanutta valtakunnallista työllisyyden kuntakokeilua, jotta suurista asiakasmääristä huolimatta tarjottavat palvelut olisivat kohtaavia ja oikea-aikaisia. Yksilöllisen ohjauksen ja tuen avulla voidaan kantavaa polkua kartoittaa, mutta on vielä muistettava yksi kiistaton tekijä: aika. Ajan suhteen ei kuntoutumista eikä työllistymisvalmiuksien harjoittamista voi määräänsä enempää kiirehtiä, kun kyseessä on usein monien vuosien yhtäjaksoista työttömyyttä. Polkujuoksu on kyllä laji, mutta työllistymispolulla hetteiköt väistetään ainoastaan sopivalla tilannepseudella.

**Hanna Rissanen, YTM, sosiaalityöntekijä,
Helsingin kaupungin työllisyyspalvelut**

**Ossi-Matti Laaksamo, YTM, tohtorikoulutettava,
Jyväskylän yliopisto; sosiaalityöntekijä,
Helsingin kaupungin työllisyyspalvelut**

Lähteet

- Keskitalo E (2008) Balancing social citizenship and new paternalism: Finnish activation policy and street-level practice in a comparative perspective. Research report 177. Väitöskirja. Yhteiskuntapolitiikan laitos, Valtiotieteellinen tiedekunta, Helsingin yliopisto.
- Kuusikko-raportti (2019) Kuuden suurimman kaupungin työllisyyspalvelut vuonna 2018. Kuusikko-työryhmän julkaisusarja 7/2019. Verkkojulkaisu osoitteessa: https://www.hel.fi/hel2/tietokeskus/julkaisut/pdf/19_10_04_Kuusikko_tyollisyyspalvelut_2018.pdf. Viitattu 29.4.2021.
- Mäntyneva P (2020) Aktiivisen sosiaalipolitiikan ytimessä – etnografinen tutkimus kuntouttavasta työtoiminnasta. Valtiotieteellisen tiedekunnan julkaisuja 175. Väitöskirja. Helsingin yliopisto. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-51-6320-2>. Viitattu 29.4.2021.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2020) Kuntainfo: Kuntouttavaan työtoimintaan muutoksia 1.1.2021 alkaen. Verkkosivusto osoitteessa: <https://stm.fi/-/kuntainfo-kuntouttavaan-tyotoimintaan-muutoksia-1.1.2021-alkaen>. Viitattu 29.4.2021.